

# USA må ikke opgive FN

Af **Kristine Lee**, *Foreign Affairs*

## Når Amerika trækker sig, vinder Kina.

Denne uge (skrevet 24. september, red.) afholder FN's Generalforsamling sin første virtuelle samling af verdensledere nogensinde. Det har været en kompliceret begivenhed for Washington. I sin indspillede tale til generalforsamlingen tirsdag hudflettede den amerikanske præsident Donald Trump Kina for ikke at være i stand til at begrænse spredningen af det nye coronavirus til resten af verden. Men utilstrækkelighederne i hans egen administrations håndtering overskyggede hans budskab. Trump-administrationen har fået USA til at vende sig indad og trække sig tilbage fra FN, senest ved drastisk at trække sig tilbage fra Verdenssundhedsorganisationen (WHO) under pandemien.

I juni forklarede den nationale sikkerhedsrådgiver Robert O'Brien, at USA gjorde en ende på forholdet til WHO, fordi agenturets "svar på pandemien viste, at det er tæt knyttet til Kina." Administrationen hævder at stå over for et binært valg mellem enten at trække sig tilbage fra eller samarbejde med FN-agenturer, der ligger under for autoritære interesser. Men det er en falsk dikotomi.

Amerikanske nedskæringer tjener kun til at styrke Kina. Beijing er ivrig efter at udvide sin indflydelse på verdensscenen for at tjene sine egne snævre

interesser, og amerikansk tilbagetrækning har skubbet de trængte FN-agenturer yderligere ind i Kinas bane og i sidste ende gjort verden mindre imødekommende over for amerikanske interesser. I stedet for at trække sig tilbage, bør USA bruge omhyggeligt kalibrerede økonomiske incitamentter til at fremme reformer mod en dagsorden, der er mere i tråd med dets interesser og værdier. En sådan tilgang ville gøre det muligt for Washington at sløve Kinas voksende indflydelse, hvor det er nødvendigt, og til at sætte retningen for FN-agenturer, begyndende med WHO.

## Uenighed fører til fald

Meningsmålinger antyder, at den amerikanske offentlighed generelt har et positivt syn på FN, og en undersøgelse fra 2020 viste endda, at mere end 70 procent af amerikanerne støtter en genindtræden i WHO. Men visse politikere har sået tvivl om nyttigheden af et amerikansk engagement. Allerede før pandemien – og især siden det amerikanske præsidentvalg i 2016 – har forskere, inklusive Stewart Patrick på denne avis' sider (*Foreign Affairs*, red.), spildt tønner af blæk på at diskutere de præcise definitioner, den fremtidige retning, og den kommende opløsning af den liberale internationale verdensorden, som FN er indbegrebet af.

Under valgkampagnen i 2016 fordømte Trump mindeværdigt ”globalismens falske sang” og lovede at afvise de ”internationale unioner, der... trækker Amerika ned.” I overensstemmelse med denne opfattelse udarbejdede Trump-administrationen helt i sin begyndelse en bekendtgørelse om at skære amerikanske indbetalinger til FN med så meget som 40 procent og hævdede, at sådanne investeringer ikke tjente de amerikanske skatteyderes interesser.

Præsidentens tilhængere i senatet gentog denne opfattelse. Som det lød fra Rob Portman, den republikanske senator fra Ohio: ”Når alle vores skatteydere betaler cirka 22 procent af FN-budgettet, tror jeg, de forventer at se en mere effektiv organisation, der er mere objektiv og mere i tråd med vores værdier.”

I 2016 argumenterede senator Lindsey Graham, republikaner fra South Carolina, ligeledes: ”Hvis man ikke kan vise det amerikanske folk, at internationale organisationer kan være mere ansvarlige, vil der ske et brud.”

Trump-administrationen har sat sig for at omsætte denne impuls til politik. Men hvis USA trækker sig ud af FN-agenturer uden at have klare alternativer på plads, vil verden i sidste ende blive mere fjendtlig over for amerikanske værdier og interesser. Dette scenarie har udfoldet sig i realtid, måske ingen steder på mere alarmerende vis end i WHO.

