

# Redaktionelt forord

Ved indgangen til Udenrigsministeriet er op-hængt et disket messingskilt med inskriptionen: »Til minde om de medarbejdere i den danske udenrigstjeneste, der gav deres liv for Danmark.«

Skiltet henviser til en helt særlig kategori af frontlinjearbejdere – diplomater – der hver dag, året rundt, i alle dele af verden arbejder for at fremme danske interesser og værdier. Nogle har i tjenesteligt øjemed betalt den højeste pris.

Skiltet vidner om, at diplomati nogle gange bevæger sig ud i ekstremerne. Man kan beskrive denne særlige dimension af det praktiske diplomati som »krisediplomati«.

I dette temanummer vil vi arbejde med hele tre definitioner af krisediplomatiet. For det første kan man forstå krisediplomati som det forhold, at »diplomati er i krise«. Det traditionelle diplomati og udenrigstjenesten har, ifølge dette perspektiv, imødekommet en lang række udfordringer ude og hjemme og er i processen blevet »normaliseret«. Det betyder, at diplomater og udenrigstjenesten i al almindelighed må indfinde sig med at være en helt normal og politiseret del af central-administrationen, der konstant må kæmpe en hård kamp for legitimitet og ressourcer.

For det andet kan krisediplomati forstås som »diplomatisk krisestyring«. Hver gang der opstår én eller anden form for grænseover-

skridende krise, forventes det, at Udenrigsministeriet fungerer som det helt centrale omdrejningspunkt for krisestyring. Det indbefatter blandt andet, at en grænseoverskridende hændelse skal opfattes og italesættes som en krise, der på afgørende vis er med til at true centrale danske værdier og strukturer. Det betyder også, at der sammen med en lang række andre nationale og internationale aktører skal træffes beslutninger med henblik på at inddæmme og til sidst afslutte krisen. Endelig betyder det, at der efter krisen skal trækkes læring ud af hele forløbet.

Den tredje måde, hvorpå dette temanummer arbejder med begrebet krisediplomati er ved at definere det som »hardship diplomati«. Her er der ikke tale om, at en krise har en begyndelse og en afslutning. Derimod er der tale om en diplomatisk praksis, hvor de udsendte diplomater må leve med en konstant frygt, usikkerhed og foranderlighed i deres daglige arbejde. Det kan eksempelvis foregå i skrøbelige stater, i krigssituationer, i meget forurenede områder, eller på poster, hvor kriminalitetsniveauet er skyhøjt. Den konstante undtagelsestilstand har betydning for, hvordan det diplomatiske arbejde udføres, og hvilke resultater der kan hentes hjem. Det er »diplomati bag pigtråd«. Et langt stykke af vejen kan diplomater trænes til at fungere under sådanne permanente stress-situationer, men ofte er det helt særlige resiliente persontyper, der i sidste ende trives på sådanne udeposter.

Tilsammen giver de tre perspektiver et godt og bredt indtryk af nogle centrale dele af den moderne udenrigstjeneste, der ofte ikke indgår i det almenkyldige billede som beslutningstagere og »folk på gaden« har om det danske diplomati. Bidragene til dette temanummer kommer hele vejen omkring de tre perspektiver med analyser baseret på forfatterens egne erfaringer med krisediplomati. De fleste bidrag til temanummeret tager udgangspunkt i foredrag, der er givet i forbindelse med afviklingen af en sommerskole om krisediplomati, der blev afviklet hen over sommer 2015 i et samarbejde mellem Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet og Udenrigsministeriet.

Uden for tema er *Julien Kosloffs* analyse af udenrigstjenestens investeringsfremmeaktiviteter. Det konkluderes, at nation branding ikke er den afgørende faktor for udenlandske virksomheders beslutning om at investere i Danmark. Derimod er der blandt udenlandske investorer, der allerede har truffet en investeringsbeslutning, en betydelig efterspørgsel efter konkret rådgivning om at begå sig på det danske marked. Dette nummer af *Økonomi & Politik* afsluttes med *Lars Billes* politiske kronik for 1. halvår 2014.

*Martin Marcussen*  
ansvarshavende redaktør for  
*Økonomi & Politik*

# Krisediplomati

Martin Marcussen, professor, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, mm@ifs.ku.dk

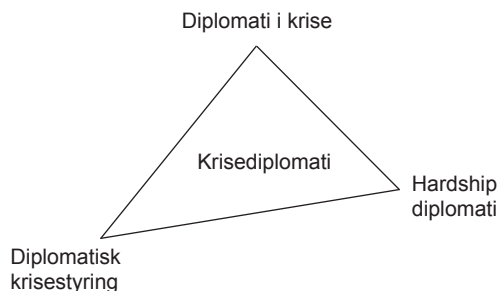
Der eksisterer ikke én samlende definition af begrebet krisediplomati. Et studium af det praktiske diplomatis udførelse og organisering giver anledning til at arbejde med tre forskellige definitioner, der tilsammen giver et udmærket indblik i den moderne diplomats og udenrigstjenestens vilkår. Krisediplomati kan på den måde forstås som henholdsvis »diplomati i krise«, som »diplomatisk krisestyling« og som »hardship diplomati«. I dette temanummer trækkes der på alle disse definitioner.

I indgangen til det danske udenrigsministerium på Asiatisk Plads hænger et messingskilt med inskriptionen: »Til minde om de medarbejdere i den danske udenrigstjeneste, der gav deres liv for Danmark«. Danske diplomater har i al den tid, der har eksisteret en udenrigstjeneste arbejdet i alverdens brændpunkter. Nogle gange har de måttet betale den højeste pris.

Det forhold at danske diplomater i tjenesten på forskellige måder bidrager til krisestyling rundt omkring i verden udgør ét aspekt af dét, der i det følgende vil blive refereret til som krisediplomati. I dette temanummer vil vi tage udgangspunkt i hele tre forskellige, men alligevel tæt relaterede definitioner af krisediplomati (figur 1). Hver definition giver anledning til at studere det moderne diplomati på en bestemt måde. Ved at inkludere alle tre definitioner i samme temanummer få vi etab-

leret en mere nuanceret forståelse af, hvad det vil sige at være diplomat i dag, og hvilken rolle et Udenrigsministerium spiller i en globaliseret verden.

Figur 1: Tre definitioner af »Krisediplomati«



Studiet af krisediplomati kan for det første være et spørgsmål om at undersøge diplomatiets tilstand: Er diplomati i krise? Det er blevet hævdet, at diplomatiets kerne – »suveræne forhandlinger på tværs af landegrænser« – er blevet henholdsvis tilsidesat, irrelevant og ineffektivt i udenrigspolitikken. Diplomatisk forhandlinger har ifølge dette argument måttet vige pladsen på den globale politiske arena til fordel for anvendelsen af henholdsvis militære eller markedsøkonomiske instrumenter. Diplomatisk forhandlinger hører i øvrigt fortiden og det klassiske diplomati til. Nu deltager en lang række forskellige

samfundsaktører i en bred vifte af forskelligartede grænseoverskridende styringsrelationer. Endelig er det blevet hævdet, at i den udstrækning klassiske diplomatiske forhandlinger stadig gennemføres, så fører de alt for sjældent til noget effektivt resultat set i lyset af de grænseoverskridende problemer som verden i fællesskab står over for. Diplomati er, med andre ord, blevet erklæret for dødt (Cohen, 2013).

Studiet af krisediplomati kan også være et spørgsmål om at undersøge, hvilken rolle og med hvilket resultat diplomati og udenrigstjenesten i al almindelighed engagerer sig i international krisestyring (Andersen, 2014). Bidrager diplomati til at identificere, styre og afvikle alle mulige former for menneske- eller naturskabte kriser, der går på tværs af grænser? Hvem samarbejder diplomati med i krisestyringssituationer, lykkes det at få genetableret en normaltilstand og kan der drages nogle læresætninger fra den diplomatiske krisestyring? Det hævdes også, at organisationer udvikler sig gennem kriser. Er det også tilfældet for Udenrigsministeriet? Når Udenrigsministeriet fremhæves i forbindelse med studiet af international krisestyring så er det, fordi det netop er dette ministerium, der koordinerer den samlede danske indsats på en lang række områder, der har med civil krisestyring at gøre. Det er ligeledes Udenrigsministeriet, der koordinerer Danmarks deltagelse i og bidrager til europæisk og bredere global krisestyring.

Endelig kan krisediplomati have noget at gøre med, at dansk diplomati i stigende udstrækning udfolder sig i konfliktområder, i svage eller måske endda fejlslagne stater, eller på steder i verden, der er forbundet med meget afsavn, latente trusler eller måske endda konstante risici for sjæl og legeme. I så fald taler vi om, at kriser ikke pludselig opstår for derefter at forsvinde igen. Kriser er en kronisk tilstand – ja, nogle vil hævde, at det i stedet for krisebegrebet er mere re-

levant at tale om en permanent undtagelsestilstand (Agamben, 2005). Hvordan indretter diplomater og udenrigstjenester sig på en situation, hvor bagtæppet for al diplomatisk handlen er et konstant højt risikoniveau og en kontinuerlig trussel? Hvilke diplomatiske kompetencer kræves for at kunne udøve den diplomatiske *métier* i en langstrakt undtagelsestilstand, og hvilken type organisation skal udenrigstjenesten være for at overleve den vedvarende trussel mod ministeriets eksistensberettigelse?

De tre definitioner på krisediplomati – henholdsvis diplomati i krise, diplomatisk krisestyring og hardship-diplomati – retter på hver sin måde vores opmærksomhed mod vigtige aspekter af det moderne diplomati, dets diplomater og udenrigstjenesten. I praksis og i bidragene til dette temanummer vil alle de tre definitioner af krisediplomati blive bragt i spil side om side. I det følgende vil disse tre versioner af begrebet krisediplomati blive uddybet yderligere, og til sidst vil jeg kort reflektere over, hvorvidt det betyder noget for analysen, at Danmark er en småstat.

### **Krisediplomati som »diplomati i krise«**

At diplomati forandres og løbende udfordres, er langt fra noget nyt fænomen. Da den britiske premierminister Lord Palmerston modtog den første internationale telegrafistmeddelelse i 1860'erne, skulle han angiveligt have udbrudt »My God, this is the end of diplomacy!« Med denne nye form for øjeblikkelig kommunikation kunne det være vanskeligt at se, hvad man skulle bruge det gamle klassiske og langsommelige diplomati til. Siden da har diplomati imidlertid overlevet et utal af teknologiske innovationer – radioen, telefonen, tv'et og fax-maskinen. Hver evig eneste af disse teknologier har medført reaktioner, der meget ligner Lord Palmerstons. I dag er det så alle de internetbaserede kommunikationsformer, som udfordrer den diplomatiske praksis (Seib, 2012).

I 1970'erne var det pluralismeforskere, der råbte vagt i gevær for diplomatiet. Man havde iagttaget, at et utal af ikke-statslige aktører – transnationale virksomheder, internationale ikke-statslige organisationer etc.– var begyndt at bidrage til internationale styringsprocesser på en lang række såkaldte low-politics områder. Hertil kom, at der efter anden verdenskrig var blevet dannet et utal af mellemstatslige samarbejdsorganisationer, der nu havde fået deres eget liv og helt autonomt var med til at påvirke den internationale dagsorden. Der blev talt om kompleks gensidig afhængighed (Keohane og Nye, 1977). Dette fokus skiftede i 1990'erne i forlængelse af den kolde krigs afslutning mod den tids kodeord i studiet af international politik, globalisering (Giddens, 1990). Også her blev diplomatiet, som vi kender det, erklæret for dødt sammen med nationalstaten (Moses og Knutsen, 2001). Historiens endeligt (Fukuyama, 1992) og den nationale økonomi og territorialstatens irrelevans (Ohmae, 1996) kom til at præge meget forskning i de år.

Med dannelsen af den Europæiske Union i 1992, med Europadomstolens aktivisme, nye afstemningsregler og ikke mindst en ny rolle for Europaparlamentet i den europæiske beslutningsproces blev der igen stillet spørgsmål til det udenrigsministerielle diplomatis relevans. Var det ikke ude i alle sektorministerierne, at de vigtigste internationale forhandlinger fandt sted? Var det ikke specialisterne i alle styrelserne, der besad den nødvendige og relevante ekspertise i den dagligdags europæiske integrationsproces? Kunne man ikke spare på det store diplomatiske apparat og bruge pengene mere fornuftigt og borgernært (Hocking, 2002)? Snart blev det dog klart, at selvom EU-politik var blevet til hjemlig politik, hvor sektorministerierne besad vigtig viden, så var det særdeles vigtigt for en lille medlemsstats samlede muligheder for indflydelse, at det danske standpunkt i Europa var stærkt koordineret. Det var præcis dét, Udenrigsministeriet kunne byde ind med: et

komplet overblik over Danmarks placering i Europa på så forskellige områder som fiskekvoter, forsvarssamarbejde og arbejdstagerrettigheder.

I 2000-tallet var det så konkurrencestatsfilosofien, der på afgørende måde satte det udenrigsministerielle diplomati til vægs. På hvilken måde bidrager usynlige diplomater til skabelse af vækst og beskæftigelse i Danmark? Kan man overhovedet på nogen fornuftig måde kvantificere, hvorvidt diplomatiet har ydet sit bidrag til at skabe de rette rammebetingelser for Danmarks internationale konkurrenceevne? Det er ikke kun Udenrigsministeriet, der blev udsat for denne relevanstest. Det gjaldt universiteter (fra forskning til faktura), det gjaldt folkeskolen (hvor studerende skulle oparbejde kompetencer til at yde et bidrag til en konkurrencedygtig økonomi), og det gjaldt bredt i hele den offentlige forvaltning i Danmark og mange andre steder. For Udenrigsministeriet fik det i løbet af 00'erne den konsekvens, at der blev sparet. Et usynligt diplomatisk engagement, der har til hensigt at opbygge solide og tillidsbaserede relationer til et utal af internationale aktører, er meget vanskeligt at dokumentere kvantitativt. Det er først, når krisen er brudt ud og de etablerede venskabsrelationer skal tages i anvendelse, at offentligheden opdager, at diplomatiet har spillet en rolle som en slags forsikringspolice. Som supplement, men måske også lidt som en erstatning for dele af det klassiske diplomati blev der i 10'erne investeret meget mere i det økonomiske diplomati og borgerservice (Marcussen, 2014a, 2014b). Her er kontakten til borgerne og virksomhederne direkte, og det kan opgøres med stor præcision, hvilken slags service der er leveret, og hvordan denne leverede service bidrager konstruktivt til at skabe vækst og beskæftigelse i Danmark.

Diplomatiet som aktivitet og begreb har som følge af disse mange udfordringer ændret indhold og betydning. I dag tales der sjældent

om klassisk diplomati og om, at Udenrigsministeriet er en gate-keeper. Der tales derimod meget om, at der leveres hybriddiplomati (Hauge og Neumann, 2011) og at Udenrigsministeriet er en boundary spanner (Hocking et al., 2012). Det betyder imidlertid ikke, at det klassiske diplomati forstået som forhandlinger mellem suveræne nationer er dødt eller irrelevant. Hver gang der opstår en tilspidset situation i international sammenhæng, vil der typisk være basis for at dyrke klassiske diplomatiske dyder. Det betyder heller ikke at Udenrigsministeriet er ved at løbe tør for opgaver. Nærmest tværtimod. Aldrig har der været så mange sagsområder på Udenrigsministerens og ministeriets dagsorden – og aldrig har ministeriet og diplomatiet leveret så gode resultater (Marcussen, 2013a). Sammen med de klassiske dyder har ministeriet og dets ansatte været dygtige til at varetage alle mulige supplerende former for direkte og indirekte relationer med omverden.

I hele dette forandringsforløb har billedet af den ideelle diplomat ændret sig radikalt. Umiddelbart før og efter anden verdenskrig kan den ideelle diplomat bedst karakteriseres som en aristokrat. Mange ansatte i diplomatiets tjeneste havde faktisk aristokratiske aner, men mere vigtigt i denne sammenhæng er, hvilke dyder der blev betragtet som væsentlige i den diplomatiske praksis. Disse dyder er bedst beskrevet af den engelske diplomat og gentleman, Sir Harold Nicolson:

»The art of negotiation requires a combination of certain *special qualities* which are not always found in the ordinary politician, nor even in the ordinary man ... truth, accuracy, calm, patience, good temper, modesty and loyalty. They are the qualities of an ideal diplomat.

»But«, the reader may object, »you gave forgotten intelligence, knowledge, discernment, prudence, hospitality, charm, industry, courage and even tact«. I have not forgotten them. I have taken them for granted.« (Nicolson, 1950: 105, 126, min kursivering).

Det fremgår, at de diplomatiske dyder er så eksklusive, at det ikke kan forventes, at almindelige mennesker eller sågar de folkevalgte politikere helt kan forstå eller på nogen måde fornuftigt relatere til, hvad diplomatiet er og hvad en diplomat laver. Diplomati er højt hævet over politik, og det diplomatiske håndværk er nærmest en kunst.

I dag er der for længst taget et opgør med denne forestilling om diplomati og diplomater. Faktisk kan man hævde, at diplomatiet er gået helt over i den anden grøft. Der gøres en stor indsats for at vise, hvor folkelig den diplomatiske indsats er, og hvor nær til den almindelige borger diplomaten befinder sig. Mest illustrerende vil det nok være at beskrive nutidens diplomat som den personlige coach. Vedkommende skal ikke bare være klædt på til at kunne kommunikere med hvem som helst – kolleger, borgere, interesseorganisationer, politikere og ikke mindst medierne – de skal også aktivt søge denne kommunikation. De skal inddrage og opfordre til udveksling af synspunkter på en lang række områder. De skal sågar koordinere andres udveksling af synspunkter. Dertil kommer, at nutidens diplomat også skal have en meget veludviklet politisk musikalitet. Den klare skelnen mellem politik og forvaltning, der var grundlaget i det weberianske bureaukrati, bliver stadig vanskeligere at opretholde, og for diplomatiets vedkommende slet ikke ønskelig. Endelig vil den moderne diplomat i stadig større udstrækning have en karriere, der ikke kun udspiller sig inden for rammerne af én og samme organisation, nemlig udenrigstjenesten. Det vil stadig hyppigere være tilfældet, at diplomaten oscillerer frem og tilbage mellem forskellige offentlige og private organisationer i løbet af et karriereforløb (Marcussen og Ronit, 2014).

Ligesom diplomatrollen har gennemgået en radikal udvikling, har synet på den ideelle udenrigsministerium forandret sig på en lang række punkter. Det er igen og igen ble-

vet hævdet, at Udenrigsministeriet var en offentlig organisation, som befandt sig i sin helt egen liga. Det var en organisation, der havde med »suveræne transaktioner« at gøre (Wilson, 1989), og som havde monopol på ikke bare at definere, hvad der var Danmarks internationale interesser, men også på at repræsentere Danmark og forhandle på vegne af Danmark. Det var ikke forventningen, at hverken de folkevalgte politikere, endside borgerne skulle kunne have noget fornuftigt at sige om udenrigspolitikens formulering og implementering. Hverken borgerne eller politikerne antog man havde den fornødne indsigt til at overskue hele spektret af det komplicerede diplomatiske spil, og der var flere steder i diplomatiet den holdning, at det kunne være direkte skadeligt for Danmarks udenrigspolitiske interessevaretagelse at overlade det til kortsigtede politikere på valg. Udenrigspolitik var ikke tjent ved at være politiseret.

Det moderne udenrigsministerium adskiller sig på alle punkter fra denne lidt karikerede beskrivelse af tidligere tiders udenrigstjenester (Marcussen, 2016). I dag er Udenrigsministeriet normaliseret, forstået på den måde at det er en offentlig organisation, der ligesom alle andre offentlige organisationer hver dag må kæmpe for sin eksistensberettigelse. Det gør man typisk ved at søge en legitimitetsbase i de nære omgivelser. Der er tale om en pragmatisk legitimitet, der først og fremmest etableres ved at demonstrere en vilje og evne til at levere et udbud af services, der svarer til efterspørgslen af services (Suchman, 1995). Man skal, med andre ord, demonstrere sin nytteværdi i forhold til de nyttekriterier, der til enhver tid er dominerende i samfundet. Hvis samfundssikkerheden fylder meget i debatten, så er det efterspørgslen efter sikkerhed som udenrigsministeriet byder ind på. I slut 90'erne og begyndelsen af 00'erne var det netop den udbredte bekymring for globaliseringsudfordringer, der gjorde, at udenrigstjenesten begyndte at omtale sig selv som et globaliseringsministerium (Udenrigsministe-

riet, 1996). I 10'erne var det så finanskrisen og de efterfølgende bankriser, gældskrises og vækstkrises, der bekymrede folk. I forlængelse heraf blev Udenrigsministeriet italesat som et vækstministerium. I tillæg til at brande sig selv som nyttigt i forhold til de vigtigste offentlige dagsordener, blev det en opgave for Udenrigsministeriet at sælge sig selv som en meta-koordinator for centraladministrationens samlede internationale indsats. Hver for sig leverede sektorministerierne en udmærket international sats på deres respektive fagområder, men det er og bliver Udenrigsministeriet, der sikrer, at Danmark som et lille land har en tydelig og sammenhængende stemme i internationale sammenhænge. Udenrigsministeriet er, med andre ord, gået fra at være et lukket elfenbenstårn til at være en åben politisk arena.

#### **Krisediplomati som »international krisestyring«**

En meget brugt definition er, at der er tale om en »krise«, når politiske beslutningstagere i fælleskab opfatter, at der er opstået en trussel mod samfundets grundlæggende strukturer og værdier, hvilket nødvendiggør, at der skal træffes vitale beslutninger under tidspres og meget usikre omstændigheder (Boin et al., 2005: 2).

Der findes selvfølgelig andre definitioner, men denne definition udmærker sig på flere punkter. Det kan eksempelvis fremhæves, at kriser skal *opfattes* som værende kriser. En krise har naturligvis nogle objektive karakteristika – eksempelvis et antal tilskadedkomne mennesker – men disse objektive egenskaber skal opfattes som en afgørende trussel mod det samfund, vi lever i. Det er altså først og fremmest de subjektive egenskaber ved en krise, det vil sige dét forhold, at den skal fortolkes som en trussel mod noget væsentligt, der gør den til en krise.

Konsekvenserne af, at kriser i princippet først er kriser, når de er fortolket som kriser, er

omfattende. Eksempelvis vil det ikke være alle steder, at man fortolker et oplevet fænomen som en krise. Vi kan i Danmark opfatte, at otte pct. arbejdsløse er udtryk for en social krise, men i andre lande vil man tolke det samme arbejdsløshedsniveau som normen eller måske endda som en succeshistorie. Vi fortolker de tab, som Danmark har via vores krigsdeltagelse på Balkan, i Irak og Afghanistan, som en alvorlig menneskelig krise. I andre lande har man en anden krigshistorik og betragter måske mere disse tab som en naturlig følge af at være krigsførende nation.

En anden konsekvens, som denne krisedefinition har, er, at alle subjektive elementer af krisen kan udgøre input til den politiske debat. Krisen kan så at sige tales op eller ned, dramatiseres eller afdramatiseres. Den særlige hændelse, som fortolkes i den offentlige debat, kan sågar sikkerhedsliggøres og dermed give anledning til ekstraordinære politiske beslutninger, der omgår almindelige demokratiske spilleregler (Keeler, 1993). Definitionen åbner med andre ord op for, at kriser og især deres fortolkning kan forhandles politisk, og at der er mange kriseentreprenører, der kan finde en klar interesse i at deltage i fortolkningskampen (Marcussen og Ronit, 2011; Marcussen, 2013b). Embedsmænd vil i kriser kunne finde et godt argument for ekstrabevillinger. Politikere vil i krisen kunne finde støtte til flere omfattende reformforslag. Interessegrupper vil kunne bruge krisen til at indsamle midler til netop deres formål. Medierne vil i deres nyhedsdækning kunne sælge flere aviser, hvis der er en katastrofehistorie at formidle. Private erhvervsdrivende vil kunne bruge en krise som den bedste anledning til at promovere deres produkter, om det så er vaccinationer, sikkerhedsalarmer eller forsikringer. Ja selv forskere vil kunne bruge kriser til at tegne konturerne af en brændende platform, der absolut må søges ny og bekestelig viden omkring. Vi vil med denne krisedefinition forvente, at en lang række kriseentreprenører træder i karakter for at hjælpe

de centrale beslutningstagere og os alle sammen med at fortolke den virkelighed, vi ser. Typisk vil det betyde, at et oplevet fænomen dramatiseres som en krise.

»Krisestyring« handler for det første om at erkende, at en krise er opstået, for derefter at træffe forholdsregler, der kan bidrage til krisens afslutning. Krisestyring handler også om at kommunikere krisens årsager og omfang til alle berørte parter, herunder også forklare, hvad der er blevet gjort for at inddæmme og afslutte krisen. Endelig handler krisestyring om at trække de rigtige erfaringer ud af kriseforløbet med henblik på at sikre, at alt er gjort inden for rimelighedens grænser for at hindre en tilsvarende krise i at opstå. Man taler således om, at der i et krisestyingsforløb er flere faser, og at krisestyningen først er afsluttet, når de sidste læresætninger er trukket ud af forløbet.

Denne konceptualisering af krisestyring har flere karakteristika. For det første er der værd at understrege, at det antages, at en krise har en klar begyndelse og en klar afslutning. En krise kan selvfølgelig strække sig over flere år, men det er stadig antagelsen, at krisestyring handler om at retablere normaltilstanden, som den så ud før kriseudbruddet. Hvis der eksempelvis eksisterede én eller anden form for stabilitet i finansverdenen, før finanskrisen brød ud først i USA i 2007 og året efter i Europa, så er det denne opfattelse af stabilitet, der udgør normaltilstanden og det udgangspunkt, man søger at genskabe ved hjælp af krisestyring. Først når der er en bred opfattelse af, at der atter er skabt stabilitet i finansverdenen, vil finanskrisen blive erklæret for afsluttet.

Det er også værd at bemærke, at de offentlige myndigheder, der deltager i denne krisestyring, spiller forskellige roller i de forskellige krisestyingsfaser. Det at opfatte et forhold som en krise (sensemaking) er i høj grad en intern proces, hvor hele den politiske elite

skal gøre op med den eksisterende virkelighedsopfattelse og erkende, at man nu befinder sig i en ny situation. Der kan eksempelvis vandre flygtninge op gennem Europa og gennem Danmark mod Sverige i årevis, uden at der er enighed om, at der er tale om en international krise, der direkte udgør en trussel mod danske strukturer og værdier. Først i det øjeblik nogle flygtninge begiver sig til fods ud på den danske motorvej med retning mod Sverige, bliver der etableret en forståelse af, at også Danmark befinder sig i en krise – en flygtningekrise.

Det at træffe beslutninger, der kan bidrage til i første omgang at inddæmme krisen og hindre den i at eskalere, og derefter beslutninger, der kan bidrage til at afslutte krisen, fordrer igen en helt anden rolle for de offentlige myndigheder. Her er det ofte juridiske og bureaukratiske forhold, der spiller ind, og som der må tages hensyn til. Hvilke rammer giver den internationale lovgivning for at handle? Hvilke danske og internationale myndigheder skal drages ind i beslutningsprocessen? Og er der politiske forhold, der skal tages hensyn til?

Når beslutningerne er truffet, går der en eks-tern kommunikationsproces i gang (meaning-making). Vi kræver, at de ansvarlige politikere og embedsfolk forklarer og redegør for de beslutninger, de har truffet. Vi vil høre deres analyser og de rationaler, der ligger til grund for den plan, der er lagt. Vi vil også høre en begrundelse for, hvorfor det måske er vanskeligt eller umuligt at gøre noget ved krisen. Der er meget på spil for de involverede parter (Boin og Hart, 2003). Dårlig krisestyring har ingen ejermænd, hvorimod alle tager ejerskab til god krisestyring. En statsleder kan blive en landsfader, hvis det bredt antages, at krisen er godt håndteret. Modsat kan det slide på den politiske troværdighed, hvis den almindelige opfattelse er, at der ikke er gjort nok i forhold til at dæmme op for krisen.

Endelig spiller de offentlige myndigheder en

særlig rolle, når man skal forsøge at tage ved lære af krisen (Carley og Harrald, 1997; Dekker og Hansén, 2004). Hvad gik galt, og hvad gik godt? Kan der på nogen som helst tænkelig måde etableres et beredskab eller et early-warning-system, der kan være med til at hindre, at krisen opstår igen eller får de samme omfattende konsekvenser? Hvilke ressourcer skal der investeres, og hvilke organisationsændringer skal der eventuelt tilrettelægges? Selvom enhver rationalitetsbetragtning til-siger, at der bør finde en grundig evaluering sted efter hver krisestyingsforløb, er det ikke i denne fase af krisestyningen, der nødvendigvis udfoldes størst rationalitet. Ofte tager læringsprocessen form af et blame-game (Hood, 2002). Der vil typisk opstå et krav om at identificere vedkommende, der kan hævdes at være ansvarlig for miseren. Hvem kan tilskrives skylden for, at det gik, som det gik? Hvilken straf vil det være passende at pålægge vedkommende? Nogle gange udarbejdes der dog en analyse, der kan danne et godt grundlag for organisatorisk læring.

Krisestyingsperspektivet giver anledning til et nyt syn på den ideelle diplomat. Når en natur- eller menneskeskabt krise opstår et sted i verden, forventes det, at den danske diplomatiske udsending indhenter en mængde forskelligartet information. Er der danskere involveret? Har krisen på én eller anden måde en konsekvens for varetagelsen af danske interesser? Kan den diplomatiske udsending sikre ambassaden og ikke mindst dens ansatte og deres familier? En risikoanalyse skal laves øjeblikkelig, og en lang række beslutninger skal træffes på dette grundlag.

Alt afhængigt af risikoanalysens indhold og konklusioner trækkes der herefter på et antal standardiserede rutiner. Der skal etableres kontakt til de ansvarlige myndigheder i værtsnationen. Det samme gælder hvad angår relevante internationale samarbejdsorganisationer i området, samt ikke mindst de tilstedeværende ngo'er. Der skal koordineres med

dele af det internationale diplomatiske miljø i landet, typisk diplomater fra lande, som den danske udsendinge har brugt tid på at opbygge personlige tillidsrelationer til. Disse tillidsrelationer skal der nu trækkes på med henblik på at etablere samarbejde og koordination. Snart vil den hjemlige presse forsøge at tage kontakt til diplomaten. Der skal leveres baggrundoplysninger og analyser, og der skal først og fremmest skabes et billede af, at det danske diplomati har fod på situationen.

Hjemad til skal kontakten til Asiatisk Plads sikres. Der skal løbende indberettes fra feltet. Der kan ydermere være pårørende, der skal serviceres, men det kan også være endnu flere journalister, der kræver svar, og måske endda en række danske politikere og meningsdannere, der byder ind med bastante holdninger til, hvordan krisen skal håndteres, og hvilken rolle Danmark og den udsendte bør spille i krisestyringsforløbet. Det er, med andre ord, et diplomatisk krisestyringsforløb, der udspiller sig ude såvel som hjemme, og midt i mellem disse to arenaer finder vi den moderne diplomat.

Vedkommende kan bedst beskrives som en cirkusartist, der jonglerer med et faretruende stort antal bolde og brændende fakler, uden at der er plads til fejltagelser. Meget ansvar er placeret på skuldrene af denne udsendte diplomat. Ofte vil vedkommende føle sig meget alene, når der skal træffes hurtige beslutninger på et usikkert grundlag. Hvilke kompetencer kræver det at kunne holde disse bolde i luften? Det korte svar er nok, at erfaring med krisestyring er altafgørende for et succesfyldt resultat. Det længere svar vil ydermere pege på, at en god portion held, uforfærdet gå-på-mod, et roligt temperament, kreativitet og improvisationsevne også er vigtigt. Det samme gælder en god fysik, som ikke mindst er afgørende, når den akutte krisestyring har kørt på i dage og måske endda uger uden regelmæssig søvn og føde. Hertil må føjes, at den enkelte diplomat skal kunne

regne med, at hjemmetjenesten i løbet af kort tid vil kunne tilvejebringe den logistiske, ressourcemæssige og moralske back-up, der er nødvendig.

Også udenrigstjenesten som organisation sættes på prøve. Den ideelle krisestyrende organisation vil kunne træffe de nødvendige beslutninger på en effektiv måde. I litteraturen er der forskellige tilgange til studiet af beslutningstagning i krisesituationer (Allison, 1971; Brecher, 1979; Hermann, 1979).

Et første perspektiv vil pege på det forhold, at ansvaret for krisestyringen i sidste ende ligger i beslutningshierarkiets top. Den amerikanske præsident 1945-53, Harry S. Truman, havde efter sigende et skilt på sit skrivebord, hvor der stod: »The buck stops here«! Nogle må tage den endelige beslutning, selv når beslutningen tages på et meget løst informeret grundlag, og også være parat til at tage det ansvar, der følger med afgørende beslutninger. Selv når toplederen ikke selv har truffet den afgørende beslutning, og måske endda ikke ved, at der er blevet truffet den ene eller den anden beslutning, hører det med til jobbet som øverste politiske og administrative leder at tage ansvaret for, hvilke beslutninger der træffes i hans navn. Ja, selv når det efterfølgende viser sig, at vedkommende topleder ikke kunne have gjort hverken fra eller til for at inddæmme, endsige afslutte krisen, så er det toplederen, der må tage ansvaret. Dette toplederperspektiv anerkender, at beslutningssituationer i kriser er grundlæggende anderledes end hverdagens rutinebeslutninger. I kriser centraliseres beslutningstagningen, ofte omkring ganske få centrale beslutningstagere. I den efterfølgende evaluering af kriseforløbet er det derfor ofte toplederen, der står for skud.

Et andet perspektiv vil pege på, at en organisation som Udenrigsministeriet efterhånden har opbygget en meget solid ekspertise og erfaring med alle mulige forskellige kri-

ser verden over. Det kan ikke være nyt, hver gang der opstår et jordskælv eller andre naturkatastrofer ét eller andet sted i verden. Kidnapninger har man også stor erfaring med, ligesom krisesituationer i fejlslagne starter også hører hverdagen til. Dette betyder, at det giver mening at anlægge et bureaukratisk perspektiv på krisebeslutningstagning, hvilket indebærer, at krisebeslutningstagning studeres med udgangspunkt i de standardiserede beslutningsprocedurer og -strukturer, der eksisterer i udenrigstjenesten. I Udenrigsministeriet finder vi eksempelvis et center, hvor der er ansatte, der døgnet rundt i alle ugens dage modtager opringninger fra danskere i nød i den store verden. Der kan rutinemæssigt indkaldes relevante grene af den øvrige centraladministration med henblik på analyse og handling. Der kan i særlige tilfælde og med ganske få timers varsel udsendes et særligt korps, der skal assistere de udsendte diplomater. På alle ambassader findes beredskabsplaner, der løbende opdateres. Der er, med andre ord, en lang række tiltag, der rent rutinemæssigt kan sættes i værk, når krisen opstår.

Et helt tredje perspektiv på krisebeslutningstagning tager udgangspunkt i det forhold, at mange grænseoverskridende kriser (transboundary crises) har en særlig ondartet natur (wicked problems), der blandt andet indebærer, at de rækker ind over forskellige forvaltningslag (lokale, nationale, europæiske og globale) og går på tværs af sektorer (sundhed, transport, fysisk sikkerhed, miljø etc.) (Boin et al., 2013). For overhovedet at opfatte, at der eksisterer en krise, skal der løbende indrages en lang række forskellige aktører i krisestyrelsen. Det samme gælder selvfølgelig afgørelsen om, hvilke konkrete beslutninger der skal træffes, og ikke mindst hvordan disse kommunikeres ud til alle berørte parter. Komplexiteten fordrer, med andre ord, at krisebeslutningstagning i Udenrigsministeriet er inddragende og deliberativ. Det kan være, at der skal indgås et samarbejde med EU's civile

krisestyringskapacitet for at håndtere krisen mest fornuftigt. Der kan selvfølgelig også være andre fora. Denne type beslutningstagning er kendetegnet ved, at selve analyse- og forhandlingsfasen kan være langstrakt, og det kan måske også, fordi der er så mange forskellige artede aktører inddraget i mange forskellige henseender, være ganske vanskeligt at identificere den ansvarlige for selve krisestyrelsen.

Med disse forskellige beslutningsperspektiver in mente bliver det helt centralt at forstå Udenrigsministeriet som en effektiv beslutningstager i krisestyrelsen. I hvert af de tre perspektiver byder Udenrigsministeriet ind på forskellige måder, men fælles for dem er, at der skal træffes beslutninger.

### **Krisestyrelse som hardship diplomati**

Udgangspunktet for den tredje tilgang til krisediplomatiet er, at kriser ikke kan antages at have en klar begyndelse og en klar afslutning. Kriser kan nærmere ses som en permanent tilstand. Grundlæggende værdier og strukturer i samfundet er konstant under pres, vidensniveauet er vedvarende meget lavt, og uforudsigeligheden og usikkerheden er altid omfattende. Der tales i varierende udstrækning om en permanent undtagelsestilstand (Agamben, 2005), et risikosamfund (Beck, 1992) og en frygtkultur (Furedi, 1997).

Der kan peges på et utal af forskellige kilder til, at frygten er blevet en konstant i vore samfund. Frygten hænger ikke nødvendigvis sammen med, at den objektive trussel er omfattende. Det kan objektivi- tvis ses, at vi i dag lever sundere, længere og sikrere end nogen anden generation før os (Pinker, 2011; UNDP, 2014; Gardner, 2008). Og det gælder vel at mærke alle steder på kloden. Men det kan også ses, at utrygheden, den kroniske angst og usikkerheden aldrig har været mere udbredt, end den er i dag. Selv i et land som Danmark, der er et af de absolut sikreste steder at leve, er fornemmelsen for tryghed

faldende (Trygfonden, 2013: 6). Det betyder, at vi skal inddrage en lang række andre faktorer end det objektive trusselsniveau, før vi helt kan forstå den udbredte ængstelseskultur. Globaliseringen, individualiseringen og den teknologiske udvikling har åbnet og udvidet hele spektret af valgmuligheder, der står til rådighed for os alle sammen. Et stort udvalg af udviklingsmuligheder kan på den ene side opfattes, som om der er opstået en betydelig grad af frihed til at bevæge sig i det globale rum og i tilværelsen i al almindelighed. Men de uanede muligheder kan imidlertid også give fornemmelsen af, at der mangler rammer og retning og ikke mindst meningsfuldhed. Hvis det er tilfældet, føler mennesket sig mere sårbart. Vi lever med andre ord i et risikosamfund.

Et andet bud i den videnskabelige litteratur er, at vores opfattelse af risici afhænger af psykologiske, sociale såvel som kulturelle faktorer (Renn, 2008: 98-148). Vi modtager mange flere informationer i dag end nogensinde før, og kriseentreprenørerne har måske en tendens til at dramatisere verdens gang. Dette, koblet med at vi har indbygget nogle ældgamle forsvarsmekanismer i vores kognitive informationsbehandlingssystem, der gør, at vores alarmberedskab går i gang, når vi hører noget, der på en ene eller den anden måde kan tolkes som en fare, betyder, at det gennemsnitlige menneske vil opleve mange flere risici, end der reelt og objektivt er tale om. Vi lever med andre ord i en opslidende adrenalin-rus, hvor vi konstant skal tage stilling til, om vi skal flygte, kæmpe eller spille død.

Problemstillingen bliver meget relevant, hvis man særligt retter fokus to steder hen i diplomatiet: mod de konsulære opgaver og mod den type diplomati, der varetages i områder, hvor forholdene bedst kan beskrives med begrebet »hardship«.

Først det konsulære arbejde. I tidligere tider

var det mest erfarne rejsende, der begav sig ud på de meget lange ture til udlandet. Det var opdagelsesrejsende, forretningsfolk, søfolk og måske nogle enkelte forskere og embedsmænd. Alle andre rejste i Danmarks nærområde, og som oftest blev de i Danmark. Det var dyrt at rejse til udlandet, og turistinfrastrukturen rundt omkring i verden var ikke særligt udviklet. Sådant forholdet det sig naturligt udviklet. I dag er det næsten alle danskere forundt at tage på en udlandsrejse en gang imellem. I Sverige skønner man, at cirka tres pct. af befolkningen er i udlandet hvert år (SOU, 2008: 23, p. 39). Der er ingen grund til at tro, at det skulle forholde sig anderledes i Danmark. Mængden af rejsende er steget. Faktisk stiger antallet af udlandsrejser markant fra år til år. Men længden af rejsen er også steget. I dag rejser danskere til de mest uvejsomme områder af verden. Ofte uden for rejsebureauernes synsfelt, og nogle gange endda uden tanke for, hvad der kan gøres, hvis uheldet er ude. Da der ikke nødvendigvis er tale om meget erfarne rejsende, vil dette i sig selv øge sandsynligheden for, at der opstår én eller anden form for uventet hændelse eller måske endda en ulykke undervejs. Bare i Thailand omkommer der en dansker hver uge hele året rundt. Hertil kommer naturligvis alle de danskere, der kommer ud for ulykker, der ikke har døden til følge. For den konsulære service i udenrigstjenesten betyder dette, at antallet af henvendelser fra danskere, der beder om hjælp, er steget radikalt over de sidste ti-tyve år. Typisk vil der være en forventning blandt de rejsende danskere om, at den danske velfærdsstat strækker sig helt ud til verdens yderste afkrog. Koblet med det forhold, at danskere generelt føler sig mere utrygge i deres tilværelse, vil vi forvente, at den konsulære tjeneste er under et betydeligt pres for at kunne levere på den efterspørgsel, der er efter dens ydelser.

Problematikken omkring diplomati i risikosamfundet illustreres endvidere af de tilfælde, hvor vi sender vore diplomater ud i

en altoverskyggende usikkerhed. Det sker eksempelvis, når vore diplomater arbejder i krigszoner, i svage stater i opløsning, på stærkt forurenede destinationer, hvor helbredet for diplomaten og hans familie er på spil, og på alle de andre »hard ship«-poster, hvor Danmark har internationale interesser af den ene eller den anden slags, der skal fremmes. Her udgør utrygheden og uforudsigeligheden et solidt baggrundstæppe for al den diplomatiske aktivitet, der kan udføres. Utrygheden forsvinder ikke med tiden. Der er tale om en permanent undtagelsestilstand.

Meget kan forberedes på forhånd. Diplomater kan gennemgå mere eller mindre omfattende kurser om krisehåndtering, inden de udsendes. Hvordan forholder man sig, hvis man bliver kidnappet, hvis ens livvagter sættes ud af spillet, eller hvis man udsættes for forskellige grader af tortur? I større udstrækning end ngo'er og private erhvervsdrivende vil diplomater være et yndet mål for kidnapning, især naturligvis diplomater, som repræsenterer en krigsførende nation. Det vil være politisk og moralsk uspiseligt hvis ikke alle tænkelige forholdsregler er taget, inden en diplomat beordres ud på en farlig mission. Derfor vil diplomater, ofte i langt større udstrækning end de nævnte ngo'er og erhvervsfolk, være pakket ind i sikkerhed. Det være sig skudsikre biler, overfaldsalarmer, sikrede compounds og meget strikse procedurer for risikoanalyse.

Hvordan de meget omfattende og meget omkostningstunge sikkerhedsforanstaltninger virker ind på den diplomatiske praksis, ved vi kun lidt om. Et scenarium vil forudsige, at de mange benspænd vil hindre diplomaten i at udføre de funktioner, vedkommende er sendt ud for at varetage. Det kan være overordentlig vanskelig at udføre økonomisk diplomati på vækstmarkeder, hvis man konstant skal have en skudsikker bil med chauffør og bevæbnet vagt, og måske oven i købet en følgebil med sig. Det kan være så godt som umuligt at lave

offentlighedsdiplomati, hvis offentligheden det pågældende sted er uden for diplomatens rækkevidde. Også forhandlinger og relationsopbygning kan være vanskelig, hvis ikke det er muligt at organisere regelmæssig mødeaktivitet.

