



ATLANTSAMMENSLUTNINGEN
– forum for sikkerhedspolitik

Præsident Joe Bidens udenrigspolitik

Lars Bangert Struwe (ansvh.red.)

Research Danny Milad Rahimi. Redigeret af Niels-Ole Mannerup

Januar 2021

Indholdsfortegnelse

- Bidens udenrigspolitik generelt
- Biden-Harris's sikkerhedspolitiske hold
- Værdier: Menneskerettigheder og alliance for demokratier
- De internationale organisationer: FN, NATO og EU
- USA og Rusland
- USA og Kina
- USA i Asien
- USA og Mellemøsten



Bidens udenrigspolitik generelt

Præsident Joe Biden anses i Europa for at være en gevinst for Europa, europæisk sikkerhedspolitik, NATO og FN. Præsidenten er kendt som en tilhænger af multilateralisme og betydningen af de internationale organisationer. Dette er en virkelig positiv udvikling for en europæisk småstat som Danmark, der er helt afhængig af det internationale system – både erhvervsmæssigt og sikkerhedspolitisk.

Det bliver ikke en gentagelse af præsident Obamas politik, da verden har forandret sig markant siden 2016, men dele af tankesættet og ikke mindst en række af præsident Bidens ministre og administration kan trække trådene tilbage til Obama-administrationen. Samtidig bliver det et opgør med Trumps udenrigspolitik – men til en vis grænse. Dele af udenrigspolitikken vil fortsætte. Pakket ind på en anden måde og med andre midler, men målet vil være det samme. USA skal fortsat være supermagten, og Kina og Ruslands udfordring heraf vil ikke stå uimodsagt.

En af Bidens største udfordringer bliver at genetablere USA som en diplomatisk supermagt-samtidig med, at administrationen skal udrede det polariserede kaos efterladt af Trump-administrationens politik og Covid-19 pandemiens fortsatte hærgen i USA. Det amerikanske udenrigsministerium har i Trumps periode været nødlidende med en lang række ubesatte stillinger, hjerneflugt fra ministeriet, og meget politiserende ambassadører, der har besværliggjort samarbejdet.

Bidens udenrigspolitik vil ret sikkert bygge på følgende elementer:

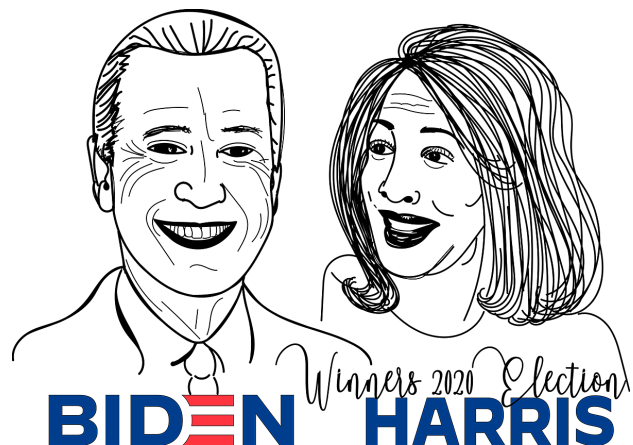
- Multilateralisme
- International orden og internationale institutioner.
- Klima og miljø som et problem, der kan og skal gøres noget ved, og hvor man har en videnskabelig tilgang til problemet.
- Fremme af de amerikanske værdier så som menneskerettigheder og demokrati.
- Meget velovervejede brug af militær magt i sikkerhedspolitikken.

Bidens udenrigspolitik generelt

Centralt for Bidens udenrigspolitik bliver efter al sandsynlighed værdier. At sætte værdier på dagsordenen vil være en markant afstandtagen til Trumps administration, der vægtede interesser. Dette gør ikke, at der kan komme et sammenfald mellem den tidligere og den nuværende politik, men til en start vil Biden og vicepræsident Kamala Harris vægte værdier højt - og det vil de have stor støtte til blandt demokraterne og hos visse dele af det klassisk-konservative republikanske parti.

Det følgende er vores bud på, hvordan præsident Joe Bidens udenrigs- og sikkerhedspolitik kan komme til at se ud. Det har ikke været gennem et klassisk peerreview (fagfællebedømmelse), men er skrevet som inspiration til læseren. Vi har lige nu præsident Bidens valgmateriale, hans interviews og hans tidligere gerninger som politiker som baggrund. Det må forventes, at han i løbet af 2021 lancerer en ny sikkerhedspolitisk strategi, der sætter rammen for hans udenrigs- og sikkerhedspolitik. Indtil denne er offentliggjort, vil det være lidt usikkert, hvor politikken begiver sig hen. Derfor skriver vi ikke lange kapitler om hvert emne, men kun kort og til inspiration.

