

# Diplomati bag pigtråd og i pansrede køretøjer. Et case-studie fra Afghanistan og Pakistan

Jesper Møller Sørensen, politisk direktør, Udenrigsministeriet,  
jessor@um.dk

Danske diplomater udsendes i dag oftere til hardship-poster, hvor vilkår og udsendelsesforhold kan være markant anderledes end på normale poster. En del af dagligdagen foregår bag betonmure, pigtråd, i pansrede køretøjer og omringet af livvagter. På trods af forskellene i vilkår og arbejdsmetoder er formålet og selve indholdet af arbejdet ofte helt sammenfaldende med det, der gør sig gældende på almindelige poster. Opdyrkning af relevant netværk er helt centralt. Samtidig tvinger de vanskeligere omgivelser hardship diplomaterne til at være innovative og kreative. Public Diplomacy – og særligt anvendelsen af sociale medier – er en genvej til at kommunikere med lokalbefolkningen, som man ikke altid kan komme i nærheden af. Bistand til danske virksomheder, der ser betydelige kommercielle muligheder på trods af de store udfordringer, vejer tungere. For den danske udenrigstjeneste har hardship-ambassaderne også krævet ændringer. Tjenesten har gennemgået en professionalisering, har vist sig innovativ og tilpasset sig de nye udfordringer. I dag står udenrigstjenesten samlet set bedre rustet til at udsende diplomater til hardship-ambassader.

Det er ikke nyt, at danske udenrigspolitiske indsatsere foregår i lande, hvor levevilkårene er vanskelige. Det er heller ikke nyt, at danske diplomater gør tjeneste i lande, hvor forholdene sikkerheds- og sundhedsmæssigt er vanskelige.

Til gengæld er det nyt, at danske ambassader åbner i – og diplomater udsendes til – deciderede krigszoner, skrøbelige stater eller

lande, hvor terrortruslen vurderes høj også mod danske personer og interesser. Med alt, hvad deraf følger af pigtråd, livvagter, pansrede køretøjer, sikkerhedsovervågning og begrænsninger i bevægelsesfriheden.

Danmark har de seneste 10 år åbnet ambassader i hovedstæder som Bagdad (Irak), Kabul (Afghanistan) og Abuja (Nigeria). Danske diplomater, som har været udsendt som rådgivere til f.eks. Helmand i Afghanistan, har levet under sikkerhedsmæssigt endnu vanskeligere vilkår. Den danske ambassade i Islamabad (Pakistan) er ikke ny, men særligt siden terrorangrebet på ambassaden i juni 2008 er der også her taget en række sikkerhedsmæssige tiltag for de udsendte medarbejdere, som gør, at ambassaden også i dag er kategoriseret som *hardship*.

Fælles for disse steder er en række særlige vilkår, der præger både arbejdet og udsendelsen. Til ingen af de nævnte ambassader er det muligt at medbringe børn. Medarbejderne gennemgår en række sikkerhedskurser forud for udsendelsen. Diplomaterne testes nu af en krisepsykolog, før udsendelse kan komme på tale. Der er typisk markante begrænsninger i bevægelsesfrihed på selve posten, og udsendelsesperioderne er kortere end ved andre poster.

Hvilke opgaver kan dansk diplomati udrette i de sikkerhedsmæssigt vanskeligste poster? Hvilke danske interesser kan diplomater overhovedet forfølge bag pigtråd og i pansrede køretøjer, hvor de er mandsopdækket af livvagter? Hvor er der ligheder, og hvor er der forskelle fra udsendelser til »normale« poster? Hvordan ser dagligdagen ud, når man er udsendt som *hardship*-diplomat? Og hvordan har den danske udenrigstjeneste tilpasset sig disse nye udfordringer?

Det er nogle af de spørgsmål, jeg vil forsøge at besvare i denne artikel. Udgangspunktet er mine egne erfaringer fra Afghanistan og Pakistan. Jeg var souschef på ambassaden i Kabul i 2010-2011. Efter to år tilbage i hovedkvarteret på Asiatisk Plads i København blev jeg udsendt som Danmarks ambassadør til Pakistan i to år i perioden 2013-2015. Jeg har også mere traditionelle udeposter at sammenligne med: Min første gik til Tyrkiet i 2000-2003, og i perioden 2005-2009 var jeg i Washington D.C.

### **Hardship versus almindelige poster**

Det grundlæggende formål med arbejdet som diplomat på en *hardship*-post adskiller sig ikke fra arbejdet på en almindelig ambassade: Det drejer sig om at fremme danske interesser og værdier. Uanset hvor danske diplomater udstationeres, arbejder de for dansk interessevaretagelse og inden for de rammer og med de ressourcer til rådighed, den givne ambassade nu engang er udstyret med af hovedkvarteret i København.

