

# Udenrigspolitikken er død – længe leve diplomatiet!

Jess Pilegaard, Kontorchef i Udenrigsministeriet, Ph.D.  
og ekstern lektor på Roskilde Universitet, jespil@um.dk<sup>1</sup>

Der findes ingen lukkede kredsløb i den globaliserede verden. Indenrigspolitikken og udenrigspolitikken flyder sammen. Diplomatiets monopol på udenrigspolitikken er brudt. Dette, koblet med at ressourcerne til udenrigsministerierne er sparsomme, samtidig med at der kommer stadig nye opgaver til, udfordrer diplomatiet verden over. Den danske udenrigstjeneste har reageret ved at igangsætte hyppige organisatoriske omstruktureringer i takt med at udfordringerne vokser, forøget samarbejde på tværs af Norden og inden for rammerne af en lang række mellemstatslige organisationer, og ikke mindst intensiveret digitalisering og satsning på offentlighedsdiplomati. Diplomati er vigtigere end nogensinde før. Det er imidlertid vanskeligt for udenrigstjenesterne, der som oftest arbejder bag kulisserne, og med noget så uhåndgribeligt som tillid, netværk og viden, at omsætte de opnåede resultater i konkrete gevinster, som kan styrke udenrigsministeriernes hjemlige synlighed og legitimitet.

Udenrigstjenester over hele verden er tydeligt udfordret i disse år, således også de nordiske.<sup>2</sup> Globaliseringen, og måske især demokratiseringen af udenrigspolitikken, hvor stadig flere offentlige og private aktører tager aktiv del i international politik, har gjort verden mindre og den diplomatiske adfærd langt mere uforudsigelig. Nyheder spredes nærmest øjeblikkeligt på tværs af landegrænser. De nationale udenrigstjenester står ofte over for firmaer og bystater, som er væsentlig mere ressourcestærke end flertallet af nationalstater. Samtidig opstår sociale bevægelser, hvis tilhørere

kan måles i millioner, og væbnede oprørere uden fædreland eller statslig forankring. De grundlæggende diplomatiske spilleregler gælder stadig, men banen og holdopstillingen ændrer sig. Forandringshastigheden er overvældende, og mens vi søger at forstå betydningen af disse forandringsprocesser, skal konsekvenserne dagligt håndteres af bl.a. udenrigstjenester, hvis grundlæggende struktur og traditioner fortsat er solidt plantet i det forrige århundrede.

Udfordringerne er mangeartede, men der er en række fællestræk ved de udfordringer de nordiske udenrigstjenester står over for. Nogle af disse udfordringer er grundlæggende strukturelle, mens andre er mere konjunkturbestemte. I det følgende opridses nogle af de væsentligste udviklingstendenser, hvorefter fokus rettes mod reaktionsmønstrene, dvs. måden, hvorpå de nordiske udenrigstjenester forsøger at tackle udfordringerne. Der tages afsæt i den danske udenrigstjeneste, med paralleller til de øvrige nordiske udenrigstjenester. Til sidst opsummeres der på analysen, og der fremhæves enkelte perspektiver for fremtidens udenrigstjeneste.

## Udenrigspolitikken er død ...

Den klassiske arbejdsdeling mellem statteori og international politik er under opbrud.

Demokratiteorien lukkede øjnene for den internationale verdensorden (det internationale anarki, hvor den stærkestes ret altid er gældende), mens studiet af international politik blev domineret af realister, der grundlæggende var uinteresserede i de enkelte staters interne forhold (Mouritzen, 1999). Den ene del af forskergangen beskæftigede sig med vælgeradfærd, politiske alliancer og indenrigspolitik. Længere nede ad gangen var fokus på internationale forhold og udenrigspolitikken, der blev opfattet som et selvstændigt studiefelt, løsrevet fra dagligdagens indenrigspolitiske »trummerum«. Udenrigspolitikken var i sidste instans et spørgsmål om nationens overlevelse og følgelig hævet over partipolitiske skærmydsler. På den måde var udenrigspolitikken hævet over de andre politikområder – et særligt »rum«, inden for hvilket de almindelige politiske spilleregler ikke fandt anvendelse. Dette særlige rum var forbeholdt diplomaten, dette nærmest ophøjede, distingverede og diskrete væsen, der gennem sin privilegerede indsigt i verdens faktiske forhold kunne handle i statens bedste interesse uden unødigt politisering og indblanding fra lavere instanser.

Dette udbredte vrangbillede af udenrigspolitikens primat dementeres af en ny virkelighed (Potter, 2002; Murray, 2006; Kerr og Wiseman, 2012). Under den Kolde Krig var der givetvis mange udenrigspolitiske »beslutninger«, som var affødt og dikteret af det internationale modsætningsforhold mellem Øst og Vest. Konflikten mellem USA og Sovjetunionen var det centrale omdrejningspunkt, som påvirkede alle facetter af udenrigspolitikken. Efter Murens fald kunne udenrigspolitikken imidlertid ikke fortsætte med at være reaktiv; diplomaten kunne ikke som tidligere henvise til en tvingende nødvendighed, hvilket naturligt medførte en udvidelse af handlemulighederne (Due-Nielsen og Petersen, 1995).

Mere generelt, og i den praktiske politik nok

også vigtigere, er der sket en gradvis udviskning af skellet mellem indenrigs- og udenrigspolitik. Der er tale om en langstrakt proces, drevet af mange forskellige udviklingstendenser, men ikke mindst af den stigende samhandel (og dermed stigende gensidige afhængighed). Hertil kommer udviklingen af massemedier, der ikke blot rapporterer om internationale forhold, men også påvirker deres forløb, jf. de amerikanske tv-netværk, som bragte Vietnam-krigen ind i folks stuer, hvilket fik stor indflydelse på opbakningen til krigen. Disse udviklingstendenser er kun blevet forstærket over de sidste årtier, hvor globaliseringen har taget til (Held, 1995; Kehane og Nye, 1998; Potter, 2002).

Det er på denne baggrund, man kan hævde, at skellet mellem det indenrigspolitiske og det udenrigspolitiske er brudt sammen. Nogle forsøger at opretholde det ved at kalde EU-politikken for indenrigspolitik, men det understreger vel egentlig bare pointen: Der findes ingen lukkede kredsløb i den globaliserede verden (Tonra, 2001; Kerr og Wiseman, 2012). Indenrigspolitikken har udenrigspolitiske følgevirkninger, ligesom det udenrigspolitiske påvirker det indenrigspolitiske landskab. Genindførelsen af den omstridte grænsebom i 2010 var først og fremmest indenrigssymbolpolitik. Symbolet affødte imidlertid væsentlige reaktioner i nabolandene, der ville blive berørt af den danske regerings forsøg på inddæmme den grænseoverskridende kriminalitet. Med regeringsskiftet i november 2010 kunne grænsebommene atter nedtages, igen en symbolsk indenrigspolitisk handling, der ikke desto mindre fik udenrigspolitisk betydning. Den umiddelbare indenrigspolitiske dagsorden fik udenrigspolitiske konsekvenser, som igen fik indflydelse på den hjemlige, politiske debat.