Rigtig megen udenrigspolitik er begivenhedsdrevet. George W. Bushs præsidentskab blev præget af terrorangrebet på USA den 11. september 2001, men læser man hans og hans stabs papirer fra før det, så ser man en vis amerikansk tilbagetrækning fra verden og ikke mindst et markant øget fokus på Kina. Bush og hans administration måtte øjeblikkeligt smide, hvad de havde i hænderne, og en enkelt begivenhed kom til at forme hans præsidentskab. Det er derfor altid vanskeligt at tegne et direkte billede af, hvad en amerikansk præsident vil ende med at føre som politik. Med disse forbehold søger vi her at komme med nogle kvalificerede bud til læseren.



Biden-Harris' sikkerhedspolitiske hold

Det forventes at Joe Biden og hans hold presser på med at få godkendt det sikkerhedspolitiske hold. En af de vigtigste figurer bliver ministeren for Homeland Security. Alt yder på, at Alejandro Mayorkas bliver godkendt kort efter den 20. januar. Biden-Harris-administrationen har en del gengangere fra Obama-administrationen. På udenrigs- og forsvarsområdet er der figurer som den kommende udenrigsminister Anthony Blinken (tidligere udenrigspolitisk viceminister under Obama) og den kommende forsvarsminister, den pensionerede 4-stjernede general Lloyd Austin, der også tjente under Obama. Alle ministre skal godkendes af Senatet, men særligt en tidligere tjenestegørende general kan få problemer, da man skal have været ude af forsvaret i mindst 7 år, inden man bliver minister. General James Mattis fik dog lov i 2017.

National sikkerhedsrådgiver bliver Jake Sullivan, der har lang tids erfaring med sikkerhedspolitik. Han var bl.a Joe Bidens rådgiver, og har haft ansvaret for politikudvikling (policy planning) i udenrigsministeriet. Avril Haines får den store opgave med at få efterretningstjenesterne tilbage på sporet efter fire års kampe med Trump og hans folk. Hun har bla. tidligere været vicedirektør i CIA, og skal nu være leder af de samlede efterretningstjenester (Director of National Intelligence).

På klimaområdet har Biden oprettet to nye ministerier. Det ene, The White House Climate Czar, skal bestrides af den tidligere direktør for EPA (Environmental Protection Agency) Gina McCarthy. Det andet, Special Presidential Envoy for Climate, bliver overtaget af den tidligere udenrigsminister John Kerry. Beslutningen om at oprette disse ministerier kommer på baggrund af Trump-administrationens negligering af klimapolitikken. Det er forventeligt at se en amerikansk genindtræden i Paris-aftalen og et fornyet fokus på både nationale og internationale udledninger af drivhusgasser. Dette vil være et meget markant brud med den nuværende politik, og vil tilfredsstille en del af det demokratiske partis venstrefløj.



Værdier: Menneskerettigheder og alliance for demokratier

Centralt for Bidens udenrigspolitik bliver efter al sandsynlighed værdier. At sætte værdier på dagsordenen vil være en markant afstandtagen til Trumps administration, der vægtede interesser. Hele Bidens præsidentkampagne hvilede på tanken om værdier i en klar modsætning til Trump. Biden-Harris' hold er sammensat på baggrund af dette.

Det gør ikke, at der kan komme et sammenfald mellem den tidligere og den nuværende politik, men til en start vil Biden og vicepræsident Kamala Harris vægte værdier højt - og det vil de have stor støtte til blandt demokraterne og hos visse dele af det klassisk-konservative republikanske parti.

Værdier vil således både blive en *driver* over for de internationale organisationer og over for stater. Det kan rent faktisk medføre endnu hårdere konfrontationer med stater som Kina eller Rusland – og udfordre de gode amerikanske relationer med styre som det saudiarabiske.

Man må dog ikke overdrive værdier som styring af udenrigspolitikken. Klare amerikanske interesser vil naturligtvis også styre Bidens udenrigspolitik, og han og hans team risikerer hurtigt at blive anklaget for hykleri, når hverdagens politik kommer på banen, og man skal sikre arbejdspladser og interesser.

