

# Trump og multilatera- lismens overlevelse

Af Mikael Barfod

**I modsætning til EU har internationale organisationer næsten ingen overnationale beføjelser. De må derfor i vidt omfang nøjes med ikke-bindende henstillinger til medlemslandene. På den anden side ser mange udviklingslande og små lande de multilaterale fora som et miljø, hvor hvert land i mange sammenhænge har én stemme og derfor kan være med til i en vis grad at moderere og regulere store og magtfulde nationers internationale udspil.**

Skandinaviske lande har specialiseret sig i at benytte FN som en høj moralsk platform, hvorfra de kan forstærke deres stemmer i verden.

Der er mange eksempler på, at multilaterale organisationer og konventioner har udviklet sig i en anden retning end den tilsigtede: Under den kolde krig var der således behård kamp

**I fx Kina ses menneskerettighederne i visse henseender som en vestlig opfindelse, der i virkeligheden er en utidig indblanding i landenes interne forhold.**

mellem Øst og Vest om at kontrollere resolutioner og prioriteter i stort set alle internationale organisationer.

Som et modstykke forsvarede Group 77-lande de uafhængige lande i Den Tredje Verden, som det hed dengang. Efter den kolde krig har kampen om de internationale organisationers gunst været mere kompliceret. Mange FN-organisationer bygger på universelle menneskerettigheder, der jo også ligger til grund for FN's 2015-mål og de nye Verdensmål op til 2030.

I fx Kina ses menneskerettighederne i visse henseender som en vestlig opfindelse, der i virkeligheden er en utidig indblanding i landenes interne forhold. I realiteten prøver Kina og ligesindede at navigere rundt om generende menneskerettigheder i hver international organisation. Andre skillelinjer fortsatte efter den kolde krig i

forbindelse FN-medlemslandenes forskansede holdninger til regionale konflikter (fx i Mellempøsten, Ukraine, Nordkorea, Sahel og De Sto-

Mikael Barfod har arbejdet for FN i felten og 30 år for EU's udenrigstjeneste og er tidligere EU-ambassadør. Han er nu bosiddende i Danmark, hvor han bl.a. er Visiting Professor (UK).

re Søer i Afrika). Et helt nyt spørgsmål er, hvem der har ansvar for klimaændringerne og derfor skal betale for konsekvenserne.

Skåret ud i pap kan man sige, at medlemmerne af FN, som omfatter stort set alle lande, altid har haft to valgmuligheder: enten at deltage i en given international organisation med henblik på at give sit besyv med og at holde den på 'det rette spor', eller at trække sig ud i protest mod en 'bortført dagsorden, der har lammet organisationen'.

Meget få lande har benyttet den sidste strategi, med mindre de har følt sig trængt helt op i en krog (fx Israel i Human Rights Council). Inden den nuværende amerikanske administration var der kun få eksempler på, at vestlige lande valgte at trække sig ud af multilaterale og FN-relaterede organer.

Længe inden Donald Trump blev præsident, valgte USA dog ikke at tilslutte sig Internal Law of the Sea, selvom landet følger mange af henstillingerne herfra, og International Criminal Court (ICC). Det var i begge tilfælde begrundet med, at man ikke ville have USA's råderet – ikke mindst den militære – begrænset af ikke-amerikanske rets- og regelsystemer.

USA har på kontroversiel vis forsøgt sig med et ekstraterritorial-princip, der rammer fremmede landes virksomheder, som ikke følger USA's udenrigspolitik. Helms-Burton Act fra 1996 uvidede således USA's handelsembargo mod Cuba til også at straffe andre landes firmaer, der handlede med Cuba.

EU protesterede og forbød lovens anvendelse over for EU-firmaer, hvorefter USA til sidst opgav at håndhæve den.

Men ekstraterritorial-princippet blev for nylig igen trukket frem for at straffe ikke-amerikanske firmaer, der handler med Iran. Det skete efter, at Trump trak USA ud af den internationale atomaftale med Iran i maj 2018.