Morgenavisen Jyllands-Postens offentliggørelse af 12 tegninger af profeten Mohammed i 2005 fik langt mere alvorlige konsekvenser, og markerede som sådan et tab af

uskyld: Ytringsfrihedens væsen, der skulle beskyttes i Danmark, blev vel af flere muslimer nærmest opfattet som en krigserklæring. Den forestilling, at man kunne styre den indenrigspolitiske debat i en retning, og den internationale debat i en anden retning, var endegyldigt ovre. Skotterne er utætte, og den hjemlige »andedam« bliver hurtigt en del af det globale medielandskab, hvor journalisterne jagter de sprækker, som opstår når politikerne forsøger på at styre en ustyrlig dagorden.

Grænserne er blevet mere porøse, og stadig flere mennesker oplever direkte sammenfletningen af det uden- og det indenrigspolitiske. De meget synlige vidnesbyrd om denne sammenfiltrering suppleres i stigende grad af fagspecialister, der med meteorologens selv-sikkerhed redegør for de komplekse sammenhænge, Danmark indgår i. Også i den forstand udgør internationaliseringen af medierne og forskningsinstitutionerne en direkte udfordring af udenrigsministeriernes hidtidige nær-monopol på faglig ekspertise indenfor internationale forhold: Ekspertter står i kø for at dissekere, analysere og fortolke det store udland, og de har ofte en detailviden, som de klassiske diplomater har meget svært ved at matche. Det kan således være vanskeligt for selv en dreven diplomat at skrive en analyse af det amerikanske præsidentvalg, som følger væsentligt nyt til den syndflod af reportager og kommentarer, som præger mediebilledet i ugerne op til selve valghandlingen.

### *Monopolet er brudt*

Udenrigsministerierne har gradvis mistet deres ledende stilling. Antallet af selvstændige aktører på den internationale scene er steget voldsomt. Regeringschefer, såvel som fagministre, har været tvunget til at opbygge større udenrigspolitisk kompetence og handlekraft. Processen har været undervejs længe (Murray, 2006). I EU historieskrivningen sker jordskredet faktisk under det første danske formandskab i december 1973, hvor stats- og

regeringscheferne for første gang arrangerer en lukket arbejdsfrokost, hvor udenrigsministrene og Kommissionens folk ikke sad med ved bordet. Dette forum blev i 1974 en fast størrelse, da den franske præsident Valéry Giscard d'Estaing indførte det Europæiske Rådsmøde, som først og fremmest omfatter stats- og regeringscheferne (mens Kommissionen og udenrigsministrene – og i flere medlemslande Europaministrene – må vente tålmodigt i kulissen). Udenrigsministrene har stadig rigeligt at tage sig til, men magtfor-skydningen er til at føle på: Pludselig er det udenrigsministeren, der er *demandeur* på en redegørelse for, hvad der foregik bag de lukkede døre.

Fra den økonomiske krise i 1970'erne og frem bliver stats- og regeringscheferne således stadig mere aktive på den europæiske scene: Den nationale politiske dagsorden kan ikke længere isoleres fra det udenrigspolitiske og de nationale magtkampe afgøres i stigende grad af stats- og regeringschefernes evne til at udnytte de internationale konjunkturer og begivenheder i en national kontekst (Putnam, 1988). Fremkomsten af en generation af stadig mere aktivistiske stats- og regeringsledere øger på sin vis behovet for udenrigsministeriernes overordnede koordination, idet flere forhandlingsborde nu skal styres samtidig, men koordinationsfunktionen må nødvendigvis blive en anden, når regeringslederen selv sidder for bordenden. Det er ikke længere udenrigsministeren, der alene forklarer regeringslederen hvad der er muligt og umuligt, men derimod regeringslederen, der fortæller udenrigsministeren, hvad han skal gøre muligt, og hvad han skal umuliggøre.

Udenrigsministerierne er udfordret som »gatekeepers« mellem det nationale og det internationale. Stats- og regeringslederne taler sammen direkte, og det samme gør stadig flere fagministerier, hvis ressortområder i stigende grad skal koordineres på tværs af landegrænser. Forsvarsministerierne har længe

haft et *internationalt* kontor i departementerne, men tendensen har bredt sig til stadig flere ministerier, herunder de »fredelige« ministerier, der hidtil primært har beskæftiget sig med indenrigspolitiske forhold som sundhed, uddannelse, trafik og miljø. Diplomatene har ikke længere monopol på viden om den store, vide verden, og hvordan man bør agere i den.

Verden overstrømmes af informationer (nyttige som unyttige, relevante som irrelevante), og udenrigsministerierne er kun en ud af mange »gateways«. Udenrigstjenesterne lever af disse informationsstrømme – det er grundlæggende diplomaternes evne til at indhente, bearbejde og videreformidle relevante informationer rettidigt, som afgør deres værdi. Og den evne hviler i sidste instans på diplomaternes evne til at skabe tillid til relevante samarbejdspartnere. Det gælder ikke kun det klassiske store diplomati. Det gælder for alle dele af virksomheden, hvad enten det er kommercielle forhold, hvor oplysninger om konkurrenceforhold og markedsstrukturer er afgørende for firmaernes indtjeningsmuligheder, eller borgerservice, hvor beskyttelse af personoplysninger og hurtig og effektiv service kan betyde forskellen på liv eller død. Også inden for det internationale udviklings-samarbejde er gensidig tillid en kritisk forudsætning for gennemførelsen af de reformprogrammer, som er nødvendige for at fremme en bæredygtig, økonomisk vækst. En udenrigstjenestes virksomhed spænder vidt, men fællesvalutaen er den samme: Viden baseret på relationer af tillid.

Udenrigstjenesterne har stadig vægtige fordele i informationsstrømmene, nemlig den lokale tilstedeværelse, som understøtter det globale vidensnetværk, og den noget mindre håndgribelige kvalitet, som er selve diplomatiets væsen, nemlig adgangen til magtcentre. Det handler ikke kun om at komme først med oplysningerne. Det handler først og fremmest om at komme frem med de rigtige oplysninger, og så i øvrigt begrænse sig til de

oplysninger, som er relevante for de danske beslutningstagere. De internationale tv-stations sendevogne skal nok finde frem til de brændpunkter, der trækker seere til. For en udenrigstjeneste er det, der går forud for eksplosionen og det, der efterfølgende måtte opstå af asken, når medieopmærksomheden er forsvundet, imidlertid ofte mere interessant.

Udenrigstjenesterne er imidlertid pressede på informationssiden. Nyhedsstrømmene flyder hurtigt, og det er vanskeligt og ressourcekrævende at fastholde et overblik. Særligt udfordrende er de oplysninger, der kommer bag på offentligheden *såvel* som diplomaterne. Et er at skulle håndtere en krise, som udspiller sig for åben skærm; andet og væsentlig mere ubehageligt er at skulle forholde sig til en udspillet krise, man ikke var klar over fandt sted. Hvad enten der er tale om et dansk firma, hvis aktiver eksproprieres, danske borgere, som tilbageholdes mod deres vilje, eller et samarbejdsland, som misbruger bistandsmidlerne.

#### *Kasserne er tomme ...*

Sideløbende med de store, strukturelle udfordringer, som ligger i demokratiseringen af udenrigspolitikken og erosionen af det tidligere monopol på viden om det store udland, skal udenrigstjenesterne forholde sig til det faktum, at de i disse krisetider får beskåret deres budgetter.