Det er ikke bare på dette overordnede plan, at der er en lighed med arbejdet på de gængse ambassader. Ambassadens daglige aktiviteter er også et langt stykke hen ad vejen sammenlignelige. Helt grundlæggende skal der opbygges netværk: med regeringen, myndighederne, erhvervslivet, tænketanke, civilsamfund, medier, internationale partnere, de danske virksomheder og mange andre aktører. Det konsulære arbejde med, herunder visum-

udstedelse til, danskere i udlandet er også en del af arbejdet på mange repræsentationer. Hertil kommer driften af en ambassade med budget, vedligeholdelse, personale osv.

Til gengæld kan der være markant forskel på arbejdsprocesserne. I det følgende vil jeg fremhæve nogle af lighederne og forskellene ved at belyse den type af opgaver, som ambassaderne i Kabul og Islamabad typisk er involveret i.

### *Forstå landet og løs opgaverne. Relevante netværk er alfa-omega*

En kerneopgave for udsendte danske diplomater er at analysere og forstå det land, de er udsendt til og at formidle deres viden videre først og fremmest til Udenrigsministeriet, den danske regering og Folketinget. Målgruppen kan dog også bredere: f.eks. den danske offentlighed, danske uddannelsesinstitutioner og dansk erhvervsliv.

Udsendte diplomater indsamler oplysninger, synspunkter og vurderinger om landet ved at konsultere repræsentanter fra mange forskellige dele af samfundet. På den baggrund indberettes løbende hjem til København. Ambassadøren skriver typisk et par ambassadør-analyser årligt om aktuelle emner, f.eks. om et nyligt afholdt valg, ændringer i relationer til nabolandene, eller om landets økonomiske og sociale udvikling. Det særlige ved ambassadør-analyserne er, at de også deles med medlemmer af Folketinget.

I alle lande er det vigtigt for danske diplomater, at de holder tæt kontakt til de væsentligste nationale og internationale aktører. I Afghanistan og Pakistan har lande som USA og UK været særlige centrale magtfaktorer i det sikkerhedspolitiske spor, ligesom FN-organisationerne og EU har spillet en stor rolle i forhold til udviklingsbistanden. Danske diplomater holder derfor tæt kontakt til repræsentanter fra disse lande og organisationer. I Pakistan kan det f.eks. være nyttigt at holde

en særlig tæt kontakt til den indiske ambassade, idet forholdet til nabolandet er særlig vigtig for pakistansk politik.

Et land bliver nogle gange genstand for politisk opmærksomhed i Danmark. Dansk presse kan have særlig fokus på det land, man er udsendt til, eller medlemmer af Folketinget kan have interesse for et bestemt sagskompleks. Her er det vigtigt, at de udsendte diplomater er på bolden. Det kræver opdateret indsigt i aktuelle sager, og nogle gange er der behov for aktiv involvering fra de udsendte danske diplomater.

Eksempelvis besluttede Pakistan i december 2014 at ophæve moratoriet på dødsstraf, hvilket har ført til, at mere end 300 personer i 2015 blev henrettet. Det førte til spørgsmål fra Folketinget til udenrigs- og udviklingsministrene om det danske engagement og dialogen med de pakistanske myndigheder. Svarene på disse spørgsmål skal være faktuelte korrekte, og det er vigtigt at vurdere, hvilke konsekvenser det vil få for Danmarks videre engagement. Ambassaden indsender konkrete oplysninger til besvarelse af spørgsmålene, men de udsendte arbejder også aktivt på at formidle de danske synspunkter, ofte sammen med EU-delegationen, EU-medlemsstater og andre ligesindede 3. lande for at påvirke den pakistanske regerings beslutning.

I den situation trækker man på de netværk, man har skabt gennem årene. Alle kanaler kan være nyttige. Det er ikke kun officielle kontakter til myndighederne, men det kan også være kontakter i det private pakistanske erhvervsliv, som kan have tætte relationer til regeringen. Eller det kan være medierne i landet, som skriver om sagen. Ad den vej prøver man at påvirke regeringen og nogle gange offentlighedens diskussion om emnet.

Når situationen først opstår, kan man ikke nå at opbygge relationerne – de skal være der på forhånd og aktiveres, når det er nødvendigt.

Da afskaffelse af dødsstraf er en højt prioriteret sag for Danmark, valgte ambassaden også at være fysisk til stede i retslokalerne for at signalere vigtigheden af netop denne sag overfor de pakistanske myndigheder.

Kort sagt er tæt kontakt til relevante personer i det land, man gør tjeneste, en vigtig del af arbejdet uanset, hvor man er. Og det er her, at arbejdet på *hardship*-posterne kan blive en udfordring. Mens en dansk diplomat i Washington D.C. kan hoppe på sin cykel og selv køre til et møde i en tænketank, Kongressen eller *National Security Council* ved det Det Hvide Hus, vil en tilsvarende dansk diplomat i Kabul blive transporteret i et pansret køretøj med skudsikre ruder og være mandsopdækket af op til flere livvagter. Det kræver masser af planlægning. Nogle gange bliver møderne aflyst, hvis sikkerhedsteamet vurderer, at kørslen ikke skal finde sted. Meget er logistisk vanskeligere.

