

Joe Biden mellem to stole

USA er ikke længere verdens altdominerende supermagt, og landet skal nu finde sig til rette i en ny international orden domineret af stormagtsrivalisering. Det har givet anledning til en intens debat i USA imellem to modstridende positioner: Liberal internationalisme og *restraint*.

Af Rasmus Sinding Søndergaard

Verdensordenen gennemgår i øjeblikket et skifte. Det går fra et unipolært internationalt system, der var domineret af supermagten USA, til et system, hvor magten i stedet er spredt mellem flere magtcentre. Det skyldes ikke mindst Kinas opstigning som en økonomisk, teknologisk og militær rival til USA samt en relativ magtfor skydning fra Vesten til det globale syd, men det er også et resultat af USA's egne udfordringer. Den regelbaserede internationale orden, som USA har været den primære bannerfører for siden 1945, er under stigende pres.

FN og andre internationale organisationer er svækkede. Det skyldes ikke mindst Kina og Ruslands forsøg på at underminere ordenen og skabe et internationalt system, der i højere grad tilgodeser deres nationale interesser og værdier. Senest er det blevet illustreret ved Ruslands invasion af Ukraine.

Men USA har også bidraget til at svække ordenen ved at nedprioritere internationalt samarbejde og opsige internationale aftaler samt agere i strid med FN-pagten ved invasionen af Irak i 2003.

Forskydningerne i den globale magtbalance har medført, at USA's strategiske hovedfokus er flyttet fra Europa til Indo-Pacific-regionen, hvor man forsøger at inddæmme Kinas voksende indflydelse.

Samtidigt har USA neddroset sit engagement i Mellemøsten, tydeligst illustreret ved tilbagetrækningen fra Afghanistan. Selvom Ruslands invasion af Ukraine har tvunget USA til at prioritere Europa her og nu, ændrer det ikke på, at fokus på den lange bane er på Asien, i takt med at det globale økonomiske centrum rykker mod øst.

I overensstemmelse med dette skifte er det sikkerhedspolitiske fokus ændret fra terror-

bekæmpelse og *nation-building* til stormagtsrivalisering.

USA's udenrigspolitiske konsensus er brudt sammen

Den nye verdensorden og en tiltagende splittelse internt i USA har medført et opbrud i den tværpolitiske konsensus, der har domineret amerikansk udenrigspolitik i årtier. Siden etableringen af den regelbaserede internationale orden i 1945 har der således været en generel konsensus hen over midten i amerikansk politik, om at USA bør tage lederskab for en verdensorden baseret på demokrati, frihandel og internationale organisationer.

Denne konsensus har selvfølgelig aldrig stået uimodsagt, og der har altid været plads til betydelige nuanceforskelle indenfor den overordnede ramme. Men den har ikke desto mindre gjort sig gældende på tværs af skiftende administrationer under Den Kolde Krig og i årtierne efter. Det er ikke længere tilfældet.

Med sin *America First*-agenda præsenterede Trump en anden vision for amerikansk udenrigspolitik, der brød med centrale aspekter af den hidtil dominerende konsensus. Trump nedprioriterede demokrati og menneskerettigheder til fordel for tilnærmelser til autokrater. Han underminerede frihandel med handelskrige og protektionisme. Han tog afstand fra internationale organisationer og multilateralt samarbejde til fordel for bilaterale relationer. Og helt fundamentalt satte Trump spørgsmålstejn til USA's lederskab af den regelbaserede internationale orden.

Både sloganet *America First* og den vision, det repræsenterede under Trump, har dybe rødder i amerikansk historie. Men visionen har aldrig tidligere indtaget en så fremtrædende rolle, som den gjorde under den forhenværende præsident.

Trumps *America First*-agenda afspejler også en voksende utilfredshed med USA's udenrigspolitik i den amerikanske befolkning. Amerikanerne sætter i stigende grad spørgsmålstejn ved den måde, hvorpå USA har ledet den regelbaserede internationale orden i de seneste årtier,

herunder til tab af arbejdspladser på grund af globalisering og upopulære og langstrakte krige. Der er derfor ingen grund til at tro, at denne vision forsvinder med Trump.

Liberal internationalisme vs. *restraint*

Sammenbruddet i den udenrigspolitiske konsensus kommer også til udtryk i det udenrigspolitiske establishment. Her diskuteres der i disse år intenst, hvordan USA skal tilpasse sig en ny verdensorden domineret af stormagtsrivalisering.

Lidt fortegnet kan man destillere debatten til to grundpositioner – som begge indeholder mange nuanceforskelle.

Den ene position er de såkaldte liberale internationalister. De repræsenterer den hidtidige grundstamme i den udenrigspolitiske konsensus, der nu er i opbrud. Og de taler for at tilpasse denne konsensus til den nye virkelighed med stormagtsrivalisering mellem USA og Kina.

Ifølge dem bør USA fortsat påtage sig lederskabet af den regelbaserede internationale orden og søge at opretholde sin globale magtposition. De ser en direkte sammenhæng mellem styrkelsen af liberale demokratiske værdier og USA's nationale interesser.

På baggrund heraf ser de også stormagtsrivalisering mellem USA og Kina som en værdikamp mellem demokrati og autokrati. De liberale internationalisters position dominerer på den politiske midte og omfatter såvel moderate demokrater som republikanere, selvom de foretrækker forskellige versioner af tilgangen. I opposition til de liberale internationalister står en løs koalition af progressive, realister og libertarianere. De er samlet omkring en position, der kaldes *restraint* (tilbageholdenhed).

De udgør en broget forsamling med en bred vifte af verdensanskuelser og ideologier. Men de deler den grundlæggende opfattelse, at USA bør opgive at fastholde sin globale dominans gennem militær magt og i stedet føre en mere tilbageholdende udenrigspolitik og fokusere på at løse hjemlige problemer.

