

Das US-Magazin Foreign Affairs, das als Sprachrohr des Council on Foreign Relations gilt, hat einen resignativ wirkenden Artikel über Trumps Außenpolitik veröffentlicht.

**LUFTPOST**

Friedenspolitische Mitteilungen aus der  
US-Militärregion Kaiserslautern/Ramstein  
LP 019/19 – 13.02.19

## Trumps Außenpolitik ist nicht mehr unberechenbar

Die Tage einer gespaltenen US-Regierung sind vorbei

Von Thomas Wright

FOREIGN AFFAIRS, 18.01.19

( <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2019-01-18/trumps-foreign-policy-no-longer-unpredictable> )

Thomas Wright ist Direktor des Center's on the United States and Europe (s. <https://www.brookings.edu/about-cuse/> ) und Leiter des Project's on International Order and Strategy der Brookings Institution (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Brookings\\_Institution](https://de.wikipedia.org/wiki/Brookings_Institution) ).

Es ist üblich geworden, die Außenpolitik des US-Präsidenten Donald Trump als unberechenbar zu beschreiben. Wer das tut, schätzt den Mann und seine Politik aber falsch ein. Obwohl Trumps Handeln häufig schockiert, kann es nur selten überraschen. Seine umstrittensten Positionen – die kritische Einstellung zur NATO, die Ankündigung des Truppenabzuges aus Syrien und die vom Zaun gebrochenen Handelskriege – stimmen alle mit den Absichten überein, für die er seit den 1980er Jahren öffentlich eintritt.



Außenminister Pompeo, Präsident Trump und Sicherheitsberater Bolton

Die Unberechenbarkeit seiner Regierung ist nicht Trump anzulasten, sondern dem Konflikt zwischen dem Präsidenten und seinen politischen Beratern auf der einen und dem um die nationale Sicherheit besorgten Establishment auf der anderen Seite [s. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2018-12-11/trump-versus-government> ]. Bisher kämpften diese beiden Lager um die Vorherrschaft, und es war schwierig, vorherzusehen, wer sich jeweils durchsetzen würde.

Nach zwei Jahren ist jetzt klar, dass sich der Präsident durchsetzen wird, auch wenn der Streit noch nicht ganz entschieden ist. Nun ist zu erkennen, welche Außenpolitik Trump anstrebt, weil sein Regierungsteam auf die Linie des Präsidenten einschwenkt. Trumps Außenpolitik ist gekennzeichnet durch den geringen Wert, den er auf gute Beziehungen zu (Partnern und) anderen Staaten legt, seine Vorliebe für autoritäre Regierungen und seinen mangelnden Respekt vor Demokratien, seine merkantilistisch geprägte Wirtschaftspolitik (s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Merkantilismus> ), seine generelle Missachtung der Men-

schenrechte und der Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit sowie seinen Hang zu Nationalismus und Unilateralismus (s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Unilateralit%C3%A4t> ) auf Kosten des Multilateralismus.

## Was Trump von anderen US-Präsidenten unterscheidet

Viele US-Präsidenten traten ihr Amt ohne außenpolitische Erfahrung an. Einige hatten sogar Pläne, die im Widerspruch zu einer einzigen Säule der US-Außenpolitik standen – so wollte zum Beispiel Jimmy Carter die US-Truppen aus Südkorea abziehen. Bei Trump ist alles ganz anders. Er ist der einzige unter allen bisher gewählten US-Präsidenten, der wirklich alle Säulen der geltenden US-Strategie einreißen will.

Obwohl Trump seine Meinung zu vielen Problemen häufig ändert, hat er in der Außenpolitik klare, emotional geprägte Vorstellungen, die drei Jahrzehnte zurückreichen. Schon so lange betrachtet er die Sicherheitsbündnisse der USA als unfair gegenüber den US-Steuerzahlern; er wirft den Verbündeten vor, sich von Washington ohne Gegenleistung umsonst verteidigen zu lassen. Handelsdefizite sieht er schon immer als bedrohlich für die Interessen der USA an, außerdem lehnt er praktisch alle Handelsabkommen ab, die seit dem Zweiten Weltkrieg von den USA geschlossen wurden. Er bewundert starke Männer auf der ganzen Welt: So hat er zum Beispiel 1990 in einem Interview den sowjetischen Staatspräsidenten Michail Gorbatschow kritisiert, weil der nicht so hart gegen Demonstranten vorgegangen sei, wie Peking das ein Jahr vorher auf dem Platz des himmlischen Friedens getan hat (s. <https://de.wikipedia.org/wiki/Tian%E2%80%99anmen-Platz> ).