Lige så klassisk en disciplin diplomatiet er, lige så moderne er selve repræsentationsstrukturen, hvor selv små nationer som f.eks. Danmark, er repræsenteret i flere end 70 lande verden over. Den verdensomspændende repræsentationsstruktur er i Norden tæt forbundet med afslutningen af den anden verdenskrig og afkoloniseringsbølgen, som fulgte i kølvandet på de gamle imperiers sammenbrud. Etableringen af en diplomatisk repræsentation var et vigtigt politisk signal for de »nye« lande, som dukkede op på landkortet i 1960'erne, ligesom det var et vigtigt

politisk signal for de baltiske stater i begyndelsen af 1990'erne. Det er forholdsvis let at tegne et flag og skrive en nationalsang. Men det er først, når andre stater anerkender ens uafhængighed med etableringen af en diplomatisk repræsentation, at selvstændigheden bliver konkretiseret. Og så er væksten i antallet af repræsentationer selvsagt endog meget tæt forbundet med den økonomiske vækst. Vesten oplevede fra 1950'erne og frem; en vækst som muliggjorde udbygningen af den moderne velfærdsstat (som repræsentationsstrukturen også er en del af).

Ved det forrige århundredes begyndelse havde Danmark 15 repræsentationer med udsendt personel (1908). Ved afslutningen af det samme århundrede, i 1999 havde Danmark flere end 90 repræsentationer over hele verden.<sup>3</sup> Alle bygget over den klassiske repræsentationsmodel, der fungerer som en fælles diplomatisk platform for alle lande, uanset hvor i verden de opererer. Modellen tæller et kancelli, som grundlæggende omfatter de kontorer, hvorudfra diplomaten arbejder, og i langt de fleste tilfælde en tjenestebolig, hvorudfra repræsentationschefen udøver den vigtigste del af embedet, nemlig tillidsopbygning, informationsindhentning og holdningsbearbejdning. Grundmodellen udvides med tjenesteboliger i forhold til størrelsen af den udsendte stab. Det siger sig selv, at udbredelsen af den klassiske model, med op mod 90 repræsentationer over hele verden, er en voldsom økonomisk udskrivning. 90 kontorbygninger, et tilsvarende antal tjenesteboliger til de repræsentationschefer, som forventes at bruge boligen til arbejdsformål, og 4-500 almindelige tjenesteboliger. Det er mange mursten, som skal forrentes og vedligeholdes, eller lejes på det kommercielle marked. Det koster ganske enkelt mange penge at være nogenlunde effektivt repræsenteret over hele verden. Ligesom det koster mange penge at have et landsdækkende motorvejsnetværk, skoler i alle kommuner, og hospitaler i alle regioner.

Kravene om besparelser på det udenrigsministerielle område har en lang historie, og har generelt fulgt udviklingen i statsfinanserne. Således gennemførtes omfattende nedskæringer i den danske udenrigstjeneste efter statsbankerotten i 1813, efter nederlaget i 1864, i forlængelse af børskrakket i 1929, osv. Kravene om besparelser på det udenrigsministerielle område har i nyere tid været støt stigende siden den første oliekrise i begyndelsen af 1970'erne. Sparekravene har ironisk nok kun været overgået af de stigende krav og forventninger til ministeriets virksomhed, herunder forvaltningen af Europapolitikken, forvaltningen af mere udviklingsbistand til stadig flere modtagere, en stærkere tilstedeværelse i »verdens brændpunkter« og en hurtigere og mere omfattende betjening af borgere og virksomheder, hvor end de måtte have behov for velfærdsstatens serviceydelser.

Sparekravene blev i 1980'erne og 1990'erne i stigende grad til effektiviseringskrav under indflydelse af New Public Management filosofien. Meget kunne kvantificeres og måles, og meget blev kvantificeret og målt. Således borgerhenvendelser, eksportfremstød og bistandskroner. Kernevirksomheden – tillidsopbygningen, indhentningen af viden og den aktive holdningsbearbejdelse – lod sig imidlertid ikke rigtig sætte på formel.

Udenrigsministerierne har gennemgået omfattende omstruktureringer for at mindske spændet mellem de stigende opgaver og de faldende ressourcer. Alle steder er budgetterne faldende, hvilket mærkes på alle dele af virksomheden. Det er imidlertid vanskeligt for udenrigsministerierne at ændre fundamentalt på opbygningen af virksomheden. Grundridset er givet ved international konvention, senest Wiener-konventionen fra 1961. Man kan sagtens lave eksportfremme som privat organisation, ligesom enhver har mulighed for at give økonomisk hjælp til verdens fattige. Men i det omfang den danske

stat skal varetage officielle opgaver i andre lande, så findes der internationale regler for hvordan og under hvilke former den danske stat må agere i tredjelande. Danmark kan ikke frit vælge sin repræsentationsform, men må som alle andre følge de regler og konventioner, som er gældende for diplomatiets virke. Udenrigsministerierne kan effektivisere store dele af deres virksomhed, men de kan ikke effektivisere sig ud af Wiener-konventionen. De kan forsøge – ved gensidig overenskomst – at lempe på fortolkningen af reglerne og samtidig ændre på den diplomatiske praksis. Man kunne således udmærket forestille sig mere fleksible repræsentationsformer særligt de vestlige lande imellem (f.eks. mikroambassader, regionale ambassader, tilrejsende ambassadører etc.), men omvendt ønsker ingen at stå tilbage som den forladte part. Ud over den rent praktiske fordel der ligger i hurtig og nem adgang til officielle repræsentanter fra andre lande, er der selvfølgelig også stærke følelser på spil. Der er stadig for mange lande meget national prestige i at have mange og store udenlandske ambassader i hovedstaden – det er stadig et mål på nationens storhed og betydning i de internationale relationer.

#### *Twin Towers og den finansielle sektors kollaps*

De strukturelle problemer blev i 00'erne voldsomt accentueret af to nye udfordringer: den internationale kamp mod terrorisme og finanskrisen, der for alvor satte ind i 2008-09. Krigen mod terror ledte udenrigsministerierne ind på nye, svært fremkommelige og særdeles farefyldte områder, samtidig med at truslerne mod diplomaternes liv blev mere udbredte. Danmark har givetvis været særligt eksponeret på grund af »tegningesagen«, men ingen af de nordiske lande er gået ram forbi. I løbet af 00'erne mangedobledes således udgifterne til beskyttelse af diplomatisk personel, som blev udstationeret under stadig mere improviserede forhold. Forholdene var flere steder så ekstreme, at de sædvanlige

turnusordninger, med 3-4 års udstationering, måtte reduceres markant, med flere aflastningsrejser under udstationeringen. Pansrede biler, bevæbnede bodyguards, metertykke mure og eksplosivsikrede vinduer og døre blev en voldsom belastning af de i forvejen trængte budgetter. Der var således allerede lagt endnu et dræn i udenrigsministeriernes pengekasser, da finanskrisen i slutningen af 00'erne rev gulvtæppet væk under statsfinanserne og førte til en række nedskæringer i den offentlige sektor, således også i udenrigstjenesternes bevillinger.