Mange udsendte diplomater oplever også, at der opstår relevante netværk, ganske enkelt fordi man lever og opholder sig i et land. Forældre møder hinanden på børnenes skole, til en koncert eller på en restaurant ude i byen. Den slags netværk er vanskeligere på *hardship*-posten, hvor det hele skal planlægges og aftales. Til gengæld kan de sociale netværk på *hardship*-posterne være anderledes intense. Opgaven kan være den samme, men processen og rammerne er forskellige.

#### *Besøg hjemmefra*

Stort set alle danske ambassader oplever, at de til tider bruger forholdsvis megen tid på at arrangere besøg: Ministre, folketingsudvalg, erhvervsdelegationer eller andre prominente personer og netværk. Selvom besøget kan være arbejdskrævende, er det en opgave, som ambassader ofte er glade for. Eksempelvis kan besøg af repræsentanter for den danske regering åbne dørene op til de mest indflydelsesrige personer i det land, hvor diplomaterne arbejder – og den synlighed

kan bruges aktivt og positivt, når ministerbesøget er overstået. Den slags besøg kan skabe fokus i Danmark på »deres« land.

I sammenligning med besøg til andre poster kan det være en særlig udfordring at arrangere ministerbesøg i *hardship*-lande. Det skyldes en højere trusselsvurdering, og et besøg kræver ikke blot de almindelige – grundige! – forberedelser, som ethvert ministerbesøg vil forudsætte. Forberedelserne sker ofte i dyb fortrolighed, hvor der kan være forbud imod at kommunikere med nationale partnere om tid og sted. Hvis en dansk minister skal lancere et nyt udviklingsprogram, vil ambassaden først meget sent kunne oplyse det til offentligheden af frygt for, at ikke-venlige grupper skulle få kendskab til begivenheden.

Særligt i årene 2009-2012 blev der gennemført et stort antal ministerbesøg til Afghanistan. Hvert år aflagde statsministeren, udenrigsministeren, udviklingsministeren og forsvarsministeren mindst ét besøg, idet Afghanistan blev set som en særlig stor dansk udenrigspolitisk satsning. Det var mildest talt ikke let at skulle booke et besøg hos præsident Karzais protokolchef, når det skulle holdes hemmeligt, hvem gæsten var, og hvornår besøget fandt sted. Så måtte man tale lidt i kodesprog og angive, at en meget særlig gæst nok ville troppe op, så det kunne være fint, hvis præsidentens kalender blev holdt fri.

Hendes Majestæt Dronning Margrethe besøgte i marts 2011 de danske soldater udstationeret i Helmand-provinsen. Det var i særklasse en udfordrende opgave at arrangere et besøg af HM Dronningen, som stort set ingen måtte vide noget om. Der var så stort hemmelighedskræmmeri om besøget, at kun to udsendte medarbejdere kendte til besøget, indtil kort tid før det blev gennemført. Besøget havde tydeligvis også gjort stort indtryk på HM Dronningen. Da jeg et par år senere var i audiens for at takke for udnævnelsen som ambassadør til Pakistan, talte hun i meget po-

sitive vendinger om den oplevelse, det havde været at aflægge besøg i Helmand.

*Støtte til dansk erhvervsliv. Store udfordringer er også lig nye muligheder*

Fremme af danske erhvervsinteresser er en opgave, som danske ambassader i stigende grad har påtaget sig de seneste 10-20 år. Ikke overraskende er det en opgave, som ambassaden i Kabul ikke bruger mange ressourcer på. Det er begrænset, hvor mange danske virksomheder der ser Afghanistan som et interessant marked.

Her forholder det sig anderledes med Pakistan, som er et glimrende eksempel på, at store udfordringer også kan være lig med nye muligheder. Kort sagt efterspørger Pakistan i stigende grad løsninger på en række af de områder, hvor dansk erhvervsliv står allerstærkest og har noget at tilbyde: vedvarende energi, sundhed, vandteknologi osv. Også den nye danske ambassade i Nigeria er blevet åbnet med det eksplicite formål at bistå de danske virksomheder.

Da Pakistan er et nyt og vanskeligt marked for de fleste, har det i første omgang drejet sig om at skabe synlighed for de produkter og løsninger, som de danske virksomheder leverer. Her kan en dansk ambassade bistå med Kongekrone og i nogle tilfælde måske ambassadørens eller andre udsendtes tilstedeværelse, hvilket giver et særligt »stempel« i de lokales øjne.