Schon während seiner Wahlkampagne, hat sich Trump nicht nur geweigert, von diesen Positionen abzurücken, er hat sie sogar immer wieder betont. Er hat den Kreml unter dem russischen Präsidenten Wladimir Putin mit der amtierenden US-Regierung gleichgesetzt, die NATO scharf kritisiert, Saddam Hussein für sein hartes Vorgehen gegen Terroristen gelobt, den Aufstieg des Großen Führers Kim Jong-un in Nordkorea gepriesen [s. dazu auch <https://abcnews.go.com/Politics/trump-north-korean-leader-kim-jong-gotta-give/story?id=36198345> ] und gegen den freien Handel gewettert. Seine außenpolitischen Ansichten riefen sofort Widerspruch hervor. Dutzende außenpolitische Experten der Republikaner traten ihm öffentlich entgegen.

Weil Trump keine etablierten Berater (fand oder) wollte, berief er eine Hand voll Neulinge und ehemalige Regierungsmitarbeiter wie Michael Flynn (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Michael\\_T.\\_Flynn](https://de.wikipedia.org/wiki/Michael_T._Flynn) ) und Walid Phares (s. [https://en.wikipedia.org/wiki/Walid\\_Phares](https://en.wikipedia.org/wiki/Walid_Phares) ) – aber nur, um den Schein zu wahren. Schon während seiner Wahlkampagne vertraute er vor allem auf seine eigenen Instinkte und fügte seinem "Wahlprogramm" nur zwei wichtige Punkte hinzu: die Kritik an der illegalen Einwanderung und am Handel mit China.

Nach seinem Sieg bekam Trump aber Probleme. Nicht nur er selbst verfügte über keinerlei Regierungserfahrung, er hatte auch kaum jemand in seinem Team, der für ein die Sicherheit des Staates betreffendes Amt qualifiziert war. Dieser Mangel und sein ständiger Groll auf Leute aus dem Establishment, die ihn während seines Wahlkampfes kritisiert hatten, zwangen ihn dazu, auf pensionierte Generäle und Industriekapitäne zurückzugreifen; so wurde James Mattis (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/James\\_N.\\_Mattis](https://de.wikipedia.org/wiki/James_N._Mattis) ) sein Verteidigungsminister, Rex Tillerson (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Rex\\_Tillerson](https://de.wikipedia.org/wiki/Rex_Tillerson) ) sein Außenminister, Gary Cohn (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Gary\\_Cohn](https://de.wikipedia.org/wiki/Gary_Cohn) ) sein Direktor des Nationalen Wirtschaftsrates und – erst, nachdem er schon einige Wochen im Amt war – R. McMaster (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/H.\\_R.\\_McMaster](https://de.wikipedia.org/wiki/H._R._McMaster) ) sein Nationaler Sicherheitsberater.

## Die beiden Anfangsphasen der Trump-Regierung

Die erste Phase nach dem Amtsantritt Trumps – die Phase des widerwilligen Einlenkens – dauerte von seiner Amtseinführung bis August 2017. Während dieser sieben Monate sagte und tat Trump zwar manche umstrittenen Dinge. In einer Rede im NATO-Hauptquartier in Brüssel stellte er zum Beispiel die Beistandsverpflichtung nach Art. 5 des NATO-Vertrages (s. <https://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCndnisfall> ) in Frage [s. dazu auch <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/05/trump-declines-to-affirm-natos-article-5/528129/> ]; außerdem verkündete er den Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen. Meistens wurden Regierungsentscheidungen aber erst nach internen Beratungen unter Beteiligung aller relevanten Ministerien und Behörden getroffen und von Trump widerstrebend akzeptiert. Die Aufkündigung des nordamerikanischen Freihandelsabkommens NAFTA wurde aufgeschoben, und im Konflikt mit der NATO lenkte Trump ein. Er reichte den asiatischen Verbündeten die Hand und ließ das Atomabkommen mit den Iran unangetastet.