### Trumps valgløfter

I Trumps valgkampagne gjorde han det klart, at hans 'Amerika First'-princip gjorde det nødvendigt at genvurdere betingelserne for USA's medlemskaber af de fleste internationale organisationer og sammenhænge, som USA indgik i, hvad enten det drejede sig om handel, klima og diverse 'uacceptable' FN-programmer.

Trump nedprioriterede forholdet

**Donald Trump håbede at blive den første amerikanske præsident, der turde rydde op i alle de 'uigennemsigtige forpligtelser, der ikke længere var i USA's og den arbejdende amerikanske borgers interesse'.**

til Europa: han rettede sit skyts mod NATO, hvor han beklagede sig over militærbudgetter i europæiske medlemslande, og han skabte usikkerhed om den helt centrale 'musketered' i NATO; samtidig angreb Trump EU, fx med sin utvetydige støtte til Brexit. Donald Trump håbede at blive den første amerikanske præsident, der turde rydde op i alle de 'uigennemsigtige forpligtelser, der ikke længere var i USA's og den arbejdende amerikanske borgers interesse' – og som i øvrigt 'var for dyre'.

På overraskende vis og til stor begejstring for Trumps tilhængere fortsætter han med at opfylde sine valgløfter, ét for ét. Den enorme protest og harme, som visse af disse tiltag har vagt uden for USA, synes kun at styrke Trump yderligere over for sine tilhængere. Eventuelle modstandere, som dukker op i det Hvide Hus og i centraladministrationen, bliver latterliggjort på Twitter med stor fare for umiddelbar fyring.

“Amerika styres af amerikanerne. Vi afviser globalismens ideologi, og vi tilslutter os patriotismens doktrin”, sagde Trump i sin tale i FN-generalforsamlingen i slutningen af september 2018. Han mener, at suverænitet er løsningen på verdens problemer: “USA vil altid værdsætte uafhængighed og samarbejde over globalt herredømme, kontrol og dominans. USA vil ikke fortælle jer, hvordan I skal leve, arbejde eller bede.

Det eneste, vi ønsker, er, at I til gengæld respekterer vores suverænitet”, sagde Trump videre.

Dette fremstår som et forsøg på at retfærdiggøre gennemførelsen af Trumps valgløfte om ‘America First’, der nu er understøttet af en udtalt filosofi, som sandsynligvis er sød musik for diverse populistere rundt om i verden.

I fuld tråd med andre populistere har Trump siden valgkampagnen også været ivrig efter altid at benytte klare fjendebilleder. Kina blev benyttet som eksempel på uretfærdig handel, der påvirker den amerikanske arbejder. Kim Jong-un var et ofte benyttet fjendebillede, indtil Trump skiftede mening og iscenesatte sig selv som international konfliktløser, der effektivt kunne håndtere Nordkoreas leder, dog uden i realiteten at have opnået no-



FOTO: Don Scavino jr., Executive Office of the President of the United States

Donald Trump og Kim Jong-un ved topmødet i Singapore 12. juni 2018

gen garantier i forhold til Nordkoreas atomoprustning.

Nu har Iran overtaget rollen som hovedfjenden i Trumps taler. Ingen internationale allierede eller samarbejdspartnere kan følge med i Trumps skiftende fjendefortælling og da slet ikke FN og dets sikkerhedsråd.

Mens andre lande kan være bekymrede for visse handelshindringer, sælger Donald Trump selv et underskud på handelsbalancen som 'uretfærdigt', fx i USA's rustbælte, hvor flugten af virksomheder og arbejdspladser jo demonstrerer uretfærdigheden over for kernevælgerne.

Argumentet ignorerer underliggende økonomiske tendenser samt økonomisk teori, som anser bilaterale handelsunderskud som uundgåelige.