Når en ambassade arbejder med flere af redskaberne i den udenrigspolitiske værktøjskasse på samme tid, kan det i sig selv skabe synergi og merværdi. Danmarks indsats i Freds- og Stabiliseringsprogrammet i Pakistan har f.eks. været med til at skabe interesse for og troværdighed omkring danske løsninger indenfor vedvarende energi hos landets sikkerhedsmyndigheder. Her er ambassadens brede netværk med til at åbne muligheder for

danske virksomheder, som ellers ikke ville have haft adgang.

Én af de services, som danske virksomheder efterspørger i forhold til Pakistan, er vejledning om sikkerhedssituationen. For mange danske virksomheder har Pakistan længe været et »no-go«-land, fordi man har haft en opfattelse af, at der er en konkret trussel i hele landet mod danske interesser. Det billede har i realiteten været mere nuanceret. En rolle for ambassaden har her været at have en dialog med virksomhederne om, hvor det er muligt at rejse, og – hvis virksomheden vælger at gøre det – hvilke forhåndsregler man i givet fald skal tage på sikkerhedssiden.

Ambassaden har aktivt formidlet de muligheder, som det pakistanske marked udgør for dansk erhvervsliv. Der har været afholdt en række erhvervsarrangementer i Danmark med fokus på det pakistanske marked. Der er oprettet et handelskammer i Pakistan, som inkluderer danske virksomheder og deres pakistanske partnere. Og i det arbejde er det vigtigt at være helt ærlig om sikkerhedssituationen i landet. Til syvende og sidst er det virksomheden selv, der må gøre op, om det er umagen, indsatsen og risikoen værd.

I 2014 gennemførtes det første danske erhvervsfremstød nogensinde til Pakistan i et samarbejde mellem Dansk Industri og ambassaden. Tre af de deltagende danske virksomheder har efterfølgende engageret sig i Pakistan. Samme år bistod ambassaden Vestas med at holde deres første store *road-show* i Pakistan, som nu har medført, at verdens største vindmølleproducent har indgået aftaler med provinsregeringerne i både Sindh og Punjab om kommende vindmølleparker. For en virksomhed som Vestas, der i opstartsfasen ikke selv havde ansatte i Pakistan, kunne ambassaden fungere som forlænget arm. Desuden kunne ambassadøren bidrage til at åbne dørene for landets vigtigste beslutningstagere, som i Pakistan træffer de overordnede

beslutninger relateret til energiprojekter og -politik.

*Public Diplomacy er en genvej til de kredse, man ikke kan besøge selv*

Et af de områder, hvor den danske udenrigstjeneste har gennemgået den største omvæltning i de seneste årtier, er i forhold til åbenhed og kommunikation. Udenrigstjenesten blev tidligere anset for at være en lukket organisation – i hvert fald hvis man ikke var udenrigsminister. I dag anses det som både legitimt og nødvendigt at kommunikere offentligt om, hvad Danmark står for, hvad vi repræsenterer, og hvorfor vi nu engang er involveret i de aktiviteter, som vi er. Det gælder også i stigende grad på de vanskelige poster.

Anvendelse af de sociale medier kan være et særligt vigtigt redskab i lande, hvor de danske diplomater ikke har samme bevægelsesfrihed, som tilfældet normalt er. I lande som Afghanistan og Pakistan er der i dag en stor gruppe af beslutningstagere, erhvervsliv, civilsamfund og unge, som er på de sociale medier. Dermed er de sociale medier en aktiv og attraktiv platform for danske udsendte, som har et redskab at kommunikere med, selvom de ikke altid har samme muligheder for at komme ud og være en del af befolkningen, som ellers er normen.

I flere år efter bombningen af den danske ambassade i Islamabad var der internt på ambassaden en drøftelse af, om Danmark overhovedet skulle have en synlig profil udadtil – eller om det i sig selv kunne være en sikkerhedsrisiko at lade ansigter og aktiviteter stå frem i den pakistanske offentlighed. Konklusionen var i de første år, at det var bedst at holde profilen meget lavt. Gradvis blev dette dog vendt til, at det *netop* var vigtigt, at vi fra officiel dansk side var med til at synliggøre de positive aspekter, som Danmark står for (og dermed de facto også bidrage til at tage opmærksomheden væk fra Mohammad-tegningerne): velfærdssamfund med lige rettig-

heder for alle, ligestilling, vedvarende energi, menneskerettigheder osv. Her var det særligt nyttigt at have positive, konkrete fortællinger om de udviklingsaktiviteter, som Danmark gennemfører i Pakistan, og om de løsninger, som dansk erhvervsliv kan bidrage med.

Særligt Facebook er blevet et vigtigt redskab for mange danske ambassader, og det gælder i særdeleshed også i Pakistan. I dag er ambassaden Islamabad den danske ambassade i udenrigstjenesten, der følges af flest (375.000 følgere i marts 2016). Samtidig var Twitter for mig som ambassadør et nyttigt redskab til at kommunikere til beslutningstagere, journalister m.m. om de aktiviteter, som vi fra dansk side var involveret i. I modsætning til »normale« ambassader ville vi af sikkerhedshensyn aldrig på forhånd annoncere vores aktiviteter på de sociale medier. Men når de var afsluttet, var det et fremragende kommunikationsredskab, så vi nåede ud til flest.