Aber schon bald fing der Präsident an, sich gegen seine Berater aufzulehnen. Ab Mitte Juli 2017 bestand er darauf, aus dem Joint Comprehensive Plan of Action (dem Atomabkommen mit dem Iran) auszusteigen, und machte seinen Beratern Vorwürfe, weil sie ihm noch keine diesbezüglichen Vorschläge unterbreitet hatten. Bei einem Treffen zur Afghanistan-Politik, das einige Wochen danach in Camp David stattfand, ärgerte sich Trump über seinen Sicherheitsberater McMaster, weil der die US-Truppen in Afghanistan belassen wollte [Weitere Infos dazu s. unter [https://www.washingtonpost.com/politics/its-a-hard-problem-inside-trumps-decision-to-send-more-troops-to-afghanistan/2017/08/21/14dcb126-868b-11e7-a94f-3139abce39f5\\_story.html?utm\\_term=.a04a9735e8fb](https://www.washingtonpost.com/politics/its-a-hard-problem-inside-trumps-decision-to-send-more-troops-to-afghanistan/2017/08/21/14dcb126-868b-11e7-a94f-3139abce39f5_story.html?utm_term=.a04a9735e8fb) ]. Trump gab schließlich nach, bekundete aber sein Missfallen.

Im Herbst 2017 begann die zweite Phase der Trumpschen Außenpolitik – die des eigenmächtigen Handelns. Seither umgeht Trump immer wieder den vor jeder Beschlussfassung üblichen regierungsinternen Beratungsprozess und trifft eigenmächtige Entscheidungen. Im Dezember 2017 hat er sich über die Einwände seines Beraterteams hinweggesetzt und den Umzug der US-Botschaft in Israel nach Jerusalem verkündet. Im Mai letzten Jahres ist er aus dem Atomabkommen mit dem Iran ausgestiegen. Er hat sowohl Freunde als auch Rivalen mit Zöllen belegt. Auf dem Brüsseler Gipfel 2018 hat er die Kritik an der NATO erneuert und auf den Abzug der US-Truppen aus Syrien gedrängt. Seine bisher größte Eigenmächtigkeit war seine Entscheidung, sich mit Kim in Singapur zu treffen – ohne sein Sicherheitskabinett zu befragen. Auch die Entscheidung, in Helsinki mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin zusammenzukommen, hat er eigenmächtig getroffen. Dort hat er seine Berater erneut brüskiert, als er Putin auf der Pressekonferenz umarmte. [Weitere Infos dazu s. unter [https://www.washingtonpost.com/politics/very-much-counter-to-the-plan-trump-defies-advisers-in-embrace-of-putin/2018/07/16/b2176bfe-8921-11e8-a345-a1bf7847b375\\_story.html?utm\\_term=.406939336f3e](https://www.washingtonpost.com/politics/very-much-counter-to-the-plan-trump-defies-advisers-in-embrace-of-putin/2018/07/16/b2176bfe-8921-11e8-a345-a1bf7847b375_story.html?utm_term=.406939336f3e) .]

Für diesen Umschwung brauchte Trump ein neues Team, das ihn unterstützte und nicht behinderte. Der Wechsel vollzog sich im Jahr 2018. Er begann mit der Eliminierung der Herren Tillerson, McMaster und Cohn, die er in drei Wochen im März und April entließ. Er ersetzte sie durch Mike Pompeo (s. [https://en.wikipedia.org/wiki/Mike\\_Pompeo](https://en.wikipedia.org/wiki/Mike_Pompeo) ), John Bolton (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/John\\_R.\\_Bolton](https://de.wikipedia.org/wiki/John_R._Bolton) ) und Larry Kudlow (s. [https://en.wikipedia.org/wiki/Larry\\_Kudlow](https://en.wikipedia.org/wiki/Larry_Kudlow) ), die eins gemeinsam hatten – sie waren ihm gegenüber loyal. Der Wechsel setzte sich mit Nikki Haley (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Nikki\\_Haley](https://de.wikipedia.org/wiki/Nikki_Haley) ), der US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, fort und endete (vorläufig) mit dem Mattis-Rücktritt am 21. Dezember, der erfolgte, als Trump den Abzug der US-Truppen aus Syrien bekannt gab.

Entscheidend für Trumps neue Autonomie in der Außenpolitik war die Berufung Boltons. Weil seine vorherigen Sicherheitsberater unter dem Einfluss des Washingtoner Establishments standen, konnte sich Trump nicht gegen den Regierungsapparat durchsetzen. Bolton verschaffte ihm den nötigen Freiraum. Erst gab es auch mit ihm Probleme, bis Trump ihm klarmachte, dass er nicht in einen neuen Krieg hineingezogen werden möchte [s. <https://twitter.com/kaitlancollins/status/976955650667417600> ], und ihm vorwarf, die Verständigung mit Kim hintertreiben zu wollen. Im Großen und Ganzen hat Trump jetzt aber ein Team, das seine Entscheidungen nicht mehr zu hemmen versucht, sondern ihn bei deren Durchsetzung unterstützt.

