

LEDER:

USA skal tilbage i førersædet

Af Charlotte Flindt Pedersen

De Forenede Nationer og den regelbaserede verdensorden kan ånde lettet op – Joe Biden som USA's præsident er den bedste gave til 75-årsfødselaren.

I de tidlige morgentimer dansk tid efter det amerikanske præsidentvalg så det et kort øjeblik ud, som om Trump havde kurs mod sin anden præsidentperiode. Med udsigten til endnu fire år med Donald Trump som leder af verdens mægtigste land stod det pludselig lysende klart for mig – og sikkert mange andre – at det var et dystopisk og uforudsigeligt scenarie, ikke mindst for det internationale samarbejde og den regelbaserede verdensorden. Når verdens demokratier de sidste fire år har set til USA for en leder af den frie verden, synes Trump at have været med på det andet hold og givet frit lejde til autokrater, mens han har vist foragt for demokratiet.

Recep Tayyip Erdogan og autokraterne i EU har vejret morgenluft og er blevet styrket af Trumps retorik, senest illustreret ved Erdogans enegang og verbale angreb på allierede i NATO. USA's tilbagetrækning fra FN under Trump-administrationen har været en åben invitation til konkurrerende magter, især Kina, til at udøve større indflydelse. Stærke stater ønsker større indflydelse på FN's institutioner og på internationale politiske og økonomiske beslutninger. I 2019 blev Kinas kandidat til posten som generalsekretær for FAO, FN's fødevarer- og landbrugsorganisation, Qu Dongyu, udpeget med støtte fra den afrikanske gruppe i FN, og både den franske kandidat og den amerikanskstøttede kandidat fra Georgien blev stemt ned. Det er første gang, at et land med en kommunistisk ideologi har besat denne post.

Den regelbaserede orden har mistet sin kraft og bliver udfordret af nye stormagter med regionale ambitioner som

Charlotte Flindt Pedersen (f. 1965) er direktør for Det Udenrigspolitiske Selskab og ansvarshavende redaktør for *Udenrigs*. Hun er cand.mag. i østeuropastudier og samfundsfag med speciale i minoritetsstudier fra Københavns Universitet. Hun har en lang karriere bag sig på Institut for Menneskerettigheder, hvor hun blandt andet har været international chef.

Kina i Sydøstasien, Rusland og Tyrkiet i MENA-regionen, fordi USA har trukket sig fra det globale lederskab. Det er derfor afgørende, at Joe Biden og USA kan genskabe tilliden til USA som en stærk magt, der våger over en regelbaseret international orden, som både de stater, der er på vej opad i det internationale hierarki, accepterer og agerer i, og som også de øvrige lande kan se sig selv i.



Det er svært at overvurdere USA's rolle i og betydning for FN.

'America alone'

Dystopi og kaos er indtil videre afblæst. Joe Biden vandt og bliver USA's præsident, i hvert fald de næste fire år. Han er fra sine mange år i politik, og senest som vicepræsident under Barack Obama, i den grad klar over, hvad der er på spil for demokratiet som styreform og fælles forståelsesramme.

Det er svært at overvurdere USA's rolle i og betydning for FN. Under amerikansk ledelse mødtes 51 stater i San Francisco 26. juni 1945 og underskrev FN-pagten. Sidenhen sikrede USA FN's menneskeretlige og humanitære fundament ved at stå i spidsen for arbejdet med Verdenserklæringen om Menneskerettighederne og vedtagelsen af Genevekonventionerne.

Økonomisk yder Washington det største bidrag til FN's samlede budget, og USA er hjem for FN's hovedkvarter i New York. Politisk er USA ét ud af fem permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd, den regelbaserede verdensordens øverste enhed, udtænkt, forankret og præget af USA. Når USA bakker op om FN, låner USA politisk legitimitet til FN og dets operationer

og organisationer og bestyrker FN i sin globale relevans. Derfor er FN's kompetence til at realisere de opgaver, som er beskrevet i FN-pagten, ofte direkte afhængig af, hvem der sidder i Det Hvide Hus.

Alle på hinanden følgende amerikanske administrationer frem til 2016 har med skiftende styrke bakket op om den multilaterale arkitektur skabt efter 1945, men også betragtet den regelbaserede verdensorden som en måde at projicere amerikansk magt og geostrategiske interesser på.