#### **Udenrigstjenesten retter ind**

Reaktionerne på de ovennævnte udfordringer og kriser har været meget forskellige, men foruden de sædvanlige nedskæringer og tilpasninger er der en række fællestræk, som er synlige i de fleste europæiske udenrigstjenester, herunder de nordiske.

#### *Første fællestræk: Hyppige omstruktureringer til den nye, globaliserede virkelighed*

Organisationsomlægninger og omstruktureringer er ikke et nyt fænomen i den offentlige sektor. Væksten i den danske udenrigstjeneste har medført et behov for talrige omstruktureringer og ikke mindst flytninger af embedsværket; senest i 1979-1980, hvor tjenesten, som hidtil havde haft til huse i flere, spredte ejendomme, blev samlet på én adresse i København, i et nyindrettet kontorbyggeri på Asiatisk Plads.

Flytninger og sammenlægninger til trods var der i lange perioder forholdsvis klare linjer for ministeriets virksomhed: Der var den klassiske udenrigspolitik, som grundlæggende handlede om krig og fred; det økonomiske diplomati, som handlede om eksport af landbrugsvarer, og – langt senere i udenrigstjenestens historie – udviklingsbistanden, der skulle modernisere og udvikle de nye stater, som opstod i kølvandet på afkoloniseringen. Hjælp til nødstedte danskere i udlandet var også på programmet, men dengang blev de

fleste danskere i Danmark. Det vidtforenede netværk af honorære konsuler og vicekonsuler var ikke til for borgernes skyld. Og sømændene havde de danske sømandskirker, hvis der var problemer der skulle løses.

Større omstruktureringer blev tilrettelagt gennem nedsættelsen af udenrigskommissioner, der skulle analysere sig frem til den for Kongeriget og tjenesten bedste organisation. Den seneste udenrigskommission i 1990-1991 blev nedsat efter begyndelsen på afslutningen af den Kolde Krig, og skulle netop tilpasse organisationen til det nye verdenspolitiske landskab, som var begyndt at tage form. Udenrigskommissionen lagde et solidt grundlag for ministeriets virksomhed de næste mange år, men selvom man her knæsatte princippet om enhedstjenesten (dvs. at danske diplomater er *generalister*, som kan arbejde inden for alle områder af udenrigstjenesten), ændrede man ikke afgørende ved den ovennævnte tredeling af virksomheden: Politik, handel og bistand. Tre chefer, tre spor, tre karriereforsøg.

I begyndelsen af 00'erne var ulemperne og inkonsekvenserne ved denne organisation imidlertid ikke til at overse. EU var ikke EF, og det pressede på flere måder organisationsstrukturen. EU omfattede efterhånden hele paletten af udenrigspolitiske værktøjer, fra udviklingsbistand til fredsbevarende operationer. Samtidig var sikkerhedspolitikken ikke længere primært et Nordatlantisk anliggende. Og selvom krigen på Balkan fyldte meget i 1990'erne, var der langt flere militære konflikter uden for NATO's traditionelle fokusområde. Den Nye Verdensorden kaldte på militær mobilisering langt uden for landets grænser, i områder, som de klassiske diplomater tidligere kun havde behandlet som en del af stormagternes koloniriger. Der var behov for samarbejde mellem de diplomater, der beskæftigede sig med krig og fred og bistandseksperterne. Endelig blev det stadig mere klart, at flere af de største »vækstloko-

motiver« var lande, vi hidtil havde betragtet og behandlet som udviklingslande. De handelssagkyndige var således også nødt til at frekventere bistandseksperterne og bistandsmissionerne på den sydlige halvkugle.

I stedet for en ny Udenrigskommission valgte Udenrigsministeriet at igangsætte en »globaliseringsanalyse«, der skulle hjælpe Udenrigsministeriet med at tilpasse virksomheden til de nye grundvilkår (Udenrigsministeriet, 2006). Med Globaliseringsanalysen i 2005-06 iværksatte det danske udenrigsministerium således en bred analyse af globaliseringsprocesserne og implikationerne for varetagelsen af danske interesser. I tillæg til de ovenfor nævnte »anomalier« i den gamle søjlestruktur havde Tsunamien (2004) tydeligt vist, at Udenrigsministeriets udadvendte borgerservice havde behov for et serviceeftersyn. Tsunamien ramte samtlige de nordiske udenrigstjenester hårdt og understregede, at offentlighedens forventninger til udenrigstjenesternes handleevne i internationale krisesituationer ikke afveg synderligt fra de forventninger, man som borger kunne have til det offentliges handlekraft i en national krise. Da den danske udenrigstjeneste to år senere skulle forholde sig til den tilspidsede politiske situation i Libanon, tog man ingen chancer og evakuerede hurtigt op mod 5.000 danske statsborgere og andre med dansk opholdstilladelse fra landet.

Globaliseringsanalysen mandede ud i en lang række anbefalinger, flere af hvilke fortsat fungerer som ledetråde for organisationens løbende tilpasning til de foranderlige rammevilkår udenrigstjenesten arbejder under. Men Globaliseringsanalysens vigtigste bidrag var givetvis, at den skabte forståelse for og opbakning til behovet for en løbende tilpasning af ministeriets virksomhed, og dermed behovet for at fremme organisationens og medarbejdernes omstillingsevne og beredvilighed. Verden forandrer sig hurtigt, og det giver næppe mening at definere en langtid-

holdbar organisering af Udenrigsministeriet. I stedet markerede Globaliseringsanalysen en periode med mange og forholdsvis radikale ændringer af virksomheden, herunder en opgradering af det kommercielle arbejde (Eksportrådet), en klar opprioritering af borgerserviceopgaverne og kommunikationsindsatsen generelt (det såkaldte offentlighedsdiplomati: *Public Diplomacy*) samt en mere integreret tilgang til økonomisk vækst, stabilitet og international sikkerhed. Der blev flyttet ressourcer fra den »gamle« til den »nye« verden, og selvom EU-repræsentationen stadig er den største i absolutte tal, får den hård konkurrence fra Asien, hvor den samlede tilstedeværelse i Kina (Beijing, Shanghai, Guangzhou, Chongqing, Hong Kong) overstiger Bruxelles. Ambassaden i Kabul er i dag én af de allerstørste i porteføljen, mens ambassaderne i f.eks. Accra, Dar es Salam, Hanoi, Nairobi og New Delhi er større end repræsentationerne i flere af de store europæiske hovedstæder, som f.eks. Warszawa, Rom og Haag.

I dag tæller den danske udenrigstjeneste, som er den mindste i Norden (Island undtaget), ca. 2.500 ansatte, fordelt på ca. 50 pct. ansat i eller udstationeret fra København, og ca. 50 pct. lokalt ansatte, som er tilknyttet de forskellige repræsentationer. Forholdet mellem det udsendte personale og den del af repræsentationsstaben, der er rekrutteret i opholdslandet, er forrykket ganske markant. Op mod 70 pct. af det personale, der gør tjeneste på de danske repræsentationer, er således ansat

direkte af repræsentationen på lokale vilkår, jf. også tabel 1.

På samtlige repræsentationer er de lokalt ansatte i overtal; på flere repræsentationer sidder der kun 1-2 udsendte sammen med en halv snes lokalt ansatte. Det betyder bl.a., at udenrigstjenestens administrationsprog på mange områder de facto er engelsk.