### **Et eksempel til skræk og advarsel**

Sammenlignet med USA har Beijing ydet meget mindre økonomiske bidrag

til De Forenede Nationer og har langt færre diplomatiske midler. Men Kina har vist, at det ved, hvordan man bruger den indflydelse, det besidder, meget mere strategisk og ofte mere skruppelløst, end USA er villig til at gøre.

Tag WHO. USA har historisk været WHO's største bidragsyder og tegnet sig for cirka 15 procent af agenturets budget i modsætning til Kinas kun 0,2 procent. Men i 2017 blev den Beijing-støttede kandidat Tedros Adhanom Ghebreyesus valgt til generaldirektør for WHO. Efter at han var tiltrådt, gentog Tedros Beijings opfordring til en ’Sundhedens Silkevej’, som ville bringe kinesiskstøttet sundhedspleje til udviklingslande.

**Kina har vist, at det ved, hvordan man bruger den indflydelse, det besidder, meget mere strategisk og ofte mere skruppelløst, end USA er villig til at gøre.**

Dette forår støttede USA Taiwans anmodning om optagelse i WHO's Verdenssundhedsforsamling med den begrundelse, at øen havde præsteret et af verdens mest succesrige svar på COVID-19-pandemien – men WHO bøjede sig for det kinesiske pres for at udelukke Taipei fra mødet.

USA annoncerede formelt dets tilbagetrækning fra WHO i juli 2020 og styrkede derved yderligere Kina og dets autoritære indflydelse. Kina meddelte straks, at det ville donere 2 milliarder dollars til FN til bekæmpelse af COVID-19 og udråbte sig selv som ”forsvarer af den internationale orden”. Zhao Lijian, en talsmand for det kinesiske udenrigsministerium, glædede sig over, at Kina havde bidraget til ”globalt folkesundhedssamarbejde som et an-

svarligt større land”, mens USA ”løber fra sit ansvar og underminerer global solidaritet i bekæmpelsen af virussen.”

Kina sidder på organisationens pengekasse og er uden modstand fra amerikansk ledelse, og er således nu i en position hvor det kan udøve upassende indflydelse over angiveligt uafhængige WHO-ledede undersøgelser af virusens oprindelse. WHO-eksperter, der udfører undersøgelsen, har endnu ikke besøgt Wuhan, der i vid udstrækning anses for at være det oprindelige epicenter for pandemien, hvilket fremmer bekymringer over undersøgelsens nøjagtighed, og om den muligvis ligger under for kinesiske interesser.

Samtidig med at Beijing benytter lejligheden til at lede multilateral sundhedsforvaltning, kan de også bruge WHO til at tvinge FN-medlemslande til at støtte sine interesser. I september afslørede WHO en global plan for vaccineudvikling og distribution – som hverken Kina eller USA har godkendt. Beijing kan måske slå USA og dets allierede i kapløbet om at udvikle en COVID-19-vaccine. Med en uforholdsmæssig indflydelse over WHO kan Kina derefter bruge fortrinsadgang til sin vaccine som et forhandlingsmiddel til at vinde medlemslandenes støtte til sine holdninger, såsom at isolere Taiwan eller forebygge kritik af dets politik i Hongkong, Tibet eller Xinjiang.

WHO er langt fra det eneste FN-agentur, der er begyndt at hælde mod Beijing – og USA's tilbage-trækning har fremskyndet tendensen.

I 2017 forlod Washington UNESCO. Beijing brugte senere sin nyfundne indflydelse til at få organisationens tilslutning til sit *Belt and Road*-initiativ og til at forsøge at fordoble antallet af kinesiske medarbejdere i agenturet. I 2018 trak USA sig ud af FN's Menneskerettighedsråd. Siden da har Kina i det væsentlige fået Rådets kritik af dets voldsomme krænkelse af menneskerettighederne til at forstumme, herunder massetilbageholdelserne af muslimer i Xinjiang.