### **Trump's handelskrig**

Trump startede en handelskrig i sommeren 2018 med at pålægge en ekstratold på 20 pct. for import til USA af stål og aluminium. Det påvirkede i første række Canada, Mexico, EU og Kina. Ved en række snu manøvrer slap EU i første runde for tolden på stål og aluminium, mens Mexico og Canada netop har underskrevet en tri-lateral handelsaftale, der har meget til fælles med den tidligere NAFTA.

Handelskrigen med Kina er gradvist eskaleret i løbet af sommeren 2018, og i skrivende stund har USA pålagt halvdelen af Kinas eksport med ekstratold (og faktisk truet hele eksporten).

Da Kina sælger langt mere til USA, end det køber, er Kinas modsvar til Trumps ekstratold mere beskedne, men til gengæld har man besværlig-

gjort fortoldningsprocessen og truer med en kinesisk forbrugerboykot. Det kan man, fordi der er total opbakning om handelspolitikken i Kina, hvori-mod den amerikanske kongres ikke er begejstret for handelskrigen.

Der findes et åbenbart kompromis, hvor Trump ligefrem kunne redde ansigt: Kina kunne overholde WTO-reglerne for kopivarer og statsstøtte, åbne markedet for amerikanske firmaer og begrænse tilraning af udenlandsk teknologi. Et sådant kompromis ville være positivt for verdenshandlen og ville nyde støtte blandt Kinas andre handelspartnere herunder EU.

En ting synes helt sikkert: USA kan ikke vinde handelskrigen og har mest at tabe, især hvis kineserne begynder at sælge ud af deres enorme beholdning af amerikanske statsobligationer, der i givet fald ville presse renten op på det amerikanske marked. Dog kan handelskrige forvolde megen økonomisk skade på relativt kort sigt, ikke mindst for forbrugerne i de involverede lande.

Trump-administrationen har undergravet WTO ved ikke at anerkende paneldommernes mandat og ved at blokere udnævnelser af nye dommere. Dog kan kun kongressen trække USA ud af WTO, som landet var med til at satte i verden.

### **Klima, menneskerettigheder....**

Konsekvenserne af USA's udmeldelse af Paris-klimaaf-talen kan blive katastrofale på lang sigt. Implementeringen var i forvejen truet. Alle kræfter skal jo bruges for at holde temperaturstigningen på under to grader (for ikke at tale om de halvanden grader, der

var et løst løfte til de særligt udsatte lande). I øjeblikket er vi ifølge flere beregninger på vej mod plus tre grader med mange dystre konsekvenser til følge.

Obama havde også stor hjemlig modstand mod den oprindelige indgåelse af klimaaftalen og var derfor meget forsigtig. Men han forstod, at hans land skulle opretholde troværdigheden af den globale kamp mod klimaændringer. Trump er ligeglad.

Efter et medlemskab på tre år meldte George W. Bush USA ud af Human Rights Council (HRC) i 2006, da 6/12 sessioner omhandlede Palæstina og var Israel-fjendtlige. Efter sin tiltrædelse i 2008 meldte Barach Obama sig ind igen, og hans diplomati sørgede for at kun 1/14 sessioner omhandlede Israel.

Men præsident Trump meldte sig ud i juni i år. Det var nemt for hans FN-ambassadør at demonstrere hykleriet i HRC (der bl.a. omfatter Afghanistan, DR Congo, Cuba, Irak og Venezuela). Men Trumps bevæggrund var formentlig at statuere et eksempel på sin aversion mod FN i almindelighed.

USA og dets allierede mister nu indflydelse i dette meget kontroversielle organ, og Danmark får svært ved at rette op på forholdene, efter at det blev valgt ind i rådet i oktober 2018. På den positive side er rådet kendt for sine toårige menneskerettighedsrapporter (UPR), der omfatter alle FN's medlemslande.