Et andet scenarium er, at de mange benspænd aktiverer en hidtil uset form for mikro-innovation i diplomatiet. Hvis de gængse diplomatiske metoder ikke lader sig anvende, så må man jo finde på nye og alternative måder at udføre det diplomatiske arbejde på. Mange diplomater vil have forslag til, hvordan man i praksis kompenserer for de betydelige barrierer, som sikkerhedsforanstaltningerne udgør i lande som Afghanistan, Pakistan, Nigeria eller rundt omkring i Mellemøsten. Den idealtypiske diplomat i disse situationer bliver nogle gange sammenlignet med en guerillakriger, der med stor præcision kan aflæse situationen og efterfølgende tage de nødvendige forholdsregler (Copeland, 2009). Han bevæger sig rundt i landskabet med stor snilde og kender gemmestederne og genvejene. Nogle steder vil han udnytte, at den lokale befolkning har adgang til internettet og i praksis anvender de sociale medier. Andre steder vil han tillære sig de lokale skikke og måske endda sproget og kulturen og ikke mindst de religiøse skikke og traditioner. Nogle gange er indgangen til en diplomatisk kontakt det netværk, som den medbragte hustru har skabt gennem et frivilligt hjælpearbejde. Atter andre gange kræver kontakt, at diplomaten har råderet over et budget, der kan anvendes alternativt. Det handler om at være kreativ og nogle gange også om at gå lige til grænsen og måske endda i enkelte tilfælde et lille bitte stykke over grænsen. Det bliver som følge heraf ganske vanskeligt at nedfælde et etisk eller moralsk kodeks, der til fulde kan efterleves i guerilladiplomatsens meget omskiftelige og improvisatoriske arbejde. Næsten alle tricks gælder.

Det er ikke kun hardshipdiplomaten, der

må leve med konstant usikkerhed. Man kan hævde, at hele udenrigstjenesten som organisatorisk kompleks er pakket ind i ekstrem usikkerhed. I omgivelser, der kan betragtes som meget omskiftelige og uforudsigelige, og i værste fald direkte truende, kan der opstilles nogle retningslinjer for, hvordan det ideelle Udenrigsministerium kan tage sig ud. Det bliver eksempelvis relevant at reflektere over, hvad der kendetegner en resilient organisation, og også hvordan en sådan organisation skabes og udvikles. Organisatorisk resiliens vedrører en organisations evne til at overleve og endda trives i konstant modvind (Kayes, 2015). Det, der typisk fremhæves for resiliente organisationer, er, for det første, at de har opbygget en analytisk kapacitet til at forestille sig, hvilke typer barrierer og måske endda katastrofer der kan opstå i fremtiden. Det gælder trusler, der er rettet mod ministeriet selv, men det gælder også evnen til at forudsige, hvilke udfordringer der skal arbejdes med i udenrigspolitikken. Et resilient udenrigsministerium kan således ikke blive overrasket over en katastrofe, fordi der i organisationen løbende gennemføres meget vidtgående strategiske analyser af dens normative og materielle omgivelser. At der løbende igangsættes forskellige typer analysearbejder, der skal sætte ord på, hvilke udfordringer der i de kommende år skal håndteres af den danske udenrigspolitik er et eksempel på, at ministeriet tænker ud af boksen og forsøger at forudskontere fremtidens diplomatiske indsats.

Et andet element, der kendetegner et resilient udenrigsministerium er, at det er hurtigt til at tilpasse sig de forandringer, der opstår i dets operationelle omgivelser. Forandringerne kan bestå i, at Udenrigsministeriet formidler en ny type signaler til omgivelserne, eksempelvis at ministeriet opfatter sig selv som et vækstministerium, såvel som et sikkerhedsministerium og et værdiministerium (Jensen, 2015). Forandringer kan også bestå i, at man træffer beslutninger på en ny måde, ved blandt andet at inddrage en lang række inter-

essenter i policy-processen. Det kan være i form af et udenrigsøkonomisk forum, en refleksionsgruppe eller en følgegruppe. Forandringer kan naturligvis også bestå af organisationsændringer. I løbet af de seneste tyve år har ministeriet gennemført meget omfattende reformer af ude- såvel som hjemmetjenesten.

Et tredje element, der indgår i definitionen af organisatorisk resiliens, handler om, at ministeriet er dygtigt til at komme oven på igen efter et tilbageslag. Man kan fra resiliente organisationer forvente, at de faktisk kommer styrket ud af en til hver tid given krise. Over de seneste år har Udenrigsministeriet da også været ramt af flere anslag udefra, hvoraf flere er blevet betegnet som skandaler. Der har skiftevis været talt om at »Skeletterne vælter ud af skabet« (*Ekstrabladet*, 22. november 2013) og at »Udenrigsministeriet er i havsnød« (*Jyllandsposten*, 1. september 2013). Sagerne har dog ikke haft mærkbare konsekvenser for ministeriets renommé i Danmark og i udlandet. Det rangerer fortsat blandt de absolut mest betroede offentlige institutioner (Reputation Institute, 2014). Det kunne tyde på, at der faktisk er elementer af resiliens i organisationen. Noget, der peger i den modsatte retning, er, at ministeriet løbende i hvert tilfælde siden 2001 er blevet skåret ganske kraftigt på finanserne. I de senere år er det dog ikke udelukkende udenrigstjenesten, der har holdt for med meget betydelige budgetbesparelser (Marcussen, 2016).

Hvordan tilvejebringes så den organisatoriske resiliens? Her peger litteraturen nogenlunde enslydende på ledelsens evne til at skabe den rette resiliente kultur i organisationen (Kayes, 2015). Det er en kultur, hvor de ansatte har kendskab til, accepterer, loyalt videreformidler og måske endda har internaliseret organisationens målsætninger. For at dette er muligt, kræves selvfølgelig, at ledelsen på en nogenlunde klar måde kan italesætte disse målsætninger. Det kan være en ganske vanskelig opgave for en stor udenrigstjene-

ste. Udenrigstjenesten skal forfølge målsætninger på mange forskellige niveauer. På et helt grundlæggende niveau kan det hævdes, at udenrigspolitikken har til formål at sikre, at landet kan føre en så suveræn og fri indenrigspolitik som muligt. På et mere politisk niveau vil den til enhver tid siddende regering have et regeringsgrundlag med nogle målsætninger, den ønsker at følge med udenrigspolitikken. På grundlag heraf kan udenrigstjenestens ledelse udpege nogle strategiske hovedprioriteter, som igen kan omdannes til konkrete mål og måske endda konkrete initiativer, der skal tages af de enkelte sektioner i udenrigstjenesten. I dette komplekse målhierarki kan overblikket nemt forsvinde.

En resilienskultur er derudover en kultur, hvor de ansatte på tværs af ledelseslag og funktionelle opdelinger har tillid til hinanden. En sådan tillidskultur vil typisk være befordrende for organisationsintern kommunikation og koordination, og den vil hindre, at der opstår gruppe- eller silotænkning. For at en sådan udbredt grad af tillid kan opstå, hævdes typisk, at det vil være afgørende, hvis ledelsen kan sikre en form for transparens i styringen og tænkningen i organisationen. Alle interne og eksterne undersøgelser viser, at de ansatte i den danske udenrigstjeneste har meget stor tillid til ledelsen og udviser en stor loyalitet og stolthed over for organisationen (Ennova, 2014). Det er langt fra alle offentlige organisationer, der kan fremvise en lige så udbredt grad af medarbejdertilfredshed.

En resilienskultur er endvidere en kultur, der fremmer relationsopbygning ud af huset. Når organisationen løser sine opgaver og ikke mindst løbende positionerer sig og kommer stærkere ud af kriser, så er der behov for samarbejde og opbakning udefra. Der skal bygges alle mulige former for netværk i de nære såvel som fjerne omgivelser. Netværk er ressourcer, som der er hårdt brug for i de kontinuerlige forandringsprocesser. Fra ledelsens side kan man forsøge at understøtte og måske

endda belønne denne eksterne relationsopbygning. Som tidligere nævnt er denne udvikling på vej. I dag kan udenrigstjenesten beskrives som en åben organisation.

Endelig hævdes det interessant nok, at resiliente organisationer typisk ikke er alt for strømlinede, forstået på den måde, at der rundt omkring i organisationen findes lidt overskudskapacitet her og der. Organisationer, der er skåret meget stramt til, vil typisk ikke kunne mobilisere de ekstra ressourcer, der er nødvendige i forandringssituationer. På dette punkt er udenrigstjenesten i Danmark klemmt. Der er ikke, har i flere år ikke været, og der vil heller ikke i den nære fremtid komme ressourcer strømmende til Udenrigstjenesten, som kan fungere som smøringssolie i de kontinuerlige forandringsprocesser. Gennemføres der omfattende reformer i organisationen, har de typisk til formål at reducere udgiftsniveauet, og selv reformen og det betydelige ekstraarbejde, der er forbundet hermed, skal gennemføres inden for de eksisterende rammer.

Overordnet om udenrigstjenestens resiliens kan man på baggrund af denne simplificerende vurdering konstatere, at der ifølge organisationslitteraturen på området lader til at være faktorer, der peger i retning af, at udenrigstjenesten faktisk kan karakteriseres som en resilient organisation (den udbredte tillidskultur og den stigende tendens til ekstern relationsopbygning), men der er også faktorer, der peger på, at udenrigstjenesten kun vanskeligt kan karakteriseres som resilient (det komplekse målhierarki og de meget stramme ressourcerammer).

### **Småstaterne og krisediplomati**

Der findes ikke nogen alment accepteret definition af, hvad krisediplomati egentlig er. På baggrund af en læsning af litteraturen om det moderne diplomatiske funktioner og udfordringer har jeg i denne artikel forsøgt at identificere tre forskellige måder, hvorpå krisediplo-

mati kan konceptualiseres. Hver for sig giver de et bud på, hvordan den ideelle diplomat kan se ud, og hvilken organisation udenrigstjenesten er (tabel 1). Det er ganske forskellige diplomatroller og organisationstyper, der fremgår på baggrund af en sådan bred læsning af litteraturen. Alligevel kan det hævdes, at alle tre dimensioner af krisediplomatiet har noget vigtigt at sige om det moderne diplomati. Et gennemgående argument i det foregående har derfor også været, at de tre perspektiver tilsammen giver et meget godt helhedsindtryk af det moderne diplomati.

Et spørgsmål, der som afslutning kan være relevant at stille, er, hvorvidt der gør sig særlige forhold gældende for småstatsdiplomati? Her kan fremføres tre meget forskellige typer argumenter. Med udgangspunkt i et såkaldt realistisk argument vil småstaten altid leve på stormagternes nåde (Vital, 1971). Hvis ikke småstaten forsøger at holde sig under radaren og ude af stormagternes konflikt, vil småstaten forsøge at binde sig op på én af stormagterne. Det er klart, at det historisk set ofte har været Tyskland og USA, der har spillet rollen som de stormagter, Danmark har været mest opmærksomme på. Det klassiske diplomati i forhold til netop disse to lande spiller fortsat en rolle. Man kan næsten sige, at denne klassiske relation nærmest fungerer som en ramme, inden for hvilken alt andet diplomati kan udspille sig. Ud fra dette perspektiv vil indsigten i forhold til krisediplomatiet være, at vi i studiet af alle de moderne tendenser i diplomati og udenrigstjenesten ikke må

glemme de klassiske geopolitiske rammer for dansk udenrigspolitik.

Med udgangspunkt i et såkaldt institutionalistisk perspektiv fremhæves ofte betydningen af den rolle, som internationale samarbejdsorganisationer har for små staters muligheder for at fremme deres interesser (Kelstrup, 1993). I dansk sammenhæng har det været EU, NATO og FN, der har udgjort de allervigtigste fora for fælles problemløsning. Også her kan man tale om, at den stadig mere institutionaliserede internationale kontekst nærmest udgør én af de faste rammebetingelser for det danske diplomati og udenrigstjenesten. Der kan opstå et såkaldt integrationsdilemma, hvor der skal afgives suveræniteten for at få medindflydelse på nogle af de allervæsentligste internationale styringsprocesser. Alt efter temperament vil nogen hævde, at der afgives mere suveræniteten, end hvad der hentes ind i indflydelse. Men den afgørende pointe er, at de udviklingstendenser, vi kan notere os i det moderne diplomati og i udenrigstjenesten, i høj grad er nødvendiggjort og måske endda et produkt af den omfattende internationale samarbejdspraksis. Den danske diplomatimodel kan måske endda hævdes at være blevet europæiseret. For krisediplomatiet betyder det, at det er vanskeligt at forestille sig, at meget omfattende krisestyringsopgaver kan finde sted uden internationalt samarbejde. Problemet er naturligvis, at en organisation som EU stadig ikke har opbygget en særlig omfattende krisestyringskapacitet (Boin et al., 2013).

Tabel 1: Opsummering af de tre »Krisediplomati« definitioner

Krisediplomati som »diplomati krise«	Krisediplomati som »diplomatisk krisestyring«	Krisediplomati som »hardship diplomati«
Den ideelle diplomat: »Den personlige coach«	Den ideelle diplomat: »Cirkusartisten«	Den ideelle diplomat: »Guerillasoldaten«
Det ideelle udenrigsministerium: »Den åbne og koordinerende organisation«	Det ideelle udenrigsministerium: »Den beslutningsdygtige organisation«	Det ideelle udenrigsministerium: »Den resiliente organisation«

Et helt tredje perspektiv, som man kan kalde konstruktivistisk, vil fremhæve de muligheder snarere end de strukturelle begrænsninger, som diplomatiet i disse år oplever (Panke, 2011). Små moderne og rige velfærdsstater som Danmark har i årtier tillært sig at tilpasse sig de til enhver tid givne internationale omgivelseres konkurrencevilkår. I modsætning til store stater, der ikke har været kontinuerligt og direkte udfordret af den internationale konkurrence, så har små stater løbende opbygget fleksible beslutningsstrukturer og stærke koordinations- og forhandlingsmekanismer, der gør tilpasning mulig (Katzenstein, 1985). Det er, med andre ord, muligt for et lille land at bevæge sig gesvindt rundt på den globale arena og udnytte de muligheder der måtte opstå. Hvis markedet i Europa for en tid svinder ind, så søges der straks efter nye markeder under fjernere himmelstrøg. Sammenhængskraften i Danmark er stor, og den institutionelle konkurrenceevne er høj. Danmark er blevet et modelland på internationalt niveau, der scorer højt på alle mulige forskellige slags rankings – om det så er lykke, tillid eller korrupsionsniveau (Marcussen, 2010). Det danske internationale brand er godt, og Danmark er ét af de lande i verden, der bidrager mest til den globale velfærd. Ifølge dette perspektiv på småstaten Danmark vil dansk diplomati og udenrigstjenesten i almindelighed udgøre en model, som andre betragter og efterligner. »Denmark is punching above its weight in international relations«, som Præsident Obama ynder at sige. Krisediplomatiet vil, i dette perspektiv, først og fremmest være kendetegnet ved at være kreativt, fleksibelt og frem for alt innovativt. Det er i mødet med udfordringer, at der udvikles nye tanker og strategier. Det vil derfor netop være i en udenrigstjeneste som den danske, hvor den gennemsnitlige medarbejder opfatter udfordringer som en mulighed for personlig udvikling. Den danske embedsmand i al almindelighed og diplomaten i særdeleshed sætter en dyd i autonomt og kom-

petent at løse vanskelige opgaver også under meget udfordrende omstændigheder.

Når vi studerer krisediplomatiet i alle dets udformninger, vil der, med andre ord, være god grund til at tage hensyn til, at der er helt særlige forhold, der gør sig gældende for småstater. Men hvad disse forhold er, og hvad de kommer til at betyde for analysen, afhænger helt af, hvilket teoretiske perspektiv der anvendes. I dette temanummers artikler vil netop småstatens muligheder og begrænsninger i krisediplomatiet blive afprøvet.

### Litteratur

- Agamben, Giorgio (2005), *State of Exception*, Chicago: University of Chicago Press.
- Allison, Graham (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown.
- Andersen, Jesper Ferslov (2014), »Krisediplomatiet«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red., *Dansk diplomati. Klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 77-96.
- Beck, Ulrich (1992), »From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment«, *Theory, Culture & Society*, vol. 9: 97-123.
- Boin, Arjen og Paul 't Hart (2003), »Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?«, *Public Administration Review*, 63(5): 544-53.
- Boin, Arjen, Magnus Ekengren og Mark Rhinard (2013), *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius (2005), *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brecher, Michael (1979), »State Behavior in International Crisis: A Model«, *Journal of Conflict Resolution*, 23(3): 446-80.
- Carley, Kathleen M. og John R. Harrald (1997), »Organizational Learning under Fire: Theory and Practice«, *American Behavioral Scientist*, 40(3): 310-32.
- Cohen, Roger (2013), »Diplomacy is Dead«, *New York Times*, 22. januar.
- Copeland, Daryl (2009), *Guerrilla Diplomacy. Rethinking International Relations*, London: Lynne Rienner Publishers.

- Dekker, Sander og Dan Hansén (2004), »Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 211-30.
- Ennova (2014), »Udenrigsministeriet. Medarbejderundersøgelse 2014«, København: Ennova.
- Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- Furedi, Frank (1997), *The Culture of Fear: Risk Taking and the Morality of Low Expectations*, London: Cassell.
- Gardner, Dan (2008), *Risk. The Science and Politics of Fear*, London: Virgin Books.
- Giddens, Anthony (1990), *The Consequences of Modernity*, Stanford: Stanford University Press.
- Hauge, Sigvald og Iver B. Neumann (2011), *Hvad er diplomati?*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hermann, Margaret G. (1979), »Indicators of Stress in Policymakers during Foreign Policy Crises«, *Political Psychology*, 1(1): 27-46.
- Hocking, Brian (2002), »Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners – Thinking about Foreign Ministries in the European Union«, i Brian Hocking og David Spence, red., *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, London: PalgraveMacmillan, pp. 1-17.
- Hocking, Brian, Jan Melissen, Shaun Riordan og Paul Sharp (2012), »Futures for Diplomacy. Integrative Diplomacy in the 21<sup>st</sup> Century«, Report no. 1, Netherlands Institute of International Relations: Clingendael.
- Hood, Christopher (2002), »The Risk Game and the Blame Game«, *Government and Opposition*, 37(1): 15-37.
- Jensen, Kristian (2015), »Kristian Jensen vil sætte liberale fingeraftryk i verden«, *Altinget Magasin*, efterår, Altinget.dk.
- Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kayes, D. Christopher (2015), *Organizational Resilience. How Learning Sustains Organizations in Crisis, Disaster, and Breakdown*, Oxford: Oxford University Press.
- Keeler, John T.S. (1993), »Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making«, *Comparative Political Studies*, 25(4): 433-86.
- Kelstrup, Morten (1993), »Small states and European Political Integration«, i Teija Tiilikainen og Ib Damgaard Petersen, red., *The Nordic Countries and the EC*, København: Forlaget Politiske Studier, pp. 136-62.
- Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown.
- Marcussen, Martin (2010), *Den danske model og globaliseringen*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Marcussen, Martin (2013a), »Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomati opstår«, *Samfundsøkonomen*, nr. 2, Juni, pp. 5-11.
- Marcussen, Martin (2013b), »A Crisis, A Crisis! My Kingdom for a Crisis!: Crisis Management in Denmark! IP Monopolet. Tidsskriftet for International Politik, 18. udgave, februar, pp. 8-12.
- Marcussen, Martin (2014a), »Konkurrencestaten og brandingkapløbet i udenrigstjenesten«, *Økonomi & Politik*, 87(4): 48-57.
- Marcussen, Martin (2014b), »Konkurrencestaten på arbejde«, *IP Monopolet. Tidsskriftet for International Politik*, 20. udgave, maj, pp. 18-21.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit (2011), »Krisernes veje og vildveje«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red., *Politik, forvaltning og kriser – de internationale udfordringer*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 267-88.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit, red. (2014), *Dansk diplomati. Klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin (2016), *Diplomati. Et portræt af den danske udenrigstjeneste*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Moses, Jonathan W. og Torbjørn Knutsen (2001), »Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries«, *Cooperation and Conflict*, 36(4): 355-80.
- Nicolson, Harold (1950), *Diplomacy*, 2. udgave, London: Oxford University Press.
- Ohmae, Kenichi (1996), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, New York: Free Press.
- Panke, Diana (2011a), »Small States in EU Negotiations: Political Dwarfs or Power-Brokers?«, *Cooperation & Conflict*, 46(2): 123-43.
- Pinker, Steven (2011), *The Better Angels of Our Future. Why Violence Has Declined*, Penguin Publishing.
- Renn, Ortwin (2008), *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*, London: Earthscan.
- Reputation Institute (2014), »Det offentlige omdømme«, 23. september, København: Reputation Institute.

- Seib, Philip (2012), *Real-Time Diplomacy. Politics and Power in the Social Media Era*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Statens Offentliga Utredningar (2008), »Konsulär katastrofinsats«, Stockholm: SOU 2008:23.
- Suchman, Mark C. (1995), »Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches«, *Academy of management review*, 20(3): 571-610.
- Trygfonden (2013), »Danskernes hverdagsproblemer«, København: Trygfonden.
- Udenrigsministeriet (1996), »Den grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen«, København: Udenrigsministeriet.
- UNDP (2014), »Human Development Report 2014«, New York: UNDP.
- Vital, David (1971), *The Survival of Small States. Studies in Small Power – Great Power Conflict*, London: Oxford University Press.
- Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy*, New York: Basic Books.

# Borgerservice og krise-diplomatiet – fra minus til plus

**Ole Egberg Mikkelsen, ambassadør, centerchef,  
Centeret for Borgerservice og Kommunikation, Udenrigsministeriet,  
olemik@um.dk**

For den danske udenrigstjeneste blev Tsunamien i 2004 og den efterfølgende kritiske evaluering et afgørende vendepunkt. Før Tsunamien var Borgerservice en relativt upåagtet del af udenrigstjenestens svarende til den klassiske beskrivelse af den konsulære tjeneste som udenrigstjenestens Askepot. Efter Tsunamien udviklede Borgerservice sig til en effektiv beredskabsorganisation med fokus på krisehåndtering, kommunikation og stærke eksterne partnerskaber som det blev demonstreret ved Libanon-evakueringen i juli 2006. Erfaringerne fra Tsunamien tyder på, at klassiske bureaukratier ikke er specielt velegnede til at håndtere omfattende konsulære kriser, og at forklaringen på at Libanon-evakueringen i 2006 blev en klar succes ikke mindst skal findes i, at Udenrigsministeriet i mellemtiden havde introduceret organisatoriske og ledelsesmæssige elementer fra den typiske beredskabsorganisation, herunder vidtgående delegation af beslutningskompetence til de operative ledere. Det har siden har dannet grundlag for krisehåndteringen i Borgerservice og er blevet til en del af en ny organisatorisk identitet, der udvider den traditionelle forståelse i offentligheden af udenrigstjenestens hovedopgaver. Dansk diplomati er derved blevet mere mangfoldigt.

Både i den danske udenrigstjeneste og de fleste OECD-landes udenrigstjenester har varetagelsen af borgerserviceopgaverne og krisehåndtering undergået en omfattende udvikling i de seneste 10-15 år. For Danmark og de øvrige nordiske landes vedkommende var Tsunamien, der ramte en række lande i

Sydøstasien den 26. december 2004, det afgørende vendepunkt. Borgerservice – eller konsularkontoret, som betegnelsen var frem til 2003 – havde hidtil været en relativt upåagtet del af Udenrigsministeriet, som primært forestod sagsbehandling i sager, hvor danskere havde behov for bistand i udlandet. Efter Tsunamien udviklede Borgerservice sig på kort tid til en effektiv beredskabsorganisation med fokus på operativ krisehåndtering, effektiv kommunikation og bred kontakt til befolkningen. Det er også blevet et sagsområde, som i kraft af denne forandringsproces er blevet til en stærk og positiv del af den moderne udenrigstjenestes narrativ om at være »på arbejde for Danmark«, og som samtidig har styrket Udenrigsministeriets kontakt til de mange eksterne interessenter – private og offentlige – som spiller en rolle for danskeres sikkerhed i udlandet.

I dag kan det virke meget selvfølgeligt og naturligt, men forvaltningsmæssigt og organisatorisk er det en bemærkelsesværdig udvikling, som har krævet en dybtgående og fundamental forandringsproces. I dette bidrag ser jeg nærmere på denne udvikling fra minus til plus, hvor ikke mindst krisehåndtering har spillet en central rolle.

### **Hvad omfatter borgerservice og konsulære opgaver?**

Det konsulære område omfatter bistanden til egne statsborgere i udlandet, som er reguleret i Wiener-konventionen af 1963 om konsulære forbindelser. Jævnfør konventionen består konsulære opgaver i at beskytte udsenderstatens og dens statsborgeres interesser i modtagerstaten, inden for de af folkeretten tilladte rammer. En anden vigtig opgave er at udstede pas og rejsedokumenter til egne statsborgere og at udstede visa og rejsedokumenter til opholdslandets statsborgere, der ønsker at rejse til udsenderstaten. Konventionens beskrivelse dækker også i en dansk sammenhæng de væsentligste sagsområder inden for borgerserviceområdet. Dog vejer flygtninge- og asylområdet relativt tungt i en dansk borgerservice-sammenhæng, idet opgaven med at bistå udlændingemyndighederne med oplysninger om forholdene i asylansøgnernes oprindelseslande er en lovbunden opgave for Udenrigsministeriet. Desuden yder Borgerservice bistand til udlændingemyndighederne i form af politiske og diplomatiske kontakter i forbindelse med udsendelse af afviste asylansøgere og personer uden lovligt ophold i Danmark.

Endelig har Borgerservice som myndighedsopgave at foretage legalisering af dokumenter, dvs. bekræfte underskriftens ægthed, f.eks. på eksportdokumenter eller dokumenter og attester udstedt af danske myndigheder.

Organisatorisk er Borgerservicesagerne placeret i Center for Borgerservice og Kommunikation (svarende til en afdeling i andre ministerier) med tre kontorer, heraf to på borgerserviceområdet, henholdsvis kontoret for bistand og beredskab og Borgerservice og kontoret for pas, visum og asylspørgsmål med i alt ca. 45 medarbejdere. Der er et tæt samspil med kommunikationskontoret, som er en del af centeret. På hovedparten af posterne varetages de konsulære opgaver primært af lokalt ansatte medarbejdere. På større ambassader vil der typisk være en

særlig Borgerservice-afdeling, enkelte steder under ledelse af en udsendt medarbejder. På hovedparten af ambassaderne vil de medarbejdere, der varetager borgerserviceopgaver, typisk også varetage andre opgaver. De ca. 400 honorære konsulater indgår i beredskabet på bistandsområdet.

I 2015 var der ca. 5.000 borgerservicesager, typisk i forbindelse med ulykker, dødsfald, fængslingssager, mistede pas og andre sager, der kræver lokal myndighedskontakt. Der var ca. 30.000 opkald til Udenrigsministeriets Globale Vagtcenter og ca. 40.000 mails. Det er langt fra alle sager, hvor danskere kommer i nød i udlandet, hvor Borgerservice bliver involveret. Rejseforsikringselskaberne og alarmcentralerne håndterer de talrige sager, f.eks. tilskadekomst i udlandet, hvor der ikke er behov for konsulær bistand eller myndighedskontakt.

Når det gælder krisehåndtering, var der i 2015 i alt 20 situationer i udlandet, herunder terrorangreb, flystyrt og naturkatastrofer, der medførte hel eller delvis aktivering af det danske borgerservice-beredskab. Danske ambassader behandlede i 2015 ca. 116.000 visumansøgninger og udstedte ca. 24.000 pas. Endelig blev der foretaget ca. 70.000 legaliseringer af officielle dokumenter udstedt af danske myndigheder.

### **Borgerservice som udenrigstjenestens Askepot?**

I forhold til det klassiske diplomati og handelsfremme har den konsulære del af udenrigstjenestens opgavevaretagelse traditionelt været den mindst prestigefyldte. Det gælder også internationalt og i litteraturen, hvor betegnelsen »The Cinderella Service« er hyppigt anvendt med afsæt i titlen på en klassisk fremstilling af den britiske konsulære tjeneste (Platt, 1971). Der peges i litteraturen på den klare forskel i de funktioner, som henholdsvis diplomater og konsulere traditionelt har udøvet, og på de personlige kvalifikationer

og kompetencer, som de to sagsområder hver især kræver. Diplomaterne havde deres gang ved et fremmed hof, og der var det en fordel med den dannelse og selvsikkerhed, som fulgte af en aristokratisk baggrund. Konsulerne derimod havde deres gerning i havnebyer og kommercielle metropoler og havde især kontakt med korrupte provinsebedsmænd, søfolk og almindelige borgere. Her var en aristokratisk baggrund og forfinede manerer ingen fordel (Berridge, 2010: 210).

Den traditionelle forskel er med tiden blevet udvisket noget, men der er ikke tvivl om, at der stadigvæk kan iagttages betydelige forskelle i opfattelsen af de forskellige sagsområders indbyrdes prestige. Det gælder ikke kun i en dansk sammenhæng. I en nyere analyse af den amerikanske udenrigstjeneste noteres det, at det konsulære sagsområde er den lavest prioriterede specialisering, og at velkvalificerede diplomater ikke ledes ind på en konsulær løbebane (Shake, 2012: 9).

Hvis man mere systematisk vil forsøge at forklare de forskellige sagsområders indbyrdes placering i det interne og uformelle prestige-hierarki, skal man formentlig inddrage faktorer som f.eks. ministerinvolvering, involvering af andre magtfulde aktører, offentlig opmærksomhed, jf. Tabel 1.

Tabellen antages at afspejle den vurdering, som ansatte i udenrigstjenesten ville fremkomme med, hvis man hypotetisk gennemførte en spørgeskemaundersøgelse.

Som det fremgår, antages det at det klassiske diplomati scorer højest på alle dimensioner. Der er en høj grad af ministerinvolvering og royal involvering ved statsbesøg. Der er høj grad af parlamentarisk involvering, jf. Folketingets Udenrigspolitiske Nævns lovfæstede rolle, og der er høj grad af involvering af andre magtfulde samfundsaktører, som f.eks. erhvervslivets organisationer. Endelig er der betydelig medieopmærksomhed.

Det økonomiske diplomati og udviklingsbistanden må antages at score lidt lavere. Det konsulære område er karakteriseret ved en relativt begrænset ministerinvolvering, ligesom den parlamentariske involvering under normale omstændigheder er begrænset. Der er heller ikke en høj grad af involvering af magtfulde samfundsaktører, om end der i de senere år er sket en intensivisering af kontakten til eksterne interessenter. Til gengæld er der en høj grad af opmærksomhed i medierne. Det har givet sagsområdet en øget synlighed, som dog næppe kan opveje de øvrige faktorer, der er bestemmende for den lave placering i det interne statushierarki.

Fordelingen i skemaet underbygges af det forhold, at det f.eks. ved den interne placering af nyansatte erfaringsmæssigt er meget sjældent, at Borgerservice er første prioritet. Fra min egen deltagelse i ansættelsespaneler gennem årene er jeg endnu ikke stødt på en ansøger, der som begrundelse for at søge ind, angav interesse for det konsulære område eller interesse for borgerkontakt. Til gengæld

*Tabel 1: Den uformelle interne rangorden af udenrigstjenestens sagsområder*

	Ministerinvolvering	Parlamentarisk involvering	Involvering af andre magtfulde samfundsaktører	Opmærksomhed i medierne
<b>Klassisk diplomati</b>	+++	+++	+++	+++
<b>Økonomisk diplomati</b>	+++	+	+++	++
<b>Udviklingsbistand</b>	+++	++	++	+
<b>Konsulære opgaver</b>	+	+	+	+++

er det min erfaring, at de kolleger, som, efter at de er indtrådt i tjenesten fatter interesse for borgerservice, ofte får et nært og meget engageret forhold til sagsområdet og dets særlige dynamik, hvor man som regel med det samme kan se, om man har gjort det rigtige i en sag.

Det konsulære sagsområdes relative placering kan formentlig også aflæses i omfanget af omtale i de forskellige betænkninger, udrådninger osv., der er udarbejdet om udenrigstjenesten. Det konsulære område berøres kun perifert i betænkningen fra Udenrigskommissionen af 1906, og der er meget sparsom omtale i betænkningerne fra både Udenrigskommissionen af 1921 og Udenrigskommissionen af 1957. Udenrigskommissionen af 1989 har en kort omtale af det konsulære område, som primært peger på behovet for at udlægge sagsområder til andre myndigheder og instanser, men som også indeholder en anbefaling om at etablere »en konsulær, servicepræget enhed i Udenrigsministeriet« (Udenrigskommissionen, 1990: 26). Heller ikke i »Den Grænseløse Verden – Udenrigsministeriet og Globaliseringen« (Udenrigsministeriet, 2006: 89) fylder borgerserviceområdet særlig meget i forhold til udenrigstjenestens øvrige sagsområder.

### **Tsunamien i Sydøstasien: Det store Wake-up Call**

Både for det danske Udenrigsministerium og for lang række andre udenrigsministerier blev Tsunamien det store wake-up call, som med ét slag bragte den konsulære opgavevaretagelse og krisehåndtering frem i rampelyset, og som kom til at medføre grundlæggende forandringer både i Danmark og i en række andre lande.

Jordskælvlet ud for Sumatra i Indonesien den 26. december 2004 førte til en af de største naturkatastrofer i nyere tid. Som følge af jordskælvet ramte voldsomme flodbølger kystregionerne i 13 lande omkring Det Indiske

Ocean. FN anslog i 2005 at op mod 226.000 mennesker omkom som følge af katastrofen. Det gik hårdest ud over den nordvestlige del af Indonesien og de østlige regioner på Sri Lanka, men også det sydøstlige Indien og det sydlige Thailands vestkyst blev hårdt ramt. Der var på det tidspunkt ca. 2.000 danskere i Phuket-området. 46 danskere omkom. Herudover blev mange danskere såret eller alvorligt psykisk påvirket.

Der blev iværksat en omfattende indsats for at bistå nødstedte turister, men hverken i Danmark eller i de andre særligt berørte lande var myndighederne forberedt på en indsats af denne størrelsesorden. Beredskabet viste sig at være utilstrækkeligt til at bistå i fornødent omfang, og både i Danmark og i andre lande var der alvorlig kritik i offentligheden af indsatsen. I Danmark besluttede regeringen, at Udenrigsministeriet skulle gennemføre en evaluering af indsatsen, der skulle tilvejebringe en grundig oversigt over forløbet og de danske myndigheders håndtering. Der skulle herunder lægges vægt på samspillet mellem de offentlige myndigheder og de private aktører, herunder rejsebureauer, rejseforsikrings-selskaber, alarmcentraler og andre.

Evalueringen udkom i maj 2005 (Udenrigsministeriet, 2005). Det understreges indledningsvis i evalueringen, at flodbølgekatastrofen havde et sådant omfang, at ingen på forhånd kunne have været forberedt på den, samt at der hverken i de berørte lande eller i de lande, der måtte hjælpe egne statsborgere, var et tilstrækkeligt beredskab. Vedrørende den danske indsats konkluderer evalueringen blandt andet

- at håndteringen, trods hurtige reaktioner, løbende indkaldelser og udsendelse af mere mandskab, ikke var tilstrækkelig. Der burde på et tidligere tidspunkt være truffet beslutning om udsendelse af forstærkning og iværksættelse af luftbro. Der peges også på, at ledelsen burde have ud-

vist større dristighed i ressourceindsatsen på borgerserviceområdet, også selvom risikoen for fejlanvendelse af ressourcer herved ville være øget.

- at kommunikationen mellem de involverede offentlige og private aktører var utilstrækkelig, og at Udenrigsministeriets kommunikation i de første dage var utilstrækkelig, og at man ikke anvendte hjemmesiden aktivt til at informere offentligheden om, hvad man gjorde.
- at Udenrigsministeriets betjening af medierne var utilstrækkelig, og at Udenrigsministeriet som koordinerende myndighed i langt højere grad burde have prioriteret hurtigt at videregive informationer til offentligheden.

Fremadrettet anbefalede evalueringen blandt andet

- etablering af en international operativ stab med Udenrigsministeriet som formand og med inddragelse af både offentlige og private aktører,
- etablering af et udrykningsberedskab, der inden for få timer kan afrejse til et katastrofested,
- styrkelse af ambassadernes beredskab, blandt andet i form af kommunikationsudstyr,
- etablering af et hot-line telefonnummer, så der sikres bedre håndtering af borgerhenvendelser og en særlig katastrofehjemmeside til brug i krisesituationer,
- samarbejde mellem Udenrigsministeriet og de danske teleselskaber om udsendelse af information via sms til danskere.

Evalueringens anbefalinger blev tiltrådt politisk med bred opbakning, og i 2005 blev arbejdet med gennemførelsen af anbefalingerne sat i værk.

Det var som nævnt ikke kun i Danmark, at den konsulære indsats blev genstand for kritik og evaluering.

I Sverige, der blandt de nordiske lande blev hårdest ramt med tab af 550 menneskeliv, konkluderes i den efterfølgende udredning om den svenske udenrigstjenestes indsats, at »Förhållandene var kaotiske och bristen på operativ ledning uppenbar« (SOU, 2005: 37-8). Der var i den svenske debat ikke mindst kritik af, at den administrative og politiske ledelse ikke med det samme havde indfundet sig i ministeriet, og af det manglende beredskab til krisehåndtering. Den svenske evaluering blev offentliggjort i december 2005 med overskrifter i svenske medier som »Så svek de offren för Tsunamin« og med foto på avisforsider af de involverede embedsmænd og ministre (Expressen.se, 2005).

Også i Norge var evalueringen kritisk. Det anføres i den norske evaluering, at »Hovedinntrykket av håndteringen er at der var mange og betydelige svakheter i den innledende fasen hvor [udenrigstjenesten] var mest sentral«. Det anføres videre, at »Etter utvalgets oppfatning mangler man i [udenrigstjenesten] grunnleggende forståelse for beredskapsarbeid« (Justits- og politidepartementet, 2005: 8),

Også i Norge og Sverige medførte de kritiske evalueringer grundlæggende ændringer i organiseringen af beredskabet på det konsulære område og med nogenlunde de samme værktøjer som i dansk sammenhæng. Såvel i Danmark som i de andre nordiske lande blev der investeret betydelige ressourcer i den fornødne styrkelse af beredskabskapaciteten. I Danmark skete dette blandt andet ved etablering af det globale vagtcenter i Borgerservice, oprettelse af såkaldte ind- og udrykkerhold og etableringen af den internationale operative stab.

#### **Libanon-evakueringen 2006 – den store test**

Det styrkede beredskab kom første gang i anvendelse i forbindelse med den konsulære indsats under tegningesagen i januar 2006, hvor der udbrød anti-danske demonstratio-

ner i en række muslimske lande, og hvor den danske ambassade i Damaskus, ambassadekontoret i Beirut og ambassaden i Teheran blev angrebet og sat i brand. Den konsulære indsats under tegningesagen viste, at beredskabet var velfungerende, men der var i konsulær henseende ikke tale om masseevakuering af danskere fra de berørte lande.

Det var først med evakueringen af knap 6.000 danskere fra Libanon i juli 2006, at det nye styrkede beredskab blev testet i en situation, hvor der var tale om tusindvis af danskere i nød i udlandet. Libanon-evakueringen er behandlet i Lars Thuesens bidrag i dette temanummer, og som det fremgår, var indsatsen en ubetinget succes, der høstede både dansk og international anerkendelse.

For den danske udenrigstjeneste var den vellykkede indsats en kærkommen oprejsning efter Tsunamien. Det var et klart bevis på, at den omfattende forandringsproces og styrkelse af beredskabet, der var foretaget, rent faktisk havde virket. I det følgende vil jeg se nærmere på nogle de organisationsmæssige forhold, som efter min egen erfaring har spillet en vigtig rolle for den fundamentale forskel mellem Tsunami-indsatsen og Libanon-evakueringen.

### **Borgerservice i spændingsfeltet mellem bureaukrati og beredskab**

Som det fremgår, var det ikke kun i Danmark, at der var kritik af indsatsen i forbindelse med Tsunamien. Det gjaldt også i en række andre lande, og det var nogenlunde de samme kritikpunkter i de forskellige evalueringer.

Det kunne umiddelbart tyde på, at udenrigsministerier i udgangspunktet ikke er specielt velegnede til håndtering af denne type meget omfattende konsulære kriser, som Tsunamien var udtryk for.

Hvis man vil forsøge at finde en organisations- eller forvaltningsteoretisk forklaring på

dette forhold, kan man med fordel tage udgangspunkt i en sondring mellem forskellige organisationstyper. Et traditionelt ministerium markerer det ene yderpunkt og en beredskabsorganisation som et brandkorps det andet yderpunkt.

Et udenrigsministerium vil normalt være baseret på et hierarkisk organisationsideal med klare kommandolinjer, der fører op til den politiske og administrative ledelse. Der er endvidere et politisk/parlamentarisk ansvar for ministeren, som betyder, at embedsmændene handler på ministerens vegne og ministeren kan stilles til ansvar for enhver handling på ministerområdet. Der vil typisk også være stærkt fokus på lovmæssig forvaltning, herunder om der er hjemmel til at afholde en given udgift. Som følge af det parlamentariske ansvar vil der endvidere være stærkt fokus på at tilvejebringe det fornødne beslutningsgrundlag og at sikre, at Folketinget får de fornødne oplysninger.

Det giver i udgangspunktet en betydelig risiko-aversion og en tendens til grundige beslutningsprocesser.

Der er normalt ikke noget ønske om synlighed udadtil, da det typisk vil være ministeren, der udtaler sig. Hvis der undtagelsesvist, er behov for, at departementale embedsmænd udtaler sig, vil det som regel være nøje afstemt af hensyn til ministerens kommunikation.

I en udenrigstjeneste er det ydermere typisk således, at der vil være en særlig dyb og indgroet respekt for betydningen af instruktioner og vigtigheden af, at man ude på repræsentationerne følger den fastlagte linje i en given sag og ikke agerer på egen hånd.

Den administrative enhed er typisk et kontor, som indgår i en afdeling. Ressourcetilførsel på tværs af kontorer eller afdelinger vil på kort sigt erfaringsmæssigt ofte være forbun-

det med et vist besvær, og under alle omstændigheder kræver det aktivering af interne budget- og beslutningsprocedurer.

Som kontrast til et klassisk bureaukrati som et ministerium kan man rette blikket mod en typisk beredskabsorganisation, som f.eks. et brandkorps. Jeg aftjente i sin tid min værnepligt som røgdykker i det daværende Civilforsvarskorps (nu Beredskabsstyrelsen), og selvom disse erfaringer efterhånden ligger en del år tilbage, har jeg lagt dem til grund i det følgende. I et brandkorps vil der af indlysende grunde være stor vægt på hurtige beslutninger, ofte truffet på et ufuldstændigt grundlag, inden man har det fulde overblik: Når alarmen lyder, rykker man ud, og så må man undervejs opbygge et mere komplet situationsbillede, efterhånden som informationerne kommer ind. Der vil typisk være tale om en vidtgående delegation af beslutningskompetence til indsatslederen på stedet, som også efter eget skøn kan rekvirere hurtig forstærkning ved spidsbelastninger. Beredskabsorganisationer har typisk også en høj grad af redundans. Hvis et vitalt system svigter, vil der normalt være en på forhånd fastlagt back up-funktion, som sikrer, at indsatsen kan fortsætte. Endelig vil der normalt være præcist definerede vagtfunktioner i form af vagthavende, tilkaldevagt osv., som sikrer, at der aldrig er tvivl om, hvem der har ansvaret. I nedenstående tabel er en række relevante karakteristika opregnet.