Som konsekvens heraf må USA acceptere, at andre stormagter udøver en større indflydelse på den internationale scene.

Modstandere kritiserer ofte fortalernes for *restraint* for at være isolationister. De fleste af dem advokerer dog ikke for en total tilbage-trækning fra verden, men blot en mindre militariseret internationalisme. Politisk spænder *restraint*-koalitionen i sin mest generelle version fra venstrefløjen i det Demokratiske Parti til libertarianere og Trumpister i det Republikanske Parti.

The Quincy Coalition

Der er med andre ord ikke tale om en fasttømret blok, men derimod grupper, der trods klare politiske modsætninger er forenet i deres kritik af den konsensus, der i mange år har domineret amerikansk udenrigspolitik.

De to positioner har ligget i mere eller mindre åben krig med hinanden i de seneste år. Konflikten tog til, efter at to fremtrædende liberale internationalister, John Ikenberry og Daniel Deudney, i sommeren 2021 udgav artiklen *Misplaced Restraint: The Quincy Coalition Versus Liberal Internationalism* i tidsskriftet *Survival*. Her angreb de to forfattere i skarpe vendinger *restraint*-agendaen for at skade amerikanske interesser og underminere liberale værdier.

Samtidig påstod de, at *restraint*-agendaen grundlæggende var Trumpistisk, hvorimod deres egen liberale internationalisme flugtede med Biden-administrationen. Betegnelsen 'The Quincy Coalition' refererer til en ny tænketank, The Quincy Institute for Responsible Statecraft, der siden 2019 har advokeret for en fundamental gentænkning af USA's udenrigspolitik, der skal gøre op med den globale militære tilstedeværelse.

Jeg var selv på feltarbejde i Washington DC, da artiklen udkom, og jeg husker tydeligt, hvordan den skabte stor røre blandt det udenrigspolitiske establishment i tænketankmiljøet. Ikke overraskende affødte artiklen kontante modsvar fra fortalere for *restraint*, der tog afstand fra karakteriseringen af deres position. Kampen illustrerer tydeligt, hvordan den uden-

rigspolitiske konsensus er i opbrud og USA's rolle i verden i disse år for alvor er til debat.

Joe Biden: Liberal internationalist med elementer af *restraint*

Ikenberry og Deudney's pointe om at den liberale internationalisme flugter med Biden-administrationen, er grundlæggende korrekt.

Bidens budskab om, at USA er tilbage efter Trumps *America First*-agenda, er en hensigtserklæring om, at landet igen ønsker at tage lederskab for den regelbaserede internationale orden og bakke op om de liberale værdier, den er baseret på. Det har stået klart, siden Biden som præsidentkandidat forfattede en artikel i tidsskriftet *Foreign Affairs* med titlen *Why America Must Lead Again*, som er blevet bekræftet gentagende gange blandt andet i Den Midlertidige Nationale Sikkerhedsstrategi fra 2021.

Men der er dog ikke blot tale om en tilbagevenden til tiden før Trump. Biden-administrationen forsøger i stedet at tilpasse en revideret liberal internationalisme til den nye verdensorden, hvor USA stadig er fremtrædende, men mindre dominerende.

I erkendelse af USA's relative magttab og de betydelige hjemlige udfordringer har Biden således anlagt en mere ydmyg tilgang til amerikansk lederskab. Man prioriterer det multilaterale samarbejde og den regelbaserede internationale orden i overensstemmelse med den liberale internationalisme, ikke kun forbi man anser det for at være i USA's interesse, men fordi man erkender, at det er en nødvendighed i en verden, hvor USA ikke kan løfte opgaven alene.

Biden tillægger også liberale demokratiske værdier stor betydning, og han ser dem som nært forbundne med USA's nationale sikkerhedsinteresser – hvilket er i overensstemmelse med liberal internationalisme. Stormagtsrivaliseringen med Kina og Rusland fremstilles som en del af en global værdikamp mellem demokrati og autokrati. Både krigen i Ukraine og en potentiel konflikt med Kina over Taiwan præsenteres som en del af denne værdikamp.



Men Bidens forsvar for demokratiet er mere ydmygt end i den traditionelle liberale internationalisme. Biden har erkendt, at USA's eget demokrati er i en alvorlig krise og har blandt andet med sit topmøde Summit for Democracy understreget, at værdikampen også skal kæmpes på hjemmefronten.

Biden-administrationens udenrigspolitik reflekterer således en mere ydmyg tilgang til USA's rolle i verden, der delvist imødekommer kritikken fra *restraint*-agendaen. Desuden harmonerer beslutningen om at afslutte den længste krig i USA's historie med tilbagetrækningen fra Afghanistan med *restraint*-anbefalingen om at stoppe de såkaldte *forever wars*. Biden har også afholdt sig fra at indlede nye krige og tydeligt erklæret, at USA er færdig med *nation-building*.

Han har dog på ingen måde tilbagerullet USA's globale militære tilstedeværelse, som fortalerne for *restraint* anbefaler. Tværtimod har han øget militærbudgettet og er gået langt i forhold til at støtte Ukraine i krigen mod Rusland.

USA er tvunget til at gentænke sin udenrigspolitik i en ny verdensorden domineret af stormagtsrivalisering. Biden-administrationens udenrigspolitik afspejler denne realitet, men det er fortsat mere uklart end længe, hvilket USA vi får at se på den internationale scene i de kommende år.

Rasmus Sinding Søndergaard er seniorforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier. Hans forskning omhandler amerikansk udenrigspolitik med særlig fokus på demokrati, menneskerettigheder, diplomati og transatlantiske relationer.



Foto: Nick Tsybenko / Unsplash