Ret centralt står Bidens alliance eller koalition for demokratier. Et projekt, Biden selv beskriver, har til formål at;

[...] extend our presence around the globe, and magnify our impact while sharing global responsibilities with willing partners. We need to fortify our collective capabilities with democratic friends beyond North America and Europe by reinvesting in our treaty alliances with Australia, Japan, and South Korea and deepening partnerships from India to Indonesia to advance shared values in a region that will determine the United States' future.^[1]

Joe Biden vil samle verden omkring de demokratiske ideer. Man vil søge at lede ved eksemplet, og pålægger derved i princippet USA et meget stort ansvar. Bidens alliance for demokratier har til formål at konsolidere demokrati, demokratierne og sikre amerikanske allierede. Derved rækker Biden ikke bare hånden ud til Europa, men også til demokratier som Indien, Japan, Sydkorea, Australien og New Zealand.

Præsidenten vil indbyde til et demokratisk topmøde (*Summit For Democracy*). Dette kan meget vel gå hen at blive en prøve for Bidens og USA's internationale status.

[1] Biden, Why America Must Lead Again

<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>

De internationale organisationer: FN, NATO og EU FN

FN

Biden gør pensioneret ambassadør Linda Thomas-Greenfield til sin FN-ambassadør. Derved markerer han, at han ønsker et forbedret forhold til FN. Biden har i hele siden politiske karriere gået ind for international ret, internationale organisation og FN. I hans politik får han brug for FN. Klimamålene nås kun ved brug af FN, og indgåelse af internationale aftaler om våbenkontrol vil også kræve FN. Derfor vil vi se FN få fornyet amerikansk støtte.

Donald Trump angreb FN og særligt verdenssundhedsorganisationen WHO, dennes forhold til Kina og indsats under Covid-19. Det vil være et stærkt symbolsk træk hos Biden, hvis han hurtigt lader USA genindtræde i WHO som en del af hans Covid-19-politik. Biden har understreget, hvor dårlig Trumps Covid-19 politik var, og vi må forvente, at der kommer et massivt opgør med Trumps førte politik på dette felt, og det vil efter al sandsynlighed få en afsmittende effekt på FN.

USA og NATO

Præsident Joe Biden anerkender NATO som den vigtigste og mest effektive militær-politiske alliance i moderne historie. Administrationens fokus vil ligge på at styrke NATO's militære kapaciteter gennem 2% målet. Man vil her lægge såvel vægt på konventionelle styrker, mod en symmetrisk modstander (læs Rusland og måske Kina) samtidig med, at alliancen skal udvikle kapaciteter mod mere asymmetriske trusler som misinformationskampagner og cybertrusler. Biden-administrationen vil se NATO som det vigtigste værktøj mod en deeskalering af spændinger mellem USA og Rusland.

Kina er under Trumps administration blevet en del af det sikkerhedspolitiske billede, som både NATO og i øvrigt også EU holder øje med. I NATO's diskussioner om udviklingen de næste 10 år vil Kina være en del af billedet. Det er usikkert, hvor meget Biden og hans administratin vil skubbe denne politik videre i NATO.

De internationale organisationer: FN, NATO og EU

USA og EU

I forlængelse af Bidens alliance for demokratier vil der være et udvidet fokus på at styrke forholdet mellem USA og EU. Biden-administrationen vil bevæge sig væk fra den unilateralisme, der kendetegnede den foregående administrations politik og i stedet sigte mod et ligevægtigt partnerskab. Boris Johnson og den britiske regering kan derved komme i ret store problemer. Deres håb om en amerikansk-britisk handelsaftale hænger i en tynd tråd, da det det bryder med Bidens tanker om multilateralisme.

EU er i princippet en god samarbejdspartner for Biden og hans administration, der hylder multilateralisme. Man skal dog ikke undervurdere, at USA ikke ønsker EU som en konkurrent, og der vil derfor være en vis mængde begrænsninger i den amerikanske begejstring over EU.

Fokus vil også ligge på at genetablere tilliden til USA. En mulig genoptagelse af forhandlingerne om TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) mellem USA og EU kan være en del af dette.

Essentielt for Bidens strategi i Europa og globalt vil være klimaområdet. Det ses både i den indkommende præsidents udpegelse af John Kerry og Gina McCarthy til de to nyoprettede ministerier og under valgkampen, hvor Biden-kampagnen satte fokus på, at Biden vil;

[...] lead an effort to get every major country to ramp up the ambition of their domestic climate targets. He will make sure those commitments are transparent and enforceable, and stop countries from cheating by using America's economic leverage and power of example. He will fully integrate climate change into our foreign policy and national security strategies, as well as our approach to trade.[1]

[
1

] <https://joebiden.com/climate-plan/>

USA og Rusland



Forholdet mellem USA og Rusland har været præget af stigende spændinger siden den russiske annektering af Krim-halvøen i 2014. Præsident Donald Trump havde mange positive kommentarer om Rusland og særligt præsident Vladimir Putin, og det blev frygtet, at Trump ville udvikle forholdet til Rusland. Imidlertid blev hans politik anderledes hård med en lang række af sanktioner mod Rusland.