USA er ved at vaske hænder over for sine menneskerettighedsforpligtelser. Det værste ved Trumps multilaterale strategi er ikke, at han blev grinet ud



**Det værste ved Trumps multilaterale strategi er ikke, at han blev grinet ud af FN's Generalforsamling i september 2018, men snarere at autokrater rundt omkring i verden smiler op til begge ører.**

af FN's Generalforsamling i september 2018, men snarere at autokrater rundt omkring i verden smiler op til begge ører: Putin (Rusland), Erdogan (Tyrkiet), Duterte (Philippinerne), Ortega (Nicaragua), Orban (Ungarn) samt andre, ikke mindst afrikanske og asiatiske ledere.

Trump er jo ved at fjerne USA som foregangsland for retsstaten og menneskerettigheder i international sammenhæng. Trump understøtter i nogen grad drejebogen for, hvordan man underminerer et demokrati (jvf. ledende artikel i *The Economist*, 26. juni 2018). Drejebogen starter med en 'stærk mand', der angriber eliten på de marginaliseredes vegne. Senere underminerer man den fri presse, retssystemets uafhængighed og andre dele af det liberale demokrati, der erklæres som folkefjender. En ting er, at strategien gradvist er begyndt at påvirke demokratiet i USA. Men endnu værre er det, at Trump tilsyneladende ingen problemer har med diktatorer og autokrater, der går til vejs ende med strategien.

Herudover virker Trump ikke specielt interesseret i vanskelige multilaterale regionale fredsforhandlinger, der ikke direkte har været en del af hans hjemlige valgkampagne, fx konflikter i Afrika. 'USA er ikke verdens politimand', sagde han under valgkampen. De komplicerede konflikter i Afghanistan og Mellemøsten håndteres ikke

multilateralt, men som en serie bilaterale forhold, helst med Trumps person som centrum.

### ... og alt det andet

Det fører for langt at nævne alle de andre konventioner og værdisystemer, som Trump ikke længere respekterer eller har sat spørgsmålstegn ved, men lad os i det mindste nævne:

- Nedsækering af al støtte til FN inden for abort og prævention.
- Drastisk nedsækering af UNHCR.
- Fjernelse af USA's støtte til UNWRA (*Relief and Works Agency for Palestine*) – til skade for palæstinenserne og en fremtidig kriseløsning.
- USA's 'Muslim Ban', som strider mod flygtningekonventionen.
- Udtalelser om 'bad hombres' fra Mexico – i realiteten en kriminalisering af indvandrere.
- Separation af børn fra forældre, der tilbageholdes som ulovlige immigranter i modstrid med flygtningekonventionen.
- USA vil ikke deltage i den fremtidige Global Compact on Immigration.
- Tortur er ikke længere tabu i USA's efterretningstjenester, selv om landet ratificerede torturkonventionen i 1994 og strammede overholdelsen under Obama.
- Højtænkning om mulig amerikansk udmeldelse af FN – stadig kun på trusselsplanet.

### Europas reaktion

Multilateralismen i efterkrigstiden var i stor udstrækning komplementær i forhold til mange af Europas værdier,

**Trumps negative attitude over for EU og NATO har måske en umiddelbar samlende effekt for Europa, ikke blot på forsvarsområdet, men også med hensyn til at redde stumperne i andre sammenhænge.**

politikker og tiltag. EU har i stigende grad lagt vægt på intern koordinering i forbindelse med vigtige FN-beslutninger. Det var for nylig særlig tydeligt for offentligheden i forbindelse med Ukraine-resolutionen efter Ruslands annektering af Krim i 2014 og før indgåelsen af klimaaftalen i 2015.

EU har også kæmpet hårdt i FN for EU's nye identitet efter Lissabon-traktaten, der giver EU ret til at tale på medlemslandenes vegne i visse sammenhænge. Det krævede en del diplomati at overbevise alle FN-medlemslande om Lissabon-traktatens retslige status.