Trumps Außenpolitik hat auch positive Entwicklungen aufzuweisen. Im Dezember 2017 und im Januar 2018 hat seine Regierung die Nationale Sicherheitsstrategie und die Nationale Verteidigungsstrategie neu konzipiert und an Stelle des Terrorismus die Konkurrenz mit Großmächten in den Fokus gerückt – eine Veränderung, die viele außenpolitische Experten in Washington begrüßen. Beide Strategien berücksichtigen jetzt die Herausforderung, die Russland und China für die von den USA bestimmte Weltordnung darstellen, und betonen die Bedeutung von Bündnissen. Der Präsident scheint jedoch kaum an diesen Veränderungen interessiert zu sein, denn er hat sich nur einmal öffentlich dazu geäußert. Bei der Vorstellung der Nationalen Staatssicherheitsstrategie hat Trump die konkurrierenden Mächte nur in einem Satz erwähnt, dann aber sofort die Bedeutung der Zusammenarbeit mit Russland betont [s. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-administrations-national-security-strategy/> ].

### **Eine einheitliche Außenpolitik**

Der Streit zwischen dem Präsidenten und seinem Team hat die ersten zwei Jahre der Amtsperiode bestimmt. Obwohl immer noch beträchtliche Differenzen bestehen, ist es auch schon zu wichtigen Annäherungen gekommen. Erstmals können Beobachter eine einigermaßen einheitliche US-Außenpolitik registrieren, die zunehmend von Impulsen Trumps bestimmt wird.

In dieser einheitlicher werdenden Außenpolitik der Trump-Regierung gibt es keine klare Trennung zwischen Freund und Feind [s. dazu auch <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/06/a-senior-white-house-official-defines-the-trump-doctrine-were-america-bitch/562511/> ]. Der Umgang mit allen Staaten ist vorwiegend geschäftsmäßig, nimmt wenig Rücksicht auf gewachsene Beziehungen und ist vor allem auf sofort zu erzielende Vorteile im Handel und auf die Erlangung politischer Unterstützung ausgerichtet. Wie es scheint, sind autoritäre Regierungen eher zu schnellen Zugeständnissen an die USA bereit, was dazu führt, dass sich die Trump-Regierung schneller mit autoritären als mit demokratischen Verbündeten verständigt. So wird zum Beispiel Saudi-Arabien ganz anders behandelt als Japan. Als Trump nach der Ermordung des Journalisten Jamal Khashoggi Saudi-Arabien verteidigte, hat es zum Dank den Ölpreis gesenkt [s. <https://www.cnbc.com/2018/11/21/trump-thanks-saudis-for-lower-oil-prices-amid-khashoggi-criticism.html> ]. Trotz aller Bemühungen des japanischen Premierministers Shinzo Abe um Trumps Wohlwollen, hat der Präsident mit der Umarmung Kims alle Japaner verärgert, und droht immer noch mit Zöllen auf japanische Autos.

Um ihre wirtschaftspolitischen Ziele durchzusetzen, will die Trump-Regierung auch auf Waren von Verbündeten und Partnern Zölle erheben. Es mag einige interne Meinungsverschiedenheiten über die dabei anzuwendende Taktik geben, aber die kontroverse Debatte über die internationale Wirtschaftsstrategie, die 2017 hohe Wellen schlug, ist zu Ende. Die US-Regierung ist generell bemüht im Umgang mit allen Staaten wirtschaftliche Vorteile zu erzielen. So hat es die Trump-Regierung abgelehnt, der polnischen Regierung für eine



in Polen errichtete US-Militärbasis die geforderte Pacht zu zahlen, und sie setzt die britische Regierung unter Druck, damit es zu einem harten Brexit kommt, weil sie danach ein für die USA vorteilhaftes bilaterales Freihandelsabkommen mit Großbritannien aushandeln möchte [s. <https://www.politico.com/magazine/story/2018/07/12/trump-backed-brexithenhe-used-it-as-leverage-219001> ].