Situationen er samtidigt blevet forværret af Trump-administrationens ophævelse af INF-traktaten (Intermediate Nuclear Forces) i 2019 og uvillighed til at forny New START (Strategic Arms Reduction Treaty), der står til at udløbe den 5. februar 2021.

En af Bidens vigtigste prioriteter bliver at søge at forlænge aftalen i minimum et år og derefter forsøge at genforhandle aftalen i en mere permanent og multilateral tilstand.

Forhandlinger bliver kompliceret af det nylige russiske cyberangreb på den amerikanske regering. Dette kan på langt sigt lede til nye forhandlinger om restriktioner på brugen af cybervåben, f.eks. begrænsninger på cyberangreb mod atomvåben kontrolsystemer og sensorsystemer. På kort sigt vil administrationen dog formentlig søge at straffe Rusland for de gentagende cyberangreb.

USA og Kina

Kina vil være fokuspunktet for meget af den indkommende administrations udenrigspolitik. Bidens vil højst sandsynligt arbejde for at fjerne dele af Trump-administrationens Kina-politik. Særligt vil man nok fjerne importtariffen, der var en del af Trumps handelskrig med Kina.

Kinas rolle under Covid-19 har ændret manges holdning til Kina, og det kan få mange konsekvenser. Når man samtidig ser, at dele af det demokratiske parti er bekymret over big business og særligt tech-selskaber, så kan det meget vel være, at man ikke ophæver de eksisterende restriktioner mod restriktioner som kinesiske techgiganter som Huawei og Alibaba er ramt af.

Biden-administrationen vil muligvis søge et samarbejde med Kina på områder som folkesundhed og klima. Især sidstnævnte vil være af speciel interesse for administrationens Kina-politik. Der kan forventes en hård linje mod Kinas energipolitik og opsætningen af nye kulkraftværker i Kina.

Forholdet mellem de to nationer vil dog ikke normaliseres på samme måde, som det var tilfældet under Obama-administrationen. Siden 2012 har der været en acceleration af konkurrencen mellem Kina og USA. Dette må Biden og hans administration forholde sig til. Biden vil nok fortsætte med at konkurrere med Kina på områder som teknologi, handel, forsvar og ideologi.

Dette kan betyde, at USA vil indtræde i en periode, der er karakteriseret ved protektionistiske politikker som Bidens "*Made in All of America*" plan.[1]

Et specielt interesseområde for konfrontationen mellem USA og Kina vil være udvindingen af sjældne jordarter (*Rare Earth Elements* - REE) - en gruppe af 17 grundstoffer, der indgår i alt fra smartphones til rumskibe. Kina besidder 2/5 af verdens forekomster af REE, og producerer 90% af det globale output af REE. Biden-administrationen skal forberede sig på at et opgør med Kina kan have potentielle effekter på udbuddet af REE og yderligere implikationer for det teknologiske kapløb mellem stormagterne.

Taiwan vil fortsat være et problem for forholdet mellem Kina og USA. Amerikanske eksperter er internt uenige om, hvordan den udenrigspolitiske kurs skal lægges i henhold til den lille østat, der så længe har været et brændpunkt for sino-amerikanske relationer. Med Bidens politiske karriere in mente kan det antages, at administrationen lægger en kurs mod at styrke forholdet mellem USA og Taiwan på bekostning af forholdet til Kina, dog uden at bakke op om Taiwans uafhængighed. Dette vil klart lægge i tråd med tanken om en alliance for demokratier og være et svar på udviklingen i Hong Kong og ikke mindst Kinas øgede pres på Taiwan igennem de senere år.

USA i Asien og i Mellemøsten

USA i Asien

Bidens Asien-strategi vil være todelt. På den ene side vil der være fokus på at styrke demokratier i Sydøstasien og skabe stærkere bånd mellem disse, mens der samtidig vil være fokus på at deeskalere konflikter imellem Kina og en række lande.

Indien vil have speciel interesse for administrationen – ikke kun som verdens største demokrati, men også som en geopolitisk modpol til Kina i regionen. Biden har allerede rakt hånden ud til Indien, og inderne har taget imod den. Inderne vil dog være bekymrede for, hvor langt amerikanerne ønsker, at de går alliancemæssigt. Her ønsker inderne indtil videre kun et partnerskab.