Man kan på den baggrund lægge til grund, at klassiske bureaukratier i deres rene form ikke er specielt velegnede til at håndtere en omfattende konsular krise, og at det kan være en væsentlig del af forklaringen på, at det gik så galt under Tsunamien.

I den danske Tsunami-evaluering er der flere forhold, der understøtter en sådan tese. I forbindelse med den forsinkede forstærkning af ambassaden i Bangkok anføres det blandt andet i evalueringen: »Udenrigsministeriet må være indstillet på at vise større risikovillighed ved vurderingen af behovet for at udsende forstærkninger. De gode og værdifulde egenskaber og reflekser, der skal udvises af administrationen under normale omstændigheder, er ikke velegnede til at styre ressourcenindsatsen under krisesituationer« (Udenrigsministeriet, 2005: 28-9).

Der peges endvidere på, at beslutningskompetencen for ambassaden i Bangkok og nødkontoret i Phuket var for begrænset i forhold til at kunne yde bistand til nødstedte danskere, og der er ifølge evalueringen behov for at tilpasse retningslinjerne, så der på forhånd er klare rammer for, hvornår de normale beslutningsprocedurer kan fraviges i krisesituationer.

Når det gælder kommunikationsindsatsen, peger evalueringen på at embedsværket »... bør tillade sig lidt større dristighed og udfarenhed«. Det hører dog med til billedet, at

*Tabel 2: Bureaukratier og beredskabsorganisationer*

	<b>Bureaukrati</b>	<b>Beredskabsorganisation</b>
Komplet beslutningsgrundlag, inden der handles eller kommunikeres	Ja, hvis muligt	Sjældent muligt
Hurtige beslutninger afgørende	nej	ja
Beslutningskompetence til frontlinjen	Ofte centraliseret beslutningskompetence	ja
Fleksibel ressourceallokering	nej	ja
Ekstern synlighed	Som regel uønsket	ja

der på daværende tidspunkt i Udenrigsministeriet ikke var tradition for at embedsmænd udtalte sig i større omfang til medierne, medmindre det skete efter nærmere udarbejdede retningslinjer og efter fornøden clearing. Der var formentlig også i organisationen på daværende tidspunkt en opfattelse af, at fravigelse af normerne på dette punkt ikke ville blive anset for ønskværdig adfærd.

Der peges i evalueringen endvidere på, at hvis man venter med at informere offentligheden, til man har det fulde overblik eller til helt sikre oplysninger er fremskaffet, kan der være risiko for mytedannelser om både situationen og om myndighedernes indsats (Udenrigsministeriet, 2005: 25).

Ser man derefter på den vellykkede Libanon-evakuering, kan man argumentere for, at indsatsen ikke mindst lykkedes, fordi Udenrigsministeriet i mellemtiden med held havde introduceret organisatoriske, ledelsesmæssige og operative elementer og tiltag fra den klassiske beredskabsorganisation. Det betød, at Borgerservice og de berørte ambassader denne gang var vel rustet til at løse en kompleks og i den indledende fase meget uoverskuelig opgave i et tæt og tillidsfuldt samarbejde med andre aktører.

Lars Thuesens beretning i dette temanummer indeholder mange vidnesbyrd herom. Der tages lynhurtigt kontakt til Statsministeriet og Finansministeriet for at sikre fornøden hjemmel, og det lykkedes på trods af sommerferien meget hurtigt at fremskaffe de fornødne personaleressourcer. Desuden var der løbende information til offentligheden uden tidskævende clearingsprocedurer. Endelig var der en udstrakt og tillidsbaseret anvendelse af delegation af beslutningskompetence.

Det mærkede jeg selv som ambassadør i Damaskus under operationen. Jeg spurgte i den helt indledende fase operationsledelsen i København om, hvilke beslutninger, herunder

udgiftskrævende jeg kunne foretage uden forelæggelse. Jeg fik det for en tidligere økonomichef ret opsigtsvækkende svar, at alle »fornuftige« dispositioner kunne foretages uden forudgående forelæggelse for ministeriet. Med ro i sindet kunne vi herefter som noget af det allerførste sende et hold af sted for at købe 1.000 madrasser, hvilket dog selv sagt skete med fornøden dokumentation for udgiftsafholdelsen af hensyn til Rigsrevisionens efterfølgende kontrol.

Beredskabstraditionen, den vidtgående delegation af beslutningskompetence, adgangen til at kommunikere eksternt uden tidskrævende clearingsprocedurer og frem for alt den grundlæggende tillid til, at Borgerservice og ambassaderne kan løse opgaven, når der opstår en krise i udlandet, har siden været grundlaget for Borgerservices virksomhed. Det har givet et godt udgangspunkt for håndtering af større og mindre kriser. På trods af de lidt friere rammer opererer Borgerservice naturligvis som en del af den almindelige departementale organisation og under sædvanligt ministeransvar. I forhold til en række af udenrigstjenestens øvrige sagsområder er Borgerserviceområdet dog præget af relativt få ministerforelæggelser som følge af sagsområdets tekniske og operative karakter.

### **Borgerservice i krydsfeltet mellem medieopmærksomhed, politisk opmærksomhed og den konsulære opgavevaretagelse**

Selvom det konsulære område i en dansk sammenhæng har en overvejende teknisk og operativ karakter, er det selvsagt ikke ensbetydende med, at man kan se bort fra den politiske eller mediemæssige virkelighed i opgavevaretagelsen.

Mediepresset på det konsulære område – og dermed sandsynligheden for politisk fokus på en sag – er steget betydeligt, som også beskrevet i Mark Ørstens bidrag til dette temanummer. Konsulære sager drejer sig altid om menneskeskæbner og ofte med et dramatisk

islæt, f.eks. i forbindelse med ulykker, naturkatastrofer eller bortførelser. Det gør det nemt at identificere sig med den eller de enkeltpersoner, som er involveret i en sag, og sagerne har dermed ofte alle de ingredienser som skaber medieinteresse.

Medieinteressen for konsulære sager og kriser med et konsulært indhold er ikke noget nyt. Men mediernes anvendelse af digitale platforme og det forhold, at der nu sendes tv-nyheder døgnet rundt, betyder, at presset er væsentligt større end tidligere. Internt i Borgerservice siges det af og til – med et glimt i øjet – at hvis man er i tvivl, om der er en konsulær krise under opsejling, skal man bare kigge ud af vinduet og tjekke, om der holder en sendevogn foran ministeriet.

Der er også en større konkurrence mellem mediernes, som betyder, at hvor man tidligere eventuelt talte med Ritzaus Bureau som derefter forsynede de øvrige medier med et nyhedstelegram, lægger mediernes i dag helt anderledes vægt på selv at indhente informationer og citerer frem for at citere andre.

Som nævnt var det et centralt kritikpunkt efter Tsunami-indsatsen, at Udenrigsministeriet havde været alt for tilbageholdende med at informere offentligheden. Det er der blevet rettet op, jf. også Lars Thuesens bidrag i dette temanummer om Libanon-evakueringen. Daglige pressemøder og aktiv håndtering af mediehenvendelser bidrog til at sikre offentligheden et klart og opdateret billede af situationen.

Denne tilgang har siden været standardprocedure i Borgerservice. Der lægges altid vægt på at informere eksternt så hurtigt som muligt via hjemmeside og sociale medier og at besvare journalisthenvendelser, i det omfang det overhovedet er muligt. Ofte vil der i den indledende fase af en krise være stor usikkerhed og et uklart situationsbillede. Her vil den første melding – som regel på Twitter – ofte

være »at Borgerservice undersøger sagen og vender tilbage med yderligere oplysninger så snart de foreligger«. Derefter vil der ske løbende opdateringer både på sociale medier, hjemmeside og ved udtalelser til mediernes, efterhånden som der tilvejebringes et overblik.

Ud over at opfylde den almindelige informationsforpligtelse, som Udenrigsministeriet ligesom andre myndigheder er omfattet af, tjener åbenheden også til at sikre, at f.eks. bekymrede borgere, herunder pårørende får information om situationen, og til at sende et klart signal om, at myndighederne er på sagen.

Som oftest vil den repræsentant for Borgerservice, som i en krisesituation udtaler sig, være i tæt kontakt med medarbejderne, der modtager telefonopkald i det globale vagtcenter, og desuden være opdateret om, hvad der fremkommer på sociale medier. I mange tilfælde vil danskere, der opholder sig på stedet for en krise, kommunikere aktivt herom på sociale medier, som derved ofte er en vigtig kilde til information og et vigtigt middel til kommunikation og interaktion, som Borgerservice anvender aktivt. Derved kan udtalelser og information på hjemmeside og sociale medier målrettes. Det kan i mange tilfælde tage presset af telefonerne i det globale vagtcenter.

I mindre kriser vil det som oftest være den chef, der har den operative ledelse, der også udtaler sig til mediernes. Hvis en krise er af større omfang eller kompleksitet, vil rollerne blive skilt, således at den operative ledelse kan koncentrere sig om denne opgave og talspersonen ikke samtidig har operative opgaver. Hvor det er muligt, vil opgaven med at udtale sig blive lagt ud til chefen for den repræsentation, som er involveret i en operation, da man dér er tættest på begivenhederne. I nogle tilfælde er arbejdspresset på ambassaden imidlertid af et sådant omfang, at opgaven varetages fra København. Der kan i nogle si-

tuationer også være hensyn til opholdslandets myndigheder, som tilsiger, at udtalelser mest hensigtsmæssigt fremkommer fra Borgerservice i København. Det vurderes fra sag til sag.

Borgerservice er langt fra den eneste aktør, der udtaler sig i en konsulær krisesituation. Også rejsebranchen, alarmcentraler m.fl. vil som ofte have behov for at kommunikere med rejsende, forsikringstagere m.fl. Her har Den Internationale Operative Stab vist sig at være af helt afgørende værdi som forum for informationsudveksling og fastlæggelse af budskaber til offentligheden. Det er i den forbindelse meget vigtigt, at aktørerne sender de samme budskaber i en krisesituation, da der ellers kan opstå forvirring og uklarhed. Det vil som oftest være Borgerservice, der som den centrale myndighed fremfører budskaberne. I nogle situationer kan det imidlertid vise sig formålstjenligt, at budskaberne udsendes i fællesskab. I forbindelse med terrorangrebene i Paris i november 2015, hvor nogle danskere var i tvivl om, hvem de skulle ringe til, hvis de havde brug for krisepsykologisk bistand, optrådte Borgerservice og alarmcentralerne i fællesskab i medierne og sendte det budskab, at det er alarmcentralerne, man skal tale med, hvis der er behov for krisepsykologisk bistand, og Borgerservice, hvis man har brug for konsulær bistand. Det havde den ønskede virkning, og man undgik herved signalforvirring og risikoen for, at offentligheden fik den opfattelse, at aktørerne ikke taler sammen.

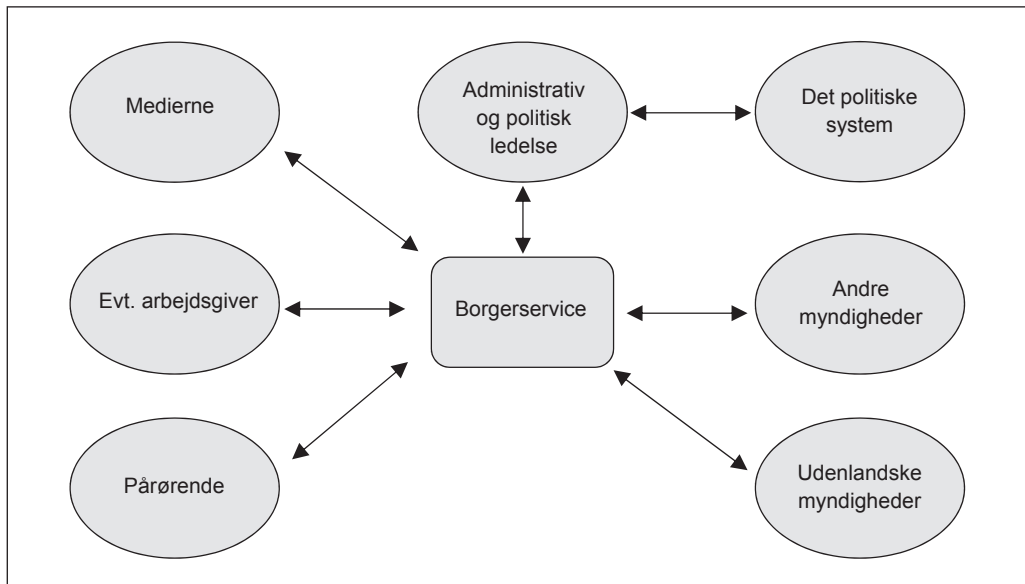
Denne tradition for stærke partnerskaber med andre aktører – private eller offentlige – præger også arbejdet med alvorlige personsager på det konsulære område, f.eks. bortførelser eller højtprofilerede fængslingssager. Udenrigsministeriet har efter sit lovgrundlag blandt andet til opgave at bistå danskere i nød i udlandet og har dermed som udgangspunkt ansvaret for den konsulære bistand, herunder kontakt til udenlandske myndigheder, pårørendekontakt med videre. Efter den praksis,

der har udviklet sig, har Borgerservice endvidere normalt stået for at samle de relevante aktører i sagerne, f.eks. eventuelle arbejdsgivere, forsikringsselskaber m.fl. og derved bidrage til, at alle trækker på samme hammel med henblik på at finde en løsning. Borgerservice har endvidere i nogle af sagerne været den myndighed, som har stået for orientering af offentligheden, hvor der typisk efter sagernes karakter har været anlagt en meget restriktiv linje, dels for ikke at skade mulighederne for at opnå en løsning, og dels af hensyn til de pårørende. Samarbejdet med aktørerne i en sag sker selvsagt helt frivilligt – Borgerservice kan ikke pålægge aktørerne at deltage i et sådant arbejde, men som oftest vil der være en fælles interesse i, at der tilvejebringes en neutral myndighedsramme for det fælles arbejde med en sag. Også i en række højtprofilerede fængslingssager i udlandet har det vist sig at være overordentligt nyttigt hurtigt at samle de relevante aktører med sigte på at sikre de bedste muligheder for en konsulær indsats og for en løsning af sagen.

Der vil naturligvis også kunne være politisk interesse for højtprofilerede konsulære sager og et berettiget ønske om indsigt blandt de folkevalgte, som eventuelt selv kan blive kontaktet af bekymrede borgere eller pårørende. Her er der gennem årene udviklet en praksis for i fortrolighed at sikre den fornødne parlamentariske indsigt. Dette er selvsagt af særlig vigtighed, hvis der er tale om sager, hvor der af hensyn til de pårørende og af hensyn til sagens løsning ikke kan siges særligt meget til offentligheden.

Borgerservice udøver således i mange sager sin virksomhed i et spændingsfelt præget af mange aktører med forskellige opgaver og interesser, og opgaven er at sikre, at alle arbejder i samme retning, og at sagen løses. Figur 1 illustrerer det netværk af aktører som man typisk opererer i når der er tale om komplekse konsulære sager.

Figur 1: Borgerservice og typisk aktør-konfiguration



### Hvad bringer fremtiden?

Belastningen af kriseberedskabet afhænger af en række faktorer: tilfældige udsving i antallet af naturkatastrofer, flystyrt, terrorangreb i udlandet og andre begivenheder, som berører danskere. Selvom frekvensen af terrorangreb, hvor udlændinge har været berørt, har været stigende i de senere år, er der næppe belæg for at hævde, at der generelt er en stigende risiko ved at rejse ud i verden.

Hvad der derimod står klart, er, at danskere rejser mere og mere, jf. Figur 2, som angiver antallet af rejsende til udenrigsdestinationer fra danske lufthavne. Hvis man antager, at fordelingen af danske og udenlandske passagerer er nogenlunde konstant over perioden, fremgår det, at bortset fra tiden omkring finanskrisen i 2008 er der tale om en jævn vækst fra år til år.

Ud over den generelle udvikling i antallet af rejende er der desuden en tendens til, at der er sket en udvikling i rejsemønsteret i retning

af, at danske rejsende i stigende udstrækning rejser til udviklingslande (Magasinet Udvikling, 2016: 32-3) og dermed typisk til oversøiske destinationer og til lande med svagere udviklet infrastruktur til håndtering af f.eks. naturkatastrofer.

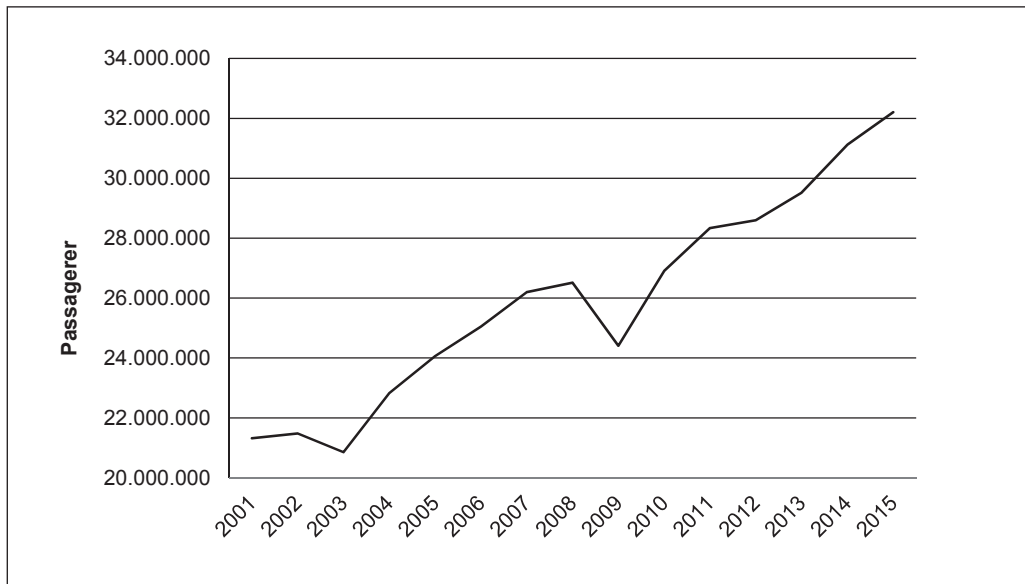
Herudover gælder det, at danske virksomheder i stigende omfang etablerer sig eller driver forretning på fjernere markeder og ligeledes opererer i lande med særlig sikkerhedsrisiko, jf. også Jesper Møller Sørensens bidrag til dette temanummer.

Når det gælder alvorlige personsager som bortførelser, er tendensen globalt set stigende (University of Maryland, 2015), og antallet af sager, hvor danskere har været berørt, har siden starten af 00'erne været relativt højt, og der er baseret på den aktuelle udvikling på området ikke noget, der tyder på, at risikoen er aftagende.

### Stigende forventninger

Ud over den stigende efterspørgsel, der følger af

Figur 2: Antal rejsende til internationale destinationer fra danske lufthavne, 2001-15



Kilde: Trafikstyrelsen (2016)

den volumenmæssige udvikling i antallet af danske rejsende, er der en anden faktor, der påvirker efterspørgslen, nemlig stigende forventninger til den konsulære bistand. Det faste princip om, at man »ikke kan komme hjem på konsulatets regning«, udfordres i stigende omfang i sager, hvor danskere er rejst uden rejseforsikring og havner i situationer, hvor de har behov for f.eks. hospitalsbehandling mv. Disse sager vil ofte tiltrække sig medieopmærksomhed og et deraf følgende pres for, at »nogen må gøre noget«. Her vil piben ofte pege på Borgerservice.

Et andet udtryk for de stigende forventninger til, hvad udenrigstjenesten kan gøre i en krisesituation, er, at tærsklen for, hvornår der klages over bistanden i en krisesituation, ofte er ganske lav. Under Libanon-evakueringen var der eksempelvis enkelte, der kritiserede, at man skulle sove på madrasser på indkvarteringsstederne, og at der på nogle af indkvarteringsstederne var primitive toiletforhold. Kritikken

forstummede dog, da det blev kommunikeret klart til medierne fra Udenrigsministeriets side, at også det udsendte hjælpepersonale sov på madrasser, i nogle tilfælde på skift, og at der på enkelte af indsatsstederne slet ikke var toiletter, men at hjælpepersonalet de pågældende steder dog var forsynet med spader.

Seneste blev der i forbindelse med terrorangrebene i Paris i november 2015 fra enkelte danskeres side rejst kritik af, at Borgerservice og ambassaden ikke kunne yde krisepsykologisk bistand, men henviste danskere, der havde behov herfor, til at kontakte deres rejseforsikringssselskab. Også her var der behov for en betydelig informationsindsats i samarbejde med de private aktører i rejsebranchen for at håndtere den rejste kritik.

Samlet set er der således næppe tvivl om, at efterspørgslen på det konsulære område vil fortsætte med at stige i de kommende år.

Selvom der eksisterer et veludbygget og vel-fungerende samarbejde mellem EU-landene og ikke mindst mellem de nordiske lande på det konsulære område, er der næppe tvivl om, at der fortsat vil være behov for et nationalt beredskab, som kan træde til, hvis situationen kræver det. Det så man senest i forbindelse med jordskælvet i Nepal i april 2015, hvor den konsulære indsats primært foregik i nationalt regi. Erfaringerne fra større konsulære kriser tyder på, at hvis situationen er tilstrækkelig alvorlig, vil landene have en tendens til primært at fokusere på egne statsborgere i nød. I det svenske udenrigsministeriums udredning efter Libanon-evakueringen (Utrikesdepartementet, 2006: 28) anføres det bl.a., at i en omfattende krise vil det være svært at forlade sig på centrale ressourcer, og at en indsats baseret på nationale ressourcer er både hurtigere og mere effektiv. Det anføres endvidere, at landene i en omfattende krise uundværligt vil befinde sig i en konkurrencesituation, og at det derfor er urealistisk at forlade sig på centrale, fælles ressourcer eller operative beslutninger, der er truffet centralt. Bistand til egne statsborgere i nød og krisehåndtering i udlandet må således forventes også fremover at være en central prioritet for de nationale udenrigstjenester, selvom det konsulære samarbejde mellem EU-landene er både velfungerende og tæt.

### **Fra minus til plus**

Den danske udenrigstjenestes kapacitet og kompetence til at håndtere omfattende konsulære kriser og alvorlige personsager i udlandet er således blevet afgørende styrket siden det store wake-up call i 2004. Den vellykkede indsats i forbindelse med Libanon-evakueringen i 2006 og en lang række efterfølgende indsatser har vist, at der er sket den nødvendige tilførsel af beredskabskompetencer og -rutiner, som i det store og hele har betydet, at opgaverne har kunnet løses med et tilfredsstillende resultat. Det konsulære område har herved gradvist ændret karakter. Den brede kontaktflade, som Borgerservice har skabt til

en stor del af den danske befolkning – alene borgerservice-delen af [www.um.dk](http://www.um.dk) besøges 1,3 mio. gange pr. år – og den naturlige forventning, der i dag er om, at udenrigstjenesten bistår danskere i nød i udlandet, har formentlig spillet en vis rolle i den positive udvikling, der har været i befolkningens opfattelse af Udenrigsministeriet (Reputation Institute, 2015), selvom det skal understreges, at mange andre faktorer naturligvis har spillet ind.

Udviklingen har også betydet en væsentlig styrkelse af Udenrigsministeriets kontaktflader til de relevante offentlige og private interessenter på området og skabt positive forbindelser om konkret problemløsning, som alle parter har et udbytte af. Det kan være svært at gøre værdien eller styrken heraf op. Men som praktiker på området mærker man meget tydeligt, at der i dag er en helt naturlig accept af, at Borgerservice, der ikke efter lovgivningen er tillagt særlige beføjelser i forhold til andre myndigheder eller private aktører, har, hvad der kunne kaldes »the power to convene«, hvis situationen kræver det. Der er også altid en udstrakt velvilje blandt partnerne i de konkrete sager til at indgå i et tæt samarbejde for at håndtere situationen.

Så alt i alt har denne udvikling været gunstig for både Udenrigsministeriet og vores interessenter, men frem for alt selvfølgelig for de danskere, der kommer i nød i udlandet.

På trods af den positive udvikling kan man næppe hævde, at den interne og uformelle rangordning af udenrigstjenestens sagsområder, som er opregnet i tabel 1, for alvor har ændret sig. Men udviklingen har betydet, at Borgerservice har fået sin egen organisatoriske identitet, præget af en stærk beredskabskultur, åben kommunikation og stærke partnerskaber med offentlige og private aktører. Man kan sige, at dansk diplomati derved er blevet mere mangfoldigt.

## Litteratur

- Berridge, G.R. (2010), *Diplomacy. Theory and Practice*, London: Palgrave Macmillan
- Expressen.se (2005), »Så svek de offren för Tsunami«, [www.expressen.se](http://www.expressen.se), 1. december.
- Justits- og politidepartementet (2005), *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, St.meld. 37, 2004-2005, Oslo: Justits- og politidepartementet
- Platt, D.C.M. (1971), *The Cinderella Service. British consuls since 1825*, London: Longman
- Shake, K.N. (2012), *State of Disrepair. Fixing the Culture and Practices of the State Department*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Statens Offentliga Utredningar (2005), *Sverige och Tsunamin – granskning och förslag*, SOU 2005:104, Stockholm.
- Trafikstyrelsen (2016), *Luftfartsstatistik*. <http://stat.trafikstyrelsen.dk/>
- Reputation Institute (2015), »Presentation for Center for Borgerservice og Kommunikation 3. marts 2015«.
- Udenrigsministeriet (1990), *Udenrigstjenesten mod år 2000*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2005), *Evaluering af den samlede danske håndtering af flodbølgekatastrofen i Asien*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2006), *Den Grænseløse Verden – Udenrigsministeriet og Globaliseringen*, København: Udenrigsministeriet.
- Udvikling (2016), *Ti u-lande vi holder ferie i*, nr. 1, februar, København: Udenrigsministeriet.
- University of Maryland, *Global Terrorism Database*, <https://www.start.umd.edu/gtd/>
- Utrikesdepartementet (2006), *Utrikesförvaltningens hantering av Libanonkrisen – redovisning, synpunkter, åtgärder och förslag*, promemoria, Stockholm: Utrikesdepartementet.

# Nyhedsmedielogik og kriediplomati

**Mark Blach-Ørsten, professor (mso),  
Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab,  
Roskilde Universitet, oersten@ruc.dk**

Tidligere forskning i massemedier og diplomati har peget i mange forskellige retninger, men især forsøgt at undersøge, hvordan nyhedsmedier har været med til at præge den offentlige meningsdannelse i forhold til vigtige emner i både indland og udland. Med udgangspunkt i moderne medialiseringsteori fokuserer denne artikel på, hvordan samfundets institutioner bliver påvirket af nyhedsmediernes og deres logikker, og helt specifikt hvordan denne udvikling påvirker to af de forskellige typer af kriediplomati, der er i fokus i dette temanummer: Kriediplomati forstået som »diplomati i krise« og kriediplomati forstået som »international krisestyling«.

## **Medier og diplomati**

Forskning i internationale kriser, udenrigspolitik, diplomati m.v. har længe diskuteret, hvordan nyhedsmedier på forskellig vis kan påvirke disse forhold. En grundlæggende antagelse er, at forandringer inden for nyhedsmediernes også har betydning for den offentlige meningsdannelse i forhold til internationale kriser, udenrigspolitiske problemstillinger osv. Ser man alene på nyhedsmedier og diplomati, så foregik det »klassiske« diplomati skjult for den almindelige offentlighed bag lukkede døre med en udvalgt og begrænset mængde af deltagere. Fra midten af det tyvende århundrede og fremefter, hvor nyhedsmediernes, især tv, for alvor begynder at påvirke meningsdannelsen, bliver rammevilkårene for både politik og diplomati foran-

dret. Forskningen inden for dette område har frembragt en lang række nye diplomatibegreber: »instant diplomacy«, »telediplomacy«, »media diplomacy«, »digital diplomacy« og »public diplomacy«, uden dog at nogle af begreberne har vundet større udbredelse (Blach-Ørsten, 2014).

I denne forskning har der, som nævnt, været et særligt fokus på forholdet mellem nyhedsmediernes og dannelsen af den offentlige mening. Cohen (1986) har for eksempel fremhævet det tætte samspil mellem medier, offentlig meningsdannelse, udenrigspolitik og diplomati. Hans tese er, at medierne i stigende grad er med til at sætte rammerne for diplomatisk aktivitet. Årsagerne til dette er for det første, at både nationale og internationale nyhedsmedier er med til at videregive information til politikere, borgere og diplomater, hvad enten de befinder sig i deres hjemland eller i udlandet. For det andet gælder det, at de samme nyhedsmedier fungerer som kommunikationskanal for beslutningstagere, der kan vælge at offentliggøre beslutninger, tanker eller udspil i et medie som et led i et strategisk spil omkring en politisk udvikling (Blach-Ørsten, 2014). Og endelig spiller de nationale nyhedsmedier alene en særlig rolle i skabelsen af den offentlige mening omkring et bestemt emne, jf. teorien

om nyhedsmediernes rolle i dagsordensfastsættelse (McCombs og Shaw, 1972).

Fokus på nyhedsmediernes rolle som dagsordenfastsættere kan også genfindes i dansk forskning (Togeby, 2003) og kan tillige genfindes i en række offentlige udredninger, der fokuserer på forandringerne inden for centraladministrationen (Blach-Ørsten, 2016). Flere af disse betragtninger fremhæver netop nyhedsmediernes stigende betydning fra 1980'erne og fremefter som en afgørende forandring af politikeres, ministres og embedsmænds omverden og arbejdsvilkår – især nyhedsmediernes konstante krav om svar og kommentarer og deres fokus på personsager og konflikt fremhæves som problematiske for ministre, embedsmænd og centraladministration.

Blach-Ørsten (2014) diskuterer nyhedsmediernes samspil og modspil med diplomatiet ud fra medialiseringsteori. Det konkluderes blandt andet, at medialiseringen af samfundet har forandret diplomatiets rammevilkår. Hvor det klassiske diplomati foregik skjult, foregår det moderne diplomati i stigende grad i et sam- og modspil med forskellige typer af medier. Medialiseringen af diplomatiet kan således på den ene side give staten og andre ressourcefulde aktører bedre muligheder for at forsøge at påvirke befolkningens holdning gennem forskellige typer af medieaktiviteter, som eksempel public diplomacy. På den anden side fører udviklingen til et potentielt tab af informationskontrol for statslige aktører, når stadig flere nyhedsmedier, både nationalt og internationalt, begynder at beskæftige sig med forhold i udlandet. Endelig kan statens egne medie- og kommunikationsaktiviteter også blive gjort til centrum for kritisk nyhedsdækning, eller dokumenter, billeder eller andet hemmeligt materiale kan lækkes til nyhedsmediernes og dermed skabe et stort pres på statslige aktører, som det skete med for eksempel Wiki-leaks og Snowdens NSA-lækage.

### **Medialisering og nyhedsmedieologi**

Teorien om politikens medialisering tilskrives typisk Mazzoleni og Schulz, der i 1999 skrev artiklen »Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy«. I nyere forskning i medialisering er det dog blevet populært, at tale om en første og anden bølge inden for forskningen i medialisering (Strömbäck og Esser, 2014; Blach-Ørsten, 2016). Anden bølge tager udgangspunkt i værkerne af Strömbäck (2008) og Hjarvard (2008). Her udbygges teorien om medialisering af politikken, og den søges også udviklet til en mere general samfundsteori, hvor medialisering ikke kun påvirker politik, men potentielt alle dele af samfundet (Hjarvard, 2016).

At den nyere medialiseringsforskning udbredes til en lang række emner, og dermed også en lang række forskellige forskningsområder og forskningstraditioner, bevirker dog samtidig, at en definition af berget besværliggøres, da det anvendes på forskellige måder af forskellige forskere. Hjarvard (2008: 28) fremhæver, at begrebet kan anvendes som en løs og overordnet betegnelse for en samfundsudvikling, som en teori om udviklingen af forholdet mellem medier og politik, eller til at undersøge medialiseringen af forskellige dele af samfundet (andre end politik) som for eksempel leg, videnskab og kultur. I denne artikel anvendes medialisering som en teori om udviklingen af forholdet mellem nyhedsmedier og politik, en udvikling der for alvor tager fart fra 1980'erne og fremefter, hvor nyhedsmedier selvstændiggøres fra de politiske partier, og hvor udviklingen af 24/7-tv og digitaliseringen af nyhedsindhold siden skaber grundlaget for en omfattende vækst i produktionen af nyhedsindhold på tværs af en lang række platforme (Blach-Ørsten, 2016; Willig et al., 2015). Artiklen trækker ligeledes på Hjarvards (2008: 29) forståelse af medialisering som et ikke-normativt begreb, hvis konsekvenser ikke kan afgøres a priori, men må undersøges konkret, analytisk og empirisk (som vil ske senere i denne artikel).

På denne baggrund defineres medialisering af politik som den »proces, hvor den politiske institution bestående af parlamenter, partier, valg handlinger osv. i stigende grad bliver afhængig af medierne og deres logik«, men samtidig også den proces, hvor »medierne integreres i de politiske organisationer og aktørernes virke« (Hjarvard 2008: 65).

Centralt i denne definition står begrebet »medielogik«. Altheide og Snow (1979) var blandt de første forskere til at anvende begrebet (Hjarvard, 2016). I deres optik var medielogik ofte lig med massemediernes overtagelse af politikken. Nyere analyser af medielogik, blandt andre Ørsten (2004/2016) og Asp (2014) forstår medielogik i et ny-institutionelt perspektiv med fokus på nyhedsmedier og ikke alle typer af medier som f.eks. sociale medier. Her bliver medielogik altså anskuet som nyhedsmedielogik. Med dette fokus skal forstås, at nyheder og nyhedsjournalistik består af en række idealer, rutiner, regler og normer, der over tid har opnået en vis gyldighed og stabilitet. Set fra dette udgangspunkt betragtes journalister som kollektive aktører, der handler ud fra en fælles »logic of appropriateness« – en passendehedslogik (March og Olson 1989; Blach-Ørsten, 2004, 2016; Strömbäck og Esser 2014).

Denne passendehedslogik, »nyhedsmedielogikken«, består blandt andet af idealforestillingen om medierne som en fjerde statsmagt samt idealet om at formidle begivenheder tilstræbt objektivt. Derudover inkluderer nyhedsmedielogikken en lang række andre elementer som: de enkelte nyhedsmediers brand og markedsposition: nyhedsmediernes forskellige genreformater (dog primært nyheden som format); nyhedskriterierne som basis for udvælgelse og vinkling af nyheder; arbejdsdelingen og ressourcfordelingen mellem nyhedsorganisationens forskellige redaktioner såvel som arbejdsdelingen mellem journalister og de bureaukratiske institutioner/organisationer, de dækker (Blach-Ørsten, 2004,

2016; Asp, 2014). I flere studier fremhæves nyhedsmediernes nyhedskriterier som det tydeligste eksempel på en konkretisering af nyhedsmedielogikken (Togeby m.fl. 2003; Strömbäck og Van Aelst, 2013). I Danmark er journalister i årevis blevet undervist efter fem nyhedskriterier (Willig, 2006). Disse kriterier – aktualitet, væsentlighed, identifikation, konflikt og sensation – hjælper journalisterne til at udvælge, hvilke historier der kommer i nyhedsmediernes, samt hvordan disse historier præsenteres. Denne forståelse af nyhedsmedielogikken går også igen i flere offentlige udredninger, der fokuserer på det forandrede forhold mellem ministre, embedsmænd og omverden (Blach-Ørsten, 2016). For eksempel kan man læse følgende i Betænkning 1354 (1998, afsnit 5.2.3):

»Udviklingen i de elektroniske medier har (...) skabt grundlaget for en større fokusering på enkelt sager og personer. De elektroniske medier fylder mere i det samlede medielandskab, og det bliver dermed den logik, som dominerer disse medier, der kommer til at påvirke dækningen af det politiske liv.«

### **Medialisering og krisediplomati: To fokuspunkter**

Resten af denne artikel vil ud fra forskellige konkrete eksempler forsøge at analysere og diskutere, hvordan nyhedsmedielogikken påvirker to af de forståelser af krisediplomati, der er i fokus i dette temanummer; krisediplomati forstået som »diplomati i krise« og krisediplomati forstået som »international krisestyring«. Nyhedsmediernes potentielle betydning som medskaber af et billede af krisediplomati, forstået som diplomati i krise« diskuteres ved at fokusere på skandaliseringen af Udenrigsministeriet i to store politiske skandaler, Lene Espersens »ferie-sag« og Udenrigsministeriets rolle i GGGI-skandalen. Her fokuseres der på, hvordan Udenrigsministeriets udvikling fra et ministerium i sin helt egen liga til et »normaliseret« ministerium (jf. Marcussens indledning i dette temanummer) også kan aflæses i nyhedsme-

diernes stigende skandalisering af dette ministerium. Dernæst fokuseres på krisediplomati forstået som »international krisestyring« ved at afdække og diskutere nyhedsmediernes rolle i dækning af internationale krige, kriser og konflikter.

### **Skandalisering af Udenrigsministeriet**

I sin indledende artikel i dette tema fokuserer Marcussen under overskriften om krisediplomati forstået som diplomati i krise blandt andet på Udenrigsministeriets forandrede rolle. Tidligere var ministeriet (og dets embedsmænd) hævet over folkevalgte politikere og borgere, nu er ministeriet blevet normaliseret. En del af denne »normalisering« kan også aflæses i nyhedsmediers dækning af ministeriet. Som det også fremhæves ovenfor i betænkning 1354 og i Bo Smith-udvalgets rapport (2015) om forholdet mellem politikere, embedsmænd og nyhedsmedier, er det især enkeltsager og personsager, der set fra den offentlige administrations eget synspunkt i særdeleshed eksemplificerer nyhedsmedie-logikken. I forskningen inden for nyhedsmedier og politik analyseres enkeltsager og personsager ofte under overskrifte politiske skandaler (Thompson, 2002; Blach-Ørsten, 2011).

I Danmark viser analyser af politiske skandaler i danske nyhedsmedier, at der fra 1980 til 2010 er sket en klar stigning i antallet af skandaler, der opnår medieopmærksomhed (Blach-Ørsten, 2011). Dette siger ikke i selv noget om, hvor mange politiske skandaler der kan siges at være i den danske centraladministration, men udelukkende noget om, hvor mange historier om ministre/ministerier og toppolitikere der behandles som »skandaler« i de danske nyhedsmedier. De danske resultater genfindes desuden i analyser af medialiserede politiske skandaler i for eksempel de nordiske lande (Allern m.fl., 2012) og i USA (Entman, 2012).

I Danmark har en lang række ministre og

ministerier således været skandaliseret i danske nyhedsmedier fra 1980 og frem til 2010 (Blach-Ørsten, 2011). Den kendteste skandale er nok Tamil-sagen, men mange andre skandaler har også fået omfattende mediedækning, f.eks. Skattesagen, Statsløsesagen og Jægerbogssagen. Flere skandaler har ført til, at ministre enten har trukket sig eller ikke har opnået genvalg til Folketinget. Men kigger man på de ministerier, der har været skandaliseret i medierne, fremgår det tydeligt, at visse ministerier optræder hyppigere end andre. Således optræder for eksempel Skatteministeriet, Trafikministeriet og Justitsministeriet alle i flere skandaler, mens Udenrigsministeriet i perioden 1980 til 2010 kun optræder én gang. Det sker sent i den historiske udvikling af skandaler med den såkaldte »Ferie-sag« i 2010 (Blach-Ørsten, 2011). Siden 2010 har ministeriet også været skandaliseret i forbindelse med sagen om GGGI i 2013-2014, en sag der omhandlede både Lars Løkke Rasmussen og daværende udviklingsminister Christian Friis Bach.

### *Lene Espersens »ferie-sag«*

Lene Espersens (K) feriesag begynder, da den nyudnævnte udenrigsminister aflyser et møde i Arktisk Råd i marts 2010 for i stedet at tage på påskeferie på Mallorca med sin familie. I mødet i Arktisk Råd ville blandt andre USA's udenrigsminister Hillary Clinton også deltage. Dette får de tidligere udenrigsministre Uffe Ellemann-Jensen og Niels Helveg Petersen til i nyhedsmedierne at kritisere Espersens afbud, som de mener, skader Danmarks interesser. I april følger Dansk Folkeparti op på kritikken, og en meningsmåling fra samme måned viser, at 76 pct. af danskerne finder Lene Espersens afbud til at møde Hillary Clinton »forkert«. Sagen ender med at køre resten af 2010 og ender først i januar 2011, hvor Lene Espersen træder tilbage som formand for Det Konservative Folkeparti, der er styrtfykket i meningsmålingerne. Espersen bliver dog på posten som udenrigsminister frem til valget i efteråret 2011 (Blach-Ørsten, 2012).

Feriesagens væsentlighed som politisk sag kan debatteres. Nogle observatører og kommentatorer holdt hele vejen igennem fast i, at Espersen havde skadet Danmarks relation til USA ved ikke at være repræsenteret ved mødet. Andre hævdede, at mødet var et rutinemøde uden den store betydning, og at den nye udenrigsminister ville få rig lejlighed til at møde Hillary Clinton ved andre lejligheder. Mandag Morgen lavede en analyse af sagen efter 2010, hvor bladet konstaterede, at tidligere udenrigsminister, Per Stig Møller, havde haft et højt fravær fra møder i Bruxelles samt at sagen om Lene Espersen havde afstedkommet ikke mindre end 2.715 artikler i diverse danske nyhedsmedier (Blach-Ørsten, 2012). Per Stig Møllers aflysninger af møder i Bruxelles havde dog undsluppet mediedækning.

#### *GGGI-sagen*

GGGI-sagen refererer til den internationale organisation Global Green Growth Institute, som Lars Løkke Rasmussen bliver udnævnt til bestyrelsesformand for i 2012. I 2013 rejser Ekstra Bladet en sag om Lars Løkkes rejseudgifter som bestyrelsesformand for GGGI, og denne sag ender med, at daværende udviklingsminister, Christian Friis Bach trækker sig som minister, og at Lars Løkke Rasmussen bliver fokus for en uhyre omfattende nyhedsdækning, der fokuserer på hans rejseaktivitet for GGGI. Friis Bach trækker sig på baggrund af at have givet forkerte oplysninger til Folketinget, og som følge deraf skal to undersøgelser se nærmere på sagen. Den ene skal undersøge, hvorfor Danmark i første omgang valgte at støtte GGGI. Den anden undersøgelse skal kaste lys på sagsbehandlingen i Udenrigsministeriet og ministeriets betjening af udviklingsministeren. I december 2013 ender den ene undersøgelse med, at tre embedsmænd i Udenrigsministeriet skal i tjenstligt forhør, fordi der er begået alvorlige fejl i sagsforløbet. To af embedsmændene ender med at få en såkaldt advarsel for deres medvirken i sagen om rejseregler, men kan beholde deres job. Den tredje

embedsmand fratræder undervejs i forløbet sin stilling, men bliver dog ikke fyret.

Samlet set viser gennemgangen af de to skandaler, at såvel udenrigsministerposten, som Udenrigsministeriet selv, så vel som dets embedsmænd, ikke længere anses som områder, der er hævet over den almindelige befolknings forståelse, som Marcussen beskriver det. I analysen af politiske skandaler i danske nyhedsmedier (Blach-Ørsten, 2011) er ferie-sagen den første »rigtige« medialiserede politiske skandale, der rammer Udenrigsministeriet/en udenrigsminister – selv om f.eks. tidligere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen fik tildelt adskillige »næser« i sin tid som udenrigsminister, så ledte disse næser ikke til samme omfattende, langstrakte og kritiske dækning i nyhedsmedierne, som Espersens »ferie-sag«. Årsagen til dette skal findes dels i det forandrede mediebillede fra især år 2000 og fremefter, hvor konkurrencen mellem nyhedsmedierne skærpes, og dels i den »normalisering« af Udenrigsministeriet, som Marcussen omtaler, der ikke længere hæver hverken ministerium eller minister over hverken nyhedsmediernes eller meningsmålingernes domme. Med Max Webers ord er Udenrigsministeriet blevet afmystificeret, en proces, der kendetegner udviklingen af hele den offentlige sektor fra 1980'erne og fremefter, ifølge Togeby m.fl. (2003), men også en udvikling som skandaliseringen af ministeriet, dets minister og dets embedsmænd har hjulpet på vej.