Die Regierung Trump hat sich dem Nationalismus verschrieben und betrachtet den Multilateralismus nicht mehr als erstrebenswertes Ziel – das wird in allen Reden deutlich, die Trump, Bolton oder Pompeo halten. Sie hat auch wenig übrig für die Demokratie und die Menschenrechte, wenn es nicht um Kuba, den Iran oder Venezuela geht. Das erklärt auch die Opposition Washingtons gegen die Europäische Union, das Faible für autoritäre Politiker, die sich nicht um internationale Normen scheren, und den Rückzug aus internationalen Organisationen und Verträgen. Gleichzeitig bevorzugt die Trump-Regierung überstürzte und unkluge Aktionen, wenn sie zum Beispiel von Deutschland verlangt, auf die Gas-Pipeline Nord Stream 2 zu verzichten, was man von den Deutschen eigentlich nicht verlangen kann, da man das nur aus Eigeninteresse verlangt (um ihnen stattdessen US-Flüssiggas verkaufen zu können, s. dazu auch [http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP\\_13/LP07014\\_140414.pdf](http://www.luftpost-kl.de/luftpost-archiv/LP_13/LP07014_140414.pdf) ).

Trumps Einstellung zu Europa hängt von der jeweiligen Region ab. Seine Regierung setzt auf die Osteuropäer. Sie unterstützt zum Beispiel den ungarischen Autokraten Viktor Orbán und möchte den Export von verflüssigtem US-Erdgas erhöhen, um das (viel billigere) russische Erdgas und damit den Einfluss Russlands zurückzudrängen. Den Westeuropäern (und vor allem den Deutschen) begegnet Trump viel feindlicher; er kritisiert sie nur – wegen Nord Stream 2, wegen ihrer Handelsüberschüsse, wegen ihrer (seiner Meinung nach) zu geringen NATO-Beiträge und wegen ihrer abweichenden Einstellung zum Iran.

In Ostasien kümmert sich die Trump-Regierung vor allem um China und Nordkorea. Gegen Peking möchte er vor allem den Handelskrieg gewinnen, auf Betreiben seiner Berater und mit Hilfe des US-Militärs aber auch den politischen und militärischen Einfluss der Chinesen zurückdrängen. Ob er das wirklich will, wird sich erweisen, wenn (der chinesische Staatspräsident) Xi Jinping seinen Anspruch auf Taiwan durchzusetzen versucht (s. [https://de.wikipedia.org/wiki/Republik\\_China\\_\(Taiwan\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Republik_China_(Taiwan)) ). Wird sich Trump auch dann noch mit China anlegen, wenn ihm die Chinesen Zugeständnisse im Handelskrieg machen? Die Nordkorea-Politik Trumps hat bisher nur eine Absichtserklärung Kims und eine Annäherung zustande gebracht, die nur so lange Bestand hat, wie Kim bereit ist, auf weitere Raketen- und Atomwaffentests zu verzichten; Vereinbarungen über die Reduzierung von Atomwaffen gibt es bisher nicht. Einige Regierungsvertreter, besonders aber Bolton, haben Bedenken gegen diese Strategie des Einlenkens, beugen sich aber dem Präsidenten.

Es gibt also immer noch Differenzen zwischen dem Präsidenten und seinem Team. Am deutlichsten wird das in der Politik der USA im Mittleren Osten. Trump und seine Berater sind sich einig darüber, dass der harte Kurs gegen den Iran gehalten werden muss. Der Präsident sträubt sich aber dagegen, den wachsenden iranischen Einfluss mit militärischen Mitteln zu begrenzen, und würde gern alle US-Truppen aus der gesamten Region abziehen. Seiner Ansicht nach sollten die USA nur die Aktionen von Verbündeten unterstützen, die gegen den Iran gerichtet sind – zum Beispiel den Stellvertreter-Krieg Saudi Arabiens im Jemen; außerdem sollten sie Sanktionen verhängen und endgültig aus dem Atomabkommen mit dem Iran aussteigen. Auf diesem Gebiet sind sich der Präsident und sein Team also nicht einig. Bolton hat auf einer Reise nach Israel erklärt, die US-Truppen würden Syrien erst verlassen, wenn der auch als ISIS bekannte Islamische Staat völlig besiegt sei und die Kurden in Sicherheit leben könnten. Im Großen und Ganzen ist die Außenpolitik der Trump-Regierung jedoch einheitlicher als jemals zuvor.