I samme periode har man bevidnet en stigende interesse for udlicitering af dele af ministeriets virksomhed. Der er blevet indført brugerbetaling på stadig flere områder, ligesom opgaver, der tidligere blev løst af Udenrigsministeriet selv, i stigende omfang er blevet lagt ud til private virksomheder. Dele af visumadministrationen er blevet lagt ud til private firmaer, der modtager, screener og videreekspederer visumansøgninger til Danmark. Privatiseringen af sikkerheden er et andet eksempel på denne tendens: Den væbnede beskyttelse af personalet på ambassaden i Kabul leveres således af et privat firma. I den forstand har Udenrigsministeriet selv været en væsentlig drivkraft bag den fragmentering af udenrigspolitikken, som blev nævnt i indledningen: Udenrigsministeriet har selv været med til at udvide antallet af aktører på den internationale scene.

Globaliseringsanalysen afspejlede en erkendelse af, at den eksisterende organisationsstruktur var ude af trit med den omgivende verden og derfor ude af stand til at levere den nytænkning, man mente, der var behov for. De gængse omdrejningspunkter, som f.eks. de fire verdenshjørner, havde ikke længere samme politiske og symbolske indhold. Øst var ikke længere ensbetydende med Sovjetblokken, men i stigende grad med Asien og vækstøkonomier generelt. Den sydlige halvkugle var ikke længere hjem for »3. verdenslande«; den 2. verden var gået i opløsning, og flere af de tidligere udviklingslande kunne nu fremvise økonomiske vækstrater, der for alvor udfordrede de gængse moderniserings-

*Tabel 1: Årsværksfordeling i procent, udsendt personale og lokalt ansatte*

|                   | Udsendte  | Lokale    |
|-------------------|-----------|-----------|
| 1. Norge          | 40        | 60        |
| 2. Finland        | 32        | 68        |
| <b>3. Danmark</b> | <b>31</b> | <b>69</b> |
| 4. Sverige        | 31        | 69        |

teorier. Vesten var ikke længere verdens centrum og Norden ikke længere den centrale politiske akse. Udenrigsministeriets geografiske søjlestruktur fra 1990-91, med en Nordgruppe og en Sydgruppe, måtte følgelig give plads til et andet organisationsprincip.

Globaliseringsanalysen undgik imidlertid den fristelse, det er at levere et skræddersyet oplæg til en ny organisationsstruktur. En af hovedpointerne i analysen var netop, at globaliseringen medførte så omfattende forandringer, at Udenrigsministeriet som organisation var bedre tjent med at opdyrke medarbejdernes og institutionens omstillingsevne, hvorved man i fremtiden ville blive bedre til hurtigt at omprioritere ressourcerne i forhold til de globale trends. En af de vigtigste nydannelser var etableringen af en reelt tværgående koncernledelse; et kollegium af afdelingschefer, der tilsammen dækker hele virksomheden, og som i princippet skal kunne flytte ressourcer på tværs af organisationen, i forhold til de politiske prioriteringer, der lægges til grund for ministeriets virksomhed. Organisatorisk og ledelsesmæssigt er det imidlertid en vedvarende udfordring at opretholde omstillingsevnen. For mange, for hyppige og for omfattende ændringer stresser organisationen. Nye organisatoriske konstellationer når ikke at finde et stabilt leje, inden de på ny udfordres af forandringsprocesser, som kræver tilpasning og omstilling.

Denne omstillingshastighed er særligt udfordrende for en organisation som Udenrigsministeriet, der grundlæggende er, og må være, både traditionsbunden og konservativ. Størstedelen af Udenrigsministeriets »værktøjer« er universelle og dermed meget vanskelige at ændre. Det er netop universalismen, som gør det muligt for diplomater at samarbejde på tværs af landegrænser og kulturer. En verbalnote er en verbalnote, i Burkina Faso som i Sydkorea og Canada. Diplomater fra hele verden er grundlæggende skolet i det samme system, som foruden de nedfældede, univer-

selle regler rummer en omfattende praksis, med få, men væsentlige variationer fra land til land. I det omfang en stat ønsker at være en del af det gode samfund, det internationale samfund (Bull, 1977), så er der en række givne spilleregler og alment accepterede redskaber, som bare skal fungere.

Dette meget traditionsbundne univers understreger også grænserne for privatisering af ministeriets funktioner. Store dele af den vestlige verden har bevæget sig ind i den postindustrielle informationstidsalder, som rykker ved rammerne for den moderne statsopfattelse (Held, 1995). Men langt størstedelen af verdens stater befinder sig fortsat med forfatningen solidt forankret i moderniteten – med den symbolske nation eller nationale egenart, nationalsang, flag, møntudstedelse og voldsmonopol. Diplomati er først og fremmest et *mellemstatsligt anliggende* – og det er også tilfældet i langt de fleste multilaterale fora. Hvis man vil deltage i samme, er der en lang række formalia, processer og regler, som ikke umiddelbart kan forandres. Vi kan sende diplomater jorden rundt, udstyret med mobile kontorer i deres smartphones, men det forudsætter, at vi har en enhed, som kan udvirke en korrekt formuleret visumansøgning, aflevere samme med verbalnote, legalisere rejsehjemlen og udstede de formelle papirer, som er nødvendige for at sikre diplomatens immunitet, når grænserne skal krydses. Der er stadig mange blyplomber og lakforseglede procedurer i diplomati, og de kan ikke ændres uden konvention.

De hyppige omstruktureringer er et fælles træk ved flere udenrigstjenester, og således også udtalt i de øvrige nordiske hovedstæder. Og skismaerne er de samme: Globaliseringen og dens konsekvenser er meget ulige fordelt på verdens lande. Udenrigstjenesterne skal forholde sig til den nye verden uden derved at miste forbindelsen til den gamle.

*Andet fællestræk: Intensiveret samarbejde mellem udenrigstjenesterne*

En anden udbredt reaktion på de aktuelle udfordringer, udenrigstjenesterne står over for, er en intensivering af det samarbejde, som allerede findes på tværs af landegrænserne. De nordiske udenrigstjenester har en lang tradition for samarbejde, ikke mindst på det administrative og det konsulære område. Med offentliggørelsen af Stoltenberg-rapporten i februar 2009 kom der imidlertid fornyet fokus på samarbejdet og mulighederne for at udvikle ikke bare det administrative samarbejde, men også det politiske og sikkerhedspolitiske samarbejde (Stoltenberg, 2009). Rapportens anbefalinger indgår i flere forskellige arbejdsgrupper udenrigstjenesterne imellem, og der arbejdes målrettet med flere skitser til fælles ambassader og repræsentationskontorer i 3. lande.

Ved at samle de nordiske repræsentationer i fælles bygninger, og gerne med en fælles administration, er der gode muligheder for ikke blot at spare penge, men også for at udnytte den synergi, der i princippet burde opstå, når udfordringerne drøftes og løftes i flok (f.eks. fælles politiske satsninger, fælles eksportfremstød, fælles borgerservice). Ideen er overbevisende, og antallet af samlokaliseringprojekter er da også stigende. Samme tendens ses i NB8 samarbejdet mellem de nordiske lande og Baltikum, og inden for EU-kredsen, hvor man i marginen af EEAS-samarbejdet om den fælles udenrigstjeneste tillige samarbejder om samlokalisering i 3.-lande. I alle tre kredse er der udviklet platforme til videndeling om ønsker og tilbud om samlokalisering i 3. lande.