Trump-administrationen, derimod, har brudt med denne ellers kontinuerlige konsensus. Siden 2017 er den amerikanske udenrigspolitik blevet mere transaktionel og merkantil med større vægt på suveræniteten og mindre fokus på alliancer. *America First*-doktrinen kaldes af nogen 'America Alone'-doktrinen. Trump-administrationen har set en regelbaseret verdensorden som begrænsende snarere end en vej til at fremme og forvalte amerikanske nationale interesser. Det afspejler sig i handlinger, som at USA undlod at udpege dommere til verdenshandelsorganisationen WTO's appeldomstol, så den ikke længere er operationel. Dette bygger på en opfattelse af det internationale system som primært værende en konkurrence mellem stater i et nulsumsspil. Ifølge denne opfattelse giver internationale traktater for meget autoritet til udenlandske stater og internationale organisationer og fjerner magt og autoritet, der i stedet burde tilhøre indenlandske politiske institutioner. For dem, der har denne opfat-

telse af folkeretten, er næsten enhver begrænsning for meget, selvom den er helt frivillig og tilbagekaldelig, og selvom aftalerne er fordelagtige for alle parter.

FN-skepsis er en afvigelse

Det skal dog retfærdigvis siges, at Trump ikke har været helt så fjendtlig stemt overfor FN, som han for eksempel har været i forholdet til NATO. Dette tilskrives blandt andet den markante tidligere amerikanske FN-ambassadør Nikki Haley samt FN's generalsekretær António Guterres, der siden sin tiltrædelse har brugt det meste af sin tid og energi på at opretholde en god forbindelse til Det Hvide Hus og Kongressen. Trump-administrationen har, ligesom tidligere amerikanske administrationer, snævert udnyttet de områder af FN, der direkte fremmede USA's og Trump-administrationens interesser.

USA har presset på for at reducere både FN's generelle budget og budgettet til de fredsbevarende operationer. Ligeledes har amerikansk finansiering været betinget af, hvorvidt specifikke

USA har trukket sig fra Menneskerettighedsrådet og WHO midt i en pandemi, og dermed afskrevet sit lederskab på de områder.

FN-organisationer er i konflikt med Trumps republikanske partis konservative værdier – for eksempel trak USA støtten til FN's befolkningsfond på grund af spørgsmålet om familieplanlægning og abort. Det er desuden velkendt, at Trump har trukket USA ud af Parisaftalen om klimaforandringer,

fordi at han forfægter, at klimaforandringerne er menneskeskabte.

Hvor USA i 1946 stillede sig i spidsen for at forankre menneskerettigheder som én af FN's tre hovedretninger, har USA trukket sig fra Menneskerettighedsrådet og verdenssundhedsorganisationen WHO midt i en pandemi, og dermed afskrevet sit lederskab på de områder.

Spørgsmålet er, om dette skift i USA's udenrigspolitik overfor FN under Trump-administrationen markerer en afvigelse i amerikansk udenrigspolitik, eller om det er den nye normal.

Meget tyder heldigvis på, at det er en afvigelse. I en artikel i *Foreign Affairs* i april 2020 fremlægger Biden sit bud på en kommende udenrigspolitik: Efter hans mening skal USA igen påtage sig et globalt lederskab, men han erkender også, at USA's indflydelse i verden er under forandring, og han bliver nødt til tage udgangspunkt i verden, som den er i januar 2021. Videre er hans opfattelse, at det bliver en enorm opgave at indhente det tabte. Han skal genopbygge tilliden til USA og USA's legitimitet som en global aktør, samtidig med at den legitimitet afhænger af USA's styrke som demokrati, som nu skal repareres. USA kan paradoksalt nok ikke længere alene

sætte dagsordenen i det multilaterale system, som landet har været så afgørende i at skabe.

Biden understreger derfor, at USA fremover vil være afhængig af en international alliance af demokratier som modvægt til Kina. Ligeledes skal USA's diplomati styrkes til at kunne vareta-

ge det internationale samarbejde på alle de områder, som er blevet forsømt under Donald Trump. Joe Biden har erklæret, at USA skal tilbage i arbejdet med Parisaftalen, og han annullerer USA's udtræden af WHO. Det er i hvert fald en god start.

USA er stadig en supermagt, men også en af vores nærmeste allierede. Vi har derfor en stor og legitim interesse i, hvordan præsidenten vil forvalte og fortolke USA's rolle i verden, ikke mindst i forhold til FN og den regel-

baserede verdensorden. Det er derfor i vores vitale interesse at sørge for tydeligt at kommunikere vores ønsker på dette område og træde i karakter som ligeværdige samarbejdspartnere. For at styrke USA, for eksempel i relationen til Kina, er det vigtigt, at vi i EU indgår i et tættere samarbejde med USA, og at vi for at støtte USA på nogle områder går foran og viser vejen.

○○○