## Was kommt als Nächstes?

Paradoxerweise hat die Vereinheitlichung und Vorhersehbarkeit der Trumpschen Außenpolitik den globalen Einfluss der USA geschwächt und die Weltordnung destabilisiert. Als die Trump-Regierung noch gespalten war, blieb die Hoffnung, die bisherige Strategie der USA, die auf starke Bündnisse, eine offene Weltwirtschaft, auf die Förderung der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit und auf die Einhaltung der Menschenrechte setzte, werde überleben. Weil Trump seine Sicht der Welt niemals ändern wird, hat sein Regierungsteam zunächst zwischen Ablehnung und Zustimmung geschwankt, ist jetzt aber dabei, sich auf Zustimmung zu beschränken. Deshalb beginnt jetzt Phase drei – die Welt muss sich darauf einstellen, dass Trump seinen Willen durchsetzen wird.

*(Wir haben diesen seltsamen Artikel komplett übersetzt und mit Ergänzungen und Links in runden Klammern versehen. Die Links in eckigen Klammern waren bereits im Originaltext enthalten, den wir nachfolgend abdrucken. Wir können uns nicht erklären, warum das führende außenpolitischen Magazin der USA, das die Meinung des US-Establishments bestimmt und wiedergibt, Trump als eine Art Naturgewalt erscheinen lässt, die nicht aufzuhalten ist. Hat das US-Establishment seinen Widerstand aufgegeben?)*



FOREIGN  
AFFAIRS

Published by the Council on Foreign Relations

## Trump's Foreign Policy Is No Longer Unpredictable

### Gone Are the Days of a Divided Administration

Thomas Wright

January 18, 2019

*THOMAS WRIGHT is the Director of the Center on the United States and Europe and a Senior Fellow in the Project on International Order and Strategy at the Brookings Institution.*

It has become a commonplace to describe the foreign policy of U.S. President Donald Trump as unpredictable. But doing so mischaracterizes the man and the policy. In fact, although Trump's actions may often be shocking, they are rarely surprising. His most controversial positions—questioning NATO, seeking to pull out of Syria, starting trade wars—are all consistent with the worldview he has publicly espoused since the 1980s.

The unpredictability of this administration originated not in Trump's views but in the struggle [1] between the president and his political advisers on the one hand and the national security establishment on the other. Until recently, these two camps vied for supremacy, and it was difficult to know which would win on any given issue.

At the two-year mark, it is now clear that the president is dominating this struggle, even if he has not yet won outright. For the first time, it is possible to identify a singular Trump administration foreign policy, as the president's team coalesces around his ideas. This policy consists of a narrow, transactional relationship with other nations, a preference for authoritarian governments over other democracies, a mercantilist approach to international economic policy, a general disregard for human rights and the rule of law, and the promotion of nationalism and unilateralism at the expense of multilateralism.

## WHAT SET TRUMP APART

Many U.S. presidents have been elected with no real foreign policy experience. Some had ideas that contradicted a core tenet of U.S. foreign policy—for example, Jimmy Carter's position in favor of pulling troops out of Korea. Trump, however, is different. He is the only president ever elected on a platform that explicitly rejected all of the pillars of U.S. grand strategy.

Although Trump has changed his mind on many issues, he has clear, consistent, visceral foreign policy instincts that date back three decades. He has long rejected the United States' security alliances as unfair to the taxpayer and accused allies of conning Washington into defending them for free. He has long seen trade deficits as a threat to U.S. interests and has rejected virtually all trade deals that the United States has negotiated since World War II. And he has a history of expressing admiration for strongmen around the world: in 1990, for example, he lamented in an interview that Soviet leader Mikhail Gorbachev had not cracked down on demonstrators as Beijing had in Tiananmen Square one year before.

During his presidential campaign, Trump not only refused to disavow these instincts but doubled down on them. He drew a moral equivalence between the Kremlin under Russian President Vladimir Putin and the U.S. government; criticized NATO; praised Saddam Hussein's toughness on terrorists and North Korean leader Kim Jong Un's ascent [2] to power; and opposed free trade. His position on foreign policy had an immediate and enduring effect: it prompted dozens of Republican foreign policy experts to condemn him publicly.

Bereft of establishment advisers, Trump managed to sign up a handful of unknowns and a couple of former officials—for example, Michael Flynn and Walid Phares—but this was largely for show. Throughout his campaign, Trump relied on his own instincts and added a few new issues, particularly strong opposition to illegal immigration and criticism of trade with China.