#### **Medialiseringen af internationale kriser**

Siden Galtung og Ruge udgav deres klassiske studie af norske nyhedsmediers dækning af de internationale kriser i Congo, på Cuba og på Cypern i 1965 har der været forskningsmæssigt fokus på, hvilken rolle nyhedsmedier spiller i internationale kriser, krige og konflikter (i dansk sammenhæng f.eks. Holm et al., 2000; Jørndrup, 2005; Kristensen og Ørsten, 2006; Eskjær, Hjarvard & Mortensen, 2015). I sit indledende kapitel skriver Marcu-

ssen, at nyhedsmedierne har en kommerciel interesse i at sælge kriser og katastrofer, en pointe, som Galtung og Ruge også fremhævede. De konkluderede endda, at netop fordi nyhedsmedierne i så høj grad fokuserede på kriser og konflikter, når de dækkede udlandet, var det vigtigt, at nyhedsmedierne i fremtiden i højere grad også skulle beskæftige sig med langsigtede strukturelle forandringer samt kedelige og mere dagligdagsting for også at understrege forholdet mellem kriser, krige og konflikter og en mere almindelig »normal« tilstand.

En anden pointe hos Galtung og Ruge var, at det langt fra er hele verden, som blev dækket mediemæssigt. Særligt elitenationer og nationer som nordmændene følte sig kulturelt beslægtede med blev dækket langt mere end f.eks. Afrika og Asien. Den samme pointe om en »kulturel bias« i udenrigsdækningen gør sig også gældende i dag, hvor USA dækkes massivt, mens hverken Mellemerika eller Sydamerika, Afrika, Asien osv. dækkes systematisk. Det er således en general pointe i mange analyser af udenrigsstof, herunder også for eksempel af EU, at nyhedsmedierne ofte tager et nationalt udgangspunkt, samt at beskrivelsen af andre lande og kulturer derfor ofte ender med sort/hvide »dem og os-beskrivelser«, hvor alt, hvad der anses som værende i modsætning med det nationale udgangspunkt, ses som enten en afvigelse eller en trussel (Holm et al., 2000; Ørsten, 2004). Kabel (2005: 73) viser i analysen »Verden langt herfra« et nyhedsbillede, hvor op til 75 pct. har fokus på opgøret mellem Vesten og de muslimske lande, og hvor op til 86 pct. af udenrigsnyhederne på DR og TV2 er baseret på nyhedskriteriet konflikt.

Forskningen inden for analyser af krigsdækning fremhæver især, at det nationale udgangspunkt også ofte bliver til en nyhedsdækning, der bakker om op den nationale konsensus (Jørndrup, 2005; Kristensen og Ørsten, 2006) eller måske bliver til direkte

propaganda for nationale synspunkter (Herman og Chomsky, 1988). Danske analyser af nyhedsmediernes krigsdækning i både Irak (Kristensen og Ørsten, 2006) og Afghanistan (Larsen, 2010) viser begge, at nyhedsmedierne i høj grad var med til at skabe konsensus omkring både krigene og krigsdeltagelsen, mens de i mindre grad satte fokus på for eksempel krigenes civile omkostninger.

Nyere studier inddrager i stigende grad de sociale medier og deres rolle i kriser og konflikter. Her finder nogle forskere, at de sociale medier kan være med til at udfordre både nyhedsmedier og myndigheders vidensmonopol, når det drejer sig om dækningen af krise og konflikter (Mortensen, 2016). Andre forskere fremhæver, at skønt de sociale medier tilbyder store mængder af information, så er det stadig sådan, at de traditionelle nyhedsmedier i høj grad udvælger den information, der spredes til det store publikum, ligesom myndigheder i lande med streng informationskontrol ofte har held til at censurere internettet eller via de sociale medier at spore de aktører, som stiller information til rådighed, som myndighederne helst ser holdt skjult (Ali og Fahmy, 2013).

Samlet set er forskningen dog enig om, at medialiseringen af krige, kriser og konflikter i høj grad har gjort nyhedsmedierne til en integreret del af ikke kun national, men også international politik. Samtidig har det gjort krisekommunikation mere kompleks og uoverskuelig. Af samme årsag er den stadige professionalisering af myndighedskommunikation inden for dette område, i Danmark for eksempel professionaliseringen af kommunikationen i Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, også en del af medialiseringens fortælling (Kristensen og Ørsten, 2006; Mortensen, 2016). Professionaliseringen kan her ses som en del af medialiseringen, hvor »medierne integreres i de politiske organisationer og aktørernes virke«, som Hjarvard (2008: 65) formulerer det.

Professionaliseringen af for eksempel det amerikanske forsvars kommunikation er en lang og kendt historie (Kristensen og Ørsten, 2006), men især fra Golfkrigen i 1991 og fremefter sættes der fokus på, hvordan militæret i højere grad kan drage nytte af medielogikken, så mediedækningen præges af Pentagons fremstilling af krigen snarere end af nyhedsmediernes egen. En indsats, der efterfølgende fik en talsmand for Pentagon til at udtale, at med Golfkrigen havde Pentagon fået den bedste krigsdækning nogensinde (Kristensen og Ørsten, 2006; Mortensen, 2016). Professionaliseringen har også sat sine spor i Danmark. Under Irak-krigen var Forsvarsakademiets såkaldte mediegruppe meget aktive som kilder i nyhedsmedierne, og studier af deres optræden i tv-udsendelser viste også, at medlemmerne af mediegruppen ofte havde held til at fremhæve perspektiver på krigsdækningen, som kunne siges at være i forsvarrets favør, ikke mindst i forhold til at tale den »rene« og teknologiske krig op og på den måde være med til at mindske nyhedsmediernes fokus på civile tab (Kristensen og Ørsten, 2006).

Siden 2003 er professionaliseringen af kommunikationen i Danmark fortsat (Blach-Ørsten, 2016), og militærets fokus på at styre informationer og nyhedsmedier er også fortsat (Aagaard m.fl., 2014). En opgørelse over kommunikations- og pressemedarbejdere i staten, som Finansministeriet offentliggjorde i 2014, viser således, at der er lidt over 400 årsværk sat af til denne funktion. Ser man nærmere på antallet af presse- og kommunikationsmedarbejdere i Udenrigsministeriet (der her også medregner stillinger i Dansk Institut for Internationale Studier og Institut for Menneskerettigheder), er antallet 32, mens antallet i Forsvarsministeriet (herunder forsvarsstab, hjemmeværn m.m.) ifølge redegørelsen har ca. 68 medarbejdere i denne kategori. Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet udgør således to af de ministerier, der har flest ansatte inden for kategorien presse-

og kommunikationsmedarbejder. Under Justitsministeriet har Rigspolitiet, inklusiv politikredse og PET 33 årsværk afsat til presse og kommunikation, mens Statsministeriet klarer sig med 3 ansatte i denne kategori. Charlotte Aagaard, der har været krigskorrespondent for Information i en årrække, skriver i bogen »Frontlinjer«, at udviklingen i relationen mellem nyhedsmedierne og forsvaret fra 2001 til 2014 har udviklet sig fra symbiose (i 2001) til en åben krig om adgang til informationer (2014), hvor Forsvaret gør, hvad det kan for at centralisere kontrollen med information (Aagaard m.fl., 2014).

I en analyse af den seneste udvikling skriver (O'Loughlin, 2015), at verden befinder sig i en tilstand af permanent informationskrig. En verden, hvor nyhedsmediernes accelererede nyhedsdækning søges påvirket og styret af en lang række aktører, hvor de sociale medier kan byde ind med civile dagsordener, men hvor den største sociale medie-succes sandsynligvis er IS' rekrutteringsvideoer. Ser man på medialiseringstesen og dens fokus på medielogikken i forhold til de 12 nyhedsfaktorer, som Galtung og Ruge afdækkede i 1965, er det klart, at de fleste af disse faktorer stadig afspejles i den herskende medielogik i form af en forkærlighed for dækning af kriser, krige og konflikter, et nationalt fokus samt fokus på elitepersoner og elitenationer, som vi kan identificere os med.

Samlet viser indholdsanalyser af medieindholdet i danske nyhedsmedier også, at nyheder fra udlandet, hvad enten der er tale om nyheder omhandlende udenlandsk politik, eller blot tale om nyheder, der omhandler begivenheder i udlandet, i 2012 udgør 13 pct. af det samlede nyhedsudbud i den såkaldte nyhedsuge, uge 46 (Tabel 1).

Selv om nyhedsmediernes interesse for politik, både dansk politik og udenrigspolitik, ofte af politiske aktører i ministerier og styrelser kan opleves som ekstrem, så er det samlede

Tabel 1: Fordeling af enheder efter stofområder

Andel af samlede journalistiske enheder* fordelt på stofområder (pct.)			
Primært stofområde	1999	2008	2012
Diverse indland**	17	16	17
Kultur	22	13	12
Erhverv	13	14	14
Sport	12	13	14
Dansk politik	11	12	10
Kriminal	7	8	9
Udenlandsk politik	4	5	7
Diverse udland**	3	5	6
Privatliv	2	5	4
Forbrug	5	3	3
Retsvæsen	3	2	2
Andet	1	2	1
Medier	0	2	1
Ved ikke	1	1	0
N=	6.471	8.075	7.268

\* Eksklusiv debatindlæg, ledere og kommentarer.

\*\* Diverse indland dækker nationale historier uden direkte tilknytning til det politiske system (typisk om regionale eller lokale begivenheder og emner, trafik- og transport, vejr osv.), mens diverse udland dækker tilsvarende udenlandske emner uden direkte tilknytning til politik.

Kilde: Willig et al. (2015).

danske medielandskabs fokus på udenrigspolitik således mere begrænset, og ofte styret af begivenheder (f.eks. en tsunami) frem for et fokus på strukturer (se også Ole Egberg Mikkelsens artikel i dette temanummer). Og ganske ofte ligger nyhedsmediernes fokus på en begivenhed tæt på det politiske flertals vurdering af samme sag, hvilket Hjarvard og Kristensen (2014) har vist i en analyse af danske nyhedsmediers ledere i forbindelse med dansk deltagelse i en række af de senere års krige.

I samme ånd vil de mange forskningsresultater, der er blevet gennemgået ovenfor, kort blive søgt illustreret ved en gennemgang af to nylige begivenheder af stor udenrigspolitisk betydning: USA's atomaftale med Irak, der blev indgået i sommeren 2015, samt den seneste optrapning (marts 2016) af den danske krigsindsats mod IS.

#### *USA's atomaftale med Irak i juli 2015*

Den 14. juli 2015 indgås en fælles atomaftale mellem udenrigsministrene fra Iran, USA, Rusland, Kina, Frankrig, Storbritannien og Tyskland samt EU's udenrigschef Federica Mogherini. Denne aftale er kulminationen på, hvad der vel bestemt kan betegnes som en langvarig diplomatisk og politisk krise mellem USA/Vesten/EU og Iran. Aftalen dækkes grundigt i danske nyhedsmedier. Ser man blot på de ledere, som nyhedsmediene skriver om aftalen, jf. Hjarvard og Kirstensen (2014), viser der sig dog et velkendt billede af den udenrigspolitiske dækning. Skønt visse nyhedsmedier er mere skeptiske end andre, er der en general opbakning til aftalen eller en generel anerkendelse af, at aftalen er nødvendig. Jyllands-Posten og Information er de to aviser, der på lederplads er mest forbeholdne, men dog accepterende over for aftalen.

Jyllands-Posten skriver således i sin leder den 16. juli 2015: »Som den amerikanske mellemøstespert Aaron David Miller har udtrykt det, så er der hverken tale om en katastrofe eller et gennembrud. Aftalen er udtryk for en handel; Iran er ikke afvæbnet, men er sat under foreløbig kontrol.«

Information er sin leder fra den 15. juli 2015 også forbeholden over for aftalen: »Obama og hans vestlige partnere kalkulerer med, at integration af Iran i den globale økonomi vil neutralisere revolutionsgarden og de iranske nationalkonservative. Det er en antagelse, der før har vist sig at være et luftkastel, nemlig i Kina. Men den risiko er stadig værd at løbe.«

Politikens leder fra den d. 15. juli 2015 bærer overskriften »Historisk diplomati« og kalder aftalen for en »triumf«. Desuden fremhæver lederen fordelene for Danmark: »For små aktører som Danmark gælder det om at bakke helhjertet op om aftalen og med investeringer, samhandel og samarbejde gøre vores for at fylde rammen ud, som diplomatiet har skabt. En god aftale har ingen tabere, kun vindere. Danmark kan og må blive en af dem.«

Også Kristeligt Dagblad er på lederplads, d. 15. juli, meget opbyggende i forhold til aftalen: »Naturligvis har Iran meget at opnå ved at tiltræde resultatet af forhandlingerne. Men det diskvalificerer på ingen måde det kompromis, USA og de andre stormagter er gået ind på. Uden for aftalens tekst ligger det, der er mest usikkert, men også ultimativt mest attraktivt: Perspektivet om et reelt tøjbrud mellem parterne, der kan fremme freden i regionen.«

#### *Dansk optrapning i Syrien marts 2016*

Den 4. marts præsenterer den danske regering under ledelse af Lars Løkke Rasmussen over for Udenrigspolitisk Nævn planer om at udvide krigen mod IS med F-16-fly, fragtfly og specialstyrker. Planen støttes af et flertal i Folketinget bestående af S, R, V, K, LA og

DF. Denne beslutning, der kan ses som en direkte forlængelse af de beslutninger i andre krige, som Hjarvard og Kristensen (2014) undersøger, mødes med en skepsis og kritik af nyhedsmedierne, især de nyhedsmedier, der kan placeres som centrum-venstre-orienterede (Politiken, Information), mens de centrum-højere-orienterede nyhedsmedier (Berlingske, Kristeligt Dagblad) i højere grad bakker op om beslutningen.

Dette illustrerer, at nyhedsmedierne trods klar politisk konsensus stadig kan vælge at formulere og fremføre kritik af en vedtaget politik. Men hvor Berlingske og Kristeligt Dagblad forholder sig til beslutningen på lederplads, så skriver hverken Politiken eller Information en leder om beslutningen i dagene mellem d. 5. og d. 6. marts. Kritikken kommer i stedet til udtryk i en analyse (Politiken) eller en nyhed (Information).

Lederen i Kristeligt Dagblad d. 5. marts 2016 argumenterer for en opbakning til beslutningen, dog med forbehold for tidligere erfaringer fra krigen i Afghanistan og Iran: »(...) sporene skræmmer for dansk engagement med soldater i Mellemøsten. Ikke desto mindre er det en rigtig beslutning, der blev truffet i Det Udenrigspolitiske Nævn i går, hvor et flertal gav sin opbakning til, at Danmark forstærker sit militære bidrag til kampen mod terrororganisationen Islamisk Stat (IS) i Irak og Syrien.«

Berlingskes leder den 5. marts er mere uforbeholden og vægter især Danmarks forhold til USA i deres argumentation for at bakke op om beslutningen: »For Danmark er det væsentligt at stille op, når USA og de øvrige store allierede nationer beder om det. Som det fremgik af Berlingske for få dage siden, efterlyser USA et væsentligt større dansk bidrag til NATOs fælles forsvar.«

Politiken skriver derimod i en »international analyse«, også fra den 5. marts 2016: »Når

vi overhovedet er tilbage i Irak, er det netop, fordi vi heller ikke dér havde en langsigtet strategi, da vi i 2003 tilsluttede os den amerikanske ledede invasion. Islamisk Stat er i høj grad et produkt af en uigennemtænkt strategi og har derfor rod i andet og mere end rendyrket ondskab og religiøst vanvid. Islamisk Stat er også produkt af en intern regional magtkamp, på samme måde som Taleban i Afghanistan ikke bare var en forlængelse af terror-netværket al-Qaeda, der kunne nedkæmpes militært, men også en repræsentant for en magtgruppe, som i øvrigt igen trænger frem.«

Samme skepsis i forhold til tidligere danske krigsindsatser fremhæves i Information d. 6. marts 2016. Her lyder rubrikken: »Danmark sender igen soldater i krig uden klare retningslinjer for fangenhåndtering. Amnesty og oppositionen raser over ny task force, der skal tackle fangesager én for én – når og hvis de opstår. Institut for Menneskerettigheder roser ordningen. Ekspertter kalder det absurd, at Danmark vil være med i den beskidte del af krigen og samtidig insisterer på at have rene hænder.«

### **Professionalisering af den politiske kommunikation**

Med udgangspunkt i moderne medialiseringsteori har denne artikel diskuteret, hvordan samfundets institutioner bliver påvirket af nyhedsmedierne og deres logikker, og helt specifikt hvordan denne udvikling kan siges at have påvirket to af de forskellige typer af krisediplomati, der er i fokus i dette temanummer: Krisediplomati forstået som »diplomati i krise« og krisediplomati forstået som »international krisestyring«. Artiklen har argumenteret for, at medialiseringen af politik og den deraf fremherskende medielogik, der præger både indenrigs- og udenrigspolitik, kan lede til et øget fokus på personer og konflikter. Dette fremgår tydeligst i diskussionen af politiske skandaler, en udvikling der på det seneste også har ramt både Udenrigsministeriet, udenrigsministeren og ministeriets

embedsmænd i henholdsvis skandalen om Lene Espersens »ferie-sag« og »GGGI-skandalen«. Der argumenteres for, at skandaliseringen af ministeriet kan have medvirket til, at Udenrigsministeriet er blevet afmystificeret og almindeliggjort, eller normaliseret som Marcussen skriver i sin indledende artikel. Skandaliseringen har således medvirket til at skabe et billede af et ministerium i krise og et ministerium med en helt anden og mindre betydning end tidligere, en udvikling, som en lang række økonomiske beskæringer af Udenrigsministeriet også bekræfter den politiske realitet af.

Medialiseringen leder også til en 24/7-nyhedsstrøm med krav om ministerielle udtalelser og handlinger, ligesom medialiseringen bliver en del af begrundelsen for at udvikle en professionalisering af den politiske kommunikation i både Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Men medialiseringen af internationale kriser samt andre typer af nyheder fra udlandet, udgør kun en begrænset del af de emner, som danske nyhedsmedier dækker. Således viser nærmere analyser af nyhedsstrømmen i Danmark, at udenrigsnyheder – af alle tænkelig slags – udgør ca. 13 pct. af nyhederne i en nyhedsuge. Og selv om studier viser, at nyhedsmedielogikken i høj grad kan føre til et fokus på konflikt, så er nyhedsmedielogikken samtidig også national i sit udgangspunkt. Det betyder, at dækningen af internationale kriser ofte vil tage et nationalt udgangspunkt og dermed give dækningen af et præg af national konsensus, hvilket forskningen inden for området gentagne gange har fremhævet. Det nationale udgangspunkt er i artiklen illustreret af to større udenrigspolitiske beslutninger. For det første morgenavisernes dækning af USA's atomaf-tale med Irak i juli 2015, der viser en klar tendens til national opbakning bag beslutningen. Og dernæst en læsning af nyhedsmediernes dækning af den seneste politiske beslutning om optrapning af krigen mod IS, den 4. marts 2016, der viser, at nogle nyhedsmedier trods

massiv politisk konsensus omkring optrapning af krigen mod IS stadig kan vælge at formulere en klar kritik af denne beslutning, mens andre nyhedsmedier holder fast i en mere opbyggende dækning.

## Litteratur

- Ali, Sadaf R. og Shahira Fahmy (2013), »Gatekeeping and citizen journalism: The use of social media during the recent uprisings in Iran, Egypt, and Libya«, *Media, War & Conflict*, 6(1) 55-69.
- Allern, Sigurd, Ester Pollack, Anu Kantaloa og Mark Blach-Ørsten (2012), »Increased Scandalization: Nordic Political Scandals 1980-2010«, i Sigurd Allern og Ester Pollack, red., *Scandalous: The mediated construction of Political Scandals in four Nordic countries*, Göteborg: NORDICOM, pp. 29-50.
- Altheide, D.L. og Snow, R (1979), *Media Logic*, London/New York: Sage.
- Asp, Kent (2014), »News Media Logic in a New Institutional Perspective«, *Journalism Studies*, 15(3): 256-70.
- Betænkning nr. 1354 (1998), »Forholdet mellem minister og embedsmænd«, Finansministeriet.
- Blach-Ørsten, Mark (2016), »Politikkens medialisering: Et ny-institutionelt perspektiv«, i Stig Hjarvard, red., *Medialisering: Mediernes rolle i social og kulturel forandring*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 185-216.
- Blach-Ørsten, Mark (2014), »Medialisering af diplomatiet«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red., *Dansk diplomati: klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 111-28.
- Blach-Ørsten, Mark (2012), *Skandalemaskinen: Politiske skandaler i Danmark*, København: Forlaget Columbus.
- Blach-Ørsten, Mark (2011), »Politiske skandaler i danske medier 1980-2010«, *Tidsskriftet Politik*, 14(3): 7-16.
- Cohen, Yoel (1986), *Media Diplomacy: The Foreign Office in the Mass Communication Age*, London: Frank C.
- Entman, Robert (2012), *Scandal and Silence*, Cambridge: Polity.
- Eskjær, Mikkel Fugl, Stig Hjarvard og Mette Mortensen, red. (2015), *The Dynamics of Mediatized Conflicts*, New York: Peter Lang.
- Finansministeriet (2014), FIU Alm.del endeligt svar på spørgsmål 186.
- Galtung, Johan og Mari Holmboe Ruge (1965), »The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in four Norwegian Newspapers«, *Journal of Peace Research*, 2(1): 64-90.
- Herman, Edward S. og Noam Chomsky (1988), *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York: Pantheon Books.
- Hjarvard, Stig (2008), *En verden af medier*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Hjarvard, Stig og Nete Nørgaard Kristensen (2014), »When Media of a Small Nation Argue for War«, *Media, War & Conflict*, 7(1): 51-69.
- Holm, Hans-Henrik m.fl. (2000), *Verden på tilbud*, Aarhus: Ajour.
- Jørndrup, Hanne (2005), »Journalistik – midt i en krigstid«, Ph.D.-afhandling, Syddansk Universitet.
- Kabel, Lars (2005), *Verden langt herfra: en analyse af nyheder og faktaprogrammer i dansk tv*, Aarhus: CFJE.
- Kirstensen, Nete Nørgaard og Mark Ørsten (2006), *Krigen i medierne, medierne i krig*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Larsen, Søren Høgsbro (2010), »Public Sentiment is Everything«: Britiske og danske avisers dækning af krigen i Afghanistan og indflydelsen på den offentlige opinion«, *Tidsskriftet Politik*, nr. 2, pp. 15-25.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, Free Press: New York.
- Mazzoleni, G. og W. Schulz (1999), »Mediatization of Politics: A Challenge for Democracy«, *Political Communication*, 16: 247-61.
- McCombs, Maxwell E. og Donald L. Shaw (1972), »The Agenda-Setting Function of Mass Media«, *Public Opinion Quarterly*, 36(2): 176-87.
- Mortensen, Mette (2016), »Medialiseret konflikt: Globalisering, professionalisering og digitalisering«, i Stig Hjarvard, red., *Medialisering – mediernes rolle i social og kulturel forandring*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 219- 41.
- O'Loughlin, Ben (2015), »The Permanent Campaign«, *Media, War & Conflict*, 8(2): 169-71.
- Strömbäck, Jesper (2008), »Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics«, *The International Journal of Press/Politics*, 13(3): 228-46.
- Strömbäck, Jesper og Peter Van Aelst (2013), »Why Political Parties Adapt to the Media Exploring the Fourth Dimension of Mediatization«, *International Communication Gazette*, 75(4): 341-58.
- Strömbäck, Jesper og Frank Esser (2014), »Introduc-

- tion: Making Sense of the Mediatization of Politics», *Journalism Studies*, 15(3): 243-55.
- Thompson, John B. (2002), *Den politiske skandale*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Togeby, Lise m.fl. (2003), *Magt og demokrati i Danmark – Hovedresultaterne fra Magtudredningen*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Willig, Ida (2006), *Bag Nyhederne*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Willig, Ida, Mark Blach-Ørsten, Jannie Møller Hartley og Sofie Flensburg (2015), »Journalistiske kvaliteter 1999-2014«, specialrapport, København: Kulturstyrelsen.
- Ørsten, Mark (2004), *Transnational politisk journalistik*, Ph.d.-afhandling, Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Aagaard, Charlotte, H.C. Mathiesen og Jens Ringmose (2014), *Frontlinjer – med medierne og miltæret i krig*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

# Diplomati og Det Arabiske Forår

**Rolf M.H.P. Holmboe, fellow ved The Canadian Global Affairs Institute,  
Ottawa, Canada, rolhol@gmail.com<sup>1</sup>**

Det Arabiske Forår i 2011 var kun begyndelsen på en længere periode med omvæltningspres i Mellemøsten og Nordafrika. Regimerne er fanget imellem massive udfordringer og begrænsede handlingsmuligheder, og regionen vil uden en større kursomlægning blive fastholdt i relativ politisk, økonomisk og social stilstand med ustabilitet, stadig større spændinger, stigende radikalisering og mulighed for nye, revolutionære omvæltninger og regional magtkamp til følge. I den kontekst skal diplomater håndtere et større og bredere opgavefelt i et højpolitisk spændfelt, skal kunne forstå og agere i et bredere felt af interesser og aktører og skal kunne operere under de mere udfordrende arbejds- og sikkerhedsvilkår, der følger af regionens kroniske ustabilitet.

Det Arabiske Forår i 2011 og den efterfølgende kroniske ustabilitet var det synlige udtryk for et massivt omvæltningspres i Mellemøsten og Nordafrika og indvarslede begyndelsen på et grundlæggende politisk, økonomisk og socialt paradigmeskift, som vil præge regionen i de kommende årtier. Omvæltningerne ændrer hele den måde, politik skabes på i regionen. Det ændrer vilkårene for diplomatiets funktion, og det øger udfordringerne for diplomatiet, ikke mindst i forbindelse med konflikterne, deres afledte effekter – også for Europa – og det deraf følgende behov for et øget internationalt engagement til stabilisering i regionen.

I denne artikel analyseres for det første Det Arabiske Forår og dets dynamikker samt de dybe udfordringer, det skaber. For det andet analyseres de grundlæggende konsekvenser for den diplomatiske gerning i Mellemøsten i form af mere komplekse opgaver, nye udfordringer og vanskeligere arbejdsvilkår.

## **Regimer under stadig stigende pres**

Det Arabiske Forår i 2011 ramte det meste af Mellemøsten og Nordafrika med en omfattende bølge af protester mod de siddende regimer og deres manglende evne til at leve op til befolkningernes levevilkårsforventninger. Der er ikke tale om én protestbølge, men om flere med grundlæggende forskellige ophav og mål. Protesterne begyndte i de store byer og blev organiseret af unge primært fra middelklassen med krav om politiske og økonomiske reformer og regimeskift til et mere demokratisk styre. Mange steder bredte protesterne sig fra de unge i byerne til de store, fattige grupper i byernes randområder og på landet med krav om meget konkrete levevilkårsforbedringer, men med helt andre politiske forventninger. I disse protester spillede de muslimske brødre eller lignende religiøst-baserede grupper en stor rolle. I visse lande udviklede protesterne til et mere sekterisk udtryk i form af mindretalsgruppers krav om magtdeling, som f.eks. shia-gruppers prote-

ster i Bahrein, Saudi-Arabien og Yemen og sunni-gruppers utilfredshed med shiitisk dominans i Irak, Yemen og Syrien.

Mellemøstens monarkier og autokratier kan helt eller delvist karakteriseres som *rentier-stater*, der henter deres primærindtægter fra eksterne kilder snarere end fra befolkningen gennem skat, hvad enten det er fra olieproduktion, som i tilfældet Golflandene, eller fra økonomisk støtte udefra, som i tilfældet resourcefattige lande som f.eks. Jordan (Beck, 2013). I den situation er regimets primære fokus at pleje de eliter, der understøtter autokraten og som er direkte involveret i den eksterne indtægtssøgning. Regimestøtter tilbydes stillinger til høje lønninger i en oppustet stat, hvor forfremmelseskriterierne er alder og forbindelser snarere end formåen og resultater. Selv om korrupsion og ineffektive bureaukratier er blandt befolkningernes væsentligste kritikpunkter, er bureaukratierne blevet mere ineffektive siden 2011, ikke mindre (Economist, 2014). Forsøg på at overgå til meritbaserede ansættelser i Egypten og Libanon er f.eks. kollapset på grund af faren for at tippe den delikate balance mellem forskellige konkurrerende eliter. Samlet set er der tale om en helt anden form for økonomisk omfordeling i autokratiske eller semi-autokratiske regimer, der fokuserer på at binde eliterne i et afhængigheds- og loyalitetsforhold til monarken eller autokraten. Det betyder, at et regime ikke bare kan afskaffe korrupsion eller nepotisme/favoritisme, fordi det er helt afgørende elementer i, hvordan et regime binder eliten til sig. I forhold til den brede befolkning forventes staten kun at levere basale serviceydelser som skoler, hospitaler og subventionerede priser på benzin og brød.

Indebyrden er, at statssektoren er langt større end den private sektor, at regimerne er dybt infiltreret i økonomien og topstyrer alle udviklingsprocesser i landet. Den elite-dominerede stat antager sit »eget liv«, der ikke har nogen interesse i en stærk privatsektor eller i

en udvikling væk fra elitens monopolistiske greb om staten og dens ressourcer. Det betyder derfor også at mange økonomiske sektorer er vanskeligt tilgængelige for den brede befolkning, der holdes fastlåst i primærsektoren, småhandel og småproduktion.

### **Presset fra en dynamisk modernisering og globalisering**

De statiske autoritære regimer i Mellemøsten udsættes for et stadig større pres fra dynamiske moderniserings- og globaliseringsprocesser, fordi netop det er med til at udvikle et samfunds værdier fra traditionelle værdier, over sekulært-rationelle-værdier til selvopfyldelsesværdier (World Values Survey, 2014). Mellemøsten er karakteriseret ved et stort spænd mellem de brede fattige gruppers traditionelle værdier og middelklassens og eliternes sekulært-rationelle og selvopfyldelsesværdier, men også af en høj grad af politisering af disse værdisæt. Det skaber stadig større spændinger både mellem befolkningsgrupperne i regionens samfund og mellem befolkning og de statiske regimer.

Globaliseringen har tilføjet en ekstra dimension til moderniseringen, fordi det skaber stadig mere åbne samfund, accelererer moderniseringsprocesserne og gør det endnu sværere for autokratier at holde deres land i repressiv kontrol. Åbne samfund skaber flere aktørgrupper, der har indflydelse, og systemets evne til at modstå pres for omvæltninger kommer mere og mere til at hænge mere sammen med evnen til at holde sammen på et repressivt sikkerhedsapparat.

En måde at forklare sammenhængen mellem globalisering, udvikling og ustabilitet på er den såkaldte »J-curve«. J-kurven er i den »politiske« udgave opfundet af Ian Bremmer og er et mål for den ustabilitet, der hænger sammen med overgangen fra mere lukkede til mere åbne samfund (Bremmer, 2011). Hvis man indsætter stabilitet på y-aksen i et diagram og åbenhed på x-aksen, vil der frem-

komme en kurve, der minder om bogstavet J, der er halvvejs væltet ned til højre. De fleste lande starter som lukkede og stabile samfund og ender som åbne og endnu mere stabile samfund end før. Men mellem de to punkter er der en mere turbulent overgangsperiode: når åbenhed stiger, falder stabilitet indtil et punkt, hvor stabilitet igen begynder at stige i takt med øget åbenhed.

Bremmer peger på, at Mellemøsten fra at være lukket og afskåret fra globaliseringen inden for de seneste år er gået over til en markant åbning med større adgang til uddannelse/information, medier og rejse samt større økonomisk integration med omverden, om end de er forblevet politisk lukkede. Den øgede åbning fører i øjeblikket landene ned ad J-kurven i retning af større ustabilitet, og spørgsmålet er, hvornår bunden nås og udviklingen vender. Byrden er, at overgangsprocesserne i Mellemøsten vil vedblive med at skabe ustabilitet i den kommende periode.

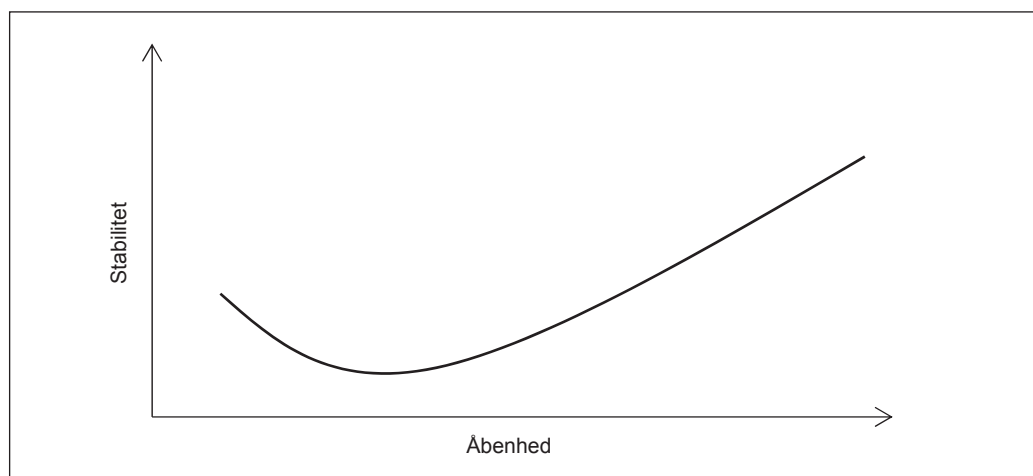
#### **Presset fra ungdomspukler og stræben efter værdighed**

Forskere peger på ungdomspukler som en væsentlig strukturel årsag til voldelige uro-

ligheder, ikke mindst fordi det kan mobilisere unge til at starte de protester, der i kombination med andre faktorer kan vokse til en egentlig opstand (Wrigley, 2010). En ungdomspukkel opstår, når mindst 30 pct. af en befolkning hører til »the fighting age cohorts« på mellem 15 og 29 år. I Mellemøsten er den ratio netop 30 pct., eller over 100 millioner unge i regionen. Da faderen typisk kun kan nedarve 1-2 jobs til sine sønner og landets økonomi ikke kan ekspandere arbejdsmarkedet i samme tempo som befolkningstilvæksten, skaber det en kritisk gruppe af »vrede unge mænd« uden arbejde og muligheder og med lavt selvværd i marginen af samfundet. Uden arbejde og stabil indkomst har unge mænd vanskeligt ved at blive gift og har derved ikke legal adgang til sex. Kun 50 pct. af mænd i kategorien 25-29 år er gift, og en hel række undersøgelser peger på giftermål som unge mænds vigtigste bekymring. Ud over den åbenlyse frustrationsfaktor kan det føre til stigende emigration og massiv tilførsel af rekrutter til organiseret kriminalitet og væbnede/radikaliserede grupper (Urdal, 2004).

Værdighed er en central faktor for en persons holdninger og udsyn, særligt for de unge. Re-

*Figur: Ian Bremmers J-kurve*



volutionen i Tunesien i 2011 fandt f.eks. sted under sloganet »værdighed før brød«. I den arabiske optik indeholder begrebet »værdighed« to aspekter: (1) individets værdighed i forhold til autokrater, der fratager borgere, familier og klaner rettigheder og indflydelse og behandler dem med foragt; og (2) den kollektive stolthed over sit land og det at være araber, som samme autokrater bringer til skamme ved deres korrupsion og ineffektivitet. Trangen til værdighed er en stor del af baggrunden for, at fundamentaliserede cirkler kan indtage både klanernes og statens sociale rolle for det brede fattige flertal og skabe en ny slags værdighed i fattigdommen.

### **Presset fra økonomisk stagnation og socio-økonomisk krise**

Mellemøsten har haft verdens højeste befolkningstilvækst (i perioden 1950-2000 voksede MENA-regionens befolkning gennemsnitligt 2,7 pct. hvert år), verdens højeste arbejdsløshedsrater (MENA-regionens ungdomsarbejdsløshedsrater er i 2014 ifølge »International Labour Organization« oppe på 28-30 pct. i forhold til et globalt gennemsnit på 13 pct.) og har fortsat en stagnerende økonomisk udvikling, som med undtagelse af Golf-landene dårligt står mål med befolkningstilvæksten (Verdensbankens seneste forventning over den økonomiske vækst i MENA-regionen i 2015 er 2,8 pct. (mod 2,2 pct. i 2014 og 0,4 pct. i 2013, Verdensbanken, 2015a). Den økonomiske stilstand skyldes en kombination af autokraternes nepotistiske monopolisering af økonomien, som begrænser konkurrencen og lukker markeder, og den forværres af regionens konflikter og af den regionale magtkamp, som hæmmer de regionale økonomiske og handelsmæssige relationer, og den påvirkes endelig ikke mindst af udsving i den globale økonomi.

Den relativt lave økonomiske vækst vil medvirke til at fastholde et forandringspres nedefra, men vil også medvirke til at gøre gradvise politiske, økonomiske og sociale reformpro-

cesser vanskeligere, fordi selv velmenende politiske repræsentanter vil have svært ved at levere på befolkningens levevilkårsforventninger. Mellemøstens lande har brug for økonomiske vækstrater, der er væsentlig højere end befolkningstilvæksten – formentlig mindst 5 pct. per år – for at befolkningen kan føle en positiv effekt i form af forbedrede levevilkår og bedre adgang til arbejde. Det er den simple konklusion i en Verdensbank-rapport, at MENA-regionen skal skabe 44 mio. nye jobs frem til 2050 for at absorbere den demografiske tilvækst (Verdensbanken, 2009).

### **Regionens massive udfordringer for det internationale samfund og diplomatiet**

I den kommende periode vil regionen skulle håndtere en række store udfordringer, som i væsentlig grad vil påvirke behovet for internationalt engagement i regionen og grundlæggende vil forandre den måde, det internationale samfund og derved også diplomatiet må forholde sig til regionen.

En første udfordring er, at regionen fortsat vil være fastlåst i en ond cirkel af dårlig regeringsførelse og relativ økonomisk stilstand, der vil skabe stadig større sociale spændinger og derved lægge grunden til ny ustabilitet med mulighed for nye regimesammenbrud og afledte konflikter. Presset for omvæltninger kommer, når regimerne ikke kan levere, og det vil være reglen snarere end undtagelsen i den kommende periode. Dilemmaet for regimerne er simpelt: at svare igen med mere repression, og derved øge sandsynligheden for uro og revolution, eller at sætte ind med reelle reformer, som udfordrer eliternes privilegier, og som derfor i sig selv vil true regimerne. Det kan føre til meget forskellige udfald.

I den kommende periode vil en første gruppe af lande i Mellemøsten og Nordafrika bevæge sig på grænsen af regimesammenbrud og/eller være i fare for at blive fejlslagne stater. Denne gruppe omfatter i øjeblikket blandt andet Syrien, Irak, Libyen og Yemen. Også

Egypten og Algeriet har potentialet til at bevæge sig ned i denne gruppe. Nogle lande i en anden gruppe sætter ind med begrænsede reformprocesser, særligt på de økonomiske og sociale områder, og søger at balancere modsatrettede pres fra deres egne eliter på den ene side og de brede befolkninger på den anden side. For denne anden gruppe er spørgsmålet, om de kan eller vil reformere sig hurtigt nok og om de formår at accelerere den økonomiske udvikling i forhold til befolkningspresset for politisk og økonomisk inklusion og levevilkårsforbedringer. Denne gruppe omfatter lande som Marokko, Algeriet, Jordan, Bahrein, De Forenede Arabiske Emirater, Saudi-Arabien, Oman og Kuwait. Endelig er der en mindre tredje gruppe af lande, der allerede er under en eller anden grad af politisk, økonomisk og social udvikling, såsom Tunesien og Libanon, eller som er underlagt andre dominerende dynamikker, som f.eks. Det Palæstinensiske Selvstyre. De vil blive presset af ustabiliteten og af den økonomiske stagnation i regionen omkring dem.

En anden udfordring er udviklingen i og mellem regionens fire stormagter, Iran, Tyrkiet, Saudi-Arabien og Egypten. De væsentligste effekter af den igangværende regionale sunni/shia-konflikt, der skaber stigende spændinger i et bælte fra Iran til Middelhavet, og som i øjeblikket udkæmpes som proxy-krig i Yemen, Irak og Syrien, er for det første en cementering af de autokratiske regimer og derved af regionens onde cirkel af dårlig regeringsførelse og økonomisk stilstand, for det andet en forværring af den regionale ustabilitet med en generel regional økonomisk afmatning til følge samt endelig for det tredje en eskalation af sekteriske spændinger og proxy-krige med betydelige demografiske forskubninger og en *de facto*-etablering af nye grænser langs sekteriske skillelinjer, som udfordrer de nuværende statsgrænser.

En tredje udfordring er den stigende radikaliserings i regionen og det større råderum

for ekstremistiske grupper. De autokratiske regimers evne til at fastholde sit greb om regionen med begrænsede reformer, skindemokratiske processer og kosmetiske regeringsudskiftninger har i høj grad været med til at underminere den folkelige tiltro til demokratiske processer og er en væsentlig del af årsagen til den tiltagende radikaliserings i regionen, som helt afviser den demokratiske model. Radikaliserings er ikke primært drevet af religiøs fanatisme, den er politisk og hænger tæt sammen med den manglende politiske udvikling i regionen. Hvor den sekulære opposition primært har været middelklassebaseret, er den religiøst-baserede opposition særligt vokset frem efter kommunismens fald og har rod blandt regionens brede fattige grupper. Regimernes succes i at underminere den moderate opposition, herunder den mere moderate islamistiske opposition omkring de muslimske brødre, ligger bag den bølge af radikaliserings, som regionen aktuelt undergår. Oppositionen overgår i stigende grad til mere ekstremistiske religiøse grupper (salafister), og radikaliserings fremstår for alt for mange som den eneste reelle opposition til de siddende magthavere.

En fjerde udfordring er den stigende vandmangel, der i den kommende periode vil forværre regionens kriseparametre og i stigende grad være et element i regionens konflikter (Maddocks et al., 2014). Vandmangel vil i løbet af de næste årtier betyde øget behov for fødevarerimport, tvinge flere folk fra landområder til byerne, hæve vand- og fødevarerpriser og potentielt betyde faldende levestandard og drive større befolkningsgrupper ned i fattigdom. Mellemøsten og Nordafrika har 6,3 pct. af den globale befolkning, men kun 1,4 pct. af verdens ferskvandsressourcer. Knap halvdelen af verdens vandfattigste lande vil være at finde i Mellemøsten. Fordelingen af vand har længe været en parameter i f.eks. den israelsk-palæstinensiske konflikt, i de aktuelle Syrien- og Irak-krige og i Houthisoprøret i Yemen.

### Diplomatens nye udfordringer

I det »gamle Mellemøsten« før Det Arabiske Forår begrænsede diplomatiets rolle sig i kernefunktionen til det »kremlologiske«. Politik var *top-down*, og diplomatens interessefelt koncentrerede sig om toppen og magtspillet, mens »bunden« og dens dynamikker ofte blev negligeret, fordi den ikke blev set som politisk relevant. Magt var koncentreret i hænderne på ganske få, og skulle man gøre sig begreb om at forstå magtprocesser i landet eller regionen – eller prøve at influere herpå – gjaldt det om at forstå ledernes interesser, personligheder og indbyrdes rivalisering. Der var typisk et klart magthierarki: indenrigsministeren, forsvarsministeren og sikkerhedscheferne var de reelle regimebevarende magthavere, mens de økonomiske ministerposter typisk var det pæne udstillingsvindue udadtil og besat med personer, der kommunikerede godt med eksterne partnere, som f.eks. Verdensbanken, EU og vestlige diplomater. Sektorministre (f.eks. for vand, uddannelse og sociale affærer) kunne sagtens være fra oppositionen for give landet et figenbladsskær af inklusivt demokrati.