Endelig har vi i høj grad gjort brug af radio og TV og mere klassiske kommunikationsformer (f.eks. pressemeddelelser), fordi vi har haft behov for at komme ud til en befolkning, som vi ellers ville have haft vanskeligt ved at komme i kontakt med. Og så skal det siges, at interessen for et dansk diplomatbesøg nogle gange kan være overvældende netop i lande som Afghanistan og Pakistan. På et tidspunkt lavede vi i Kabul et par forelæsnings på det lokale universitet. Der mødte flere TV-stationer op, ganske enkelt fordi det i sig selv var et særsyn, at diplomater kom ud på universitetet og var i dialog med den yngre, afghanske generation.

Når jeg i dag ser tilbage, går det op for mig, at vi i høj grad har søgt at anvende disse nye muligheder for kommunikation, *netop* fordi vi var pakket ind af sikkerhed. Begrænsningerne i bevægelsesfriheden tvang os til at lede efter nye muligheder og være mere kreative og innovative i forhold til at kommunikere offensivt med et publikum, som ofte ikke har

stort kendskab til Danmark. Og generelt er vores kommunikationsaktiviteter blevet taget godt imod, om det har været i et talkshow på radioen om ligestilling, en pressemeddelelse om handelsdelegationen eller deltagelse i et pakistansk madlavningsprogram.

*Udviklingsbistand kan være vanskelig at overvåge, men bredere samarbejde kompetenser*

Danske diplomater har også ansvaret for forberedelse, gennemførelse og monitorering af det danske udviklingssamarbejde. Støtten til Afghanistan er igennem de seneste 10 år gradvis vokset, og i dag er Afghanistan den største modtager af dansk udviklingsstøtte, som bl.a. fokuserer på uddannelse, vækst og beskæftigelse samt god regeringsførelse. Danmark har også de sidste år støttet kapacitetsopbygningen af afghansk politi. I Pakistan har fokus været på uddannelse, levevilkår i det nordvestlige Pakistan, demokrati, menneskerettigheder og ligestilling.

Udviklingssamarbejdet koordineres typisk i samarbejde med nationale myndigheder, andre internationale donorer eller – som gælder for en del af bistanden til Pakistan – civilsamfundsorganisationer.

Udviklingssamarbejde med skrøbelige stater – som de færreste lande ønsker at blive kaldt! – kan være vanskelig. Ofte er der kapacitetsproblemer i både de nationale og regionale institutioner, og det betyder bl.a., at gennemførelsen af reformer og programmer tager tid og ikke altid sker i det tempo, man havde forudset eller håbet.

Når Danmark har et udviklingssamarbejde i skrøbelige stater, hvor der også er sikkerhedsudfordringer, vil støtten ofte blive gennemført i tæt samarbejde med FN-organisationer, EU-delegationen og andre donorer. Dels kan Danmark ikke være tungt til stede i alle lande, og dels ønsker man at mindske transaktionsomkostninger for partnerne. Det

kan være støtte til UNICEFs eksisterende landeprogram i Pakistan med fokus på uddannelse, et delegeret samarbejde med Norge på menneskerettighedsområdet eller bidrag til en multidonorfond.

Transaktionsomkostninger for de nationale partnere vil blive mindre på den måde, fordi de udelukkende skal afrapportere til én donor i stedet for 10. Donorerne deler også risici ved at samle midlerne i fælles fonde. De kan dele information og kan aftale en arbejdsdeling ift. at følge op på særlige, tematiske områder. Mindre donorer, hvilket Danmark ofte er i disse lande, kan gennem bistands-samarbejde komme til at spille med i en liga over vores klasse, da vi får adgang til myndigheder, institutioner og fora, som vi ellers ikke ville med et enkeltstående dansk projekt.

Det kan ofte være nødvendigt at tale med store bogstaver til de lokale myndigheder, når man er engageret i skrøbelige stater. Også her kan det være nyttigt at have et tæt samarbejde med de store drenge og piger i klassen. Der er dog også eksempler på, at det for de store lande kan være nyttigt, at mindre donorer som Danmark er en del af samarbejdet.

Et eksempel er lukningen af *Red Barnets* kontor i Islamabad i foråret 2015. En større kreds af lande, som støttede *Red Barnet* enten internationalt eller nationalt, fulgte situationen tæt, havde dialog med hovedkvarterne, holdt daglige møder, udarbejdede strategier for, hvordan det skulle tackles og kommunikeres offentligt. Nogle lande var meget aktive på møderne i forhold til at sikre fælles fodslag, men ønskede ikke offentligt at gå ud med kritik af regeringen. Det gjaldt blandt andet USA, der i forvejen havde et stort antal vanskelige sager med Pakistan kørende.