After he won, Trump had a problem. He was completely unprepared to govern and had hardly anyone on his team who was qualified to hold high office in matters of national security. This dearth, coupled with his continuing grudge against the establishment experts who opposed him during the campaign, led him to turn to retired generals and captains of industry, including James Mattis as secretary of defense, Rex Tillerson as secretary of state, Gary Cohn as director of the National Economic Council, and, after a few weeks in office, H. R. McMaster as national security adviser.

## THE ADMINISTRATION'S TWO PHASES

The first phase of Trump's term in office—that of constraint—lasted from his inauguration until August 2017. During these seven months, Trump said and did many controversial things. He refused [3] to endorse NATO's Article 5 while giving a speech at NATO headquarters in Brussels, and he announced the U.S. withdrawal from the Paris agreement on climate change. But for the most part, the administration followed an interagency process (whereby decisions were made through a formal consultation process with the relevant departments and agencies, culminating in meetings of the national security team in the Situation Room) and Trump grudgingly accepted the advice of his cabinet. He did not pull out of the North American Free Trade Agreement. He reversed himself on NATO. He reached out to Asian allies. And he remained in the Iran nuclear deal.

Soon, however, the president began to push back against his advisers. In mid-July 2017, he complained bitterly about having to renew the waivers as part of the Joint Comprehen-

sive Plan of Action and blamed his advisers for not giving him an option to withdraw. A few weeks later, at a Camp David meeting to decide on Afghanistan policy, he grew frustrated [4] at McMaster's assertiveness in arguing to keep U.S. troops in place. Trump grudgingly conceded but let his displeasure be known.

By the fall of 2017, the second phase of the Trump administration's foreign policy—that of unilateral action—had begun. In this period, which continues to the present day, Trump has tried to bypass the formal deliberative interagency process in his decision-making and has made his preferences clear. In December 2017, over the objections of his team, he announced he was moving the U.S. embassy in Israel to Jerusalem. In May of last year, he withdrew from the Iran nuclear deal. He imposed tariffs on friends and rivals alike. He renewed his criticism of NATO at the 2018 Brussels summit and pushed hard to pull U.S. troops out of Syria. Perhaps most famously, he decided to meet with Kim in Singapore without consulting his national security cabinet and also made the unilateral decision to meet with Russian President Vladimir Putin in Helsinki and proceeded to defy [5] his advisers by embracing the Russian leader at the summit's press conference.

To facilitate this shift, Trump needed a new team that would empower him, not stand in his way. This was the story of 2018. It began with the removal of Tillerson, McMaster, and Cohn in a three-week period in March and April. Their respective replacements—Mike Pompeo, John Bolton, and Larry Kudlow—all had one thing in common: personal loyalty to Trump. The trend continued with UN Ambassador Nikki Haley's departure and concluded with Mattis' resignation on December 21 following Trump's announcement of a U.S. troop withdrawal from Syria.

The appointment of Bolton was particularly crucial to Trump's foreign policy autonomy. As long as a member of the national security establishment held the position of national security adviser, Trump was deprived of the agenda-setting power that controlling the interagency process entails. Bolton gave him this power. There were bumps along the way, of course. Bolton reportedly [6] had to promise Trump that he would not drag him into a new war, and several weeks into Bolton's tenure, Trump blamed him for trying to sabotage U.S. outreach to Kim. In general, however, Trump now has a team that seeks not to minimize the impact of his decisions but to maximize it.

There have been some positive developments during this phase of Trump's foreign policy. In December 2017 and January 2018, for example, the administration put forth a National Security Strategy and National Defense Strategy that shifted focus from terrorism to great-power competition, a development that many foreign policy experts in Washington welcomed. The strategies recognized the challenge that Russia and China posed to the U.S.-led international order and affirmed the importance of alliances. The president, however, seems uninterested in the change of emphasis, having spoken about it only once. In his remarks [7] introducing the National Security Strategy, Trump uttered a single sentence about rival powers—immediately followed by a plea for the importance of cooperation with Russia.

## A UNIFIED FOREIGN POLICY

The struggle between the president and his team defined his first two years. Although there is still a substantive gap between them, there is now considerable alignment as well. For the first time, observers can identify a unified, if still incomplete, Trump foreign policy in which the administration accommodates the president's impulses and seeks to act on them.