Situationen er en anden i dag. Selv om autokratiernes magt er blevet eroderet over en længere periode, var det alligevel Det Arabiske Forår, der for alvor gjorde det klart, at politik ikke længere kun er *top-down*, men i stadig stigende grad også *bottom-up*. Det er et nyt grundvilkår, at balancen mellem stat og samfund har ændret sig radikalt med flere politisk-relevante aktører uden for statens kontrol, som vil interagere på tværs af grænser og blive inspireret globalt. Det betyder, at diplomaten må interessere sig for et langt bredere felt af aktører og prøve at forstå meget bredere processer end før.

Det skaber nye dilemmaer for diplomaterne, ikke mindst over for nye politiske aktører, som regimerne søger at fastholde som illegitime. Men det er ikke længere muligt at agere i den nye politiske kontekst uden at kende og

have kontakt til politiske aktører »på bunden«, som for størstedelens vedkommende er islamistiske som f.eks. de muslimske brødre, deres pendant Hamas for palæstinenserne eller deres shiitiske pendanter i Libanon, Irak, Syrien og Yemen med forbillede i det libanesiske Hizbollah. Regimerne og de sekulære elitegrupper i byerne binder ofte mentale bånd til det diplomatiske korps, og derfor betyder diplomatiets reaktioner på udviklinger i opholdslandet også meget. Et diplomati, der udelukkende koncentrerer sig om de pæne aktører og de stuerne lokale NGO'er og politiske oppositionsgrupper, medvirker til at holde et regime fastlåst i en farlig eksklusionspolitik over for de reelle oppositionsgrupper og afskriver sig muligheden for at medvirke til at moderere aktører og gøre politikker mere inkluderende. Effekten er tydelig: jo større polarisering i et samfund, jo større ustabilitet, og i takt hermed opstår tendensen til de såkaldte »green zones«, hvor eliterne samler sig i sikre, men isolerede områder. Borgerkrigen i Gaza i 2007, hvor Hamas tog magten fra Det Palæstinensiske Selvstyre, er et eksempel på en sådan polarisering, der koger over. Hamas vandt regeringsmagten ved et valg i januar 2006, men blev nægtet retten til at danne regering med stiltiende international accept, og en manglende forståelse for udviklinger og aktører »på bunden« forstærkede denne politik. Polareringen voksede, og til sidst kaldte palæstinenserne selv regeringsområdet i den grønne zone i Gaza City for »the dream zone« – beslutningerne, der kom ud derfra, havde ingen relevans uden over zonen selv. Det hele kulminerede, da Hamas simpelthen tog magten mod numerisk meget større regeringsstyrker i en borgerkrig, der kun varede i tre dage. Det samme spørgsmål gør sig nu gældende for den mere radikaliserede og systemafvisende opposition – salafisterne, der er blevet styrket ved de muslimske brødres vanskeligheder ved at få adgang til den politiske scene via de demokratiske processer.

Et andet dilemma er det voksende problem

med håndteringen af ekstremister og deres mulige kontakter eller støtte til egentlige terrorgrupper, den opbakning, de får fra lokalbefolkningen, og ikke mindst de bånd, de danner til diasporagrupper i vor egen verden. Ofte er opfattelsen hos os af sådanne bevægelser, og hvordan de skal håndteres, meget politiseret og sort/hvid, mens den set tættere på helt naturligt opfattes mere nuanceret. Diplomaten skal derfor hele tiden bevæge sig på en grænseflade og skal finde måder at støtte udviklingen af politikker på, der mest effektivt kan håndtere de forskellige sider af udfordringen fra ekstremisme. På mange måder eksemplificerer den tiltrækning, som ISIS udgør på alt for mange unge muslimer, udfordringerne fra den globalisering af værdisæt i forskellig retning, der præger Mellemøsten. Det viser tydeligt, at dynamikker i Mellemøsten kan finde vej til vore breddegrader og mobilisere på et radikaliseret værdisæt, mens den massive tilgang af »fremmede krigere« fra hele verden har givet ISIS den støtte, der har gjort det muligt at vokse sig til regionens hidtil største ekstremistiske bevægelse.

Det Arabiske Forår og Syrien-krigen øger behovet for, at ambassader og diplomater i regionen opbygger brede kontaktnetværk for at kunne analysere situationen og informere om aktører, deres holdninger. Det er nødvendigt, ikke mindst for at regeringen, Udenrigsministeriet og andre relevante aktører i Danmark har det bedst mulige grundlag for at kunne udvikle dansk politik og danske holdninger og for at kunne bidrage til en dansk støtte af EU's indsats og internationale tiltag for at finde en politisk løsning på Syrien-konflikten. Det er ikke længere nok kun at forstå f.eks. den syriske regerings holdninger og politikker; det er vigtigt at kende og forstå den nye myriade af aktører på den syriske militær-politiske scene og ikke mindst også i hele regionen for at kunne analysere og forstå, hvor konflikten bærer hen og hvordan den kan håndteres. Dette eksemplificeres f.eks. af udnævnelsen i 2013 af en dansk særlig

repræsentant til den syriske opposition, der netop skal varetage kontakten til de nye syriske politiske eksilgrupper i Tyrkiet. Med den sekteriske konflikt i Mellemøsten, der er opstået som følge af krigene i Irak og Syrien, er det også centralt at kunne forstå dynamikkerne mellem regionens religioner og etniske grupper. En dansk virksomhed blev for eksempel fanget i et internt opgør mellem sekteriske grupper i Libanon, hvor den ene side kontrollerede fagansvaret for en større konstruktionsopgave og den anden side kontrollerede finansministeriet, som skulle foretage udbetalingerne på kontrakten. Magtkampe mellem de to sider gjorde, at betalinger ikke blev iværksat og hele kontrakten var i fare. Uden et dybt kendskab til de sekteriske dynamikker og uden et bredt netværk til at presse en positiv beslutning igennem ville det ikke have været muligt at nå en løsning i sagen. Det giver behov for at have fingeren på pulsen og for kontakter med et noget bredere felt af aktører end tidligere.

#### **Diplomatens mere komplekse opgaver**

Syrienkonflikten har vist, hvor meget en naboregion som Europa kan blive ramt af udfaldet fra blot én konflikt. Tre effekter fremstår tydeligt: den største humanitære krise siden Anden Verdenskrig med massiv migrationsbølge mod Europa, ISIS' super-ekstremistiske såkaldte Kalifat i Irak og Syrien med en mobilisering og spredning af radikalisme og terrorisme også til Europa og en regional sunni/shia-konflikt, der rykker hele regionen dybere ned i krise med dybe politiske, økonomiske og sociale effekter i og udover regionen. Hvis en skrøbelig stat som Egypten med mere end 80 mio. indbyggere går ned i intern konflikt, kan effekterne på regionen og Europa blive så meget større. Hvis en hel stat med alle dens ressourcer kommer under kontrol af en ekstremistisk gruppe, kan også det potentielt set blive en udfordring for Europa på samme niveau som eller større end den, som ISIS i øjeblikket byder det internationale samfund.

Før omvæltningerne satte ind, koncentrerede diplomatiet sig i det store hele om »klassiske« diplomatiske opgaver i regionen, som f.eks. eksportfremme, håndtering af bilaterale politiske og diplomatiske sager, sikkerhedspolitisk monitorering og borgerservice, politisk og økonomisk rådgivning og diplomati samt kulturelt samarbejde. I de fleste lande i regionen spillede eksportfremme den største rolle, og Danmark havde i en periode et stigende handelssamkvem og eksport til regionen og vandt en række større kontrakter.

Siden Det Arabiske Forår, og ikke mindst siden Syrien-krigen startede, har mellemøstlige ambassadere og danske diplomater skullet støtte et meget bredere opgavefelt ved siden af de andre opgaver. Siden 2012 er den danske humanitære indsats til at stabilisere forhold for syriske flygtninge i nabolandene, ikke mindst i Libanon og Jordan, mangedoblet. Det kræver en helt anden deltagelse fra ambassadernes side i monitorering og koordination med lokale og internationale humanitære aktører for at kunne informere og rådgive Udenrigsministeriet bedst muligt om indsatsen, og det på et område, som ikke har været et »normalt« arbejdsområde for diplomater i regionen. Danske NGO'er engagerer sig også i den humanitære indsats, og det kræver et nyt og dybt engagement til støtte og koordination. Dansk Flygtningehjælp har for eksempel i de første år af Syrienkrigen været den største internationale humanitære NGO engageret i Syrien og i Libanon med en massiv indsats. Samtidig har Danmark iværksat en række støtteprogrammer i regionen og leder et større EU-program til at skabe stabile forhold for syriske flygtninge i nabolandene til Syrien, således at det gøres muligt for dem at forblive i nærområdet. Også det kræver en helt ny og større indsats til at monitorere og koordinere indsatsen med andre lokale partnere.

Diplomaters sikkerhedspolitiske virkefelt har udviklet sig fra det klassiske (krig og fred mellem stater) til et noget mere komplice-

ret og broget billede. Siden 2012 er danske statsborgere rejst ned for at deltage i Syrienkrigen, de fleste med ekstremistiske grupper som f.eks. ISIS og Jabhet anNusrah, men også nogle for Den Frie Syriske Hær og på den anden side af frontlinjen for det syriske regime. Ofte er familierne til de yngre såkaldte »fremmede krigere« ulykkelige over situationen, og et antal af de danske fremmede krigere er blevet dræbt i kamp eller er blevet tilbageholdt i regionen. Det skaber helt nye og vanskelige borgerserviceopgaver. Flere danskere er blevet kidnappet i forbindelse med konflikten, både i Syrien og Libanon, hvilket også betyder helt nye og krævende opgaver og stiller store krav om intensive kontakter med lokale myndigheder og andre. I 2014 engagerede Danmark sig i koalitionen mod ISIS og sendte kampfly til Golfen og danske soldater til Irak, hvilket betyder etablering af helt nye bilaterale aftaler mellem Danmark og værtslandet, overflyvning af en række lande med kampfly og bistand til de danske styrkers ophold i regionen.

#### **Diplomatens vanskeligere arbejdsvilkår**

Ambassader i Mellemøsten og Nordafrika har generelt været vant til en relativt stabil arbejdsituation med undtagelse af de krige, der har ramt regionen, der enten har været så korte, at effekten på den diplomatiske funktion har været begrænset, som f.eks. krigen mellem Israel og dets naboer, eller så lokaliserede, at ambassadterne kunne trækkes tilbage til et naboland, som f.eks. i Libanon under borgerkrigen 1975-90.

Siden 2000 har der været en generel stigning i antallet af danske ambassader i sikkerhedsmæssigt udfordrede områder, og det skaber store sikkerhedsudfordringer. I 2002 brød Den Anden Intifada ud på Vestbredden og i Gaza, og Det Danske Repræsentationskontor i Ramallah lå i bogstaveligste forstand midt i frontzonen. Ambassaden i Bagdad blev genoprettet i 2004 efter Irak-krigen og blev sammen med andre ambassader direkte mål

for ekstremistiske grupper i takt med stigningen i ustabiliteten i landet. Ambassaden i Beirut blev genåbnet i 2007, året efter krigen mellem Israel og Hizbollah i 2006 og i en generelt ustabil periode, som blev markant forværret efter Syrien-krigens udbrud. I 2011 blev sikkerhedssituationen for ambassaden i Damaskus også vanskelig i takt med opstanden mod Assad udviklede sig til et oprør, og i 2012 blev ambassaden evakueret til Beirut med korte missioner tilbage til Damaskus. Et antal danske ambassader og kontorer blev angrebet under Muhammed-krisen i 2006, og danske repræsentationer og diplomater har siden måttet leve med et generelt større sikkerhedstrusselniveau, hvilket blev tydeliggjort ved alQaedas angreb på den danske ambassade i Islamabad i 2008. Med Det Arabiske Forår har ustabiliteten – og usikkerheden om, hvornår nye uroligheder bryder ud – spredt sig til andre dele af Mellemøsten, og udfordringerne med funktion i sikkerhedsmæssigt udfordrede områder er nu blevet normen snarere end undtagelsen.

Sikkerhedsudfordringerne har stor betydning for den fysiske indretning af ambassader og boliger, for hvordan arbejdsopgaverne løses og for behovet for at kunne analysere sikkerhedsudviklinger og -udfordringer med henblik på at kunne støtte andre danskere, danske kommercielle interesser i området og diplomaterne selv.

Der er for det første en meget større bevidsthed om at placere ambassader i de mest sikre områder af en hovedstad og indrette dem på en måde, så angreb bliver vanskeliggjort. Da en bilbombe sprang i Beirut i december 2013, var det bombefilm på vinduerne, der reddede medarbejderne på det svenske ambassadekontor fra at blive ramt af tusindvis af glasstumper. Det er i høj grad etableringen af en sikkerhedsafstand fra indgang til ambassadebygning, der gjorde, at bilbomben mod den danske ambassade i Islamabad i 2008 aldrig nåede frem til ambassadebygningen, hvor ho-

vedparten af medarbejderstaben befandt sig. Da kampene stod tæt på Damaskus' centrum i efteråret 2012, flyttede medarbejderne væk fra ydervinduer og fra den øverste etage, som i værste fald kunne blive ramt af mortargranater fra en frontzone, der lå blot to kilometer væk på tidspunktet.

Et andet spørgsmål er, hvordan arbejdsfunktionerne udføres. Det var det forhold, at køretøjet var armeret og kunne modstå skud, der sammen med den lokale chaufførs sikkerhedsuddannelse og ekspertise gjorde, at en bil med flere danske diplomater slap uskadt igennem til sikkerhed, da den faldt i baghold på Vestbredden i 2004 og blev ramt af et større antal skud. Mange steder i regionen ville det ikke være muligt at gennemføre de diplomatiske funktioner uden armerede køretøjer, og i dag er sådanne biler normen ved ambassaderne snarere end undtagelsen. Men køretøjet er ikke i sig selv nok; både chauffører og medarbejdere skal have træning i, hvordan man forholder sig ved pludseligt opståede sikkerhedssituationer, og der skal udarbejdes procedurer og bestemmelser for at skabe sikre arbejdsforhold og ikke mindst for transport. Libanon er blevet ramt af bombekampagner og en generelt højere ustabilitet, i takt med at Syrien-krigen har delt den libanesiske befolkning i to lejre og har trukket libanesiske militser ind i krigen i Syrien. Men visse områder er mere sikre end andre, og en standardprocedure er for eksempel at undgå områder, der erfaringsmæssigt kan være usikre. Under missioner fra Beirut til Damaskus, mens byen var belejret af oprørere, var der altid fragmentationsveste (ofte lidt misvisende kaldet »skudsikre veste«) og hjelme samt udvidet førstehjælpsudstyr med i bilerne, og missionerne blev gennemført efter tætte konsultationer med partnere med sikkerhedsfolk på stedet og ofte i konvoj med andre køretøjer, således at hurtig undsætning var mulig, hvis et køretøj af en eller anden grund skulle få forfald. De mest udsatte poster tilknyttede ofte professionelle sikkerhedskoordinatorer,

og missioner kan om nødvendigt gennemføres med støtte fra lokale sikkerhedsfirmaer.

Et tredje spørgsmål er behovet for at have et meget dybere og mere »hands on« kendskab til sikkerhedssituationen i opholdslandet og dens mulige udviklinger. Det er en væsentlig del af en ambassades virke at kunne støtte danskere og danske kommercielle interesser i udlandet, ikke mindst i usikre områder. Ambassader må i dag opbygge en kapacitet til konstant monitorering af sikkerhedssituationen og må opbygge netværk, der løbende kan give informationer om sikkerhedsudviklinger, og som kan medvirke til en analyse af mulige udviklinger i sikkerhedssituationen. Nogle af de største opgaver af den art, som en dansk ambassade har ydet danskere i nød i usikre områder, er evakueringen af over 5000 danskere fra Libanon under krigen mellem Israel og Hizbollah i 2006.

### **Regimer eroderer og guerilla-diplomaten træder til**

I en samlet betragtning vil presset på de mellemøstlige og nordafrikanske regimer for levevilkårsforbedringer og politisk og økonomisk inklusion stige i den kommende periode. Det er et nyt grundvilkår, at regimernes magt og autoritet er eroderet, og at de ikke længere råd til at fastholde adgangen til jobs og pris-subsidier i en opsvulmet offentlig sektor, som tidligere var grundlaget for at holde eliter og befolkning i passiv accept. Autokratierne skal derfor finde nye måder at understøtte deres magtposition på, og for indeværende er det at indgå alliancer med middelklassen og minoriteter og ikke mindst også med det internationale samfunds diplomatiske repræsentanter. Men det holder fortsat det store fattige flertal uden for adgang og indflydelse, skaber en farlig polarisering af de mellemøstlige samfund og gør risikoen for voldelige omvæltninger så meget større.

Den primære politiske udvikling i Mellemøsten vil derfor i den kommende periode med

nogle undtagelser næppe udvikle sig mod egentlige demokratier med åbne økonomier, men kan i bedste fald forme sig som en evolution fra autokratiske regimer, der holder udviklingen tilbage og fordeler ressourcer til de få, til autokratier med visse demokratiske elementer, der giver større rum for økonomisk udvikling og med en bedre økonomisk fordeling. Det kan skabe grundlag for en stabilisering og videre politisk, økonomisk og social udvikling i de følgende faser. I værste fald vil Mellemøsten og Nordafrika blive fastholdt i politisk, økonomisk og social stiltand med ustabilitet, stadig større spændinger og stigende radikaliserings til følge og med mulighed for nye, revolutionære omvæltninger med flere radikale regimeskift.

Det er en normal og menneskelig reaktion over for komplicerede og langvarige konflikter, der viser sig svære at håndtere og løse, at isolere problemerne – sætte en osteklokke ned over konflikten – og lade parterne selv kæmpe det ud. Problemet er selvfølgelig, at det sjældent kan lade sig gøre at isolere sig selv fra konsekvenserne af konflikter og ustabilitet, hvilket Syrien-krigen er et tydeligt eksempel på. Dybere engagement i Mellemøsten og Nordafrika – både diplomatisk og med forskellige direkte engagementer – vil i den kommende periode ikke rigtig være et valg for det internationale samfund, det vil være et *must*.

Udviklingen over de seneste år viser, hvordan diplomatens funktion i denne tumultariske region har ændret sig fra en etableret norm – den klassiske diplomat – til en type diplomat, som den canadiske tidligere diplomat Daryl Copeland beskriver som »guerilla diplomat« (Copeland, 2009). En diplomat, der efter behov skal kunne håndtere et helt nyt sæt af opgaver og engagere sig fleksibelt og pragmatisk på alle niveauer og med meget forskellige aktører – fra præsident til gadesælger – med ét mål for øje: hvordan sikres vore interesser bedst muligt i den mere dif-

fuse og anarkiske kontekst, som kendetegner en del af verden midt i en større omvæltning. Den udvikling af den diplomatiske funktion vil blive accentueret i de kommende år, og ikke kun i Mellemøsten.

Arbejde i en ustabil og sikkerhedsmæssigt uforudsigelig region betyder en hel del om-lægninger både af ambassadernes fysiske rammer og af arbejdsrutiner for ambassade-personalet, og det sætter fokus på behovet for et større fokus på sikkerhedssituationen og på muligheder for at mitigerede de udfordringer, der er. Det er en del af vilkårene for at kunne arbejde i en region, der er – og vil være i en tid endnu – inde i en voldsom omvæltnings-proces, der ikke kan undgå at påvirke vore egne breddegrader på en lang række områder!

#### Note

1. Rolf M.H.P. Holmboe er tidligere dansk ambasadør i Syrien, Libanon og Jordan (2012-2015) og dansk repræsentant til Det Palæstinensiske Selvstyre (2005-2009).

#### Litteratur

- Beck, Michael (2013), »Corruption as a Pillar of the Politico-Economic Systems of the Middle East«, paper delivered for the conference on »Corruption and Citizenship in the Arab World«, organized by the Visions Center for Strategic and Development Studies«, Amman, Jordan, February 11 to 13.
- Bremmer, Ian (2011), »The J-curve Hits the Middle East«, *Financial Times*, 16. februar.
- Copeland, Daryl (2009), *Guerrilla Diplomacy. Re-*

*thinking International Relations*, London: Lynne Rienner Publishers.

- Economist, The (2014), »Friends in High Places – How Cronyism Undermines Growth, Jobs and Competition«, 11. oktober.
- Maddocks, Andrew, Robert Samuel Young og Paul Reig (2015), »Ranking the World's Most Water-Stressed Countries in 2040«, World Resources Institute, august.
- Momani, Bessma (2015), *Arab Dawn*, Toronto: University of Toronto Press.
- Muasher, Marwan (2015), *The Second Arab Awakening: And the Battle for Pluralism*, New Haven and London: Yale University Press.
- UNDP (2002), »Arab Human Development Report 2002«, New York: UNDP.
- Urdal, Henrik (2004), »The Devil in the Demographics: the Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflict, 1950-2000«, social development papers, no. 14, Conflict Prevention and Reconstruction, Washington: World Bank.
- Verdensbanken (2009), »A New MENA Report. »Shaping the Future: A Long-Term Perspective of People and Job Mobility for the Middle East and North Africa«, marts, Washington: World Bank.
- Verdensbanken (2015a), »Economic Outlook for the Middle East and North Africa«, oktober, Washington: World Bank.
- Verdensbanken (2015b), »Jobs or Privileges : Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa«, Washington: World Bank.
- Wrigley, Patrick (2010), *Youth Bulges in the Middle East and North Africa: Risk or Asset?*, MENA Knowledge and Learning Fast Brief Series 74, Washington: Verdensbanken.
- World Values Survey (2014), [www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp).

# Diplomati og den tidlige konfliktindsats

Anders Tang Friborg, repræsentationschef, Ramallah,  
Udenrigsministeriet, andfri@um.dk

Intentionen er at give et indtryk af den virkelighed, man møder som diplomat i de tidlige faser, når det internationale samfund engagerer sig i skrøbelige stater. Hovedfokus er på Afghanistan umiddelbart efter Taliban-regimets fald, men kombineret med erfaringer fra især Irak og Libyen. Der er de lavpraktiske udfordringer i opstartsfasen for at blive operationsdygtig. På det mere overordnede niveau gennemgås, hvordan udformningen af internationale operationer influeres af tidligere erfaringer og omfanget af tilgængelige ressourcer – og hvilke konkrete dilemmaer beslutningstagere står over for, ofte under stort tidspres. Den såkaldte Brahimi-rapport fra 2000 om FN's fredsbevarende operationer berøres i den sammenhæng. Det er vigtigt at lære af historien, men man bør inddrage og have respekt for den konkrete kontekst, i hvilken beslutningerne blev truffet. Danmark har de seneste årtier indhøstet mange erfaringer fra indsatser i skrøbelige stater, og artiklen fremhæver nogle af de særlige danske kompetencer, herunder civil-militær samtænkning, innovative bistandstilgange og inddragelse af kommercielle aktører.

Når denne artikel trykkes, vil det være fjorten år siden, Danmark åbnede den første diplomatiske repræsentation i Afghanistan. Det var i sommeren 2002, lidt over et halvt år efter Taliban-regimets fald. Der er sket meget i Afghanistan siden, og ofte har refleksionerne om udviklingen i landet – og det internationale samfunds indsats – en tendens til at blive farvet af de efterfølgende begivenheder. Det kan være svært at huske, hvordan forholdene

konkret var under opstartsfasen, og hvilke dilemmaer afghanerne og deres internationale partnere stod over for fra begyndelsen. Ofte med korte beslutningsfrister, begrænset viden om landet og uden bakspejlets klare lys. Denne artikel er et forsøg på at beskrive, hvordan vilkårene har været i de indledende perioder, når Danmark har været engageret i post-konfliktsituationer. Hovedfokus er på tiden i Afghanistan, hvor jeg som førstegangsendt var med til at åbne repræsentationen i 2002-2004, men kombineret med indtryk fra de tidlige faser af det danske engagement i det sydlige Irak og min tid som dansk repræsentationschef i Libyen i 2012-2013. Ud over at give et førstehåndsindtryk af de fysiske forhold, man opererer under som dansk diplomat i disse situationer, er intentionen også at reflektere over rammebetingelserne for det internationale samfunds indsatser, og over hvad vi fra dansk side har af særlige kompetencer i post-konflikt scenarier.

## Hverdagen i opstartsfasen – De jordnære udfordringer

Den første udfordring handler om helt lavpraktisk logistik. Hvis man besøger Kabul i dag, vil man kunne se en velfungerende dansk ambassade, som opererer under meget vanskelige vilkår. Der er etableret omfattende sikkerhedsforanstaltninger for at beskytte

medarbejderne, men de fysiske rammer er på plads, og der er klare procedurer for det operationelle arbejde. Sådan var det ikke tilbage i sommeren 2002. Der var et klart politisk ønske om en dansk diplomatisk tilstedeværelse i Afghanistan for at kunne bistå med landets genrejsning efter årtiers konflikt, men vi måtte begynde helt fra bunden. I starten måtte vi låne værelser hos minerydningsorganisationen, Danish Demining Group (DDG), mens vi søgte efter et egnet hus til den danske repræsentation. Den eneste stabile internetforbindelse var på det tidspunkt ude hos det danske militære kontingent, der var placeret lidt uden for Kabul som en del af den internationale stabiliseringsstyrke (ISAF). Når der skulle kommunikeres med ministeriet i København – om alt fra basale logistiske spørgsmål til politiske analyser – måtte vi køre ud til soldaterne og skiftes til at bruge de 2-3 tilgængelige computere. Noget af en oplevelse i den afghanske sommerhede, hvor temperaturen i teltene nemt sneg sig op mod de 40 grader celsius. Det kan måske forekomme at være små, praktiske detaljer, men det er vigtigt at få med for at forstå opstartsvilkårene. I bakspejlet har man en tendens til at forestille sig et velordnet, struktureret forløb, hvor punkt A naturligt og gnidningsfrit fører til punkt B, og hvor en deltageret baggrundsanalyse ligger til grund for de militære, politiske og bistandsmæssige instrumenter, som tages i anvendelse i en skrøbelig stat. Det er selvfølgelig også en vigtig del af historien, men som diplomat skal det føres ud i livet, mens man forsøger at blive operativ. I Kabul i 2002 var der den særlige udfordring, at landet havde været igennem mere end 20 års uafbrudt væbnet konflikt – siden den sovjetiske invasion i slutningen af 1970'erne – og at store dele af hovedstaden bogstaveligt talt lå i ruiner. Ikke mindst på grund af mujahideen-gruppernes interne magtkampe i 1990'erne.

Et andet element var spørgsmålet om menneskelige ressourcer. Før angrebet på tvillingetårnene i New York den 11. september

2001 var der få personer i Danmark, og i det internationale samfund generelt, som beskæftigede sig med Afghanistan. Det var på mange måder en glemt konflikt i et fjerntliggende land, indtil forbindelsen mellem Taliban og Al-Qaeda fundamentalt vendte op og ned på den logik. Før var det primært folk fra de humanitære nødhjælpsorganisationer, som havde kendskab til de afghanske forhold – via de mangeårige nødhjælpsoperationer – samt danske antropologer, som havde fortsat den danske forskningstradition med fokus på Afghanistan. Med andre ord, vi var ikke de eneste diplomater, som ankom til Kabul i 2002 bevæbnet med en stor stak bøger og rapporter under armen for på kort tid at få et bedre kendskab til det land, som pludselig var centrum for verdens opmærksomhed. Situationen var endnu mere grell ti år senere, da det arabiske forår og den folkelige opstand mod Muammar Gaddafis regime med kort varsel satte fokus på Libyen. Et land, som meget få personer i Danmark havde viden om, før drøftelserne om en mulig militær operation gik i gang. Mere end 40 års diktatur havde gjort Libyen til et lukket land, og selv før det var der få danskere, som havde interesseret sig for denne ørkenstat ved Middelhavets kyst. Nogle måneder senere, i februar 2012, åbnede vi den danske repræsentation i Libyen i to hotelværelser i hovedstaden Tripoli. I en relativt lille udenrigstjeneste som den danske er man nødsaget til at have et prioriteret landefokus. Men i en moderne verden vil det desværre ofte netop være de fjerntliggende, glemte områder – langt fra alfarvej – som pludselig kommer i søgelyset, ikke mindst da radikaliserede grupper i stigende grad er begyndt at udnytte disse lommer til at skabe et fodfæste, hvorfra de kan vokse.

Ud over de lavpraktiske udfordringer og de begrænsede menneskelige ressourcer, så er det fysiske sikkerhedsspørgsmål en tredje faktor, som har afgørende betydning, når man begynder et engagement i konflikt- eller post-konfliktområder. Det er nok den faktor,

som har ændret sig mest markant, siden vi åbnede repræsentationen i Kabul. Da vi ankom i 2002, havde vi som danske diplomater ingen sikkerhedsrestriktioner. Det var muligt at rejse rundt i hele landet, køre rundt i egne biler og gå omkring i Kabul, også om natten. Et af mine bedste minder var en tur på hesteryg gennem hele Wakhan-korridoren i Badakhshan-provisen i det nordøstlige hjørne af Afghanistan og ind i Pakistan. Dette ville ikke være muligt i dag. Den internationale tilstedeværelse, både civil og militær, i skrøbelige stater er i den forløbne periode ofte blevet et mål i sig selv. I Afghanistan skete der et afgørende skift i marts 2003. På det tidspunkt blev en af de internationale medarbejdere hos Røde Kors, schweizeren Ricardo Munguia, stoppet, da han kørte på hovedvejen mellem Kandahar og Kabul, hevet ud af bilen og skudt ned med kold blod af Taliban. Alle internationale organisationer begyndte straks efter at indføre strammere sikkerhedsrestriktioner, som kun er gået i én retning sidenhen. Ser man mere overordnet på erfaringerne fra Afghanistan, Irak og Libyen, så har der været nogenlunde samme mønster med en indledende »honeymoon« periode, hvorefter de grupper, der er imod stabilisering og demokratisering, gradvist bliver bedre organiseret. I Libyen var drabet på den amerikanske ambassadør, Chris Stevens, og hans sikkerhedsfolk den 11. september 2012 i Benghazi en skelsættende begivenhed. Det må forventes, at »honeymoon«-perioden kun vil være kortere i fremtiden og muligvis helt forsvinder. De radikale grupper har for længst opdaget, hvor stor en effekt direkte angreb på den internationale tilstedeværelse har, og hvordan modtrækket er øgede sikkerhedsforanstaltninger, der begrænser de internationale organisationers bevægelsesfrihed. Det er en trist udvikling, men i dag et grundvilkår, når man skal planlægge fremtidige internationale engagementer – og man må være realistisk mht., hvordan man kan operere, og hvor stor effekt man kan have, når man må arbejde under omfattende sikkerhedsbegrænsninger.

### **Internationale operationer: Statsopbygning i en trykkoger**

Jeg har på de foregående sider forsøgt at give et indtryk af den konkrete virkelighed, man møder som diplomat i de første faser af et engagement i skrøbelige stater. Men man kan også vende kikkerten 180 grader og fokusere på de overordnede rammer for det internationale samfunds interventioner. Det er vigtigt løbende at forsøge at lære fra tidligere erfaringer og overveje, om noget i fremtiden kunne gøres anderledes. Men man må aldrig glemme, at de beslutninger, man efterfølgende analyserer med historiske briller, ofte skulle træffes med kort varsel og baseret på de informationer, man havde til rådighed på det givne tidspunkt. Afghanistan, Irak og Libyen er alle eksempler på lande med omfattende statsopbygningsopgaver, hvor helt grundlæggende samfundsstrukturer har skullet opbygges eller genopbygges. Blandt politologer kan man have lange, teoretiske diskussioner om den præcise betydning af statsopbygning – i denne artikel bruges begrebet udelukkende til at illustrere, at vi taler om etablering af basale politiske systemer, økonomiske institutioner, retsvæsen, reform af sikkerhedsstyrkerne og styrkelse af civilsamfundsorganisationer. Med andre ord, mange af de grundlæggende strukturer, som vi tager for givet i Danmark. Forløbet i Afghanistan kan bruges som eksempel.

#### *Tidspres*

Det kan være vanskeligt at forestille sig i dag, men i årene forud for angrebet mod tvillingetårnene i New York var Afghanistan som nævnt en glemt konflikt. Det ændrede sig lynhurtigt efter 11. september 2001. Allerede i november samme år faldt Taliban-regimet i Kabul efter en kort, intens militær kampagne, hvor man fra international side støttede den Nordlige Alliances fremrykning fra den nordøstlige del af Afghanistan. I december blev der afholdt et stort møde i Bonn i Tyskland – den såkaldte Bonn-konference – hvor internationale og regionale aktører mødtes

med centrale afghanske grupper (minus Taliban) og blev enige om en første transitionsstrategi. Den senere præsident Hamid Karzai blev valgt som leder af den midlertidige transitionsregering. På mindre end fire måneder gik Afghanistan således fra at være et glemt, marginaliseret hjørne af verden til at være et internationalt problem, som skulle adresseres gennem en komplet statsopbygningsstrategi. I Libyen var tidslinjen om muligt endnu kortere i februar og marts 2011, da opstanden for alvor spidsede til og Gaddafis tropper til sidst samlede sig omkring Benghazi, hvor oprøret havde sin kerne. Det påvirkede den internationale beslutningsproces, og ikke mindst tidspresset, at der vurderedes at være en akut risiko for store civile tabstal i Benghazi, hvis der ikke blev grebet ind.

#### *Lokal historisk kontekst*

Diskussionerne om den fremtidige strategi i Afghanistan, både i forbindelse med mødet i Bonn og efter, skete ikke i et vakuum. Skræmmeeksemplet var især tiden efter de sovjetiske troppers tilbagetrækning og det efterfølgende sammenbrud af det kommunistiske styre i landet. Dengang blev der forhandlet en aftale på plads mellem de toneangivende mujahideen-grupper om at dele magten i landet, som bl.a. inkluderede en rotationsordning mht. præsidentposten. I princippet en inkluderende tilgang, men magtdivisionen kom aldrig til at fungere i praksis, og flere af mujahideen-grupperne, og ikke mindst deres ledere, følte sig marginaliseret. Det førte til en meget destruktiv intern kamp, som var den primære årsag til, at store dele af Kabul blev lagt i ruiner, og det kaos, som udviklede sig i midten af 90'erne – hvor især lokale militsledere (»warlords«) fik afgørende indflydelse – var en central faktor i Taliban-regimets hurtige fremmarch nogle år senere.

Denne historiske erfaring var stærkt medvirkende til, at man indledningsvis valgte at inkludere alle de væsentlige væbnede grupper (om end Taliban ikke blev inviteret til at

deltage i Bonn). Man ønskede ikke at starte en proces, hvor en eller flere af de såkaldte »warlords« aktivt ville forsøge at destabilisere udviklingen. I stedet var intentionen enten at integrere dem ind i det fremtidige statslige system eller neutralisere dem, når de nye statslige sikkerhedsinstitutioner var stærke nok. Men jeg har mødt mange almindelige afghanere, som har fortalt, at de mistede håbet om en ny, lovende fremtid, da de så, at det bogstavelig talt var de gamle »warlords«, som igen sad omkring bordet. De samme folk som havde kørt Afghanistan i sænk få år tidligere. Især det nationale stammeråd, den såkaldte Loya Jirga, i Kabul i juni 2002 blev et stærkt symbol for mange. Rådet skulle bl.a. udnævne landets midlertidige præsident – som nævnt Hamid Karzai – men på forreste række, som særlige æresgæster, sad de velkendte militsledere.

Var det den rigtige strategi, eller skulle man fra international side i stedet have arresteret mange af disse »warlords« og anklaget dem for krigsforbrydelser og menneskerettighedskrænkelser i 1990'erne? Absolut en relevant diskussion, men man skal holde sig for øje, at det var beslutninger, som skulle træffes med kort varsel og på et ufuldstændigt informationsgrundlag. Hvor stærke var de afghanske militsgrupper egentlig på det tidspunkt? Havde de samlet op mod 100.000 bevæbnede mænd under deres kontrol eller måske blot omkring 10.000? En meget afgørende forskel i en højspændt forhandlingssituation, men der var ikke præcise informationer på det område, da mødet i Bonn fandt sted. Samtidig var der spørgsmålet om størrelsen af den internationale fredsbevarende operation, ISAF. Da den blev oprettet, baseret på et mandat fra FN's sikkerhedsråd i december 2001, dækkede styrken kun Kabul-området med ca. 4.500 soldater. Ikke overvældende i et land halvanden gang så stort som Frankrig og med et meget vanskeligt geografisk terræn og begrænset infrastruktur. Faktum var, at der i den tidlige fase efter Taliban-regimets fald ikke var en

international fredsbevarende tilstedeværelse uden for Kabul, som kunne erstatte de lokale militser kontrol. Endelig var der den parallelle, og langt større, militære operation under navnet »Operation Enduring Freedom«. Den internationale koalition med USA som den toneangivende aktør, der i samarbejde med den Nordlige Alliance var med til at fjerne Taliban-regimet – og som efterfølgende fortsatte indsatsen mod tilbageværende Taliban og Al-Qaeda-grupper i Afghanistan. Som en del af denne operation blev de eksisterende »warlords« og lokale militser brugt som samarbejdspartnere på jorden, hvilket gav dem ekstra status og øgede ressourcer. Med andre ord et samarbejde, der talte imod en hårdere linje over for disse grupper på det politiske niveau, især i amerikansk optik.

Pointen er, at der var forskellige optioner i forhold til militserne og de såkaldte »warlords«, som alle havde fordele og ulemper og forskellige grader af risici. Samtidig var det ikke præcis videnskab, hvor der kunne laves en matematisk rangordning af mulighederne. Der var både dengang og i lignende situationer i dag et stort element af skøn, hvor det også handler om subjektive vurderinger – hvordan tror man forskellige scenarier vil udvikle sig i fremtiden? Inddrager man også det betydelige tidspres; det at operere i et – for mange – fremmedartet land; og det at tilgangen til militserne blot var et af mange afgørende spørgsmål, der skulle håndteres simultant i en kompleks statsopbygningsproces – så begynder man at få en fornemmelse af beslutningstagernes vilkår i slutningen af 2001 og begyndelsen af 2002.

*Læren fra tidligere internationale operationer*  
Beslutningerne om den internationale tilgang i Afghanistan i 2001 og 2002 var imidlertid også påvirket af erfaringerne fra tidligere internationale operationer. Enhver international operation vil være farvet af fortiden – det var også tilfældet ti år efter Afghanistan, da tilgangen i Libyen blev besluttet. Processen i

forhold til Afghanistan var dog særlig interessant, idet FN's generalsekretær udpegede den rutinerede algierske diplomat Lakhdar Brahimi som sin særlige repræsentant i landet og dermed som den øverste chef for den civile tilstedeværelse i landet. Brahimi var og er meget respekteret internationalt og har et alenlangt cv. Ud over at have været Algeriets udenrigsminister i begyndelsen af 1990'erne var han bl.a. efterfølgende udsending for FN's generalsekretær i Sydafrika, Haiti og en første periode i Afghanistan fra 1997 til 1999. I denne sammenhæng er det dog især interessant, at Brahimi imellem de to perioder som den særlige repræsentant i Afghanistan i 2000 stod i spidsen for FN's udredning om moderne fredsbevarende operationer (»The Independent Panel on United Nations Peace-keeping«). Panelets analyse er fortsat noget af det mest interessante, der er skrevet om fredsbevarende operationer, og panelets endelige konklusioner og anbefalinger omtales i dag som Brahimi-rapporten.

Når FN's generalsekretær på det tidspunkt, Kofi Annan, satte udredningen i gang i 2000, var det efter et årti med store skift i forhold til internationale fredsbevarende operationer. Nogle enkelte hovedpunkter kan fremhæves. I slutningen af 1992 accepterede USA at stå i spidsen for den fredsskabende militære koalition, Unified Task Force (UNITAF) i Somalia, som blev indsat på mandat fra FN's sikkerhedsråd. På det tidspunkt var borgerkrigen i Somalia for alvor eskaleret, og en tidligere fredsbevarende FN-operation (UNOSOM) havde vist sig at være utilstrækkelig. Det er tankevækkende, at præsident George H.W. Bush dengang var villig til at engagere op mod 25.000 amerikanske soldater i Somalia som en del af UNITAF. Det var den operation, som blev udødeliggjort, idet internationale mediestationer på forhånd kendte til starttidspunktet og havde taget opstilling på stranden, da de amerikanske marinesoldater ankom i deres landgangsfartøjer. Men USA's appetit på fredsskabende eller fredsbevarende

aktiviteter i Afrika ændrede sig kort tid efter. UNITAF overgik i løbet af 1993 til UNOSOM II – endnu en FN-ledet operation, men med amerikansk deltagelse – men sikkerhedssituationen blev gradvist forværret, og i oktober blev en gruppe af amerikanske soldater taget til fange og slæbt lemlæstet gennem gaderne i Mogadishu (de scener, som siden er blevet gengivet i filmen »Black Hawk Down«). Få dage efter disse begivenheder traf præsident Bill Clinton beslutning om at afslutte den amerikanske deltagelse i UNOSOM II, og en række europæiske lande gjorde det samme.

Men de chokerende billeder fra Mogadishu havde ikke kun betydning for udviklingen i Somalia. Bogstavelig talt på samme tidspunkt var man i FN's sikkerhedsråd i gang med at formulere mandatet for FN's fredsbevarende operation i Rwanda (UNAMIR). Det var i tiden før folkemordet, men spændingerne i landet havde allerede været åbenlyse i mange år. Der er selvfølgelig mange årsager til, at det senere gik så galt i Rwanda, men det var en medvirkende faktor, at FN's sikkerhedsråd i sidste ende udvandede en del af UNAMIR's mandat – bl.a. i lyset af begivenhederne i Somalia – og endte med at autorisere en relativt begrænset fredsbevarende styrke på ca. 2.500 soldater. Det er udførligt dokumenteret, hvordan begrænsningerne i UNAMIR's mandat var med til at gøre FN-soldaterne magtesløse, efterhånden som spændingerne mellem befolkningsgrupperne steg, og trods advarsler fra missionens chef, Roméo Dallaire, om risikoen for et kommende folkemord, så blev beføjelserne ikke øget fra New York. Tværtimod tog FN's sikkerhedsråd – midt under folkemordets eskalering – beslutning om at reducere UNAMIR's troppebidrag yderligere fra 2.500 til 270 soldater i april 1994.

Lidt over et år senere var FN's fredsbevarende operationer udsat for endnu et fundamentalt chok, denne gang i Bosnien. FN's beskyttelsesstyrke i Kroatien og Bosnien (UNPROFOR) havde som en del af manda-

tet fået til opgave at sikre en række såkaldte »safe havens«, herunder byen Srebrenica. Men i juli 1995 var det ikke muligt for den hollandske bataljon at forhindre de bosnisk-serbiske styrker i at trænge ind i byen, og det resulterede efterfølgende i massakren på især den mandlige del af befolkningen. Disse dramatiske hændelser førte til en styrkelse af NATO's engagement, bl.a. gennem intensive-bombninger mod de bosniske serbere, og i november 1995 lykkedes det at få presset de regionale ledere til at indgå den såkaldte Dayton-aftale. Det var en illustration af skiftet væk fra de FN-ledede operationer, at den efterfølgende fredsskabende intervention var organiseret af NATO (IFOR-styrken). Små fire år senere var det også en NATO-ledet operation, KFOR, som blev indsat som fredsbevarende styrke i Kosovo, da en akut humanitær krise truede det hjørne af Balkan. Det er også vigtigt at huske, at IFOR og KFOR, da operationerne var på deres højeste, bestod af hhv. cirka 54.000 soldater i Bosnien og 50.000 soldater i Kosovo – med andre ord massive interventioner med en af de højeste ratios for soldater per kvadratkilometer for fredsskabende/fredsbevarende operationer.