Trumps negative attitude over for EU og NATO har måske en umiddelbar samlende effekt for Europa, ikke blot på forsvarsområdet, men også med hensyn til at redde stumperne i andre sammenhænge. Præsident Macron og andre prøver at styrke det internationale klimasamarbejde, om nødvendigt uden om USA, hvilket ikke bliver en nem opgave. Frederica Mogherini har åbenlyst på EU's vegne forsøgt at oprette en betalingskanal, der kan omgå de amerikanske sanktioner (ekstraterritorialitet-princippet) efter, at USA har trukket sig ud af Iran-atomaftalen.

Nogle kommentatorer har kaldt dette modigt. Dog er det største mod nok snarere at finde blandt de europæiske firmaer, der tør løbe risikoen for



at blive pålagt amerikanske straffeforanstaltninger. De fleste store danske og mange europæiske virksomheder har allerede trukket sig ud af Iran.

Samtidigt gør Trump det sværere for EU at håndtere rebelske lande og partier i Europa, fx Polen, Ungarn og Italien. Det fundamentale problem er, at der allerede inden Trump var mange 'trumpianske' tendenser i Europa, ikke mindst i de traditionelt stærkt højreorienterede partier. Og deres indflydelse spredte sig til andre partier, hvilket vi kender noget til i Danmark i forhold til Dansk Folkeparti.

De europæiske demokratier har endnu ikke fundet et effektivt modtræk til højredrejningen og populismen, der nu har en politisk 'sugar daddy' eller lokker i Donald Trump.

Som sagt har menneskerettighedernes universalitet i nogle lande altid været betragtet som et vestligt politisk kneb. Men selv blandt EU-landene er der nu ikke længere solidaritet om at opretholde centrale menneskerettigheder fx fri presse og den dømmende magts uafhængighed, hvilket svækker EU's omdømme i FN-sammenhæng.

### **America First eller America Last?**

Ligesom i den forvirrede 'suverænitetdebat' i Danmark og i Brexit-debatten er der meget, der tyder på, at Trump i virkeligheden er ved at miste dele af USA's suverænitet og der-

med styrer USA mod en 'America Last'-politik.

Ud over at miste indflydelse i internationale organer bliver det for alvor tydeligt, når konsekvenserne af Trumps politik bliver følelige for hans tilhængere. Handelskrige vil i hvert fald ikke forbedre beskæftigelse og indtjening blandt hans kernevælgere. Den klare økonomiske ulighed og Trumps politik over for kvinder, LGBTIQ+ og immigranter samt øget racisme vil heller ikke hjælpe ham i en stigende betændt politisk situation i USA.

Trump's bastante budskaber vil næppe have den samme effekt efter svækelsen ved midtvejsvalget her i 2018 eller som følge af et evt. republikansk oprør mod hans politik på visse områder, fx handel. Og hvad sker der, når Trump forlader politik? Fremtidige populistere har formodentligt allerede lært, hvor effektiv Trumps taktik er – i hvert fald på kort sigt.

Illusioner som 'America First' er simpelthen mere effektive i valgsammenhænge end komplicerede årsagssammenhænge bag multilateralismen, herunder handel og FN's Verdensmål.

Det er klart, at Trump er udsat for nationale 'checks and balances', som er en juridisk historie for sig selv. Men spørgsmålet lige nu er, hvor meget ravage Trump kan lave på det multilaterale område, inden grænserne

nås. Og grænsen er ikke nået endnu, hvis vi ser på Trumps elskede valgløfter eller udtalelser (FN-medlemskab og finansiering, WTO, handelskrig med Kina, NATO, for-



**Illusioner som 'America First' er simpelthen mere effektive i valgsammenhænge end komplicerede årsagssammenhænge bag multilateralismen, herunder handel og FN's Verdensmål.**



**Vi overlever uden tvivl Trump, men for at udbedre den skade, der er forvoldt, er vi nødt til at forberede den 'multilaterale genopbygning' allerede nu, præcist som man gjorde med FN under kaosset i Anden Verdenskrig.**

holdet til EU og dets medlemslande bare for at nævne nogle få).