Generelt set vil Biden-administrationen arbejde for at styrke forholdet til amerikanske allierede og udbrede amerikansk indflydelse i Sydøstasien. Fundamentet for dette udenrigspolitiske initiativ kan ligge i QSD (Quadilateral Security Dialogue) - den uformelle sikkerhedsalliance mellem USA, Indien, Japan og Australien.

USA og Mellemøsten

Bidens udenrigspolitik i Mellemøsten vil være centreret om en forsat militær tilbagetrækning fra regionen. I stedet vil administrationen lægge vægt på diplomatiske initiativer over for Iran og at søge at normalisere forholdet mellem Israel og den arabiske verden samtidig med, at den vil lægge et fornyet pres på menneskerettigheder i regionen. Dette vil være noget af en balancekunst.

Iran vil udgøre den største udfordring i regionen. Med Trump-administrationens ophævelse af JCPOA (Den iranske atomaftale) samt de efterfølgende økonomiske sanktioner og attentaterne på Qassem Soleimani og Mohsen Fakhrizadeh, vil Biden-administrationens forhandlinger med Iran være brydsomme. Dette kompliceres af Irans fortsatte berigelse af uran i et forsøg på at veje de kommende forhandlinger til egen fordel.

Endemålet for administrationen vil være at genetablere JCPOA i en eller anden form og sørge for en nedtrapning af konflikt mellem Iran, Saudi Arabien og Israel. Administrationen skal handle hurtigt for at stabilisere forholdet til Iran. Et handlingsvindue på 8 uger eksisterer, før iranerne lukker landet ned i 2 uger til den årlige nytårsfejring *Nowruz*, hvorefter Irans præsidentvalg vil begynde umiddelbart efter. En hurtig genetablering af JCPOA kan betyde forbedrede chancer for en sejr til de moderate og reformvenlige partier når valget afholdes den 18. juni 2021.

Billeder

Billeder er indhentet via internettet. Vi søger at finde de fotografer, der skal honoreres for deres arbejde.

Atlantsammenslutningen benytter af økonomiske årsager primært offentligt tilgængelige billeder, der kan benyttes gratis.

Forside

- Foto fra Joe Bidens officielle hjemmeside. <https://buildbackbetter.gov>

Indholdsfortegnelse

- Michael Stokes, CC BY 2.0 , via Wikimedia Commons

Bidens udenrigspolitik generelt

- https://pixabay.com/da/users/annaliseart-7089643/?utm_source=link-attribution&utm_medium=referral&utm_campaign=image&utm_content=5729880

Biden-Harris' sikkerhedspolitiske hold

- Billede af janeb13 fra Pixabay

USA og Rusland

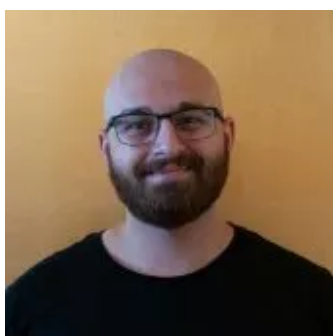
- https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pictures/2015_05_150206a-sg-msc/20150207_150206a-037.jpg

Forfatter og research



Lars Bangert Struwe, ansvarshavende redaktør

Lars Bangert Struwe er ph.d. og generalsekretær i Atlantsammenslutningen. Lars Bangert Struwe har forud for sin ansættelse i Atlantsammenslutningen arbejdet med strategi og sikkerhedspolitik i bl.a. Forsvarsministeriet, Center for militære Studier og Forsvarskommandoen. Han har udgivet en større samling af faglitterært materiale, ligesom han er forfatter til Atlant Briefs.



Danny Milad Rahimi, stud.mag., har sin daglige gang på Københavns Universitet, hvor han læser historie. Siden sommeren 2020 har han været praktikant i Atlantsammenslutningen, hvor han bl.a. fokuserer på stormagtsdynamik, cyberkrig og missilforsvar.

Atlantsammenslutningen

Atlantsammenslutningen er en sikkerhedspolitisk tænketank, der med en forskningstilgang har til opgave at oplyse danskerne om sikkerheds-, forsvars- og udenrigspolitik.

Atlantsammenslutningen har i 70 år lagt stor vægt på det internationale samarbejde, det transatlantiske forhold og NATO.

Atlantsammenslutningen støttes af en årlig finanslovsbevilling via Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet.

*Atlantsammenslutningen
Roskildevej 28A
2000 Frederiksberg C
Tlf. 3059 1944
Mail: atlant@atlant.dk*

Læs mere på www.atlant.dk