Her kunne et land som Danmark i stedet tage tæten, fordi vi ikke på samme måde var sårbare i forhold til vores øvrige engagement. Desuden var vi ikke under mistanke om at have

skjulte dagsordner. Her spiller det en vigtig rolle, at donorer i forvejen kender hinanden godt fra udviklingssamarbejdet, hvilket gør det lettere at samarbejde om en mere politisk sag som i dette tilfælde lukning af *Red Barnets* kontor.

Når en dansk ambassade er involveret i gennemførelsen af danske udviklingsprogrammer, vil der altid være et ønske om at se projekterne ude i marken og afklare, om de danske skattemidler bliver anvendt til formålet, om programmet følger tidsplanen, og være sikker på, at støtten når de målgrupper, som var hensigten med indsatsen.

Det kan i praksis være en særlig udfordring på *hardship*-poster på grund af sikkerhedsforholdene. Der vil ofte være behov for tilladelser fra myndighederne til at besøge området. Myndighederne er ikke altid interesseret i, at diplomater rejser rundt i landet, og de kan være ret restriktive med tilladelser. Det lykkedes f.eks. for ambassadens udviklingsteam at komme på et besøg i Swat-dalen, som for kun få år siden i en kort overgang var under Talebans herredømme. Men der er flere eksempler på, at det ikke lykkes.

Man skal samtidig være opmærksom på, hvad det er for signaler, der bliver sendt, når man som udsendt diplomat bliver sendt ud i felten i et sikkerhedsmæssigt vanskeligt område. Det kan virke voldsomt at komme forbi en mindre familievirksomhed og have fire vagter med maskinpistoler stående rundt omkring og efter 30 min. give signal til, at nu skal vi videre. Det sætter nogle andre vilkår for dialogen end i lande med ingen eller færre sikkerhedsudfordringer. På den anden side er det ikke usædvanligt for hverken afghanere eller pakistanere at se mange våben i det offentlige rum. I Swat-dalen er militæret fortsat massivt til stede. Det er desværre blevet en almindelig del af hverdagen. Men for os kan det være en hindring for samarbejde og dialog.

Enkelte gange lykkes det at komme helt ud i felten. Hvis det ikke er muligt, må man lede efter alternativer. Ofte beror man sig på tilbagemeldinger fra større internationale eller nationale implementerende partnere. Eller man kan hyre nationale konsulenter, som på vegne af donorerne rejser ud til områderne og vurderer resultaterne af udviklingsstøtten. Andre gange kan man mødes med partnere i en større by i den provins, hvor programmerne gennemføres, og på den måde få bedre indblik i fremdriften i programmerne og høre om erfaringerne.

Igen kan netværk og tætte forhold til internationale samarbejdspartnere være nøglen. I Afghanistan lykkedes det ind imellem at få en plads i en amerikansk helikopter, så man kom ud i nogle af de mere afsidesliggende områder. For de udsendte civile rådgivere i Helmand var man helt afhængig af den transport, som UK og USA stillede til rådighed.

#### **Ambassadens sikkerhedsteam skaber rammerne for diplomatens »normale« arbejde**

Det fremgår af det foregående, at arbejdet for den enkelte diplomat på en *hardship*-post ikke er så væsensforskelligt fra arbejdet på en gængs ambassade. Det er dog kun tilfældet, fordi der til hver af disse ambassader er et etableret sikkerhedssetup, som skaber de ydre rammer, der kan få diplomaterne til at koncentrere sig om selve arbejdet.

Alle vanskelige poster har således et sikkerhedsteam, der har ansvaret for at vurdere og gennemføre de tiltag, der er nødvendige for at sikre de udsendtes sikkerhed. Den fysiske sikkerhed drejer sig om den nødvendige afsikring af ambassadens område og de udsendtes boliger. Ofte involverer det betonmure og pigtråd i en vis højde – og der er typisk et tilknyttet vagthold, der patruljerer 24 timer i døgnet året rundt.

En særlig udfordring set med sikkerhedshol-

dets briller er den mobile sikkerhed. Hver gang en diplomat skal køres til et møde – uanset om det er ambassadørens akkreditivoverrækkelse hos Præsidenten eller den yngste ambassadesekretærs møde med en lokal menneskerettighedsaktivist – vil opgaven set med sikkerhedsholdets briller være den samme: Man skal overveje, om kørslen er sikker, hvad trusselsniveauet er, hvor mange personer der skal sættes til at udføre opgaven, osv. Nogle gange vil livvagtsholdet i forvejen besøge mødestedet for at sikre sig, at sikkerheden er i orden, og have overvejet eventuelle flugtruter, hvis uheldet en dag skulle være ude.