Dette er selvfølgelig et meget kort overblik over de komplekse begivenheder i Somalia, Rwanda og Bosnien, men det giver forhåbentlig en fornemmelse af det dystre bagtæppe for det uafhængige panels arbejde i 2000. Især folkemordet i Rwanda og massakren i Srebrenica stod som skamletter på FN's omdømme. Som nævnt er Brahimi-rapporten i sin helhed fortsat værd at læse i dag, men her vil jeg blot fremhæve enkelte af hovedkonklusionerne – som illustrerer den klare tale i panelets anbefalinger, ikke mindst hvad angår behovet for robuste mandater og tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre dem (oversat af forfatter):

»I tilfælde hvor en part i en fredsftale klart og uomtvisteligt overtræder dens betingelser, kan FN's fortsatte ligebehandling af alle parterne i bedste fald

resultere i ineffektivitet og i værste fald kan føre til meddelagtighed i ondskab [complicity with evil].«

»FN's militære enheder må være i stand til at forsvare sig selv, andre missionskomponenter og missionens mandat. Reglerne for magtanvendelse [rules of engagement] bør være tilstrækkelig robuste og ikke tvinge FN-enhederne til at afstå initiativet til deres angriber.«

»FN-sekretariatet må ikke anvende »best-case« planlægningsantagelser i situationer, hvor de lokale aktører historisk har udvist »worst-case« adfærd. Det betyder, at mandaterne bør specificere en operations bemyndigelse til at bruge magt. Det betyder større styrkebidrag, bedre udstyr og øgede omkostninger, således [at operationerne er] i stand til at udgøre en troværdig afskrækkelse.«

»FN fredsbevarende styrker, som er vidne til vold mod civile, bør formodes at have tilladelse til at stoppe det, indenfor deres tilrådeværende midler, til støtte for grundlæggende FN-principper.«

Det kan i det lys nærmest fremstå som skæbnens ironi, at Brahimi et år senere blev genudnævnt som FN-Generalsekretærens særlige udsending i Afghanistan. For det var langt fra alle anbefalingerne i Panelets rapport, som blev bragt i anvendelse efter Taliban-regimets fald. Et element var, at man fortsatte tilgangen fra Balkan med en NATO-forankring af den fredsbevarende komponent med etableringen af ISAF. Men den mest afgørende forskel var utvivlsomt omfanget af den fredsbevarende styrke. ISAF var godt nok forankret i FN-charterets kapitel VII – som bl.a. giver bemyndigelse til at anvende væbnet magt – men det var tale om et meget begrænset fysisk mandat. Som nævnt var styrken fra december 2001 til efteråret 2003 på 4.500-5.000 soldater udelukkende placeret i Kabul. Mandatet var primært at skabe sikkerhed i hovedstaden og bistå med træningen af den nye afghanske hær. Denne begrænsede tilstedeværelse havde afgørende betydning for de politiske overvejelser. I den første, kritiske fase af den afghanske transitionsproces var der således ikke internationale fredsbeva-

rende styrker ude i provinserne, og uden en effektiv national sikkerhedstilstedeværelse var det de lokale militser, som udfyldte det magtvakuum. Først i slutningen af 2003 blev ISAF's mandat bredt ud og konceptet med de såkaldte »Provincial Reconstruction Teams (PRT)« – militære baser rundt omkring i landet, som også kunne huse udviklingseksperter og facilitere deres arbejde – blev for alvor igangsat. Man vil aldrig kunne vide med sikkerhed om – og i givet fald i hvilket omfang – man forpassede en mulighed for at præge udviklingen de første år. Kontrafaktisk historieskrivning er ikke mulig. Men det er min personlige overbevisning, at en større og mere geografisk spredt fredsbevarende tilstedeværelse ville have muliggjort en anderledes og mere håndfast international tilgang i Afghanistan i perioden 2001-2003. Både i forhold til håndteringen af de lokale militser og de respektive »warlords« og i forhold til Talibans genkomst.

Beslutningen om den indledende styrke i Afghanistan skulle imidlertid træffes på et tidspunkt, hvor de vestlige lande fortsat havde mange soldater engageret i Balkan-operationerne, og hvor erfaringerne med fredsskabende og fredsbevarende interventioner uden for Europas grænser i det foregående årti ikke havde været specielt positive. Så selvom de fleste på det teoretiske plan nok ville erklære sig enig i Brahimi-rapportens anbefaling om behovet for en tilstrækkelig stor styrke til at afskrække eventuelle »spoilere«, så var der reelt ikke appetit blandt vestlige lande på at bidrage med flere soldater til ISAF på det tidspunkt. Med andre ord, spørgsmålet om de faktiske ressourcer til rådighed, herunder størrelsen af troppebidragene, har afgørende betydning for operationernes udformning. Men den tidlige Afghanistan-indsats er også værd at holde op mod rapportens advarsel om ikke at planlægge på basis af »best-case«-scenarier. Mange opererede dengang med ganske optimistiske antagelser om de fremtidige dynamikker i landet. Hvis man skal være

ærlig, var det ikke kun de neokonservative i Washington, som havde ambitiøse forhåbninger mht. demokratiudviklingen i lande, hvor undertrykkende regimer blev fjernet. De var ganske vist blandt de klareste og mest vidtgående eksponenter for denne tankegang, men tilbage i begyndelsen af det nye årtusinde var der flere, der havde en rem af huden. Man må antage, at der hersker færre illusioner på dette område blandt internationale beslutningstagere i dag – efter erfaringerne de seneste 10-15 år.

Forløbet omkring den internationale intervention i Libyen i 2011 kan også bruges til at illustrere, hvordan erfaringer fra tidligere operationer spiller ind på beslutningsprocesserne. Når man ser på situationen i Libyen i dag, er det relevant at overveje, om det internationale samfund skulle have brugt en anden tilgang, da opstanden mod Gaddafi for alvor tog fart. Men man må ikke glemme, at Libyen-interventionen kom efter de store og langvarige engagementer i både Afghanistan og Irak. Hvor et stort antal internationale soldater igennem mange år havde været deplojeret på landjorden under meget vanskelige vilkår. Få var på den baggrund villige til at begynde endnu en omfattende international landoperation i Mellemøsten. Omvendt må man heller ikke glemme, hvordan situationen var i begyndelsen af marts 2011. På TV-billederne kunne man se Gaddafi-styrker rykke hastigt frem mod oprørernes hovedby, Benghazi, og den ledende figur i oprørsbevægelsen, Mustafa Abdul Jalil, kom den 9. marts med en appel om international handling, ellers frygtede han, at op mod en halv million mennesker ville miste livet i Gaddafis hævnaktioner i Benghazi. Så kombinationen af erfaringer fra de store operationer i Irak og Afghanistan og tidspresset for at undgå en formodet humanitær katastrofe i Benghazi – ingen tvivlede på, at Gaddafis trusler om hævn var reelle – spillede ind på beslutningen om at igangsætte en luftoperation. Den 17. marts 2011 vedtog FN's Sikkerhedsråd

resolution 1973, der blandt andet gav mandat til at indføre en flyveforbudszone over Libyen og til at beskytte civile mod angreb fra de libyske regeringsstyrker. Det var mandatet, som lå til grund for NATO-operationen i Libyen, hvor også Danmark deltog.

Luftoperationen var medvirkende til at stoppe de libyske regeringsstyrkers fremmarch ind i Benghazi – de stod på det tidspunkt allerede med kampvogne i byens forstæder – og fremskynde det efterfølgende sammenbrud af Gaddafis regime. Men der blev ikke indsat en international fredsbevarende operation i Libyen. I stedet valgte man en model, hvor der blev etableret en politisk FN-mission i landet (UNSMIL) til at bistå de nye magthavere med transitionsfasen frem mod demokrati. Det er åbenlyst ikke et »best-case«-scenarium, der siden har udspillet sig i Libyen, og i et land med et ufatteligt arsenal af våben, et utal af regionale militser og uden tidligere demokratisk erfaring er det heller ikke helt overraskende. Enhver refleksion over det forløb må dog tage udgangspunkt i realiteterne i februar og marts 2011 og den viden, man havde på det tidspunkt. Hvad var de reelle muligheder, når der allerede var et stort antal soldater i andre dele af regionen og lille appetit på endnu en landoperation – også i den offentlige opinion i mange vestlige lande – men der samtidig var et behov for at forhindre en formodet akut humanitær krise. Fravær af handling var heller ikke et tillokkende alternativ, især når debatten dengang ofte havde referencer til erfaringerne fra bl.a. Rwanda i 1994. Der var med andre ord tale om vanskelige afvejsninger, som skulle foretages på få uger, mens situationen løbende udviklede sig på jorden – og uden en krystalkugle, hvor man med sikkerhed kunne forudsige forskellige fremtidsscenarier.

### **Danmarks styrke i skrøbelige stater**

Efter at have sat fokus på de basale vilkår for diplomater i de tidlige faser i skrøbelige stater og den overordnede kontekst for de

internationale interventioner må det afslutningsvis være passende at se nærmere på Danmarks særlige styrker i sådanne situationer. For der er flere områder, hvor vi fra dansk side har opbygget vigtige kompetencer over årene, og hvor danske samarbejdsstrategier og udviklingseksperter kommer i god anvendelse under vanskelige forhold. Jeg vil her blot fremhæve tre aspekter: civil-militær samtænkning, risikovillig udviklingsbistand og eksportfremme.

#### *Samtænkning*

I de konfliktområder, hvor jeg har arbejdet, har der uden undtagelse været ros fra internationale partnere til den indsats danske militær- og politienheder har ydet. Deres arbejde er altid blevet omtalt som professionelt og effektivt. Jeg har personligt kendskab til det hjørne af indsatsen, som – i mangel på et bedre ord – betegnes som samtænkning. Det vil sige samarbejdet mellem de militære, politirelaterede og diplomatiske instrumenter, inklusive udviklingsbistanden. Det er mit klare indtryk, at vi er gode til samtænkning, også set i et globalt perspektiv, og at kernen til dette ligger i en fælles pragmatisk og handlingsorienteret tilgang til udfordringerne. Selvfølgelig er der forskel på kulturerne i Forsvaret, Rigspolitiet og Udenrigsministeriet, og vi har over årene skullet vænne os til at arbejde tættere sammen, men ude i verden forekommer forskellene små. Uanset om det er inkorporeringen af udviklingsrådgivere i PRT'erne i Afghanistan, træning på det irakiske politiakademi i Basra eller gennemførelsen af et stabiliseringsprogram for Afrikas horn, så har der været et fokus på at få tingene til at fungere i praksis – med forståelse for hinandens styrker.

Men som tidligere nævnt er det vigtigt at være realistisk med hensyn til, hvad der reelt kan gennemføres under vanskelige operationelle vilkår. Der er sket et dramatisk skift på dette område det seneste årti. Som diplomat kan man naturligvis udrette mere, når man

frit kan rejse rundt i landet; ikke skal have personbeskyttelse; ikke behøver planlægge alle aftaler flere dage i forvejen og ikke har behov for jævnlige hvilepauser udenfor operationsområdet. Det var tilfældet i Afghanistan de første år, efter at vi åbnede repræsentationen. Det er også muligt at operere under mere restriktive sikkerhedsforhold, men det er nødvendigt at være realistisk mht. konsekvenserne af disse begrænsninger og lægge ambitionsniveauet for projekter og programmer derefter.

#### *Udviklingssamarbejde med kalkuleret risiko*

Det gør også en forskel, at vi i Danmark har en lang tradition for udviklingssamarbejde. Det giver os en solid faglig viden, som kan tilpasses de vanskelige operationelle vilkår. Der er i post-konfliktsituationer behov for hurtigt at få gang i en sund økonomisk udvikling og ikke mindst få unge mennesker tilbage i nogle faste rammer, så de ikke fristes af en tilværelse i væbnede grupper. Men ofte vil det kræve, at man fra donorside er villig til at acceptere en højere grad af – kalkuleret – risiko i projektgennemførelsen. For i mange tilfælde vil man skulle operere i områder, hvor de basale samfundsstrukturer er brudt helt eller delvist sammen, men hvor det alligevel er nødvendigt at få skabt udvikling. Nøgleordet er den kalkulerede risikovurdering, og viljen til også efterfølgende at stå ved den øgede risikovillighed.

Et eksempel var beslutningen om at yde dansk støtte til det såkaldte National Solidarity Program (NSP) i Afghanistan, da vi udarbejdede det første bistandsprogram efter Taliban-regimets fald. Det var et afgørende problem på det tidspunkt, at der ikke eksisterede et finansielt system, som gjorde det muligt at få statslige midler ud til provinserne og videre ud til lokalområderne. I et tæt samarbejde med ikke mindst Verdensbanken besluttede den afghanske regering at igangsætte NSP, som grundlæggende handlede om at overføre bloktilskud på 10.000 eller 20.000

USD til landsbyer i hele landet – hvor den fysiske pengeoverførsel skete gennem en række internationale NGO'er. Den afgørende kontrolmekanisme var dog, at alle indbyggerne i en given landsby blev inddraget og således vidste, at der var midler til rådighed til et fælles projekt. Det var samtidig et krav, at der blev valgt lokale råd for både mænd og kvinder – ved demokratiske afstemninger i landsbyerne – og at disse råd kunne nå til enighed om prioriteterne i lokalsamfundet. Ingen tvivl om, at der var en finansiell risiko forbundet med denne tilgang, men der var også tungtvæjende forhold, som talte for denne model. Ud over at være en mekanisme, som rent faktisk kunne sikre konkret udvikling på lokalt niveau inden for en kort tidsramme, så var NSP baseret på det princip, at afghanske lokalsamfund var – og er – utroligt ressourcerstærke og disciplinerede. Der var en stærk selvjustits, når hele landsbyen vidste, at der var fælles midler til rådighed. Intentionen var således at bistå med at genopbygge fællesskabet i lokalsamfundene – et afgørende element, hvis der skulle skabes en bæredygtig udvikling på længere sigt. Endelig var målet også at give almindelige afghanere en konkret indføring i basale demokratiske principper – i et land, hvor der ikke havde været tradition for formelle valgprocesser. Et nationalt valg til parlamentet i Kabul var derimod for mange et abstrakt koncept. NSP-eksemplet illustrerer, at der ikke var nemme løsninger i Afghanistan, da vi ankom – ingen risikofrie optioner – men efter grundig overvejelse af fordele og ulemper valgte vi fra dansk side, som en af de første donorer, at gøre Verdensbanken følgeskab i programmet.

Et andet eksempel på det danske fokus på opbygning af afghansk kapacitet var vores støtte indenfor den primære uddannelsessektor. Det blev valgt som et prioritetsområde, dels fordi forbedret uddannelse er en afgørende faktor for langsigtet udvikling, og dels fordi uddannelse for både drenge og piger var et vigtigt symbol efter Taliban-regimets fremfærd.

Nogle donorer valgte selv at stå for bygning af skoler og trykning af skolebøger. Fra dansk side var tilgangen i stedet – i tæt samarbejde med bl.a. UNICEF – at arbejde gennem det afghanske undervisningsministerium. Det var ikke uden problemer i et land præget af årtiers konflikt, og hvor de fleste embedsmænd var oplært efter sovjetisk forbillede under det kommunistiske styre i 1970'erne. Men i vores optik var den eneste langsigtede strategi at gennemføre projekterne med de afghanske myndigheder og få dem til at tage lederskab. Det krævede mere arbejde, men det var også en investering i fremtiden. Især under vanskelige operationelle vilkår er det dog også vigtigt ikke at være for dogmatisk. Der kan løbende være behov for mindre justeringer, og vi igangsatte efter noget tid således også enkelte direkte skolebyggerier for at kunne fremvise resultater til lokalbefolkningen – men den overordnede linje blev fastholdt, og justeringerne skete i konsultation med ministeriet.

#### *Katalysator for danske virksomheder*

Ofte forbinder man støtte til danske virksomheder med erhvervsfremstød i mere traditionelle samhandelslande. Men faktisk har mange danske virksomheder meget at tilbyde i post-konfliktsituationer, og andre virksomheder har tidligt blik for at udforske potentielle markeder. Det er et vigtigt element i det diplomatiske arbejde at have blik for disse muligheder og bistå med relevante kontakter. Ikke mindst fordi det har været noget værtslandene selv har efterspurgt, de steder hvor jeg har arbejdet. I lande, der er på vej ud af konflikt, eller som har oplevet lange perioder under diktatur, er der ofte et stort ønske om at genetablere kommercielle relationer med omverdenen – og selv være med til at bestemme, hvilke produkter eller serviceydelser man ønsker. Tiden i Libyen er en god illustration. Landet havde i kraft af oliereserverne betydelige nationale indtægter og opfordrede kraftigt omverdenen – især de lande, som havde bistået med befrielsen fra

Gaddafi – til at styrke de kommercielle kontakter. Med det set-up, vi etablerede i Tripoli, var vi hurtigt i stand til at hjælpe interesserede danske virksomheder, og der var bl.a. flere større erhvervsfremstød. Nogle vil måske primært hæfte sig ved, at udviklingen i landet efterfølgende gik i den forkerte retning, og at erhvervspotentialet aldrig blev indfriet. Men i så fald overser man i min optik en vigtig pointe. Der er naturligvis en større risiko ved at engagere sig i et land som Libyen, men det er de danske virksomheder jo også selv klar over. Hvis man ikke tidligt begynder at undersøge mulighederne på et nyt marked, så ender man sandsynligvis bagerst i køen. Nogle gange vil udviklingen gå i den rigtige retning, andre gange – som i Libyen – i den forkerte, men kritikken ville have hård, hvis forløbet i Libyen havde været mere positivt, uden at vi havde haft en tilstedeværelse. I stedet havde vi en fordel ved at have et hurtigt og fleksibelt set-up fra dansk side i en post-konfliktsituation.

#### **Visioner møder virkeligheden i det praktiske diplomati**

Det er vigtigt at lære af tidligere erfaringer, også i relation til internationale interventioner i skrøbelige stater. Men det afgørende budskab i denne artikel er, at man i den proces bør inkludere og have respekt for den konkrete kontekst, i hvilken beslutningerne blev truffet. Hvad enten man ser på de specifikke danske bidrag eller det samlede internationale engagement. Der vil være de lavpraktiske operationelle forhold. Der vil være en særlig historisk kontekst i det område, hvor man går ind. Der vil være de internationale rammebetingelser, som influerer på, hvor mange ressourcer lande kan afsætte, og inden

for hvilket format de anvendes – og der vil ofte være et betydeligt tidspres, når beslutningerne skal træffes.

Det er grundvilkår, som man bliver nødt til at forholde sig til, også når man som diplomat sendes ud i den slags situationer. Ofte til områder, der ikke længere forekommer så fjerntliggende som tidligere. Begivenhederne det seneste år – med det øgede flygtninge- og migrationspres – har klart understreget, hvorfor udviklingen i f.eks. Afghanistan, Irak, Syrien og Libyen har direkte indflydelse på vores dagligdag i Europa. Det gør kun refleksionerne over, hvordan vi fra international side kan gribe ind endnu mere relevante. Brahimi-rapporten forsøgte at opstille nogle pejlemærker for fremtidige FN-operationer. Siden har der været mange internationale interventioner med varierende formater, der adskiller sig fra den klassiske, FN-ledede tilgang. De grundlæggende problemstillinger og dilemmaer vil dog fortsat være de samme, ikke mindst når de mere ideelle betragtninger om fredsskabende og fredsbevarende operationer – som i Brahimi-rapporten – skal passes sammen med den internationale politiske vilje, ressourcerne til rådighed og presset for at handle. Det rejser også problemstillingen, om en manglende investering i fredsbevarende aktiviteter i den tidlige fase efter en konflikts ophør kan være omkostningsfuld på længere sigt, f.eks. når man ser på den samlede udvikling i Afghanistan over de seneste 15 år. Men det er i dette spændingsfelt mellem det ideelle og de konkrete dilemmaer i praksis, at det for alvor bliver interessant, også mht. erfaringsopsamling. Fra dansk side har vi meget at byde ind med i den sammenhæng, også internationalt.

# 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 indsatser 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 ambassadøranalyserne 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 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 eksplicitte 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 udsendes 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 kompenserer*

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 – civilsamarbudsorganisationer.

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 donator 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 samarbejde.

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 kommunikerer 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 sårbar 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 udsendes sikkerhed. Den fysiske sikkerhed drejer sig om den nødvendige afsikring af ambassadens område og de udsendes 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.

# Krisestyring i FN

Carsten Staur, FN-ambassadør i Genève, Udenrigsministeriet,  
carsta@um.dk

FN blev skabt i 1945 som et kollektivt sikkerhedssystem, der primært havde til opgave at sikre freden og undgå en ny Verdenskrig. Krisehåndtering i forhold til væbnede konflikter har således fra starten ligget i FN's DNA, og organisationen har haft rimelig succes med at løse opgaven. I 1950'erne udviklede FN's Sikkerhedsråd de fredsbevarende operationer til overvågning af fredsftaler (Suez 1956). Efter den Kolde Krig – og fiaskoerne i Rwanda og Srebrenica – har FN's fredsbevarende operationer i dag ret robuste og effektive mandater, som knytter an til FN's stigende engagement i fredsopbygning og udvikling af institutioner i skrøbelige stater. Men krisehåndtering er ikke kun et spørgsmål om væbnede konflikter. Klimaændringer, migration og globale pandemier som SARS og Ebola er stadig større globale risikofaktorer, som over de næste årtier truer med at destabilisere mange lande. FN har en vigtig opgave i at forhindre en sådan forøgelse af det globale kriseniveau.

De Forenede Nationer (FN) er skabt til krisehåndtering. I første række som et kollektivt sikkerhedssystem, der nu gennem mere end 70 år har skullet håndtere væbnede konflikter mellem lande, og senere også mere omfattende konflikter internt i lande, der kan true med at destabilisere de umiddelbare naboer eller en hel region. Den aktuelle krise i Syrien og dennes regionale konsekvenser – og konsekvenserne langt ud over det umiddelbare nærrområde – er et eksempel på FN's rolle i international krisestyring. Ikke mindst

Sikkerhedsrådet sætter grænser for, hvad FN kan, men organisationen har mange instrumenter til sin rådighed inden for de givne rammer.

»Kriser« i FN-sammenhæng er imidlertid ikke længere kun af væbnet karakter. Det moderne krisebegreb må udvides til også at omfatte langsomt ændrede rammevilkår, der udløser krisesyntomer – som globale klimaændringer som følge af ændrede nedbørsforhold, stigende middeltemperatur og øget vandstand i verdenshavene, der gradvis vil ændre livsvilkårene for millioner af mennesker. Det er FN's opgave her at skabe rammerne for den bæredygtighedsstrategi, der er eneste svar på sigt, samtidig med at man må håndtere de globale migrationsstrømme, der givet vil blive øget de kommende år, også som følge af klimaændringerne.

Og så er der de nye internationale sundhedskriser, der i løbet af meget kort tid formår at skabe global panik. Antallet af pandemier er stigende, og både øget samhandel og stigende international turisme er med til at sikre, at smitte kan spredes med stor hastighed verden over. Nye patogener melder sig stadig oftere, og velkendte genopstår i nye sammenhænge. Ebola-krise i 2014-15 er et eksempel på en international krise, hvor FN forventedes

at udvise lederskab, men hvor det tog tid at komme op i omdrejninger.

Væbnede konflikter, klimaændringer, migrationsstrømme og pandemier stiller forskellige krav til FN's krisestyring. Det traktatmæssige grundlag og de konkrete instrumenter, der er til rådighed, er meget forskellige afhængig af krisens karakter. Men den helt store udfordring er de flerstrengede kriser, hvor forskellige forløb kører sammen og gensidigt understøtter en nedadgående spiral, som for alvor kan sætte FN og det internationale system under pres.

#### »Aldrig mere krig«

FN blev til i de sidste krigsår under Anden Verdenskrig – i 1944-45 – hvor fokus helt overvejende var på verdensorganisationens rolle som kollektivt sikkerhedssystem. Folkeforbundet (1920-46) var, efter en relativt god start i 1920'erne, gennem det næste årti løbet ind i den ene ødelæggende krise efter den anden (Manchuriet, Etiopien, Tjekkosllovakiet) og fremstod ved krigens begyndelse som helt irrelevant. En væsentlig del af problemet var Forbundets manglende evne til at omsætte de globale magtforhold mellem landene, baseret på disses økonomiske og militære vægt, til et mellemstatsligt samarbejde, hvor alle stater som udgangspunkt var lige. Hvert land, én stemme var et smukt princip, men ikke særlig hjælpsomt som grundlag for et kollektivt sikkerhedssystem, hvor der nødvendigvis måtte tages højde for de enkelte aktørers magt og interesser. Den konklusion, der tegnede sig under de forberedende forhandlinger i Dumbarton Oaks i 1944, var derfor også, at det var nødvendigt at tage udgangspunkt i de reelle magtforhold i verden, når man fastlagde FN's *governance*-struktur. FN blev således fra starten svøbt i realpolitikens klæder og lagt i stormagternes vugge; det var en forudsætning for, at det nye kollektive sikkerhedssystem kunne overleve, når det blev konfronteret med den globale magtpolitik (Staur, 2013: 23ff).

Dette kom til udtryk gennem etableringen af en vetoret for de fem faste medlemmer af Sikkerhedsrådet (USA, Storbritannien, Frankrig, Sovjetunionen og Kina). Vetoretten sikrede, at de daværende stormagter fik kontrol over det kollektive sikkerhedssystem, og at de hver især fik mulighed for at blokere den autorisation af magtanvendelse, som i henhold til FN-Pagtens kapitel VII var Rådets helt afgørende magtbeføjelse. Bortset fra enhver stats ret til selvforsvar, hvis den bliver angrebet – som blev eksplicit udtrykt i Pagtens artikel 51, og som også omfatter angreb fra ikke-statslige aktører som ISIL – forudsætter folkeretten *sensu stricto* en bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet, for at en eller flere staters magtanvendelse over for andre stater er lovlig. Begrundelsen vil sædvanligvis være, at det eller de pågældende lande efter Rådets opfattelse, som det formuleres i FN-Pagtens artikel 39, »er en trussel mod freden eller har gjort sig skyldig i fredsbrud eller en angrebshandling« (Staur, 2013: 69ff).

Vetoretten indebærer, at FN og Sikkerhedsrådet i praksis kun griber ind, når de fem faste medlemmer er enige om det. I modsat fald er Rådet handlingslammet, hvilket kan fremstå mere eller mindre synligt, alt efter om de øvrige faste medlemmer i praksis affinder sig med situationen – eks. USA's historiske beskyttelse af Israel i Sikkerhedsrådet, som sjældent udfordres af andre – eller om de vælger at synliggøre uenigheden ved at fremtvinge et veto, som det er sket i en række tilfælde i forhold til konflikten i Syrien (i form af russisk-kinesisk dobbelt-veto).

FN råder ikke over egne militære styrker, der kan sættes ind, hvis Sikkerhedsrådet efter Pagtens artikel 42 bemyndiger en militær indsats – »ved anvendelse af luft-, sø- eller landstridskræfter, som måtte være nødvendige« – mod et medlemsland, som Rådet finder er en trussel mod freden. Det betyder, at initiativet så overgår til de medlemslande, der ønsker at udnytte bemyndigelsen, som USA

gjorde det under Koreakrigen 1950-53, og igen under den første Golf-krig i 1990-91, og som NATO, UK og Frankrig med amerikansk opbakning gjorde det i Libyen i 2011. Det er ikke ligegyldigt, om der er et sådant »mandat« fra Sikkerhedsrådet. Det kan tværtimod have ganske stor betydning i de politiske beslutningsprocesser, som Irak-krigen i 2003 viste meget klart. Danmark var ikke det eneste land, hvor der er politisk uenighed om, hvorvidt der forelå et sådant mandat.

Bemyndigelse fra Sikkerhedsrådet til militær indgriben over for et medlemsland er imidlertid ofte det sidste – og selvsagt nærmest ultimative – led i en lang række reaktionsmuligheder fra FN's side. Før det kommer så vidt, vil man normalt forsøge at løse problemerne gennem stadig stigende internationalt pres på det land, der ses som »skyldigt« i en aggressiv handling. En sådan kan, ud over et formelt militært angreb, også bestå af massive menneskerettighedskrænkelser eller truende folkedrab, sponsering af terrorisme, udvikling af atomvåben eller ved cyberangreb (hvor bevisbyrden imidlertid er et problem). Rådet vil normalt ofte gøre brug af sanktionsinstrumenter, som man gjorde det over for Irak i 1990'erne (»Oil for Food«) eller indtil for nyligt over for Irans atomvåbenprogram. FN-sanktioner kan være af handelspolitisk karakter eller gå målrettet efter enkeltpersoner, gennem beslaglæggelse af bankkonti og individuelle rejseforbud.

FN-Pagtens »trusler mod freden« er et begreb under fortsat udvikling. Sikkerhedsrådets reaktioner på medlemslandes handlinger er politisk betingede. Mindre forseelser kan medføre skarpe reaktioner, hvis Rådet er enigt om det. Massive menneskerettighedskrænkelser, brug af giftgas og tøndebomber kan, som tilfældet Syrien med al tydelighed viser, gå nærmest upåtalte hen, i hvert fald i en periode – alene betinget af, hvem der holder med eller er strategiske allierede med hvem.

### **Fredsbevarende indsatser – klassisk FN, men stadig stort behov**

Mens FN ikke har megen kontrol over, hvordan Sikkerhedsrådsmandater til andre bliver udført, styrer organisationen selv de fredsbevarende indsatser. Fredsbevarende operationer har ikke noget grundlag i FN-Pagten, men blev udviklet og bragt i anvendelse første gang med etableringen af UNEF (*UN Emergency Force*) efter Suez-krisen i 1956 for at overvåge våbenstilstandsftalen mellem Israel og Egypten. De første tropper på jorden var fra Colombia, Danmark og Norge. Herefter fulgte en række andre fredsbevarende operationer især i Cypern, Sinai, Golan-højderne og Libanon, som alle havde til formål at overvåge våbenhvile- eller fredsftaler. Det store gennembrud for FN kom efter Murens fald, hvor ophøret af den Kolde Krig åbnede op for større aktivisme i Sikkerhedsrådet, og ikke længere kun i forhold til konflikter mellem lande, men også større konflikter internt i lande. Det drejede sig heller ikke længere kun om aftaleovervågning og påtale af brud på aftaler – men i stigende grad også om at dæmpe igangværende konflikter og forhindre genopblussen.

Indsatserne i Somalia, Rwanda og på Balkan i 1990'erne viste, hvor uegnet det klassiske FN-fredsbevarende koncept var, når det blev konfronteret med aktive kamphandlinger. 400 hollandske FN-soldater måtte se til under folkedrabet i Srebrenica i juli 1995, da de ikke havde mandat til at gribe ind. Problemerne førte til en gennemgribende ændring af konceptet – og til en gradvis styrkelse af FN-troppernes mandater over de seneste 10-15 år, ikke mindst i forhold til beskyttelsen af civile. Mandaterne er nu langt mere robuste og tropperne bedre udrustede.

De nu 16 FN-fredsbevarende operationer, som især er at finde i Afrika og Mellemøsten, fremstår i dag som FN's primære krisestyringsinstrument i forhold til væbnede konflikter. Operationerne omfatter i alt 125.000

mand, primært soldater og politifolk, og det samlede budget er på 8,3 mia. USD.

Operationerne ledes hver især af en særlig repræsentant for generalsekretæren (SRSG – den stilling, som Ellen Margrethe Løj nu har i Sydsudan, hvor UNMISS-styrken er på ca. 15.000 mand), som på den militære side bistås af en Force Commander (den funktion, som generalmajor Michael Lollesgaard har i Mali-operationen, MINUSMA). På centralt hold koordineres indsatserne i FN's *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO), med logistisk støtte fra *Department of Field Support* (DFS). Det er tale om meget omkostningseffektive operationer, der styres af en begrænset stab i hovedkvarteret.

Men netop det skaber også problemer. FN-styrkerne er ofte få og små i forhold til deres indsatsområder – Den Demokratiske Republik Congo er lige så stor som Vesteuropa, og FN skal klare opgaverne med 23.000 mand. Der mangler ofte helikopterkapacitet til at flytte tropperne hurtigt rundt i landet, ligesom medlemslandene heller ikke altid er lige indstillet på at dele efterretningsoplysninger med FN. En »stykkpris« pr. FN-soldat eller politimand på under 70.000 USD årligt ser ud som godt købmændskab, ikke mindst når man tænker på, at en amerikansk kampsoldat i Irak eller Afghanistan koster mindst femten gange så meget. FN betaler medlemslandene for at stille tropper til rådighed – men kompensationen dækker gennemsnitsomkostninger og ligger meget langt fra de omkostninger, som f.eks. Danmark ville have.

Til gengæld er kompensationen nok mere attraktiv for f.eks. afrikanske eller asiatiske troppebidragsydere, men det er ikke hele forklaringen på, at der er relativt få vestlige lande blandt de store troppebidragsydere. Vanskelige arbejdsvilkår, sundhedsrisici og komplicerede kommandoforhold spiller også en rolle, når EU-landene samlet kun stiller med ca. 2 pct. af alle FN-styrker i Afrika.

FN-styrker er sammensat af bidrag fra mange lande – i alt bidrager over 120 lande; de fleste med ret små kontingenter. Der er mange kultursammenstød, og ledelsesfilosofien kan variere betragteligt. I nogle tilfælde er der også store forskelle i troppernes kvalitet og træning (Staur, 2013: 89ff).

Et særligt problem er, at FN-soldater i nogle operationer har opført sig på måder, der er helt uforeneligt med FN's værdigrundlag. Det har formentlig altid været tilfældet, men den øgede opmærksomhed om især seksuel udnyttelse af børn i Den Centralafrikanske Republik har skabt fornyet fokus på dette problem og nødvendiggjort en kulegravning, som meget vel kan føre til yderligere afsløringer til stor skade for FN's og de fredbevarende operationers omdømme. Manglende muligheder fra FN's side til at retsforfølge de soldater, der er genstand for disse anklager, understreger kun problemet (UN News, 2016).

Trods de her nævnte problemer – at indsatsen af fredsbevarende FN-tropper er en politisk beslutning, der forudsætter enighed mellem de fem faste medlemmer af Sikkerhedsrådet, at troppesammensætningen ikke altid er optimal, at effektiviteten i indsatsen udfordres af kultursammenstød, at man ofte mangler efterretningsoplysninger, og at troppemobiliteten er begrænset – er FN's fredsbevarende indsatser et særdeles vigtigt bidrag til den bredere globale krisestyring. FN-tropperne kan fortsat overvåge overholdelsen af aftaler, men vigtigere er, at de kan dæmpe konfliktniveauet og i stigende grad, afhængig af mandater og kapacitet, er i stand til at gribe ind over for nogle af konfliktens aktører. Det har betydning, ikke bare i den konkrete konflikt, FN-operationerne går ind i, men også i en bredere regional sammenhæng, hvor FN-indsatserne kan være med til at forhindre, at lokale konflikter spreder sig til nabolandene.

### **Fredsopbygning – man må fremad for ikke at falde tilbage**

Reformerne af FN's fredsbevarende arbejde efter år 2000 skabte også grundlag for en mere målrettet indsats i forhold til næste led i fødekæden: hvordan undgår man, at de konflikter, man med forskellige midler søger at løse, ikke bare stabiliseres, men tilføres nogle positive dynamikker, der gør konfliktens parter interesserede i en positiv udvikling fremad? Hvordan bygger man freden – og sikrer, at der er en tilstrækkelig stærk bevægelse fremad, så man undgår at falde tilbage i konflikt?

Disse spørgsmål har været dominerende i FN-diskussionerne over de sidste 10-15 år. De fredsbevarende operationer er blevet gjort mere bredspektrede og komplekse med henblik på at udvide tilgangen, så den nu også omfatter politiske processer, menneskerettighedsudviklingen, kapacitetsopbygning af lokale institutioner, og jobskabelse for tidl. kombattanter. I takt med at de fredsbevarende operationer når deres mål og får skabt stabilitet – ofte i takt med at der bliver mindre behov for akut nødhjælp, og de humanitære indsatser derfor også reduceres – er det vigtigt, at andre aktører står parat til at hjælpe til med en fortsat positiv udvikling. Kært barn har mange navne, og man taler her om både fredsopbygning, genopbygning, statsopbygning, *nation building* og *early recovery* som overskrifter for den indsats, der skal bygge bro hen imod politisk stabilitet og økonomisk vækst og udvikling.

FN har gode muligheder for at spille en ledende rolle i disse processer, først og fremmest fordi mange af FN-organisationerne, som det ofte fremhæves, er til stede både før, under og efter en konflikt. Men også fordi FN i høj grad fokuserer på at bistå med den kapacitetsopbygning af offentlige institutioner, der er afgørende for stabiliteten: nationale parlamenter, centraladministrationen, lokalforvaltningsstrukturen, retssektoeren, inkl.

domstolssystem, politi og fængselsvæsen, sundheds- og uddannelsessystemerne og den samlede nationale udviklingsplanlægning. FN er ikke alene på disse områder; Verdensbanken og bilaterale donorlande bidrager også, men FN-organisationerne har som oftest langt flere medarbejdere på stedet, og også stor erfaring med at bygge bro fra nødhjælp til udvikling (bl.a. UNICEF og WFP arbejder på begge områder).

Svagheden er, at FN er et system, ikke én organisation. Der er omkring 30 FN-organisationer, der arbejder med udvikling og nødhjælp. De har hver deres mandat, program, politiske prioriteringer og finansiering. Af de ca. 25 mia. USD, FN-systemet hvert år investerer i nødhjælp og udvikling, kommer langt størstedelen fra frivillige bidrag, primært fra 15-20 OECD-lande og ofte i form af øremærkede bidrag på projektniveau. Denne finansieringsmodel er ikke befordrende for et optimalt samarbejde mellem de enkelte FN-organisationer: organisationerne vil uundgåeligt i første række fokusere på egne opgaver og sikring af egen finansiering, og først i næste ombæring på systemets samlede interesser.

Der er gjort mange forsøg på at styrke sammenhæng og samarbejde i FN-systemet: ved at styrke koordinationsfunktionen hos FN's Resident Coordinator og Humanitarian Coordinator, gennem fælles programmering, fundraising og rapportering, ved etablering af landefonde og gennem reformer, der kan styrke »One UN« på landeniveau. Resultaterne peger klart i retning af fremskridt og bedre koordination mellem organisationerne – og dermed også bedre resultater på systemniveau. Men det er stadig en opgave, der er noget op ad bakke, når finansieringsmodaliteterne og de grundlæggende incitamentsstrukturer ikke ændres afgørende (Jenks og Jones, 2013).

FN har alligevel en helt central funktion i fredsopbygningsindsatserne, som ingen an-

dre kan udføre. Situationen umiddelbart efter en konflikt er ofte præget af dyb mistillid mellem parterne, og det er svært at forhindre de mange afvæbnede kombattanter i at gå ud i baghaven og grave våbnene op. Det kræver hurtige og mærkbare fremskridt på uddannelses- og sundhedsområdet, så de enkelte familier klart mærker forskellen til før. Det kræver også øget fysisk sikkerhed og beskæftigelsesmuligheder og dertil også, at de skrøbelige politiske processer er inklusive, og at man undgår, at nogen taber ansigt. Ofte vil det kun være FN, der har den historiske »track record«, tilliden hos parterne, tilstedeværelsen ude i landet og de mange forskellige instrumenter, der her skal bringes i spil. Det gør også FN-systemet bedre egnet end andre aktører til generelt at påtage sig en ledende og koordinerende rolle i skrøbelige stater (*fragile states*). Det er her, FN har sine stærkeste komparative fordele i forhold til andre udviklingsaktører.

Skrøbelighed er af Verdensbanken defineret som »*lack of capacity, accountability, or legitimacy to mediate relations between citizen groups and between citizens and the state, making them vulnerable to violence*« (WB, 2011: xvi). At modvirke skrøbelighed og styrke modstandskraften (*resilience*) over for forskellige samfundsmæssige chok og konflikter er helt afgørende for den politiske stabilitet. Det kræver som nævnt, at der arbejdes målrettet med styrkelse af kapacitetsopbygning af centrale samfundsinstitutioner, men også at der opbygges et aktivt og stærkt civilsamfund og mekanismer, der politisk og juridisk kan håndtere konflikter mellem forskellige grupper i samfundet.

Da Ban Ki-moon i 2012 indledte sin anden 5-årige embedsperiode som FN's generalsekretær, var det med en klar konfliktforebyggelsesdagsorden. Det var – og er – langt mere livsbesparende og i enhver henseende bedre og billigere at forebygge konflikter end at løse dem, når det først er gået galt. Det er

også sværere at vise resultaterne frem. Hvordan »beviser« man, at diplomatiske indsatser har afværget en truende borgerkrig, når bare antydningen heraf måske kan være destabiliserende? FN's generalsekretær har en betydelig »*convening power*«, og det, der betegnes som »*the good offices of the Secretary-General*«, giver ham muligheder for at intervenere på et tidligt tidspunkt og forsøge at finde de diplomatiske løsninger, der gør det muligt at skabe win-win-situationer. Det er diplomatisk børnelærdom, at man så vidt muligt skal undgå nulsumsspil, og at løsninger ofte er at finde i den formel, der normalt tillægges general Eisenhower: »If you can't solve a problem, expand it.« Denne tilgang ligger grundfæstet i FN's arbejdsform.

### Konflikten i Syrien

FN's arbejde med krisestyring og samspillet mellem de forskellige instrumenter i forsøget på at løse op for en stadig stærkere og mere indædt konflikt kan måske mest aktuelt illustreres med konflikten i Syrien.

Det arabiske forår startede i Tunesien i 2011 og spredte sig herefter til andre dele af Nordafrika og Mellemøsten, og også til Syrien, hvor Assad-regimet slog hårdt ned på den begyndende folkelige opposition. Det var tydeligt, at konflikten i Syrien hurtigt kom ud af kontrol. Sikkerhedsrådet var handlingslammet, idet Rusland (støttet af Kina) holdt hånden over Assad-regimet og blokerede for, at Rådets flertal kunne tage skridt, der for alvor kunne presse Assad. Hertil kom, at konflikten også hurtigt blev en stedfortræderkrig (»proxy war«) mellem Iran og Saudi Arabien, mellem sunni- og shia-interesser, og med tyrkisk deltagelse ikke mindst i forhold til håndteringen af det kurdiske spørgsmål. Terrorgruppen Islamisk Stat (ISIL/Daesh) har ikke mindst gennem konflikten i Syrien været i stand til at vokse kraftigt og udvikle sig til en væsentlig ikke-statslig aktør, med over 25.000 *foreign fighters* til at hjælpe sig. I dag, fem år efter, står vi med over 300.000 dræbte, over 1 mil-

lion sårede, over 4 millioner flygtninge i nabolandene og med yderligere over 7 millioner internt fordrevne i Syrien. Og et stigende pres af syriske flygtninge mod Europa.

FN's Undersøgelseskommission for Syrien har dokumenteret i detaljer, hvordan alle konfliktens parter har begået krigsforbrydelser. Assad-regimet har gjort brug af kemiske våben – og en FN-operation har sikret, at disse våben er blevet destrueret, bl.a. med dansk hjælp. FN's nødhjælpsprogrammer har anlagt en »Whole of Syria«-tilgang, der sikrer nødhjælp til konfliktområder inde i Syrien, både fra Tyrkiet og Jordan. Det er også lykkedes FN at nå frem med nødhjælpskonvojer til de belejrede områder i Syrien, hvor mere end 460.000 mennesker har hårdt brug for hjælp. Det sker i samarbejde med Røde Kors og mange andre humanitære organisationer, men uden FN's ledelse og konstante forhandlinger med Assad-regimet om humanitær adgang havde det næppe været muligt at få forsyninger frem i det omfang, det er sket.