### **Overlever multilateralismen?**

Vi må huske, at ikke mindst amerikanske demokratiske værdier lå bag Folkeforbundet, som blev skabt efter Første Verdenskrig, men som brød sammen på grund af realpolitik i trediverne, hvor forbundet ikke kunne stille noget op over for aksemagterne Italien, Tyskland og Japan.

FN blev med vilje opbygget med institutionelle 'checks og balances' i sikkerhedsrådet, så dette ikke kunne ske igen. Men realpolitik kom tilbage under den kolde krig, som svækkede multilateralismen betydeligt. Desuden har FN og dets sikkerhedsråd kraftigt brug for reformer, da magtforholdene har ændret sig, siden FN blev undfanget midt under Anden Verdenskrig af USA og de andre sejrende magter.

Trumps angreb på multilateralismen er måske et af de værste, vi har set, fordi han stort set kun giver nationale beslutninger legitimitet. I modsat retning peger videnskaben på, at fælles løsninger skal til for at rede kloden. Og menneskeheden har ryggen mod muren med hensyn til klima, energi og andre ressourcer, forurening, globale demografiske og socioøkonomiske udfordringer osv. Så vi overlever næppe uden en form for multilateralisme.

Desværre må vi umiddelbart slå koldt vand i blodet, da det er hurtigere og nemmere at rive ned end at bygge op, især internationale institutioner og konventioner.

Vi overlever uden tvivl Trump, men for at udbedre den skade, der er forvoldt, er vi nødt til at forberede den 'multilaterale genopbygning' allerede nu, præcist som man gjorde med FN under kaosset i Anden Verdenskrig. Hvem kan gøre dette, og hvem har i øjeblikket den største interesse i det langsigtede multilaterale perspektiv?

Hvis vi låner den lidt frække stil fra Bill Clintons kendte valglogan, kunne man svare: "It's the European Union, stupid". USA har efterladt et historisk vakuum, som EU burde udnytte. Faktisk er mange EU-ledere allerede på det rette spor. Her er et par eksempler:

- "Vi er her i FN for at sige, at den multilaterale tilgang ikke er død – det er faktisk den eneste chance vi har for at for forme planetens fremtid på en måde, der er acceptabel for alle de involverede parter" (Jean-Claude Juncker på pressekonference i New York, 23. september 2018).
- "På et tidspunkt, hvor vores kollektive [internationale] system slår revner, må jeg sige, at vi faktisk aldrig har haft mere brug for det". "Nationalisme leder altid til nederlag". (Emmanuel Macron, FN-generalforsamling 25. september 2018).
- "Det [Trumps indlæg] handlede om, at Amerikas interesser går forud for alt andet, og så længe man ikke krydser deres spor først, så må man



gøre, hvad man vil. Som verdens rigeste land og som den frie verdens leder mener jeg, at man har et ansvar for at se ud over egne grænser. Men der oplevede jeg et fravær af ledelse” (Lars Løkke Rasmussen til Ritzau, efter Trumps tale ved FN-generalforsamlingen 25. september 2018, citeret i *Politiken* 26. september 2018).

Men ud over de bevingede ord kræves der ekstraordinær intern enighed, mod og handlingsvilje, før EU for alvor kan sætte sig i spidsen for en

effektiv reformproces i FN og en genstyrkelse af de multilaterale organer, der selvom de aldrig bliver perfekte, dog stadig er det bedste svar på at redde verden og kloden fra utallige trusler og udfordringer, der på ingen måde kan udlægges som ‘fake news’.

EU er ligeledes bedst placeret til at forsvare de næsten 70-årige universelle menneskerettigheder, som vi også har stærkt brug for i Europa.

○○○