Kort sagt er sikkerhedsteamets opgave at sikre, at rammerne for hverdagen bliver så normale som muligt, så den udsendte diplomat i videst muligt omfang kan gennemføre de samme opgaver, som vedkommende ville gøre, hvis man var udsendt til en normal post. Blandt de udsendte diplomater er det i øvrigt souschefen, der har det overordnede sikkerhedsansvar på ambassaden.

Også for sikkerhedsholdet er netværk og relevante kontakter af stor betydning. Ambassader har tilknyttet en sikkerhedsrådgiver, som gennem sit netværk med nationale myndigheder, kollegaer fra andre repræsentationer og lokale sikkerhedsvirksomheder er opdateret på sikkerhedssituationen. De ved, hvem man skal kontakte, hvis der kommer en ny situation. Rådgiveren bistår med at forebygge og håndtere ambassadernes og medarbejdernes sikkerhedsrisici bl.a. gennem udarbejdelse af risiko- og sårbarhedsanalyser, nationale sikkerhedsinstruktioner og nødprocedurer. De hjælper også med at identificere og gennemføre relevante sikkerhedstiltag og være med til at fastholde en høj sikkerhedsbevidsthed blandt ambassadens medarbejdere.

Det er samtidig klart, at dette noget forskellige udgangspunkt – en så almindelig hverdag som muligt for diplomaten versus sikker-

heden i centrum for sikkerhedsteamet – en sjælden gang imellem har ført til spændinger på en ambassade. Når den yngste ambassadesekretær for anden uge i træk får aflyst sin deltagelse i fredagens *cocktail-party* på den australske ambassade, hvor han kan more sig lidt med andre udsendte, er det hændt, at det har ført til udtalelser om, at sikkerhedsrådgiveren er unødigt restriktiv.

Det er dog min erfaring, at sikkerhedsteamet generelt er meget opmærksom på, at de udsendte diplomater skal have en så normal hverdag som muligt, og at der som regel altid er solide grunde til, at medarbejdernes bevægelsesfrihed indskrænkes.

#### **Livet som diplomat kan være mere isoleret, men også mere intenst og tæt**

Der er forskel på at være udsendt som dansk diplomat og dansk soldat. Udgangspunktet for diplomaten er, at man kan indrette sin dagligdag som i Danmark: Man har i gennemsnit en 37 timers arbejdsuge. Derefter kan man i øvrigt indrette sin fritid, som man selv ønsker, og så det hænger sammen med privatliv og personlige interesser. Om man vil tage med sine børn til spejder, løbe en tur i parken eller gå til foredrag i foreningsmiljøet, er op til en selv at bestemme og tilrettelægge – også når man er udsendt som dansk diplomat til et andet land.

En diplomats udsendelse til en *hardship* post kan imidlertid være en alvorlig udfordring for dette udgangspunkt. Ambassaden i Kabul er en *compound* omkredset af pigtråd og et betydeligt sikkerhedssetup – der er tale om en gade, som er lukket i begge ender. Ingen udsendte har ægtefæller eller børn med på udeposten. Hvis sikkerhedsrådgiveren vurderer, at der er en særlig trussel i byen, kan ambassaden være helt lukket ned – både for udgående og indkomne besøg. Man kan sidde fast på ambassadens *compound* i dagevis, uden at måtte komme uden for murene.

Sikkerhedssituationen i Islamabad er betydelig bedre end i Kabul, og man kan have sin ægtefælle med, men ingen børn. Også her er der dog begrænsninger i bevægelsesfriheden. Man kan på egen hånd cykle rundt i de mest sikre områder tæt på ambassaden, tage i fitness centeret, på markedet, til kunststudstilling eller gå på en lokal café, men det er ikke muligt at tage en tur til nabobyen Rawalpindi og gå rundt på egen hånd på markederne der. Og man kan kun i meget begrænset omfang rejse rundt i landet som turist. Ambassadøren har slet ingen bevægelsesfrihed på egen hånd, men vil altid være passet op af et sikkerhedshold.

Til gengæld kendetegner det også *hardship*-posterne, at de udsendte medarbejdere fra både lande og organisationer socialt møder hinanden mere og dermed kommer tættere på hinanden, end tilfældet er på normale poster. Alle er i samme båd. Den fælles referenceramme er arbejdet. Uden familien. Der bliver arrangeret flere sociale aktiviteter med fælles mad og hygge. Mange udsendte diplomater er også mere aktive i sportslokalerne.

Når det er sagt, kan der være store forskelle på, hvordan diplomater reagerer på de specielle rammevilkår og særligt på de mange indskrænkninger. Nogle har et stort behov for at få hverdagen til at minde mest muligt om den, de kender fra Danmark. De lægger vægt på, at arbejdstiden starter og slutter, og at der derefter er fritid – egen madlavning, læse en god bog eller se en spændende film. Diplomater, som har børn i Danmark, kan også bruge de moderne teknologiske løsninger til at »være med« ved middagsbordet hjemme i Danmark via f.eks. Skype, så der bevares så tæt en kontakt som muligt til familien.