Samlokalisering kan gennemføres på mange forskellige måder, og selvom der arbejdes på standardisering af aftaleformerne er der stor variation i den praktiske gennemførelse (og de administrative, politiske og økonomiske implikationer). I den ene ende af skalaen findes de store anlægsprojekter, som f.eks. den

norsk-danske ambassadebygning i Maputo og ambassadefælleskabet i Berlin. I Tysklands hovedstad findes et veludviklet samarbejde ambassaderne imellem, men ret beset er det primært matriklen, de fem repræsentationer er fælles om. Der er fem forskellige receptioner (i tillæg til den fælles reception ved hovedindgangen til området), ligesom der findes fem forskellige skranke til håndtering af borgerserviceopgaver. Berlin er imidlertid meget atypisk. Det hører til sjældenhederne, at samtlige fem lande har behov for at flytte kancelli samtidig. Som oftest har et eller flere af de nordiske lande enten egne bygninger eller særdeles attraktive lejemål, som ødelægger den samlede økonomi i et samlokaliseringprojekt (dvs. at etablering af en fælles repræsentation bliver dyrere end fastholdelse af status quo).

I den anden ende af skalaen findes et stigende antal små, forholdsvis uforpligtende låneaftaler, hvor en udenrigstjeneste lejer sig ind på en anden udenrigstjenestes repræsentation, enten som en fuldført bilateral repræsentation (med diplomatisk anmeldelse i opholdslandet), eller som en midlertidig tilstedeværelse, som gæst på repræsentationen. Sidstnævnte type af samlokalisering flugter godt med ønsket om hurtig omstillingsevne og hurtig omprioritering af ressourcerne. Indtil videre har samlokaliseringerne imidlertid ikke rykket ved grundmodellen: Der er stadig tale om bilaterale repræsentationer, dvs. selvstændige enheder. De deler måske huslejen, men på alle andre områder opfører de sig fortsat som suveræne, nationale enheder.

Der er flere samlokaliseringprojekter i støbeskeen, og samarbejdet har stor politisk bevågenhed i de nationale regeringer såvel som i det institutionaliserede nordiske samarbejde. Ambitionen om styrket nordisk ambassadesamarbejde indgår således i den danske regerings politiske program, ligesom det er på dagsordenen ved de nordiske udenrigsministres årlige møde og inden for

rammerne af Nordisk Ministerråd. Af fælleserklæringerne fra de nordiske udenrigsministermøder fremgår, at der bl.a. er planer om samlokaliseringsprojekter omfattende to eller flere nordiske lande i bl.a. Islamabad, Dhaka og Hanoi.<sup>4</sup> De tre projekter giver et udmærket billede af muligheder i det praktiske samarbejde i 3.-lande.

Den diplomatiske tilstedeværelse i *Islamabad* er, grundet den prekære sikkerhedsmæssige situation i Pakistans hovedstad, en særdeles bekostelig affære. Medarbejderne og bygningerne skal beskyttes mod en type af trusler, man normalt kun ville forvente i konfliktområder præget af undtagelsestilstand. Behovet for eksplosivsikring, pansrede køretøjer og bevæbnede vagter betyder, at prisen for at opretholde en diplomatisk tilstedeværelse i et af verdens vigtigste politiske brændpunkter er steget voldsomt over det sidste tiår. Her giver det god mening at dele sikkerhedsudgifterne ved at flytte sammen i en bygning, der er bygget til at kunne modstå de trusler, som de nordiske diplomater står over for.

*Dhaka* er et helt anderledes eksempel. Hovedstaden i Bangladesh er ligesom resten af landet inde i en rivende udvikling, hvilket også påvirker de nordiske landes tilstedeværelse. Sammensætningen af repræsentationerne afspejler den økonomiske udvikling i Bangladesh, hvor handelssamarbejdet fylder stadig mere. Samtidig betyder byudviklingen i Dhaka, at der i dag er væsentlig bedre muligheder for enten at opføre eller leje moderne kontorbyggeri, som er langt bedre egnet til ambassadevirksomhed end de ombyggede familievillaer, de fleste nordiske ambassader i dag arbejder ud fra. De nordiske lande samarbejder i forvejen meget tæt om udviklingsbistanden til Bangladesh og kunne ved en samling af repræsentationerne også videreudvikle det konsulære, politiske, og handelsmæssige samarbejde.

*Hanoi* er en helt tredje historie. Sverige har

haft en stærk tilstedeværelse i Hanoi i mange år, og landets ambassadekompleks afspejler denne historik: En stor compound, med alt fra kancelli, over residens og medarbejderboliger, til rekreative områder. En satsning, der gav god mening, dengang ambassaden var bemandet med udsendte diplomater, udviklingsekspert, sekretærer, arkivmedarbejdere og betjente. I dag er den udsendte stab reduceret til det allermest nødvendige, mens langt de fleste øvrige stillinger er besat med lokalt ansat personale, der ikke får stillet bolig til rådighed af arbejdsgiveren. Sverige står således med et ejendomskompleks, hvor der er masser af ledige m<sup>2</sup>, som efter ombygning ville kunne huse en eller flere andre nordiske ambassader. Hanoi-eksemplet viser også, hvor svært det er at realisere de muligheder, der ligger i de ledige m<sup>2</sup>: Danmark kunne i princippet været interesseret i et samlokaliseringsprojekt, men en eventuel ombygning af den svenske compound skal finansieres over huslejen, som dermed for Danmarks vedkommende risikerer at blive højere end den aktuelle. Hertil skal lægges flytte- og etableringsomkostninger, som på it området alene nærmer sig den hele million. Principielt set en udmærket idé, men budgetrestriktionerne i de nordiske hovedstæder gør det vanskeligt at anlægge et flerårigt investeringsperspektiv.

En anden udfordring er informationssikkerheden. De nordiske diplomater stoler nok mere på hinanden end på diplomater fra 3.-lande, men ikke desto mindre arbejder de hver især inden for rammerne af lukkede og beskyttede kommunikationsnetværk. Den danske udenrigstjeneste formidler dagligt flere hundrede megabits af informationer til og fra repræsentationerne, til videre fordeling blandt samarbejdspartnere i det private erhvervsliv og centraladministrationen såvel som private borgere. Hvor en mindre del af disse informationer er egentlig klassificerede, er langt størstedelen »følsomme«; dvs. de indeholder oplysninger, som ikke må komme uvedkommende for øre. Det kunne f.eks.

være oplysninger om private firmaers investeringsstrategi eller andre landes forhandlingsposition forud for et Rådsmøde. I begge tilfælde vil der være tale om oplysninger, som skal beskyttes, også over for venligtsindede diplomater på en fælles repræsentation. Selv blandt venner er der både konkurrence og politiske meningsforskelle. I de fleste samlokaliseringsprojekter er der således flere, parallelle (nationale) kommunikationsnetværk, hvilket sikrer en uhindret kommunikation med hovedkvarteret, men som ikke nødvendigvis understøtter dialogen og samarbejdet repræsentationerne imellem.