Og selv om Sikkerhedsrådet i hvert fald indtil for nylig har været handlingslammet, har FN's Menneskerettighedsråd siden konfliktens start jævnlige behandlet menneskerettighedssituationen i Syrien og fordømt overgreb på menneskerettighederne. Den seneste rapport fra Undersøgelseskommissionen har dokumenteret omfattende civile tab som følge af måneders sovjetiske luftbombardementer (OHCHR, 2016).

Alt i alt er FN således særdeles aktiv i og omkring Syrien. Mest centralt på den politiske scene, hvor stjernediplomater som først Kofi Annan, senere Lakhdar Brahimi og nu Staffan de Mistura på generalsekretærens vegne forsøger at skabe grundlaget for en politisk proces i Syrien, hvis spor er blevet defineret af Sikkerhedsrådet i december 2015: skabelse af en »new governance« i en overgangsperiode og herefter udarbejdelse af en ny forfatning og frie valg. Der er mange tvetydigheder

i Sikkerhedsrådsresolutionen, og de fem faste medlemmer har stadig forskellige holdninger til, om præsident Assad kan blive en del af løsningen eller ej. Der er til gengæld enighed om, at ISIL/Daesh ikke indgår i en løsning, men må nedkæmpes militært (SCR, 2015).

Selv om der givet fortsat vil komme tilbageslag, synes der nu at være mulighed for at bringe en politisk løsning fremad. Det skyldes formentlig, at udviklingen over det seneste års tid har ændret det storpolitiske »regnestykke« omkring Syrien: Ruslands militære engagement er ikke gratis, og man er nødt til at tænke mere i exit-strategier. ISIL/Daesh' fremmarch synes at være standset både i Irak og Syrien, og en egentlig »sejr« over Daesh kan dermed være inden for rækkevidde. Og endelig har den europæiske flygtninge- og migrationskrise knyttet udviklingen i Syrien og i nærområderne (især Tyrkiet, Jordan og Libanon) meget tæt til europæiske problemer – og skabt øget politisk vilje til at styrke de forskellige indsatser i og omkring Syrien. Det gælder også i forhold til finansieringen af de humanitære indsatser, hvor det på Syrien-donorkonferencen i London den 4. februar lykkedes at mobilisere 11 mia. USD, hvoraf de 5,8 mia. allerede i 2016.

I klassisk FN-stil har man nørklet med formler, der kan bringe parter sammen, der bestemt ikke ønsker at tale med hinanden. »Samtaler« i stedet for »møder«. »Proximity talks« i stedet for forhandlinger, så FN's forhandlere agerer mellemmand, i hvert fald i en periode. Inddragelse af så mange grupper og civilsamfundsaktører som muligt. Møder, tanker og ideer på kryds og tværs. Udvikling af personlige relationer og kontakter, hvoraf mange er gradvis bygget op gennem flere år. Dertil brug af »kontaktgrupper«, hvori de centrale regionale og ikke-regionale aktører indgår, her *International Syria Support Group*, der sikrer, at både information og politiske signaler kan gives den nødvendige fordeling.

Og hele tiden krydsreferencer til muligheden for at bruge et politisk momentum til også at øge den humanitære adgang til de belejrede områder og andre dele af Syrien, hvor der er behov for nødhjælp. Det forudsætter tæt kontakt mellem FN-aktørerne på de to områder.

Vigtigheden heraf understreges af den nære forbindelse mellem konfliktintensitet og de praktiske muligheder for at opnå humanitær adgang. Den primo marts indgåede aftale om ophør af fjendtligheder (*cessation of hostilities*, der er mere uformel end en våbenhvile) gør det praktisk muligt at få mere nødhjælp frem. Hvis det lykkes, vil det formentlig kunne overbevise nogen af parterne om, at det ikke bare er umagen værd, men også noget, man kan bygge videre på. Med mulighed for at skabe en positiv og opadgående spiral.

På et punkt er det dog blevet sværere. De fleste af FN's krisestyringsinstrumenter arbejder godt sammen og understøtter hinanden, men det gælder ikke kampen mod straffrihed (*impunity*). Etableringen af den Internationale Straffedomstol (ICC) i 2002 var et klart signal om, at det internationale samfund ikke længere ville tolerere straffrihed for de alvorligste forbrydelser, der findes: folkedrab, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden. Det er fra FN's side gjort klart, at man ikke kan acceptere, at der som led i fredsftaler indføres bestemmelser, der giver immunitet eller amnesti for sådanne forbrydelser. Det kan nok godt få nogle diktatorer med store schweiziske bankkonti til at forsøge at blive, hvor de er, frem for at søge asyl, hvis de bliver presset. Selv om virkeligheden nok er lidt mere fleksibel og præget af gråzoner, er der næppe tvivl om, i hvilken retning udviklingen går. Frygten for at skulle stå til ansvar for folkedrab og krigsforbrydelser kan meget vel også være en faktor i Syrien (Staur, 2013:192ff).

#### **Fra COP 15 til COP 21 – og hvad så?**

Et væsentligt argument i denne artikel er

som nævnt, at kriser – og krisestyring i FN-sammenhæng – ikke bare er noget, der skal ses i forbindelse med aktuelle væbnede eller voldelige konflikter, der skal håndteres på den korte bane, men at begrebet også må ses i en mere strukturel sammenhæng i forhold til fremtidige trusler, der vil kunne udløse konflikter hen ad vejen – med udgangspunkt i adgang til globale ressourcer og adgang til det globale fællesskab. Det første skal her eksemplificeres i forhold til klimaproblematikken og migrationsstrømme, det andet i forhold til risikoen for globale pandemier. Det er områder, hvor FN spiller en væsentlig rolle i mobiliseringen af et sammenhængende svar fra det internationale samfund.

Klimadagsordenen er vokset gradvis i omfang og styrke siden 1980'erne. Fremlæggelsen af stadig klarere videnskabelige rapporter fra FN's *Inter-governmental Panel on Climate Change* (IPCC) har efterladt meget lidt tvivl om betydningen af global opvarmning og om, at det, vi ser, er menneskeskabt, primært ved udledning af CO<sub>2</sub> og andre drivhusgasser. Det er helt afgørende, at stigningen i den globale middeltemperatur i år 2100 holdes under 2 grader celcius (C) i forhold til den førindustrielle middeltemperatur. Vi er på vej – men der er et stykke endnu. Under COP 21 i FN's Klimakonvention (UNFCCC) i Paris i december sidste år lykkedes det som bekendt at opnå enighed om en ny global klimaaftale, som i høj grad er baseret på de elementer, der blev bragt i spil under COP 15 i København i 2009. Trods målet om »well below 2 °C« og aspirationen om, hvis muligt, at nå helt ned på +1,5 °C, er realiteten, at man med de foreliggende nationale planer og den vedtagne aftale, der vil træde i kraft i 2020, er på kurs mod en stigning på +2,7-3 °C. Verdens befolkning vil samtidig udvikle sig fra nuværende 7,3 mia. mennesker til omkring 9,7 mia. i 2050 og måske 11,2 mia. i 2100. Stigningen vil primært ske i udviklingslandene, og halvdelen i Afrika (WPP, 2015).

Meget hænger således på den proces, der blev etableret i Paris for regelmæssigt fremover at skærpe aftalens indhold, baseret på den »stocktaking« af udviklingen, der vil finde sted hvert femte år, første gang i 2018. Implementeringen af aftalen vil forblive et nationalt ansvar, men med internationale rapporteringsforpligtelser.

FN har i høj grad drevet klimadagsordenen – både det evidensbaserede grundlag og argumentationen for nødvendigheden af et indgreb i den udvikling, der ellers var godt i gang, og selve forhandlingsprocessen siden Rio-topmødet og vedtagelsen af Klimakonventionen i 1992. I den forstand minder klimaspørgsmålet meget om håndteringen af andre lignende grænseoverskridende spørgsmål, som f.eks. nedbrydningen af ozonlaget, der i 1980'erne førte til Montreal-protokollen og indgreb over for udledningen af chlorofluorocarbons (CFC's) og andre ozonlagsnedbrydende stoffer. Der er imidlertid størrelsesforholdet til forskel (Staur, 2013: 235 ff).

Udledningen af CO<sub>2</sub> og andre drivhusgasser hænger tæt sammen med de eksisterende vækstmodeller – og disses manglende indregning af de reelle miljø- og klimaomkostninger, også på længere sigt. Udviklingslandene ønsker adgang til ny teknologi og støtte til det, der i 2009-aftalen hed »meningsfulde udledningsbegrænsninger«. De peger på, at de gamle industrilande har nået til, hvor de nu er, i en situation, hvor energi var billig og kunne bruges uden begrænsninger. Nu er energi dyrere, og der er grænser for, hvor meget og hvad man kan tillade sig at bruge. Det ønsker udviklingslandene kompensation for, og der er derfor etableret en årlig global ramme på 100 mia. USD, som skal bruges til det formål (Staur, 2013: 246).

Det er ikke mange penge i det store billede. Derfor vil de nødvendige omstillingsprocesser i retning af en mere bæredygtig global økonomi også ske på markedsvilkår og som led

i kommerciel spredning af ny teknologi. Det kan godt ende med at være en fordel for de nye vækstøkonomier og andre udviklingslande, at de vil kunne »leapfrogge« og springe teknologiske udviklingstrin over. Men det forudsætter, at de rige lande i Vesten ikke stiller hindringer i vejen for kommerciel teknologi-overførsel eller gør forsøg på at bruge miljøkrav og -standarder som tekniske handelshindringer, der kan spille negativt ind i transformationsprocesserne i udviklingslandene.

Uanset om det lykkes at reducere stigningen i middeltemperaturen til +1,5-2 °C, vil de kommende årtiers klimaændringer ikke kunne undgå at indvirke negativt på udviklingen i mange lande. Vandstanden i verdenshavene vil stige, og det vil påvirke kystområder i mange lande, også fattige kystnære millionbyer i den tredje verden. Nedbørsmønstre vil ændre sig. Vejrfænomener som storme og orkaner vil blive hyppigere i nogle dele af verden, samtidig med at tørke og temperaturstigninger vil ændre vilkårene for afgrødedyrkning andre steder. De processer lader sig ikke længere standse, og der vil være brug for store investeringer i klimatilpasninger til denne »new normal«.

En af de effekter, der trænger sig på, er klimaændringernes betydning for globale migrationsmønstre. Der er i dag omkr. 20 mio. flygtninge i verden, men der er omkring 230 mio. migranter (IOM, 2015). Det tal vil stige alene som følge af globaliseringen – flere danskere vil også søge ud, mod London, New York – eller Bourgogne. Men mange flere vil søge mod Europa, USA og de nye vækstcentre, ikke mindst fra Mellemøsten og Afrika, hvis befolkning vil blive mere end fordoblet fra 2015 til 2050, fra 1,2 mia. til 2,5 mia. (WPP, 2015). Det gælder i sagens natur ikke mindst, hvis vækstperspektiverne begrænses i de lande, folk bor i. Forskellen mellem 5 pct. årlig vækst og 3 pct. årlig vækst er, at økonomien fordobles på enten 14 eller 24 år. Hvis befolkningstilvæksten samtidig nærmer

sig 3 pct., vil indkomsten pr. indbygger ikke ændre sig meget.

Hvis klimaændringer samtidig i større omfang fjerner menneskers produktions- og livsgrundlag, er det ikke usandsynligt, at flere vil flytte på sig. En stor del af migrationsstrømmene vil være interne i de enkelte lande, hvor folk i stigende omfang vil søge mod de store byer og et bedre liv. Men en del vil være grænseoverskridende og i et vist omfang også gå fra én verdensdel til en anden.

Denne udvikling gør det tvingende nødvendigt internationalt – og dermed for FN – at forholde sig til migrationsproblematikken. Det vil imidlertid kræve nye strukturer i og omkring FN-systemet.

FN har et meget velfungerende system på flygtningeområdet, med et klart mandat for Flygtningehøjkommissariatet (UNHCR), baseret på Flygtningekonventionen fra 1951. Der er klare internationale spilleregler, der pålægger lande at tage imod flygtninge, baseret på en definition, hvorefter de pågældende skal have »*a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion*« (art. A.2) og dermed behov for international beskyttelse. Lande må ikke tilbagesende (refoulere) flygtninge, der vil blive udsat for forfølgelse i deres hjemland, men må godt tilbagesende asylansøgere, som efter prøvelse af deres asylkrav ikke findes at have behov den beskyttelse, som flygtningestatus giver.

For migranter er situationen en anden. De har ikke noget krav på at blive modtaget i det land, de kommer til. Tværtimod er det det pågældende lands suveræne afgørelse, om det vil tage imod en migrant, eller afvise og tilbagesende denne. Der er ikke noget at sige til, at mange migranter søger at påberåbe sig forfølgelses- og flygtningestatus, også hvor dette er klart ubegrundet.

De store flygtninge- og migrantstrømme, man i 2015 har set over Middelhavet, har været blandede. Der har været mange flygtninge fra krigen i Syrien, og både flygtninge og migranter fra Irak, Afghanistan og Afrikas Horn, samtidig med en del overvejende migranter fra Vestafrika. *International Organization for Migration* (IOM) står uden for FN-systemet, selv om IOM i praksis samarbejder med UNHCR og andre FN-organisationer og deltager i koordinerende organer på det humanitære område. IOM har imidlertid ikke noget konventionsgrundlag at arbejde på, og organisationen har ind imellem lidt svært ved at definere sit grundlag og sin rolle. I forhold til den aktuelle flygtninge- og migrationskrise i Europa, men også på længere sigt i forhold til globaliseringen og den forventede stadig mere udbredte bevægelse i den globale arbejdsstyrke, er der klart behov for en styrkelse af FN-systemets håndtering af migration. En bredt dækkende migrationskonvention kunne være en mulighed, men det helt afgørende vil være, at det internationale system – og FN – finder modeller for at begrænse de spontane (illegale) migrationsstrømme og til gengæld styrke legale migrationsordninger. En markant styrkelse af den globale indsats mod menneskesmuglere og bredere mod grænseoverskridende kriminalitet vil også være nødvendig.

### **Ebola og manglen på kontrol**

Ebola-krisen i Vestafrika (Liberia, Guinea og Sierra Leone) kostede over 11.000 mennesker livet i 2014-15. Selve Ebola-smitten overføres ved personlig kontakt, modsat luftbåren influenza-smitte, og sygdommen er derfor relativt let at bekæmpe. At det ikke lykkedes, skyldtes primært meget svage sundhedssystemer i de tre lande – og at Verdenssundhedsorganisationen (WHO) overså de indledende faresignaler og indledningsvis var for langsom til at reagere. Det drager man nu læren af. Der er en lang række reformer i gang, der skal styrke det internationale kriseberejdskab på sundhedsområdet og sikre, at WHO rea-

gerer langt tidligere og mere effektivt på nye pandemier. Det stiller krav om et styrket personaleberedskab, en »Contingency Fund«, der hurtigt kan finansiere de nødvendige indsatser, og en større fokus på, at alle verdens lande lever op til de vedtagne *International Health Regulations*, IHR (WHO, 2015).

Det bliver der også brug for. De sidste 10-15 år har der på globalt plan været en markant stigning i antallet af pandemier – og ikke mindst pandemier med høj dødelighed. Mest skræmmende var SARS-epidemien i 2003 (*Severe Acute Respiratory Syndrome*), der opstod i det sydlige Kina. Der var – og er – ingen vaccine mod SARS-virusen, men det lykkedes på få måneder at få kontrol med sygdommen gennem isolation af smittede og simple adfærdsændringer. SARS viste, at det er muligt for det internationale samfund at handle hurtigt, når det gælder. Men den situation står noget alene.

Under Ebola-krisen så man internationale luftfartselskaber indstille flyvninger også til lande i Afrika, der ikke var berørt af krisen. Man så en gennemgribende frygt for det ukendte, frygt for, at smitten ville sprede sig og mutere – og at det sikreste derfor var at afbryde forbindelserne og gå i flyverskjul. Det lover ikke godt for den næste, farlige og luftbårne virus.

Samtidig ser vi nu en stigende resistens over for penicillin. Det har været forudset fra starten, at bakterier ville udvikle resistens. Men overforbruget af antibiotika i fødevareproduktionen, manglende hygiejne på hospitaler og mange menneskers misforståede brug af antibiotika har i høj grad været med til at fremskynde processen. Der er undersøgelser, der forudser, at der i 2050 på globalt plan vil være over 10 millioner dødsfald årligt som følge af antimikrobiel resistens (AMR). Det vil gøre AMR til en større sundhedstrussel end kræft.

Det afgørende er, at pandemier og bakteriere-sistens ikke kun er sundhedsspørgsmål. Det er udviklingstræk, der vil få store økonomiske og sociale konsekvenser, hvis eller når det går galt. Moderne samfund hader at miste kontrollen. Terrorangreb er kontroltab. Spontane migranter i Europa er kontroltab. Pandemier er kontroltab. Og kontroltab leder til panik og usikkerhed. Den politiske værktøjskasse er pludselig halvtom, og intet virker rigtigt.

Liberia var i 2014 på vej til at komme sig efter 14 års borgerkrig, der sluttede i 2003. Det tager tid at komme tilbage i sporet, når en fjerdedel af befolkningen har været på flugt i mange år. Nu er det hele slået tilbage af Ebola-krisen. Den nye Zika-virus spredtes af myg, der elsker varme, så global opvarmning er lige, hvad der skal til for at den spredes mere effektivt. Stigende temperaturer skaber nye betingelser for mange smittebærere, også for dengue-feber og malaria.

### **Vigtigt at Danmark har kapacitet til at engagere sig aktivt i FNs krisehåndtering**

På den måde hænger konflikter, klimaændringer, migration og nye sundhedsrisici sammen i det globale krisebillede. FN står centralt placeret i krisestyringen. Bedst på det klassiske konfliktområde, hvor FN-systemet har en effektiv *governance*-funktion i form af Sikkerhedsrådet, som trods sine mange fejl og mangler, har den magt, man kun kan få, når verdens stærkeste militære og økonomiske magter sidder på første række. Her er FN *hard power*.

På klimaområdet er FN primært *convenor* – og afhængig af, at det videnskabelige grundlag for handling bakkes op af erhvervsliv, borgere og i sidste ende politikerne, og at man kan undgå, at det forhold, at nogen »snyder«, får alle andre til også at løfte foden fra speederen. FN har ingen magt at sætte bag ordene, hverken direkte eller indirekte. Når man ser på klimaskeptikere og -fornægtere i

dele af det amerikanske politiske system, kan man godt få sine bange anelser.

I forhold til migration – modsat flygtninge – mangler FN i høj grad instrumenter, både normativt og operationelt. Det haster med at få dette rettet op. Hvad angår pandemier og andre sundhedstrusler er FN's primære udfordring at sikre et globalt samarbejde om vacciner og medicin, og at hjælpe de skrøbelige lande med at opbygge rimeligt robuste sundhedssystemer. Og så ellers at fastholde rationaliteten og det kølige overblik, også når panikken breder sig og man kommer under massivt pres, politisk og mediemæssigt. Det er let at sætte rygter i gang. Det er fortvivlende besværligt for ansvarlige myndigheder at dementere dem hurtigt og sikkert nok.

FN er skabt til krisestyring. Men kriserne er mange, de hænger tæt sammen, og de bliver ikke færre eller mindre komplicerede fremover. Det er godt, at FN har venner – og medlemslande – som Danmark, der kan hjælpe med til at skille klinten fra hveden. Det er derfor også vigtigt, at det danske Udenrigsministerium har kapacitet til, sammen med andre dele af centraladministrationen og andre danske interessenter, at engagere sig aktivt i FN's bredspektrede krisehåndtering. Der står meget på spil.

## Litteratur

- Jenks, Bruce og Bruce Jones (2013), *United Nations Development at a Crossroads*, Center on International Cooperation, New York: New York University.
- OHCHR (2016), *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, 11 February 2016 (A/HRC/31/68).
- IOM (2015), *World Migration Report 2015*, Geneva: International Organization for Migration.
- SCR (2015), *Security Council Resolution 2254, 18 December 2015*, [www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2254.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2254.pdf).
- Staur, Carsten (2013), *Shared Responsibility. The United Nations in the Age of Globalization*, Montreal McGill-Queen's University Press (sm. m. DJØF Publishing).
- UN News (2016), *news release 29 January 2016*, [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53120#.Vt-wthFRwaUI](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53120#.Vt-wthFRwaUI).
- WB (2011), *Conflict, Security and Development*, World Development Report, Washington D.C.: World Bank.
- WHO (2015), *Report of the Ebola Interim Assessment Panel (Stocking-report)*, Geneva: World Health Organization, [www.who.int/csr/resources/publications/ebola/report-by-panel.pdf](http://www.who.int/csr/resources/publications/ebola/report-by-panel.pdf).
- WPP (2015), *World Population Prospects. The 2015 Revision*, New York 2015, United Nations.

# Libanon-evakueringen 2006 – den personlige beretning

Lars Thuesen, direktør for Eksporrådet og strategi,  
Udenrigsministerieriet, larthu@um.dk

»Operationen var jo den største danske evakuering nogensinde, hvor i alt 5.873 personer blev hjulpet hjem til Danmark. Der var tale om en særdeles hurtig og vellykket indsats i betragtning af de meget vanskelige ydre omstændigheder« (udenrigsminister Per Stig Møller under forespørgselsdebatten i Folketinget den 9. januar 2007).

Den 12. juli 2006 angreb den libanesiske Hizbollahmilitis en israelsk grænsepatrijle. Den dræbte tre israelske soldater og bortførte yderligere to. Israel svarede igen samme aften med et massivt militærangreb på Hizbollahs stillinger i det sydlige Libanon. Kamphandlingerne bredte sig hurtigt over store dele af Sydlibanon og de sydlige forstæder til Beirut. For at afskære de militære forsyninger til Hizbollah bombede Israel hovedveje og centrale broforbindelser. Beirut Lufthavn blev lukket efter bombing af landingsbanerne, ligesom Beirut Havn blev blokeret.

Henvendelser fra nødstedte danskere og deres pårørende strømmede ind til ambassadekontoret i Beirut og til Udenrigsministeriet. I takt med at kamphandlingerne tog til, blev det stadig farligere at opholde sig i Libanon, og det blev nærmest umuligt at forlade området på individuel basis. På denne baggrund besluttede regeringen den 14. juli at iværksætte en evakuering af dan-

skere fra Libanon. I Udenrigsministeriet blev der oprettet et døgnbemandet krisecenter og hotline. På trods af det værst tænkelige tidspunkt midt i sommerferien lykkedes det at mobilisere tilstrækkeligt personale til at håndtere operationen, som først kunne nedrosles godt to uger senere. Den 15. juli blev der afholdt det første møde i IOS – Internationale Operative Stab, og det første af 30 evakueringsfly afgik samme dag. Det lykkedes med kort varsel at udsende personale og udstyr fra Udenrigsministeriet, Rigspolitiet, Beredskabsstyrelsen og sundhedsmyndighederne til Libanon, Syrien og Cypern til at bistå ambassaderne med evakueringen. Under hele krisen var flere hundrede medarbejdere i gang i Danmark, i Libanon og i nabolandene. Gennem aftaler med danske teleselskaber blev der løbende sendt sms'er til samtlige danske SIM-kort i Libanon. Herudover gjorde medarbejdere i ministeriets callcenter løbende forsøg på at kontakte danske familier telefonisk. Callcentret besvarede ca. 10.000 opkald under krisen.

I Beirut etablerede ambassadekontoret et modtagelsescenter på en skole. Her blev der tilbudt madrasser, forplejning og førstehjælp, indtil den videre transport kunne arrangeres. Trods betydelige vanskeligheder med at fremskaffe bustransport og med at opnå sik-

kerhedsmæssigt forsvarlige betingelser lykkedes det at indlede buskonvojer fra Beirut til Damaskus og fra Saida i Sydlibanon til Beirut. I alt blev der chartret mere end 100 busser under operationen og ca. 4.000 danskere blev transporteret til Latakia og Damaskus i Syrien. I Damaskus var der ligeledes blevet etableret modtagelsescentre til indkvartering. Den 19. juli blev der indsat en dansklejet katamaranfærge på ruten Beirut-Larnaca, der i alt bragte ca. 1.600 danskere i sikkerhed.

Der var tale om en enorm logistisk opgave under ekstreme vilkår. Indkvartering og transport af tusindvis af mennesker på så kort tid i en krigszone, hvor mange lande konkurrerer om transportressourcerne og indkvarteringsstederne, kunne kun lade sig gøre takket være en helt ekstraordinær indsats af medarbejderne i de berørte myndigheder. Udenrigsministeriet stod for den overordnede styring og indsats bl.a. gennem varetagelse af formandskabet for den Internationale Operative Stab. Det fleksible storkriseberedskab, som Udenrigsministeriet havde opbygget i 2005, viste sig at fungere perfekt – selv under de ekstreme vilkår i Libanon.

Krisestyringen var en ubetinget succes og høstede dansk og international anerkendelse. Via Associated Press og CNN gik historien om de effektive danskere verden rundt. På trods af et stort antal danskere i Libanon var Danmark hurtigere end selv stormagterne til at få medborgerne hjem i sikkerhed. Men bag den perfekte facade og det fine resultat gemte sig en krisestyring af dimensioner, hvor beslutninger måtte tages på et ufuldstændigt grundlag og hvor tanken om, at det forkerte valg kunne være et spørgsmål om liv eller død, satte os under et enormt pres. Det følgende er den personlige beretning om nogle af de temaer og dilemmaer, som ti år senere fortsat står klart i erindringerne fra fjorten hektiske døgn.

### **Den personlige beretning**

Mobilen ringede i samme øjeblik, som vi trådte ind på hotelværelset på Korfu, hvor vi skulle holde en uges sommerferie. Det var en klar besked fra departementschefen om, at jeg hurtigst muligt skulle returnere til København, da det var blevet besluttet at iværksætte en evakuering af danskere fra Libanon. Jeg var på det tidspunkt chef for Udenrigsministeriets Borgerservice og havde godt et års tid tidligere stået i spidsen for etableringen af et omfattende kriseberejdskab, der skulle sætte ministeriet i stand til at håndtere en større krise i udlandet med mange danskere involveret. Det triste bagtæppe var tsunamien i Thailand, hvor 46 danskere blev dræbt og tusindvis af andre direkte eller indirekte blev ramt af katastrofen. Udenrigsministeriet havde ikke på det tidspunkt et beredskab, der kunne håndtere en krise i udlandet med tusindvis af danske involveret, og indsatsen blev udsat for omfattende kritik. Efter gennemførelse af en evaluering besluttede regeringen at oprette et storkriseberedskab. Efterfølgende blev det nye kriseberejdskab testet under Londonbombningerne og ikke mindst, da tegningekrisen for alvor ramte i begyndelsen af 2006, hvor danske ambassader blev brændt af, og vi frygtede alvorligt for danskernes sikkerhed i en lang række lande i Mellemøsten, Afrika og Asien.

Tilbage til Korfu. Jeg havde forladt ministeriet med god samvittighed dagen forinden. Krigen i Libanon var ganske vist under forværring, men jeg havde ikke forestillet mig, at det skulle blive nødvendigt med en masseevakuering af danskere. Under tegningesagen havde vi opgjort antallet af danskere til ca. 400, hvoraf de fleste var fastboende og hårdhuedede dansk-libanesere, der var blevet boende, mens borgerkrigen rasede i Libanon i årtier. Ej heller under tegningesagen var danskerne i Libanon særligt foruroligede for deres sikkerhed, og kun få havde behov for ambassadekontorets og det udsendte personales bistand til at forlade landet. Jeg var der-

for ikke specielt bekymret over opgavens omfang for Udenrigsministeriet, da jeg tjekkede ud for at gå på tre ugers sommerferie. Hvis de relativt få danskere mod min forventning ønskede at forlade Libanon som følge af krigshandlingerne, var der mulighed for at benytte Beirut's lufthavn eller køre de cirka 100 km til Syriens hovedstad Damaskus og tage rutefly derfra. På den baggrund undrede det mig, at departementschefen fandt, at krisen var af et så stort omfang, at jeg skulle afbryde ferien, inden den for alvor var begyndt. Opkaldet var derfor alt andet end velkomment, og min første reaktion var da også, at det var helt ude i skoven, at jeg skulle afbryde en ferie, som vi havde glædet os til i ugevis. Hvis nogle af de ca. 400 danskere overhovedet havde ønske om at ville forlade Libanon, kunne det vel håndteres uden større problemer og uden aktivering af storkriseberedskabet? Der blev først meget stille i telefonen, hvorefter det lakonisk lød, at jeg kunne gange mit antal af danskere i Libanon med mindst 10 og at lufthavnen i Beirut var blevet bombet og lukket. Og at ministeriet glædede sig til at se mig på Asiatic Plads så hurtigt som muligt.

Hvordan var antallet af danskere i Libanon eksploderet fra ca. 400 kun seks måneder tidligere til det tidobbelte? Rent faktisk viste det sig at være endnu flere – knap 6.000 danskere endte med at blive evakueret. Dette skyldtes, at sikkerhedssituationen i Libanon for første gang i årevis havde udvist en positiv udvikling, efter at Syrien havde trukket sig ud af landet efter en massiv tilstedeværelse gennem 30 år. Så fra at have været et krigshelvede og uroplaget område gennem mange år kunne libaneserne se frem til en af de fredeligste somre i mands minde. Det glædede selvsagt dansk-libaneserne i Danmark, som i stort tal besluttede sig for at rejse på sommerferie i Libanon. Mange sendte med god samvittighed børnene på sommerferie hos bedsteforældre eller andre familiemedlemmer. Efterspørgslen var så stor, at der var blevet indsat direkte fly mellem Kastrup og

Beirut. Kun få insidere i rejsebranchen var opmærksomme på, at danskere i tusindtal denne sommer havde valgt at tilbringe sommeren i Libanon, og i Udenrigsministeriet var vi lykkeligt uvidende om denne massevandring. Og selvom vi havde vidst det, havde det ikke givet anledning til bekymring. Altså indtil krigen overraskende brød ud, og rejsebranchen begyndte at tælle og fortælle om antal flyrejsende til Libanon denne sommer!

Da jeg hørte tallet 4.000 danskere, stod alvoren klart, selvom jeg ikke på det tidspunkt havde noget indgående kendskab til krigens omfang eller evakueringsmulighederne. Alle fly ud af Korfu var fyldt op til sidste plads. Vi forsøgte at få plads på en vandflyver ind til det græske fastland, men inden vi nåede så langt, var vi kravlet op af ventelisten til et fly til Athen med god forbindelse til København. Vi landede i København dagen efter sent om eftermiddagen, hvor temperaturen var over 30 grader og hvor 1. sal i Udenrigsministeriet sydede af hektisk aktivitet.

Kriseberedskabet og -styringen virkede. Da krisens omfang stod klart den 14. juli, blev der hurtigt taget kontakt til Finansministeriet og Statsministeriet, som uden diskussion nikkede til, at Udenrigsministeriet kunne iværksætte officiel evakuering og afholde de nødvendige udgifter i den forbindelse. Hjemlen havde vi fået indsat på Finansloven ifm. opbygningen af krisereditoren efter tsunamien, men jeg havde ikke regnet med, at den skulle tages i anvendelse så hurtigt. Eller rettere; jeg havde faktisk betragtet tsunamien som en hundredårshændelse og havde derfor nærmest anset det for overflødigt at sikre hjemlen, som reelt gjorde det muligt for udenrigsministeren med omgående virkning at iværksætte evakuering og afholde alle nødvendige udgifter. Det viste sig imidlertid at være en klog disposition. Stort set alle andre lande måtte bruge dagevis på tidsrøvende regerings- og parlamentsprocedurer, mens

Danmark hyrede busser, færge og fly i døgn-drift. Efterfølgende blev de afholdte udgifter selvsagt underlagt normal revision og kontrol.

På trods af sommerferien lykkedes det på kort tid at mobilisere de nødvendige personaleressourcer. Vi aktiverede den Internationale Operative Stab og forstærkede ambassaderne i Beirut, Damaskus og Nicosia i samarbejde med Beredskabsstyrelsen, Politiet, sundhedsmyndighederne, Internationale Humanitære Beredskab m.fl. Så vi havde personalet, pengene og teknikken, og logistikken fungerede. Og så var der hos alle involverede en kolossal vilje til at få evakueringen til at lykkes og danskerne hjem i god behold. På trods af skiftehold arbejdede mange kolleger alt for mange timer og måtte nærmest tvinges til at holde fri.

Logistikken var kompliceret, og ud over alle de praktiske vanskeligheder med at koordinere opsamling, indkvartering, personkontrol, busser, færge og fly var store dele af operationen afhængig af, at vi kunne få israelske sikkerhedsgarantier. Ambassaden i Tel Aviv var i tæt kontakt med de israelske myndigheder for at undgå bombning af busser og for at sikre mulighed for at få færgen ind i Beirut Havn. På trods af den israelske samarbejdsvilje var der nervepirrende øjeblikke, som da busser blev sendt til Sydlibanon for at evakuere danskere. Den lokale leder af ambassadekontoret udviste imponerende handlekraft og brugte sit gode netværk til at sikre busser, indkvartering og andre nødvendige faciliteter. Da ca. 20 busser blev sendt mod strømmen til Sydlibanon, hvor bomberegnen fortsatte, skete det – set i bakspejlet – heldigvis uden forudgående koordination med København! På grund af møder fik jeg først læst mailen om busserne, da de var sendt af sted. Havde jeg læst mailen tidligere, havde jeg formentlig sagt nej af frygt for bombninger eller som minimum stillet en række spørgsmål, der først skulle afklares. Busserne kom heldigvis retur

til Beirut i god behold fyldt med lettede danskere, som ikke havde lukket et øje i dagevis.

Da lufthavnen i Beirut blev bombet, fik kvikke hoveder ideen til at leje en færge til at sejle danskerne til Cypern, som kun er godt 200 km fra Beirut. Katamaranen blev fundet i Grækenland af dygtige kolleger i Forsvarskommandoen og en kontrakt udfærdiget og indgået på få timer. Prisen var ca. 1 million kr. om dagen, hvilket gav lidt søvnproblemer de første par nætter! Det lød dyrt, når man ikke var ekspert i færgetrafik, men viste sig hurtigt at være et fund til prisen. 1.600 danskere plus en række andre nordiske borgere blev transporteret fra Beirut til Larnaca på Cypern. En uge senere, hvor en række andre lande havde ladet sig inspirere af de hurtigt-sejlende danskere, havde driftige græske redere hævet dagsprisen til det otte-dobbelte for nye kontrakter. Men hvad var sket, hvis vi ikke havde kunnet få færgen ind i Beiruts havn og havde stået med en millionregning for ingenting? Afstanden mellem succes og fiasko er kort. Da den danske operation var tilendebragt, genudlejede vi i øvrigt den billige færge til Storbritannien, som manglede transportkapacitet. Hvem havde forestillet sig, at en af Udenrigsministeriets spidskompetencer skulle vise sig at være færgedrift?

Vi lærte også hurtigt, hvordan man kunne chartre fly på verdensmarkedet! Det var slet ikke så svært, som man skulle tro, men krævede dog omfattende koordination. Med departementschefens ord »fyrede kontorcheferne det ene fly af efter det andet«, inden de øvrige lande overhovedet var kommet i gang. I alt 30 fly blev det til under operationen. SAS stillede beredvilligt med maksimal kapacitet, men det var ikke helt nok, så vi måtte ud på det åbne marked. Et scoop var det, da vi fik en islandsk jumbojet, der kunne tage ikke færre end 550 passagerer! Et chartret fly fra et mellemøstligt land havde tekniske problemer, og afgang fra Cypern blev udskudt igen og igen, og da flyet endelig kom i luften,

måtte det vende om pga. flere tekniske problemer. De i forvejen stærkt nervøse evakuerede blev meget foruroligede, og vi fik den usædvanlige opgave at måtte dokumentere for dansk presse, at flyet skam opfyldte alle sikkerhedsforskrifter. Hvilket det heldigvis gjorde! En nat blev jeg vækket af krisecenteret, da logistikken på Cypern koksede på grund af forsinket færgeafgang fra Beirut. Piloternes arbejdstidsregler betød, at man ikke kunne vente på færgen, men måtte returnere tomhændet til Kastrup. Da jeg fik at vide, at piloternes arbejdstidsregler står over Grundloven og ikke kunne brydes, var der ikke noget at gøre, så jeg vendte mig om og sov trygt videre. Flyet uden passagerer tacklede vi offensivt på morgenens pressemøde, hvor jeg redegjorde for komplikationerne, hvorefter ingen medier fandt anledning til at skrive om den begivenhed.

I samarbejde med 25 udsendte danske politifolk gennemførtes personkontrol under meget vanskelige vilkår i Libanon, Syrien og Cypern. Der var tale om mennesker på flugt fra et område med voldsomme kamphandlinger og bombardementer. Blandt de evakuerede var derfor også personer, som ikke var i besiddelse af pas eller anden legitimation. Identitetsoplysninger blev kontrolleret så godt som muligt gennem blandt andet telefonisk kontakt med de danske udlændingemyndigheder. I Kastrup kontrollerede politiet de evakueredes identitet på grundlag af de foreviste rejsedokumenter. Det blev slået stort op i medierne, at personer med indrejseforbud til Danmark var kommet med i evakueringen. En efterfølgende minutiøs gennemgang i Danmark af de evakueredes identitet viste, at kun 3 personer – eller cirka en halv promille af de evakuerede – ikke havde lovligt opholdsgrundlag i Danmark. To af disse blev hurtigt fængslet og sendt tilbage til Libanon. Den tredje formodedes at være rejst videre til Sverige. Der var således god grund til at være tilfreds med personkontrollen, som fandt sted under særdeles vanskelige vilkår. Mange blev

afvist på grund af manglende opholdsgrundlag i Danmark.

Der var i alt var omkring 100.000 personer i Damaskus, som var flygtet eller evakueret fra Libanon. Det var således meget svært at finde indkvarteringsmuligheder, men gennem gode syriske kontakter lykkedes det for den hårdtarbejdende og effektive ambassadør i Damaskus, som også støvsugede det syriske marked for madrasser! På et tidspunkt havde vi flere hundrede evakuerede indkvarteret under primitive forhold på en endendørs restaurant i Damaskus, som sjovt nok hed »Tivoli Gardens«. En dag udbrød der uro mellem de evakuerede og de lokale sikkerhedsvagter, hvorefter ambassadøren var nødsaget til at bede syrisk politi om at gribe ind for at undgå, at hele indkvarteringen og dermed evakueringen løb ind i endnu større problemer. Det skete lige før 12-Radioavisen, så vi besluttede at benytte lejligheden til sende en klar besked til de pårørende i Danmark om, at vi forventede, at de signalerede til de evakuerede i Syrien, at de skulle gøre deres yderste for at bidrage til, at evakueringen foregik på bedst mulige vis, så vi kunne hjælpe flest mulige. Der var også optræk til brok over de meget nødtørftige udendørs indkvarteringsforhold, som via mobil og SMS nåede til dansk presse. Blodtrykket var derfor i den høje ende, da jeg gik på i Radioavisen og sendte en lidt utilsigtet og nok også lidt urimelig bandbulle afsted, hvor der blandt andet blev givet udtryk for, at vi gjorde vores bedste, men at man ikke kunne forvente Hilton-standard, når man blev evakueret fra krigen, og der skulle skaffes overnatningskapacitet til ca. 1.000 personer. Ministeriets administrationschef hørte bandbulen og sendte en kort mail, der blot lød »Godt brølt, løve«. Om brølet gjorde udslaget, vides ikke, men debatten i pressen om indkvarteringsforhold døde samme dag. Og der var ikke mere ballade på indkvarteringsstedet i Damaskus, men det kan nok primært tilskrives det syriske politi, som jo ikke er kendt for fløjlschandsker. Når man læser avisartikler baseret på de dag-

lige pressebriefinger i Udenrigsministeriet, står det i det hele taget klart, at presset var større end man husker ti år senere. I Berlingske var der et citat, som viser, at det var svært at undgå at træde ud af den normale embedsmandsrolle og bevare roen, når der kom kritiske spørgsmål. »Vi sidder mildest talt ikke på vores flade«, var svaret på et givetvist kritisk og legitimt spørgsmål, som jeg for længst har glemt.

I Libanon var der flere bortførte danske børn (11 i alt), som vi i Udenrigsministeriet i årevis havde forsøgt at få tilbage til Danmark. Børnene var bortført af deres fædre efter kuldsejlede ægteskaber i Danmark. Vi besluttede os for at kontakte fædrene eller de familiemedlemmer, som børnene var anbragt hos i Libanon, og opfordrede til, at de lod børnene slippe ud af krigshelvedet. Et par af disse valgte at lade sig evakuere sammen med børnene, hvorefter håndjernerne klikkede i Københavns Lufthavn og børnene blev overgivet til mødrene i Danmark.

En far havde sendt sin 12-årige søn på sommerferie hos bedsteforældrene i Sydlibanon, hvor bomberne faldt i stort antal. Han var selvfølgelig helt ude af det og bønfuldt om at måtte komme med et af evakueringsflyene til Damaskus. Det fik han selvfølgelig lov til, selvom det egentlig ikke var vores hensigt at få flere danskere til Libanon! Det lykkedes for ham at hente sønnen ud af Sydlibanon og tilbage til Danmark med et andet evakueringsfly. Jeg mødte far og søn dagen efter, hvor vi skulle interviewes til Go' Morgen Danmark. Det var svært at undgå at nibbe en glædeståre, da jeg mødte parret i sofaen i TV2's studie på Hovedbanegården.

Ved hver flylanding i Kastrup havde vi folk i lufthavnen for at byde de evakuerede velkommen hjem og også for at gøre det klart, at Udenrigsministeriets hjælp var tilendebragt. Det var fantastiske scener i lufthavnen, masser af takkebreve og hjertegribende møder

med børn, der nu var i sikkerhed efter at have oplevet bomberne falde i dagevis. En anden effekt blev vi først opmærksom på noget senere. Flere af de evakuerede udtalte til pressen, at de aldrig havde følt sig så meget som danskere som denne sommer efter Muhammed-krisen. Fremtrædende danskere, der på den ene eller anden måde kendte dansk-libanesiske kredse, roste os i skrift og tale for at have gjort mere for integrationen end mange års anden indsats. Det var en fjer i hatten, som vi ikke lige havde imødeset, da beslutningen om evakuering blev truffet. En tidligere PET-chef gik så langt som til at skrive, at Udenrigsministeriet burde tildeles en pris for indsatsen for bedre integration.

Under tegningesagen havde mange syrere og libanesere fået fejlagtige opfattelser af, hvordan muslimer blev behandlet i Danmark. Da billeder af tørklædeklædte kvinder blandt de evakuerede havnede i de libanesiske og syriske medier, gik det op for mange, at den danske regering behandlede alle lige uanset religion. Forbløffede syrere erkendte over for ambassaden, at deres billede af Danmark måtte revideres!

De evakuerede havde måttet efterlade bagagen i Beirut. Bagagen blev placeret i containere, der nogle måneder senere landede i Århus Havn! Vi fandt en tom lagerhal i Hørning, hvor de evakuerede så kunne bruge weekenderne på at afhente kufferterne. Af uforklarlige årsager opstod der et rygte om, at bagagen nærmest bestod af flyttegods, såsom møbler, TV, vaskemaskiner og andre større flyttegenstande. Rygterne nåede også Folketinget, og først da vi havde fået Hørning-lagerforvalterens ord for, at der kun var tale om helt normal flybagage, lykkedes det at stoppe vandrehistorien om flyttegods på statens regning.