This unified foreign policy is one in which the Trump administration has no permanent friends and no permanent enemies [8]. It takes a transactional approach with all nations, places little value in historical ties, and seeks immediate benefits ranging from trade and procurement to diplomatic support. As it happens, authoritarian governments are more inclined to offer such swift concessions to the United States, with the result that the Trump administration finds it easier to deal with them than with democratic allies. Consider the contrast between Saudi Arabia and Japan. Saudi Arabia was able to reduce the price of oil [9] to appease the president after the president sided with it following the murder of the journalist Jamal Khashoggi. By contrast, Japan lost out despite Prime Minister Shinzo Abe's early efforts to flatter the president—Trump's embrace of Kim has unnerved Japanese officials, and he continues to threaten to impose tariffs on Japanese cars.

The Trump administration is now united in its willingness to use tariffs, including against allies and partners, to advance its economic agenda. There may still be some differences over other tactics, but the larger debate on international economic strategy, which raged in 2017, is over. The administration regularly seeks to use U.S. leverage to gain an economic advantage over other countries. Consider, for example, how Trump's team entertained Poland's bid to pay for a U.S. military base in its country and how the administration has pressured [10] the United Kingdom to pursue a hard Brexit so that the United States could pocket concessions in talks on a bilateral U.S.-British free trade agreement.

The administration has embraced nationalism and disdained multilateralism as part of its overarching philosophical framework—something evident in speeches by Trump, Bolton, and Pompeo. The administration also has little regard for democracy and human rights, except in the cases of Cuba, Iran, and Venezuela. This worldview is manifest in Washington's opposition to the European Union, support for authoritarian leaders who defy international norms, and withdrawal from international organizations and treaties. At the same time, the administration's thinking remains ad hoc and unsophisticated—the administration is leaning heavily on Germany to cancel the Nord Stream 2 pipeline, but according to the doctrine the German government should just follow its own interests.

Trump's approach to Europe varies by region. The administration is engaging unconditionally with central and eastern Europe, where it provides political support to Hungarian autocrat Viktor Orbán and is working on increasing liquefied natural gas exports to counter Russian influence. By contrast, its agenda with western Europe has been much more hostile and seems to consist only of points of disagreement, including opposition to the Nord Stream 2 pipeline, free trade with Europe, and defense spending on NATO, as well as its disagreements with the European Union over Iran.

In East Asia, Trump's policy has two main components—China and North Korea. On the former, Trump's desire to win the trade war with Beijing has led him to support the broader efforts to balance China that some of his advisers have championed, which include countering Chinese political influence and reorienting the U.S. military to compete with China. But this support could be tested as Chinese President Xi Jinping's rhetoric on Taiwan heats up, and particularly if the trade war is resolved—would Trump stand up to China over Taiwan if he felt he was championing a trade deal that offered the United States significant concessions? The administration's North Korea policy, meanwhile, consists of an informal bargain whereby the United States allows for a thawing of relations so long as Kim agrees not to test missiles or nuclear weapons, even if this brings no meaningful progress on denuclearization. Some administration officials, particularly Bolton, have reservations about this strategy of accommodation, but they defer to the president.

Differences remain between the president and his team. The most striking example is in U.S. Middle East policy. Trump and his advisers agree on taking a hard line against Iran.

But the president is deeply reluctant to commit U.S. resources to rolling back Iranian influence in Syria and would like to see a retrenchment from the region. In his view, U.S. efforts should be confined to supporting allies in taking any actions they deem fit to counter Iran (such as Saudi Arabia's war in Yemen), imposing sanctions, and pulling out of the Joint Comprehensive Plan of Action. This is the one issue where the president's current team has made statements that appear to contradict him. For instance, on a trip to the Middle East, Bolton said [11] that U.S. troops would not leave Syria until the Islamic State (also known as ISIS) was fully defeated and the Kurds were protected. On the whole, however, Trump's foreign policy is more unified than ever before.

## WHAT COMES NEXT

Paradoxically, the advent of a more unified and predictable U.S. foreign policy is likely to weaken American influence and destabilize the international order. A deeply divided Trump administration was the best case for those who believe in the United States' post-war strategy, defined by strong alliances, an open global economy, and broad support for democracy, the rule of law, and human rights. Because Trump was never going to change his worldview, his administration has had to be marked by either division or agreement on his terms. We now have the latter. Thus begins phase three—the impact of a unified Trump administration on the world.

[www.luftpост-kl.de](http://www.luftpост-kl.de)

**VISDP: Wolfgang Jung, Assenmacherstr. 28, 67659 Kaiserslautern**