Andre lever højintensivt, hvor arbejdet i alle dets afskygninger præger hverdagen fra tidlig morgen til sent aften. Grænserne mellem almindelig arbejdstid og fritid udviskes. Om det er onsdag eller lørdag, spiller ikke den

store rolle. Man er alligevel på kontoret, eller man har et kaffemøde med kolleger fra andre ambassader eller lokale, som på den ene eller anden måde kan give ny indsigt om de aktuelle sager.

På hardship-posterne er der særlige regler for udsendelse, som er kortere end på andre poster – typisk et år ad gangen. Derudover har alle udsendte hyppige rejser ud af landet for at være sammen med børn og familien og bare slappe af.

### **Den danske udenrigstjeneste og *hardship*-poster. Tilpasning og kreativitet.**

Det vil ikke være normen fremover, at danske diplomater skal udsendes til poster med pigtråd og personlige livvagter. Også fremover vil det være undtagelsen. Når det er sagt, tyder alt på, at den danske udenrigstjeneste må indstille sig på, at opgaver også fremover i et højere omfang end tidligere skal løses i lande, som kan karakteriseres som *hardship*.

For det første er der desværre intet, der tyder på, at terrortruslen helt vil forsvinde inden for en overskuelig årrække. For det andet har der i de sidste par årtier været en tendens til, at danske regeringer har ønsket at åbne repræsentationer i lande, hvor man ser et særligt stort behov for danske fingeraftryk (sikkerhedspolitisk, udvikling, kommercielt), mens repræsentationer i Europa er blevet lukket. Selv hvis denne forskydning nu muligvis er overstået, er der i dag relativt flere repræsentationer uden for Europa, end tilfældet var tidligere.

En af de udfordringer, som en mindre, dansk udenrigstjeneste stilles over for, er, at pludselige nye kriser kan føre til et politisk ønske om at gøre en forskel med fysisk tilstedeværelse på jorden i lande, hvor Danmark ikke i forvejen er repræsenteret – som det f.eks. er sket i Irak og Afghanistan de seneste 10 år. Det er aldrig en let beslutning at åbne en ambassade, og opgaven bliver ulig tungere og

mere kompleks at gennemføre i praksis, når det er til et land i konfliktzoner med *hardship*-vilkår for de udsendte medarbejdere.

Det er min opfattelse, at den danske udenrigstjeneste har demonstreret, at den evner at tilpasse sig de nye vilkår. Det tjener således til udenrigstjenesten ros, at den ikke bare har udvist fleksibilitet ved at imødekomme de politiske ønsker om tilstedeværelse på sikkerhedsvanskelige poster – den har også vist sig innovativ og tilpasset sig de nye krav, så tjenesten også fremover i endnu bedre omfang evner at påtage sig disse opgaver.

Udenrigstjenesten har de seneste 10 år taget en række tiltag, der skal sikre, at denne opgave kan varetages. Hele tilgangen til sikkerhed er blevet professionaliseret. Der er ansat sikkerhedsrådgivere, som rådgiver de enkelte ambassader med deres sikkerhedsforanstaltninger. Der er etableret et tæt samarbejde med andre relevante myndigheder, blandt andet Politiets Efterretningstjeneste, Center for Terroranalyse og Forsvarets Efterretningstjeneste. Udsendte medarbejdere gennemgår en række relevante kurser og udrustes både psykisk og fagligt til opgaven.

Også i forhold til at udføre en diplomats almindelige opgaver – på trods af de til tider vanskelige rammevilkår – er der indhentet nyttige erfaringer, som vil komme til gavn fremover. Det gælder blandt andet i forhold til *Public Diplomacy* og bistand til danske virksomheder i form af rådgivning om at gøre forretning på de sikkerhedsmæssigt vanskelige markeder. Det gælder i øvrigt også i forhold til Udenrigsministeriets rekruttering af de ansatte, som tager ud på posterne.

Af samme grund er det også sandsynligt, at udenrigstjenesten vil være godt rustet, næste gang der opstår behov for at åbne en ny repræsentation i et sikkerhedsmæssigt vanskeligt land.

Der er gjort mange erfaringer de seneste 10 år, som nu gør det betydeligt lettere at åbne i et nyt land, når det er nødvendigt – som det senest var tilfældet med åbningen af ambassaden i Nigeria.

Endelig er det værd at notere, at mange af de udsendte diplomater – og det gælder bestemt også mig selv – der har været udsendt

til *hardship*-poster, har haft nogle af deres bedste og mest interessante udstationeringer netop her. Også selvom det ind imellem kan være hårdt, udfordrende og en gang imellem ensomt. Professionelt er det givende, og opgaverne føles både relevante og væsentlige. Personligt knyttes der bånd og venskaber i en grad, som man kun sjældent oplever på de mere almindelige poster.