### *Tredje fællestræk: Det virtuelle diplomati*

En tredje reaktion på de stagnerende budgetter er digitaliseringsprojekter, hvor globaliseringen og revolutionen i de moderne kommunikationsmidler anvendes som en løftestang for lanceringen af mere omkostningseffektive repræsentationsformer. Informationstidsalderen udfordrer det klassiske diplomati, på samme måde som telegrammet gjorde det i midten af det 19. århundrede, hvor Englands premierminister, Lord Palmerston, efter sigende ved modtagelsen af den første diplomatiske »kabel-meddelelse« udbød: »Du gode gud, dette er jo diplomatiets endeligt!« (Murray, 2006). Det var det som bekendt ikke, men informationstidsalderen har også udfordret den del af diplomatiets virke, som primært har været fokuseret på indhentning og analyse af informationer fra opholdslandet. Således den canadiske premierminister, Pierre Trudeau, der i midten af 1970'erne lod forstå, at han gladelig ville bytte hele sit udenrigsministerium ud med et abonnement på *The New York Times* ...

Hvis man som Trudeau primært betragter diplomati som en nyhedskanal, har de sidste 40 år næppe styrket argumentet for at opretholde en selvstændig udenrigstjeneste. Men selvom rollen som nyhedsformidler er vigtig, så har diplomater aldrig haft monopol på denne funktion. Den katolske kirke var ofte

hurtigere til at få nyhederne frem, takket være den vidtforgrene infrastruktur, for ikke at tale om budbringernes religiøse ildhu. Med internationaliseringen af kapitalbevægelser udvikledes også finans- og industrihusenes behov for rettidige informationer om politiske, økonomiske og sociale begivenheder. Rothschild-dynastiet havde efter sigende allerede i midten af 1700-tallet et informationsnetværk, der ville gøre selv de mest solide udenrigstjenester jaloux.

Diplomatiet aftager nyheder, men den omvendte funktion, at »plante« dem som led i dialogen med opholdslandets offentlige og private aktører, har alle dage været væsentligere. Og med intensiveringen af nyhedsstrømmene og dermed konkurrencen om forsidestoffet er kravene til diplomaternes opfindsomhed kun taget til. Og det gælder i særdeleshed for de »små« udenrigstjenester, der ikke råder over stormagternes presseberedskab.

Offentlighedsdiplomati fik stor opmærksomhed i 1990'erne, hvor »den nye verdensorden« bragte nye, ikke-statslige aktører frem på den internationale scene (Melissen, 2002). Hvis man ville gøre sig bemærket, var det ikke nok at samtale med myndighederne i opholdslandet; man måtte i direkte dialog med meningsdannere, som journalister, universitetsfolk, kulturpersonligheder og forretningsfolk. Diplomaterne skulle ud af deres diplomatiske »comfort-zone« og i stigende grad kommunikere direkte med samtalepartnere fra flere vidt forskellige miljøer. I Danmark markerede tegningesagen et veritabelt jordskred i anvendelsen af offentlighedsdiplomati. Danmark oplevede et meget preserende behov for at kommunikere direkte med masseoffentligheden i 3.-lande, og det krævede en fuldstændig ændring af det eksisterende mindset, der var gearret til diskretions- snarere end til megafondiplomati.

Offentlighedsdiplomati er blevet sat i sy-

stem. København producerer dagligt store mængder af råmateriale, som repræsentationerne kan hente og tilpasse til de lokale forhold på posten. En avis-kronik med udviklingsministeren kan således downloades af repræsentationen i Kampala, krydres med et par konkrete eksempler fra Uganda og søges bragt i opholdslandets medier, samtidig med at ambassaden i La Paz gennemfører samme øvelse med den spanske udgave af kronikken. København støber kuglerne og lægger den til fri afbenyttelse i den elektroniske værktøjskasse på Udenrigsministeriets intranet. I dag anvender repræsentationerne stadig oftere hinandens materiale – et fremstød i Japan kan downloades i Sydafrika og tilpasses i forhold til de lokale behov.

Hvis det med hjælp af de moderne kommunikationsmidler er muligt at kommunikere med omverdenen direkte fra København, burde det så ikke være muligt at gentænke hele det diplomatiske repræsentationsnetværk? Kunne Danmark nøjes med en »virtuel tilstedeværelse«, hvor danske ideer, meninger og interesser formidles gennem informationsmotorvejen? Hvis den direkte kontakt i forbindelse med borgerservicehenvendelser kan udliciteres til en 3.-part, kunne selve den administrative sagsbehandling så ikke henlægges til København? Kunne dialogen med samarbejdspartnere i udviklingslande ikke gennemføres via videokonferencer, på grundlag af »hårde« indikatorer, som er indbygget i selve udviklingsprojekterne (evt. baseret på direkte brugerkontakt via mobiltelefoni eller via den stadig mere tilgængelige GPS-teknologi?) Spørgsmålene er relevante, hvilket også understreges af den interesse, der i mange lande er opstået om begrebet »virtual diplomacy«.

Grænserne for det virtuelle diplomati flytter sig hele tiden, og der er næppe tvivl om, at den hurtige teknologiske udvikling påvirker måden, hvorpå diplomatiet udføres (Murray, 2006). Indtil videre fungerer det virtu-

elle diplomati primært som en forstærker af det klassiske diplomati – udstyret med en smartphone og en hurtig internetforbindelse er den klassiske diplomat blevet langt mere mobil og kan via satellitforbindelserne udføre sit arbejde hvor som helst, når som helst. Teknologien ændrer imidlertid ikke behovet for diplomaten af kød og blod. I det yderste led er der fortsat behov for diplomaten som bindeled mellem hjemland og diplomatiets genstand, hvad enten det er en fremmed regering, en international organisation, eller en gruppe af private aktører. Udenrigstjenesterne kan sende budskaberne med lynets hast, men at komme igennem med budskabet er en helt anden sag, der som oftest forudsætter, at man er fysisk til stede, der hvor begivenhederne finder sted. På samme måde kan videokonferencer og onlinemøder være gode til at følge op på indledende kontakter – og dermed fastholde forbindelser – men den indledende kontakt lader sig vanskeligt etablere uden et personligt møde. Det er fortsat de personlige forbindelser, der ligger til grund for de tillidsrelationer, som diplomaterne lever af. Det er de personlige forbindelser, der gør diplomaterne effektive.

Det virtuelle diplomati gør sit indtog i diplomaternes verden, men det er vigtigt at huske, at den teknologiske udvikling er ulige fordelt. Det er ganske vist mange år siden, den danske udenrigstjeneste holdt op med at bruge telefaxen til udgående kommunikation, men så længe Danmark har brug for at kommunikere med lande, der fortsat benytter telefaxen som medie, er Udenrigsministeriet nødt til at holde faxlinjerne åbne. Et udenrigsministerium kan ikke (skal ikke) være mere moderne end den virkelighed, det skal operere i.

Uanset hvordan man vender og drejer det, handler diplomatiet grundlæggende om at være til stede på rette sted på rette tidspunkt. Det virtuelle diplomati kan bane vejen og holde den åben, men på et eller andet tidspunkt skal der en gammeldags diplomat på

banen. Det virtuelle diplomati vil givetvis kunne bruges meget mere offensivt i forbindelse med nye og fleksible former for fysisk tilstedeværelse (f.eks. samlokalisering), men igen med diplomaten som bindeled og forbindelsesofficer.