Mens Beijing æder sig ind på FN, har USA's tilgang til organisationen i bedste fald været vankelemodig og reaktiv. Washington har dinglet amerikansk finansiering – og truslen om at lukke for hanen – over FN-agenturer, der trodser dets interesser. I oktober 2018 truede Washington med at kappe båndene til Universal Postal Union, et FN-organ, der har til opgave at regulere den internationale posttjeneste, for dets praksis med at give Kina lavere forsendelsesrater end USA. Dette træk, som akkurat blev undgået, ville have udløst en global postkrise. Det ubehagelig hændelsesforløb i WHO antyder, at en sådan taktik bliver mere og mere kontraproduktiv. USA er nødt til at finde en måde at interagere med FN på, som kan fremme dets interesser.

### Stadig en spiller

I maj gav Trump WHO 30 dage til at forpligte sig til ”større væsentlige forbedringer”, hvis ikke USA skulle trække sin finansiering og forlade sam-

**]** Mens Beijing æder sig ind på FN, har USA's tilgang til organisationen i bedste fald været vankelemodig og reaktiv.

arbejdet. Men USA definerede ikke disse forbedringer, endsigte ydede ledelse eller støtte til det økonomisk trængte agentur, der havde til opgave at gennemføre dem.

USA er nødt til at tilbyde FN-agenturer et overbevisende alternativ til autoritære værdier og lederskab, hvis det ønskes, at de skal være mere effektive og mere på linje med dets dagsorden. Positive økonomiske incitament har større sandsynlighed for at tilskynde til reform end hårde ultimatummer, især taget i betragtning at Beijing er klar til at fylde de kister, som USA efterlader tomme.

Washington kunne begynde med at genetablere en del af sin tidligere finansiering til WHO. Derefter kunne USA forpligte sig til årligt at forhøje dette beløb, hvis agenturet overholder visse betingelser: for eksempel genoprettelse af Taiwans observatørstatus ved Verdenssundhedsforsamlingen eller ansættelse af flere amerikanere til at besætte agenturets ledende stillinger. I takt med at WHO opfylder disse benchmarks, bør Washington styrke USA's indflydelse på FN ved at tilskynde private partnerskaber mellem WHO og amerikanske teknologivirksomheder, der udfører projekter relateret til global folkesundhed.

Washington kunne åbent forhandle sådanne incitamentsstrukturer med FN-agenturer og derved tegne en skarp kontrast til Beijings stil med hemmelige aftaler og tvang. Kina uddeler belønninger og truer med gengældelse for at presse regeringer til at støtte sine politikker og dets kandidater til lederstillinger. Derimod bør USA samarbejde med ligesindede lande og FN-ledere for at gennemføre valg til agenturerne mere åbent

og kodificere standarder for gennemsigtighed i deres virksomhed. Det er værd at fremhæve, at først efter at Australien, EU og andre demokratier offentligt lobbede WHO og mobiliserede bred støtte, forpligtede agenturet sig til at foretage en uafhængig undersøgelse af oprindelsen af det nye coronavirus.

USA bør sørge for at besætte de ledige stillinger inden for sin egen regering, der arbejder med FN, og de må fortsætte med at sende højt profilerede embedsmænd og talentfulde diplomater til at repræsentere amerikanske interesser der. Det bør yderligere samarbejde med allierede tidligt i processen for at promovere amerikanskstøttede kandidater til at lede vigtige specialiserede agenturer.

Sådanne foranstaltninger ville ikke udgøre en mirakelløsning, men de ville vise, at USA stadig er en spiller og stadig kan lede. Dermed ville de give Washington en bedre chance for at få indflydelse på resultaterne, end hvis man blot kaster håndklædet i ringet.

*Oversat fra engelsk  
af Ane Dalegaard Hansen  
Først publiceret i Foreign Affairs  
24. september 2020.*

○○○