### **... længe leve diplomati!**

Udenrigstjenesterne er under pres. Demokratiseringen af udenrigspolitikken, fragmenteringen af det tidligere så privilegerede udenrigspolitiske domæne og det stigende misforhold mellem opgaver og ressourcer tvinger udenrigstjenesterne til at gentænke deres virksomhed. Udfordringerne er fælles, ligesom flere reaktionsmønstrene viser lighedstræk: Hyppige omstruktureringer, intensiveret samarbejde, eksperimenter med nye former for fysisk og virtuel tilstedeværelse. Virksomheden skal gentænkes og bygges om, alt imens ressourcegrundlaget svinder.

Denne udvikling har stået på i flere årtier, men er for alvor blevet forstærket efter afslutningen af den Kolde Krig, hvor EU-samarbejdet er blevet intensiveret og globaliseringen er blevet folkelig. Ministerier, styrelser, regioner, kommuner, halvoffentlige og private organisationer arbejder på kryds og tværs af landegrænserne, nogle gange i samarbejde med udenrigsministerierne, andre gange uden at inddrage dem. Samtidig har langt de fleste borgere mulighed for at følge med i internationale forhold, engagere sig i samme og påvirke dem gennem sociale bevægelser, interaktive medier og effektive online-donationer. En borger, der ikke bryder sig om hvalfangst, kan hurtigt og effektivt yde et bidrag til en eller flere private organisationer, der aktivt bekæmper denne type fiskeri. Enhver kan i princippet føre sin egen private udenrigspolitik fra dagligstuen.

Demokratiseringen af udenrigspolitikken er imidlertid ikke nødvendigvis en trussel mod udenrigstjenesterne, der gennem flere år aktivt har promoveret stigningen i antallet af

ikke-statslige aktører på den internationale scene. Handelsdiplomater har i mange år arbejdet for at styrke samarbejdet mellem private organisationer for derved at forbedre den internationale regeringsførelse. Udviklingsdiplomater arbejder målrettet på at styrke det internationale samarbejde mellem ikke-statslige organisationer, der arbejder med udviklingssamarbejde. På samme måde har udenrigstjenesterne arbejdet ihærdigt på at samle kompetence og myndighed i overnationale institutioner. Det mest tankevækkende eksempel er nok udenrigstjenesternes samarbejde om udviklingen af en fælleseuropæisk udenrigstjeneste, EEAS'en (*European External Action Service*). Her arbejder diplomaterne på opbygningen af, hvad der umiddelbart fremstår som en konkurrerende udenrigstjeneste.

Om noget har demokratiseringen og fragmenteringen af udenrigspolitikken forstærket behovet for udenrigstjenesterne. Men den har ikke gjort ydelserne tilsvarende synlige. Det er ikke altid indlysende klart, hvad udenrigsministerierne egentlig leverer. Det er måske nok udenrigsministerierne, der forhandler selve rammerne på plads og akkrediterer de private aktører til at kunne repræsentere deres bagland på den internationale scene, men selve forhandlingerne føres jo af fagspecialister, interesseorganisationer og fagforeningsfolk? Det er måske nok udenrigsministerierne, der baner vejen for en humanitær intervention, men det er jo forsvaret, der laver alt det tunge arbejde? Vi har mere brug for diplomati end nogen sinde tidligere, men det er ikke udenrigsministerierne, der står forrest: De arbejder i baggrunden, i de forberedende stadier, under selve implementeringen og i den besværlige opfølgning.

Demokratiseringen og fragmenteringen af udenrigspolitikken kan være med til at styrke den globale regeringsførelse. Global regeringsførelse er en mangelvare, og under ingen omstændigheder et gode, som staterne

kan producere gennem det mellemstatslige samarbejde alene. Global regeringsførelse forudsætter et langt mere vidtforgrenet internationalt samarbejde end det klassisk mellemstatslige, og det har udenrigstjenesterne været særdeles aktive i opdyrkningen af. Diplomatiets rammebetingelser ændrer sig hele tiden. Forandringshastigheden har kun været stigende. Ressourcegrundlaget har derimod kun været faldende. Det eneste konstante synes at være diplomatiets universelle redskaber, sprog og arbejdsmetoder: De elementer, der gør det muligt for staterne at samarbejde effektivt, men som samtidig gør det svært for udenrigstjenesterne at ændre deres grundstruktur.

## Noter

1. Artiklen er skrevet som et personligt bidrag til debatten, og de synspunkter, der afspejles i artiklen, er forfatterens egne og afspejler ikke nødvendigvis Udenrigsministeriets holdning.
2. Se f.eks. »La révolte du quai d'Orsay«, *Marianne*, 24.02.2011; »The Global Era and the End of Foreign Policy«, *Financial Times*, 16.08.2011; »Ambassadors ignored: German Foreign Ministry Fights to Stay Relevant«, *Spiegel Online*, 05.04.2012.
3. I nogle lande er der mere end én repræsentation; f.eks. Kina, hvor der foruden ambassaden i Beijing findes selvstændige generalkonsulater i bl.a. Shanghai og Guangzhou. Derfor er der flere repræsentationer, end der er lande, hvor Danmark er repræsenteret.
4. »Fælleserklæring fra det nordiske udenrigsministermøde i Helsingfors den 31. oktober 2012«.

## Litteratur

Bull, Hedley (1970), *The Anarchical Society*, New York: Columbia University Press.  
 Due-Nielsen, Carsten og Nikolaj Petersen, red. (1995), *Adaptation & Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-93*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.

Held, David (1995), *Democracy and Global Order*, Cambridge: Polity Press.  
 Held, David (2000), *The Changing Contours of Political Community*, Global Democracy : Key Debates, London: Routledge.  
 Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (1998), »Power and Interdependence in the Information Age«, *Foreign Affairs*, 77(5): 81.  
 Kerr, Pauline og Geoffrey Wiseman (2012), *Diplomacy in a Globalizing World*, London: Oxford.  
 Melissen, Jan, red. (2005), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Basingstoke: Palgrave.  
 Mouritzen, Hans og Anders Wivel, red. (2005), *The Geopolitics of European Integration*, London: Routledge.  
 Mouritzen, Hans (1999), *At forklare international politik*, København: Jurist- og Økonomforlagets Forlag.  
 Murray, Stuart (2006), *Reordering Diplomatic Theory for the Twenty-First Century: A Tripartite Approach*, Department of International Relations and Diplomacy Faculty of Humanities & Social Sciences, Bond University.  
 Petersen, Nikolaj (2004), *Europæisk og globalt engagement*, Dansk Udenrigspolitisk Historie, bind 6, København: Gyldendal.  
 Potter, Evan H. (2002), *Cyberdiplomacy: Foreign Policy in the 21st Century*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.  
 Putnam, Robert D. (1988), »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games«, *International Organization*, 42(3): 427-60  
 Stoltenberg, Thorvald (2009), *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk* ([www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2009/rapport\\_ths.html?id=545170](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/rapport_ths.html?id=545170)).  
 Tonra, Ben (2001), *The Europeanization of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Ashgate: Aldershot.  
 Udenrigsministeriet (2006), *Den Grænseløse Verden: Udenrigsministeriet og Globaliseringen*, København: Udenrigsministeriet.