Tilstedeværelsen af så stort et antal danskere i Libanon rejste også spørgsmålet om, hvorvidt de var taget på ferie i modstrid med reglerne om kontanthjælp, dagpenge og andre

sociale ydelser. Det viste sig, at der ikke var hjemmel til at samkøre samtlige relevante registre (hjemlen blev etableret efterfølgende), men kun enkelte udvalgte. Arbejdsdirektoratets samkøring viste, at der kun var tale om meget begrænset misbrug af dagpenge og ikke i større omfang end for gennemsnittet af arbejdsløse i Danmark.

Operationen kostede i alt 40 millioner kr. eller ca. 6.800 kr. pr. evakueret. Vi vidste, at der kunne komme et efterspil om regningen, og derfor foretog vi en sammenligning med en række lande. I sammenligningen tog vi højde for, at eksempelvis flyudgifterne selv sagt ville være højere til Australien end til Danmark. Vi fandt ingen eksempler på lande, som havde gjort det billigere end Danmark. Tværtimod betød det forhold, at vi var først ude, at vores personpris var langt den laveste blandt de lande, vi kunne få oplysninger fra.

Evakueringen var knap nok overstået, før flere medier bad om aktindsigt. Det var en kæmpeopgave at gennemgå ca. 20.000 dokumenter og det tog næsten et halvt år og mange personaleressourcer, inden materialet var klart. Stor var skuffelsen og fortrydelsen, da medierne havde mistet interessen og ikke

længere ønskede at gennemgå materialet. Kun et medie sendte et par journalistpraktikanter i Udenrigsministeriet for at gennemgå mapperne, men ud over at de kunne more sig over den galgenhumor, som nogle gange gennemsyrede korrespondancen, fik de ikke noget udbytte af et par dages gennemlæsning.

Vores medarbejdere i callcenteret modtog i tusindvis af desperate opkald fra danskere, der var fanget i bombeområdet, men de modtog også i hundredvis af takkeopkald fra danskere, der nu var kommet hjem i god behold. Da vi gradvist efter et par uger kunne sende medarbejderne tilbage på ferie, gav flere udtryk for, at det havde været den mest meningsfulde periode i deres arbejdsliv.

Libanon-evakueringen var en heftig omgang for medarbejderne i kriseberedskabet i København, men det var for intet at regne mod vilkårene for medarbejderne i Libanon og Syrien. Men den personlige historie må jeg overlade til andre at skrive.

Efter 14 dages hektisk arbejde fløj vi til Italien. Og denne gang lykkedes det at holde sommerferie.

# Illusionen om Nation Branding og Investeringsfremme

Julien Kosloff, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet,  
julien\_kosloff@hotmail.com

Med udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse af 189 virksomheder og 22 interviews, som i perioden fra 2012 til og med 2015 har investeret i Danmark, samt et interview med Invest in Denmark's direktør for Europa-området er det denne artikels påstand, at investeringsfremmeorganisationernes *promoverende* arbejde og *nation branding* har en meget begrænset effekt på udenlandske virksomheders investeringsbeslutning. Det er derfor nødvendigt at anskue investeringsfremmeorganisationernes arbejde fra et andet perspektiv. Fra at være salgsoverretede organisationer, hvis primære opgave det er at markedsføre deres hjemland til udenlandske virksomheder med det formål at få dem til at investere, skal de i højere grad ses som hovedsageligt *rådgivende* aktører, der hjælper virksomhederne med at etablere deres forretning, efter at investeringsbeslutningen er blevet truffet.

## Det danske investeringsgab vokser

At udenlandske direkte investeringer spiller en central rolle i skabelsen af velfærd, har længe været alment kendt. I dagens verden leveres flere tjenesteydelser og varer således gennem international produktion end gennem direkte handel. Dette koblet sammen med den øgede fragmentering af den globale produktion har resulteret i, at regeringer rundt omkring i verden er blevet meget bevidste om den rolle, som udenlandske direkte investeringer spiller dels i forhold til at positionere deres nationale økonomier på verdensmarke-

det og dels i forhold til at fremme deres borgers velfærd.

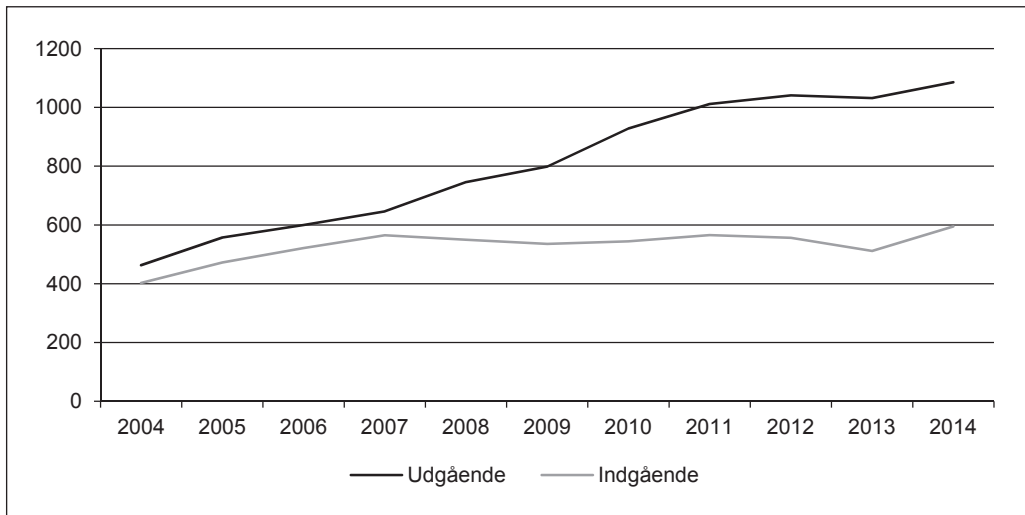
De sidste ti år har man i Danmark imidlertid oplevet et voksende investeringsgab, som primært er drevet af en manglende interesse fra udenlandske virksomheder i at investere i Danmark. Danmark er således det land i OECD, der, næst efter Japan, tiltrækker færrest investeringer fra udlandet (Dansk Industri, 2014: 84). Som det fremgår af Figur 1, er gabet vokset dramatisk de sidste ti år.

Hvor der i 2004 var et gab på cirka 60 milliarder kroner mellem de udgående og de indkommende investeringer, så er det i dag vokset til cirka 500 milliarder kroner. Et beløb svarende til en fjerdedel af det samlede danske bruttonationalprodukt.

Spørgsmålet, der i forlængelse heraf gør sig gældende, er, hvordan man i Danmark kan blive bedre til at tiltrække udenlandske virksomheder og i sidste ende mindske gabet mellem de udgående og indkommende investeringer.

I centraladministrationen har dette spørgsmål efterhånden også været på dagsordenen i lang tid. Særligt i Udenrigsministeriet udgør arbejdet med at få udenlandske virksomheder

Figur 1: Udvikling i det danske investeringsgab, mia. kr., 2004-2014



Kilde: Nationalbanken

til at investere i Danmark en voksende del af ministeriets opgaveportefølje. Her har man de sidste mange år arbejdet for at sætte Danmark på verdenskortet som investeringsland gennem investeringsfremmeorganisationen Invest in Denmark, hvor cirka 50 ansatte dagligt beskæftiger sig med investeringstiltrækning til Danmark.

Organisationens arbejde er, ifølge Invest in Danmarks egen direktør for Europa-området, primært salgsdrevet. Det handler om at sælge Danmark til udenlandske virksomheder med henblik på at skabe jobs og økonomisk merværdi til Danmark. Omdrejningspunktet for dette salgsarbejde er Danmarks nationale brand. Danmarks ledende stilling inden for vedvarende energi, informations- og kommunikationsteknologi, life science og det maritime-område samt den højtuddannede danske arbejdskraft, landets geografiske placering og det fleksible danske arbejdsmarked er alle eksempler på nogle af de argumenter, Invest in Danmark benytter sig af, når de skal overtale udenlandske virksomheder til at komme til

Danmark. Ifølge Udenrigsministeriets egne opgørelser sikrede Invest in Denmark og organisationens promoverende arbejde i 2015 da også, at op imod 1.700 arbejdspladser blev skabt og bevaret i Danmark. Dertil har organisationen gennem tiden spillet en afgørende rolle i forhold til at få store velansete internationale virksomheder som Microsoft, Dell, GlaxoSmithKline, Siemens og Apple til Danmark. På baggrund heraf må organisationen altså siges at have været utroligt succesfuld i dens gøremål og i den grad bidraget til at mindske det stadigt voksende investeringsgab.

Spørger man til gengæld virksomhederne om, hvilke faktorer der har været afgørende for deres beslutning om at investere i Danmark, tegner der sig et helt andet billede. Som vi vil se senere i artiklen, ville langt størstedelen af dem nemlig være kommet til Danmark, uanset om Invest in Denmark havde hjulpet dem eller ej. Dette sætter spørgsmålstejn dels ved, hvordan vi skal forstå investeringsfremmeorganisationernes arbejde i det moderne

diplomati, og dels ved hvilken rolle nation branding og landespecifikke markedsføringskampagner spiller i forhold til at overtale internationale virksomheder om at investere i det pågældende land.

### **Hvorfor investerer virksomheder i udlandet?**

Virksomheders motivation for at investere i udlandet er meget kontekstafhængig og divergerer fra investering til investering (Franco et al., 2008: 7). En lang række faktorer spiller således ind, når virksomheder skal bestemme, hvilket land de skal investere i, men i mange tilfælde vil særligt fire faktorer have afgørende betydning. Disse investeringsfaktorer udgøres af virksomhedernes mulighed for henholdsvis at optimere deres salg, at optimere deres ressourcer, at opnå adgang til unikke landespecifikke forretningsforhold og endelig af de politiske rammebetingelser, der kan influere virksomhedernes forretningsdrift (Franco et al., 2008: 11; Dunning, 1993: 681; Taylor, 2000: 637). I nedenstående afsnit gives en kort redegørelse for, hvad der forstås ved de fire faktorer.

Virksomheders *raison d'être* er at maksimere deres profit (Pindyck og Rubinfeld, 2015: 287). Virksomheder, der oplever en mætning i deres hjemmemarked eller på anden vis oplever, at deres salg stagnerer, kan med rette forsøge at finde nye markeder at sælge deres produkt i. Målet med en investering er i dette tilfælde altså at udnytte et salgspotentiale i et udenlandsk marked og i sidste ende øge omsætningen. Det er i den forbindelse relevant at pointere, at sådanne investeringer både kan være direkte og indirekte forstået på den måde, at det udenlandske marked, som investeringen finder sted i, ikke nødvendigvis er det marked, hvor salgspotentialet eksisterer. Med andre ord kan et investeringsland fungere som »platform«, hvorfra det er muligt for virksomheden at eksportere fra – oftest til det omkringliggende område.

Ressourceoptimering kan dække over to ting. For det første kan en virksomhed investere i udlandet med henblik på at få adgang til nogle naturressourcer, som den ikke har adgang til i sit hjemmemarked. For det andet er adgangen til arbejdskraft oftest en årsag til, at virksomheder investerer i udlandet. Dette gør sig gældende både for faglært og ufaglært arbejdskraft. I begge tilfælde handler det for virksomhederne om at få adgang til de ressourcer – være det sig menneskelige eller materielle – der er nødvendige for deres produktion.

Derudover kan virksomheder være interesse-rede i et givet land, fordi der eksisterer nogle unikke forretningsmæssige forhold, som virksomheden kun kan få adgang til ved at investere i det pågældende land. Man skelner her hovedsageligt mellem to forskellige forhold. Det første er den positive effekt, en virksomhed kan opnå ved fysisk at befinde sig tæt på andre virksomheder inden for den samme sektor. I en sådan situation opstår der en såkaldt »virksomhedsklynge«, der på den ene side giver virksomhederne bedre adgang til leverandører, kunder og højt specialiseret arbejdskraft og på den anden side lader dem drage fordel af teknologiske spillovereffekter fra de andre virksomheder (Lai et al., 2013: 734). Det andet forhold, som kan gøre det fordelagtigt for virksomheder at investere i et givet land, vedrører den lokale infrastruktur. Infrastruktur dækker her både over »almindelig« infrastruktur (såsom et pålideligt transportnet) og højteknologisk infrastruktur (såsom et bredbåndsnetværk af høj kvalitet).

Endelig kan politiske rammebetingelser bestemt af nationale regeringer influere virksomhederne i deres valg af investeringsland. Der er her tale om alt fra skatteregler og sikkerhed fra ekspropriation til eksportembargoer og arbejdsmarkedsmodeller. Det handler med andre ord om alle de politiske tiltag, der kan have en indflydelse på virksomhedernes incitamentsstrukturer.

Disse fire investeringsfaktorer giver virksomhederne et overordnet billede af »investeringsklimaet« i et givet land. De skal altså betragtes som et grundlag, ud fra hvilket udenlandske virksomheder kan afgøre, om et land vil kunne indfri en potentiel investering. Dermed ikke sagt, at alle fire faktorer skal være til stede, før en udenlandsk virksomhed vil investere i et pågældende land. Ej heller at andre faktorer, som tidligere pointeret, ikke også har en indflydelse på virksomhedernes valg. Men i mange tilfælde vil én eller flere af disse fire faktorer kunne forklare, hvorfor virksomhederne valgte netop ét land over et andet.

### **Hvordan tiltrækker lande udenlandske investeringer?**

Med udgangspunkt i ovenstående fire faktorer hvordan kan nationale regeringer så øge sandsynligheden for, at udenlandske investorer vælger deres land frem for et andet? De kan som sagt gennem politiske tiltag gøre det mere attraktivt for virksomheder at etablere sig i deres land ved for eksempel at mindske selskabsskatten. Sådanne type tiltag kan være effektive, men vil i sig selv ikke være nok til at skabe et gunstigt investeringsklima. Reel indflydelse på mange af investeringsfaktorerne ligger nemlig uden for nationale regeringers egentlige rækkevidde. Om det så gælder markedsmulighederne og salgsoptimeringen, adgangen til ressourcer eller opbygningen af en stærk virksomhedsklynge, så kan det være svært for nationale regeringer at influere investeringsklimaet og dermed udenlandske virksomheders investeringsbeslutninger.

Det, som nationale regeringer derimod kan gøre, er at fremme et positivt billede af investeringsklimaet for derigennem at øge tilstrømningen af udenlandske investeringer til deres land. Det er i forlængelse heraf, at nation branding kommer ind i billedet.

Det er relevant at fremhæve to ting, når man diskuterer nation branding og dets effekt på

investeringsfremme. For det første er nation branding et bredt begreb, der favner mange forskellige diskurser og praksisser (Fan, 2010: 99). Overordnet set er det muligt at skelne mellem tre tilgange til nation branding: en politisk, en kulturel og en økonomisk (Kaneva, 2011: 119). Hver tilgang opererer med forskellige mål og værktøjer. I det følgende opereres der med en økonomisk forståelse af nation branding. Nation branding skal i denne sammenhæng ses som et strategisk værktøj, der gør det muligt at fremme et givet lands konkurrencemæssige fordele på det globale marked. Omdrejningspunktet er altså at sikre statens økonomiske ve og vel gennem tiltrækningen af investeringer og turister samt ved at fremme handelen med omverdenen.

For det andet er det vigtigt at forstå, at nation branding ikke kan gøre op for et dårligt nation brand (Anholt, 2007: 6). I et forretningsmæssigt perspektiv betyder dette, at de fornødne kommercielle incitament er skal være til stede, før at en nation branding-indsats er udslagsgivende. Virksomheder vil med andre ord ikke investere i et land, som de anser for at have et dårligt investeringsklima. Et godt økonomisk nation brand er altså betinget af internationale aktørers – primært udenlandske virksomheders – vurdering af investeringsklimaet i et givet land og opstår dermed uafhængigt af statslige myndigheders indgriben (Anholt, 2010: 9).

### **Det danske økonomiske nation brand**

Med udgangspunkt i ovenstående overvejelser er argumentet her, at den bærende faktor i forklaringen på et lands evne til at tiltrække udenlandske investeringer er styrken af dets økonomiske nation brand, hvorfor nation branding-aktiviteter har en begrænset effekt på virksomhedernes investeringsbeslutning. Argumentet bunder i en logik om, at virksomheder, som er modne nok til at etablere sig i udlandet, besidder den nødvendige kompetence til selv at afgøre, hvor de vil få mest ud af deres investering. De lader sig ikke

forføre af markedsføringskampagner, men er derimod drevet af en pragmatisk, nyttemaksimerende adfærd, hvor det er sorte tal på bundlinjen, der er udslagsgivende.

For at undersøge om denne påstand er korrekt, tager nærværende artikel udgangspunkt i en spørgeskemaundersøgelse af 189 virksomheder, der i perioden mellem 2012 til og med 2015 har investeret i Danmark. Data er indsamlet af konsulenthusene Ernst&Young og KPMG på vegne af Invest in Denmark som led i en generel evaluering af Invest in Danmarks indsats og arbejde med internationale virksomheder. I tillæg til spørgeskemaundersøgelsen inkluderes 22 kvalitative interviews med virksomheder der ligeledes har investeret i Danmark, samt et interview med chefen for Invest in Denmark i Europa.

Én ting, der er vigtig at holde sig for øje i forlængelse af ovenstående valg af data, er, at resultaterne må forventes at være skævvredet i en positiv retning. Dette skyldes, at alle respondenterne har investeret i Danmark og dermed må antages at have et forholdsvis positivt billede af Danmark som investeringsland.

Hvert afsnit er bygget op på følgende måde: Først præsenteres resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. Disse udgøres af virksomhedernes holdning til en række spørgsmål, der omhandler investeringsklimaet i Danmark. Dernæst inddrages citater fra de kvalitative interviews med henblik på at understøtte resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. I slutningen af analysen vurderes det, hvilken indflydelse den danske investeringsfremmeorganisation, Invest in Denmark, har på Danmarks evne til at tiltrække investeringer.

#### *Salgsoptimering: Danmark som indgang til Skandinavien og Europa*

Adgang til potentielle nye kunder er en af de afgørende faktorer for, at internationale virksomheder vælger at slå sig ned i Danmark. Dette burde ikke komme som nogen overra-

skelse, da virksomheder i sidste ende er sat i verdenen for at sælge deres produkter og tjene penge. Niels Onteniente, Regional Director for Europa i Invest in Denmark, underbygger denne pointe:

»For at komme lidt nærmere ind på, hvorfor man så investerer i Danmark, så er det typisk, fordi man vil have en bedre adgang til det danske marked [...] eller fordi man vil bruge Danmark som platform til bedre at kunne udnytte potentialet i Norden. Virksomhederne er der altså for at lave profit. Det er en stor del af deres aktivitet, og deres organisation er ligesom bygget op omkring det formål [...] De markedsdrevne [investeringer] udgør derved den største del af investeringerne i Danmark, fordi det simpelthen er det, virksomhederne bruger størstedelen af deres kræfter på.«

Det er i forlængelse heraf relevant at skelne mellem adgang til det danske marked og adgang til det europæiske og skandinaviske marked. Virksomhederne vælger nemlig næsten i ligeså høj grad Danmark for at få adgang til det danske marked, som de vælger Danmark for at få adgang til det skandinaviske eller det europæiske marked. 72 procent af de adspurgte virksomheder anså adgang til det danske marked som en positiv faktor for at investere i Danmark, samtidig med at 66 procent anså adgangen til det europæiske eller skandinaviske marked som en positiv faktor for at investere i Danmark. Virksomhederne blev i forlængelse heraf spurgt mere ind til omfanget af deres investerings geografiske fokus. Her svarede 16 procent af dem, at deres fokus udelukkende ville være skandinavisk/nordisk; 24 procent svarede, at deres fokus ville være på det danske marked; 24 procent svarede, at deres geografiske fokus ville være på det europæiske marked; og hele 35 procent af virksomhederne angav, at deres investering havde et globalt fokus. Størstedelen af de adspurgte virksomheder (75 procent) investerede med andre ord i Danmark uden nødvendigvis at have Danmark som primære geografiske fokus.

Forklaringen på denne holdning blandt virk-

somhederne skal findes i Danmarks geografiske placering. Flere af de interviewede virksomheder ser nemlig Danmark som et logisk knudepunkt mellem Europa og Skandinavien. Per Steensbro, Finance Director for Bayer Norden, udtrykker det på følgende måde: »[...] Adgangen og kommunikationen til det kontinentale Europa er lige så effektiv som den er det til Skandinavien« (oversat af forfatter). Denne pointe går igen hos Ole Kjerulf-Jensen, Managing Director i Ferring Pharmaceuticals: »Vores faciliteter i København er et stærkt knudepunkt for vores aktiviteter i Skandinavien og Europa [...]« (oversat af forfatter).

Derudover anser mange af virksomhederne det danske marked for at være et teknologisk modent marked med gode muligheder for at sælge højteknologiske produkter. Freddie Hansen, administrerende direktør for Furono Danmark, fremhæver, at en af årsagerne til, at de valgte Danmark, var, at »Det lokale danske marked traditionelt set er »first mover« for højteknologiske produkter« (oversat af forfatter), hvilket den kinesiske telekommunikationsgigant Huawei tilslutter sig: »Grunden til, at vi [Huawei] valgte at etablere os i Danmark, var, at Danmark er et teknologisk avanceret marked [...]« (oversat af forfatter).

#### *Ressourceoptimering: Den højtuddannede danske arbejdskraft*

For udenlandske virksomheder, der investerer i Danmark, handler ressourceoptimeringen for det meste om én ting: adgangen til højt kvalificeret arbejdskraft. Dette er et område, hvor Danmark, ifølge Niels Onteniente, står meget stærkt: »På dette punkt [adgangen til højt kvalificeret arbejdskraft] gør vores uddannelsesmodel [...] at vi har nogle højt kvalificerede medarbejdere i Danmark. Og det er det, vi tjener penge på.« Mange af de adspurgte virksomheder deler denne holdning. 52 procent af dem har således en positiv holdning til den danske arbejdskraft, og 25 procent har en rigtig positiv holdning.

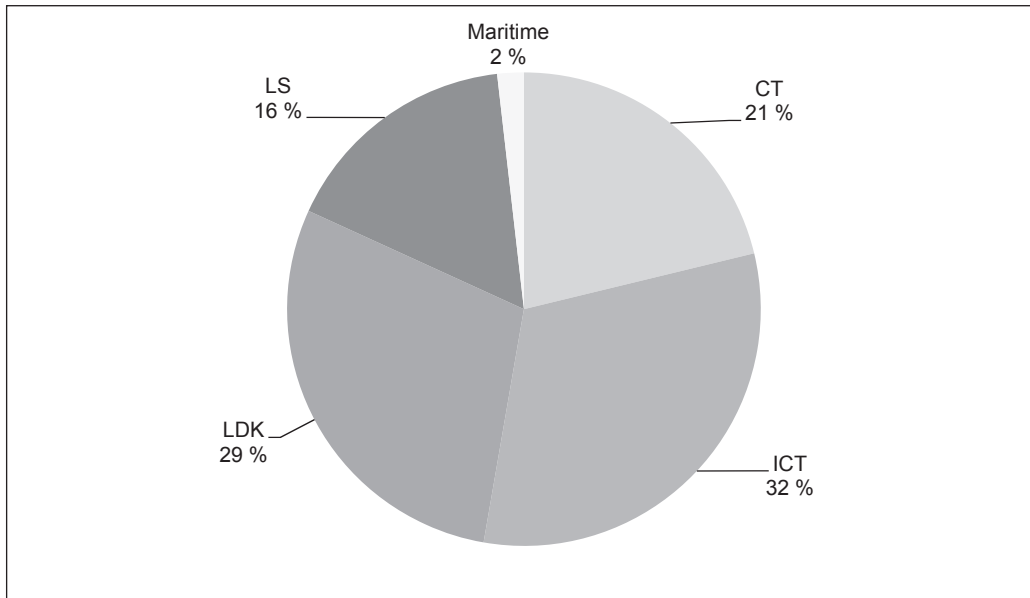
For mange virksomheder, der investerer i Danmark, er adgang til højtuddannet og højt kvalificeret arbejdskraft altså en bestemmende faktor. Langt over halvdelen af de 189 adspurgte virksomheder har således et positivt billede af den danske arbejdskraft, og de mener, at deres virksomheds kompetencebehov i høj grad dækkes af denne. Jens-Peter Saul, administrerende direktør hos Siemens Wind Power, udtrykker det på følgende måde: »Én vigtig årsag til, at Siemens vil blive ved med at operere i Danmark, er, at vi ser fordelene ved danskernes høje produktivetsniveau og talent. I Danmark er vi altid i stand til at rekruttere ressourcestærke ansatte med en stor viden og et højt uddannelsesniveau.« En dynamisk arbejdskraft med et højt uddannelsesniveau, gode sproglige kompetencer og en høj arbejdsmoral er ifølge mange af de interviewede virksomheder kendetegnende for Danmark.

#### *Unikke forretningsforhold: Virksomhedsklynger og infrastruktur*

Særligt inden for de naturvidenskabelige og tekniske fag har Danmark et godt ry blandt virksomhederne. Som det kan ses af Figur 2, falder alle investeringerne fra de adspurgte virksomheder inden for fem virksomhedsklynger: Cleantech (CT), Information and Communications Technology (ICT), Location Denmark (LDK), Life Sciences (LS) og Maritime.

Virksomhedsklyngerne, på nær LDK (som er en catch-all-kategori for de investeringer, der ikke kan placeres inden for én bestemt kategori), består af videnstunge og højteknologiske virksomheder med meget specifikke kompetencer, og de udgør, som vi kan se af Figur 2, 71 procent af de adspurgte virksomheders investeringer til Danmark i den pågældende periode. Denne positive indstilling til de danske virksomhedsklynger gør sig særligt gældende inden for ICT og LS. Peder Bank, Managing Director hos Interxion Nordic, som er den ledende europæiske virksomhed inden for datacentre, fremhæver således,

Figur 2: Andel af investeringer fordelt på virksomhedsklynger



at »Som et af verdens førende ICT-samfund med næstflest bredbåndsabonnenter per indbygger [...] var Danmark et naturligt valg at etablere et af vores datacentre i« (oversat af forfatter), og Dr. Ning Li, administrerende direktør hos BGI Europe, formulerer det på følgende måde: »Fordi Danmark har en stærk og voksende forskningsinfrastruktur inden for Life Sciences, besluttede vi os for at placere vores europæiske hovedsæde her [...] Danmark tilbyder et solidt og bredt netværk af virksomheder inden for farmakologi, fermentering og biotek, hvilket garanterer optimale forhold for genomforskning« (oversat af forfatter).

Den danske infrastruktur bidrager uden tvivl også til at skabe et favorabelt billede af Danmark som investeringsland. 79 procent af virksomhederne har en positiv indstilling til den danske infrastruktur, om det så gælder lufthavnene, vejnettet eller jernbanenetet. Mange af de interviewede virksomheder

tilslutter sig denne positive indstilling og fremhæver den nemme transport til og fra Danmark som en udslagsgivende faktor i deres beslutning om at investere i Danmark: »Med regionens største og mest centrale lufthavn placeret i København, og fremragende havne-, jernbane- og vejnet tilbyder Danmark den allerbedste infrastruktur for et regionalt hovedkontor« (oversat af forfatter).

#### *Politiske rammebetingelser:*

##### *»Ease of doing business«*

De politiske rammebetingelser er afgørende, når virksomheder skal beslutte, hvor de vil investere deres penge. Har en virksomhed indsnævret sine investeringsmuligheder til to lande på baggrund af markeds- og ressourceovervejelser, vil de politiske rammebetingelser ofte være dem, der er udslagsgivende i forhold til, at virksomheden vælger det ene land over det andet. Rammebetingelserne er, ifølge Niels Onteniente, det punkt, hvor landene, gennem politiske beslutninger og

tiltag, kan differentiere sig fra deres direkte konkurrenter. Udenlandske virksomheder har overordnet set et meget positivt billede af de danske rammebetingelser. Der er i alt tre af disse, som det er vigtigt at have for øje.

For det første har virksomhederne et positivt billede af de økonomiske incitament, der eksisterer i Danmark. Virksomhederne er således generelt set tilfredse med muligheden for at få adgang til lånemuligheder hos banker og andre pengeinstitutioner. Den danske beskatningsordning på personlig indkomst virker derudover ikke til at have en negativ effekt på virksomhedernes holdning til de økonomiske incitament i Danmark, idet 63 procent af de adspurgte virksomheder enten er positivt eller meget positivt indstillede, og kun 3 procent er negativt indstillede til de økonomiske incitament. En mulig forklaring på dette er Danmarks gunstige skatteforhold for højt kvalificeret og højt lønnet udenlandsk arbejdskraft (Skatteministeriet, 2015). Dette kommer til udtryk i følgende citat fra Ole Kjerulf-Jensen, Managing Director i Ferring Pharmaceuticals: »Attraktive skatteordninger for udstationerede forskere gør det muligt at ansætte topprofessionelle folk fra hele verden« (oversat af forfatter).

Hvor der derimod opstår et problem for virksomhederne, er i forhold til den danske selskabsskat. Her har 23 procent angivet, at de enten har en negativ eller meget negativ holdning til de danske skatteforhold på dette område. En undersøgelse foretaget af Verdensbanken i samarbejde med konsulenthuset PWC i 2014 viser da også, at Danmark befinder sig i den gruppe af lande med de allerhøjeste selskabsskatter i Europa (Verdensbanken og PWC, 2014).

Derudover bør det fremhæves, at de i internationalt perspektiv høje danske lønninger ikke virker til at have en negativ effekt på virksomhedernes holdning til Danmark som investeringsland. Størstedelen af dem (44

procent) har nemlig en positiv holdning til det danske lønniveau. Dette skyldes ifølge Guy Auger, General Manager hos Dell, at det danske velfærdssystem kompenserer for de høje lønninger: »Trods det høje lønniveau, så er det danske velfærdssamfund bygget sådan op, at de danske lønninger er mere end konkurrencedygtige. Og i sidste ende skaber de gode lønninger også mere tilfredse medarbejdere« (oversat af forfatter).

For det andet scorer Danmark utroligt højt blandt de adspurgte virksomheder, når det kommer til lethed, hvormed man rent administrativt kan starte en virksomhed og drive denne i Danmark. Den danske lovgivning har resulteret i, at Danmark de seneste par år har ligget i den absolutte top i samtlige undersøgelser foretaget på dette område (Forbes, 2015; Verdensbanken, 2016: 5). Denne meget positive internationale omtale giver sig også til kende hos de adspurgte virksomheder. Hele 83 procent af dem har enten en positiv eller meget positiv holdning til, hvor nemt det er at starte en virksomhed og drive den i Danmark. Peter Halkjaer-Knudsen, Executive Director hos Shanghai ChemPartner, udtrykker sin begejstring for den danske lovgivning på området på følgende måde: »Sidst men ikke mindst gjorde den nemme og meget hurtige procedure for at starte sin virksomhed, at Danmark var det rette valg for os. Vi var meget glade for, hvordan alt fra registrering af virksomheden hos myndighederne til oprettelsen af bankkonto blev arrangeret med minimale omkostninger« (oversat af forfatter).

For det tredje udgør den danske arbejdsmarkedsmodel et klart positivt og synligt differentieringspunkt for mange af virksomhederne. 46 procent af dem har således en positiv holdning, og 16 procent har en meget positiv holdning til den fleksible danske arbejdsmarkedslovgivning. Sarbajit Deb, Executive Vice President for indiske L&T Infotech, fremhæver, at den danske flexicurity-model var

én af de afgørende årsager til, at de valgte Danmark og ikke et andet europæisk land: »I Danmark har man den mest fleksible arbejds-markedslovgivning. Dette finder man ikke andre steder i Europa« (oversat af forfatter). 75 procent af virksomhederne føler på baggrund af ovenstående politiske rammebetingelser, at den danske regering har en positiv indstilling til udenlandske investorer.

Det samlede økonomiske brand er opsummeret i Tabel 1.

Når man sammenligner de fire investeringsfaktorer, er det ikke meget, der adskiller dem, hvilket tyder på, at de adspurgte virksomheder har en relativt positiv indstilling til det overordnede danske investeringsklima. Figur 3 giver en opsummering af det indbyrdes forhold mellem de fire faktorer.

Det er dog stadig værd at bide mærke i forskellene på de forskellige faktorer, da det fortæller noget om den type virksomhed, som investerer i Danmark. Ressourceoptimeringen og adgangen til den højtuddannede danske arbejdskraft er den faktor, som virksomhederne har udtrykt størst begejstring for i forhold til deres investeringsbeslutning. Herefter indtager markedsadgangen, og det salgspotentiale en investering i Danmark giver samt de unikke forretningsmæssige forhold, herunder

særligt de danske virksomhedsklynger, en delt andenplads. Det er de politiske rammebetingelser, som de adspurgte virksomheder har været mindst begejstret for. Dette bunder hovedsageligt i deres negative holdning til den danske selskabsskat, da de ellers havde en positiv indstilling til resten af de politiske rammebetingelser.

Ud fra denne rangering er det muligt at udlede to ting om de virksomheder, der søger til Danmark. For det første er der tale om relativt specialiserede og videnstunge virksomheder, der er på udkig efter højtuddannet arbejdskraft og et virksomhedsnetværk, som de kan drage nytte af. Oftest vil det ikke være virksomheder, som investerer i udlandet for første gang, medmindre det er nichevirksomheder, der søger til Danmark af en meget specifik årsag. For det andet lader det til, at virksomhederne i mindre grad skeler til de politiske rammebetingelser, når først de har besluttet sig for at investere. Det vil med andre ord sige, at virksomhederne ser hen over de politiske rammebetingelser, der udgør en udfordring for dem, hvis de kommercielle incitamenter er store nok.

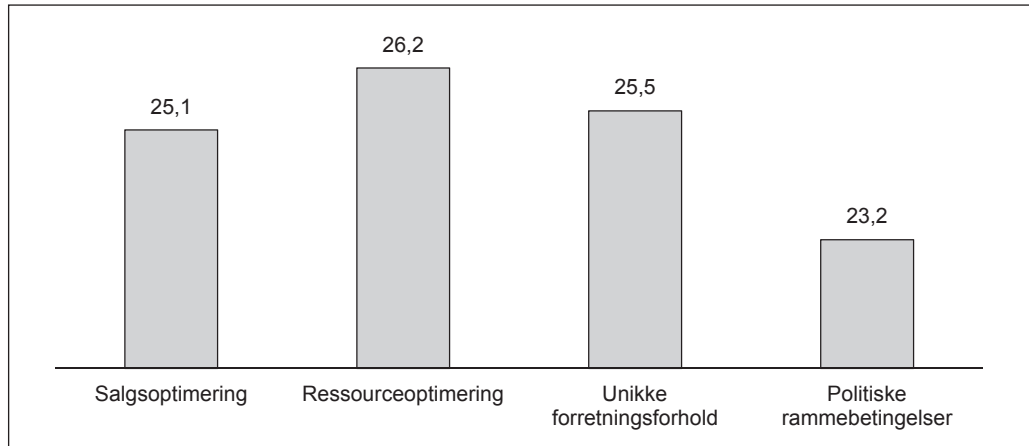
*Investeringsfremmeorganisationer: Fra promovning til rådgivning*

For at afgøre hvilken rolle Invest in Denmark har i forhold til at tiltrække udenlandske in-

*Tabel 1: Det danske økonomiske nation brand*

Salgsoptimering	Geografisk placering som knudepunkt mellem Skandinavien og resten af Europa. Modent højteknologisk marked.
Ressourceoptimering	Højtuddannet og dynamisk arbejdskraft med gode sproglige kompetencer og høj arbejdsmoral.
Unikke forretningsforhold	Stærke virksomhedsklynger inden for CT, ICT, LS og Maritime. Højtudviklet infrastruktur.
Politiske rammebetingelser	Overvejende gode økonomiske incitamenter (adgang til finansiel støtte samt passende personlig indkomstskat og lønniveau). Dog skal det noteres, at den danske selskabsskat var et problem for nogle virksomheder. Simpel administrativ proces ift. at oprette og drive virksomhed. Fleksibel arbejdsmarkedsmodel.

Figur 3: Sammenligning af de fire investeringsfaktorer



vesteringer til Danmark, er det væsentligt at se på to faktorer: (1) hvilke ydelser Invest in Denmark tilbyder, som virksomhederne finder vigtigst, og (2) hvornår i virksomhedernes investeringsproces Invest in Denmark kommer ind i billedet.

I virksomhedernes øjne er det specielt to ydelsesformer, som Invest in Denmark tilbyder, der er vigtige for dem og deres investeringsproces. Den første ydelse vedrører formidlingen af kontakter. Mange af virksomhederne benytter sig af Invest in Danmarks netværk og legitimitet som statslig myndighed til at skabe kontakt til aktører, som de ellers ikke lige så nemt ville kunne været kommet i kontakt med. Der er her tale om alt fra kontakt til potentielle danske forretningspartnere, politiske kontakter til kontakt til universiteter og forskningsinstitutioner, investorer, journalister og potentielle kunder.

Den anden form for ydelse falder under kategorien rådgivning og dækker over tre forskellige typer rådgivning. Den første form for rådgivning kan kategoriseres som værende af teknisk karakter. Den omfatter rådgivning vedrørende dansk lovgivning (oftest arbejdsmarkedslovgivning), finansiel rådgivning

(lønforhold, regnskabsforhold og skatteforhold) og endelig juridisk rådgivning i forbindelse med oprettelsen af en juridisk virksomhedsentitet i Danmark. Den anden form for rådgivning fokuserer mere på det kommercielle aspekt og omfatter videreformidling af information vedrørende det danske marked ved hjælp dels af markedsanalyser (identificering af konkurrenter, kundesegmenter og samarbejdspartnere) og dels af benchmarking-analyser (komparative analyser mellem Danmark og konkurrerende lande). Den sidste og tredje form for rådgivning er strategisk rådgivning. Den forekommer ikke lige så ofte som de to andre former for rådgivning, hvilket måske skyldes, at den i en vis udstrækning falder uden for Invest in Danmarks kernekompetence, og fordi den berører et mere følsomt emne for virksomhederne. Alligevel er der nogle virksomheder, der tager imod strategisk rådgivning fra Invest in Denmark.

Holder man dette op imod, hvornår i virksomhedernes investeringsbeslutningsproces Invest in Denmark kommer ind i billedet, er der en klar indikation af, at den rådgivende rolle fylder mere end den promoverende rolle. I 54 procent af tilfældene begyndte Invest in Denmark nemlig først sit arbejde med de på-

gældende virksomheder, efter at disse havde bestemt sig for at investere i Danmark. Det var kun i 10 procent af tilfældene, at Invest in Denmark rent faktisk havde en bestemmende indflydelse i forhold til at overtale virksomheden til at investere i Danmark. På baggrund af ovenstående statistik kan man være fristet til at konkludere, at Invest in Denmark i en vis udstrækning dermed må være en overflødig organisation, da langt størstedelen af virksomhederne selv finder til Danmark uden organisationens hjælp.

Et sådan ræsonnement bygger imidlertid på en forkert antagelse om, at investeringsfremmeorganisationernes promoverende arbejde har en selvstændig indflydelse på virksomhedernes investeringsmotivation, og at en god nation branding-strategi i sig selv er nok til at øge niveauet af investeringer. Hvis dette var tilfældet, ville de lande, der var bedst til at markedsføre sig selv, også være de lande, der modtog flest investeringer. Dette er ganske enkelt ikke rigtigt. Et lands evne til at tiltrække udenlandske investeringer afhænger uden tvivl af udenlandske virksomheders indtryk af investeringsklimaet i landet. Dette indtryk formes bare ikke på baggrund af veludførte marketingstrategier, men derimod på baggrund af konkrete investeringsfaktorer, som

dem præsenteret i ovenstående analyse (Anholt, 2010: 10).

Set i det lys er det nødvendigt at bryde med forestillingen om, at nation branding og promoverende markedsføringsarbejde udgør en hjørnesten i investeringsfremmeorganisationernes arbejde (Wint, 1992: 27; Naray, 2011: 134). De internationale virksomheder kender godt deres investeringsmuligheder og besidder også de nødvendige ressourcer til at vurdere, hvor de vil få mest ud af deres investering. Det, som virksomhederne i virkeligheden efterspørger, er muligheden for på forskellig vis at gøre processen omkring etableringen af deres forretning nemmere og mere overskuelig, men først efter at de har truffet deres investeringsbeslutning.

Man bør derfor i Udenrigsministeriet – og i virkeligheden gør dette sig gældende for resten af den danske centraladministration – være meget opmærksom på, hvordan og hvor mange ressourcer man allokerer til nation branding-aktiviteter, når man arbejder med tiltrækningen af udenlandske investeringer. Fokus bør frem for alt være på den rådgivende del af arbejdet og på udviklingen af de specifikke kompetencer, som virksomhederne efterspørger.

#### *Bilag: Interviewede virksomheder*

Bayer Norden	Furono	Microsoft	Weathernews
BGI	GlaxoSmithKline	Otto Bock Healthcare	
Biogen Idec	H. Essers	Seventure Partners	
Dell	Huawei	Shanghai Chempartner	
DNP Denmark	Interxion	Siemens	
Dupont	L&T Infotech	Titan Wind Energy	
Ferring Pharmaceuticals	Medtronic	Volvo	

## Litteratur

- Anholt, Simon (2007), »Competitive Identity: A new model for the brand management of nations, cities and regions«, *Policy & Practice: A Development Education Review*, 4: 3-13. Anholt, Simon (2010), »Definitions of place branding – Working towards a resolution«, *Place Branding and Public Diplomacy*, 6(1): 1-10.
- Dansk Industri (2014), *Sådan Ligger Landet – Globaliseringsredegørelse 2014*, Odder: Zeuner Grafisk.
- Dunning, J.H. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Harlow: Addison-Wesley.
- Fan, Ying (2010), »Branding the nation: Towards a better understanding«, *Place Branding and Public Diplomacy*, 6(2): 97-103.
- Franco, Chiara, Francesco Rentocchini og Giuseppe Vittucci Marzetti (2008), »Why do firms invest abroad? An analysis of the motives underlying Foreign Direct Investments«, *Department of Economics Working Papers, Department of Economics, Univeristy of Trento*.
- Forbes (2015), »Best Countries for Business«, [www.forbes.com/best-countries-for-business/list/](http://www.forbes.com/best-countries-for-business/list/)
- Kaneva, Nadia (2011), »Nation Branding: Toward an Agenda for Critical Research«, *International Journal of Communication*, 5(2011): 117-141.
- Lai, Yung-Lung, Maw-Shin Hsu, Feng-Jyh Lin, Yi-Min Chen og Yi-Hsin Lin (2014), »The effects of industry cluster knowledge management on innovation performance«, *Journal of Business Research*, 67(5): 734-739.
- Pindyck, Robert og Daniel Rubinfeld (2015), *Microeconomics*, Pearson Education Limited: Global Edition.
- Marcussen, Martin (2014), *Økonomisk Diplomati: Det nye sort i udenrigstjenesten*, <http://raeson.dk/2014/oekonomisk-diplomati-det-nye-sort-i-udenrigstjenesten/>
- Naray, Olivier (2011), »Commercial Diplomats in the Context of International Business«, *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1-2): 121-48.
- Skatteministeriet (2015), »Udenlandsk arbejdskraft«, <http://skat.dk/SKAT.aspx?old=2176154&vId=0>
- Taylor, Christopher T. (2000), »The Impact of Host Country Government Policy on US Multinational Investment Decisions«, *World Economy*, 23(5): 635-47.
- Verdensbanken og PWC (2014), *Paying Taxes 2014: The global picture*, Washington, DC: World Bank.
- Verdensbanken (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Washington, DC: World Bank.
- Wint, Alvin G. (1992), »Public Marketing of Foreign Investment: Successful International Offices Stand Alone«, *The International Journal of Public Sector Management*, 5(5): 27-39.

# Politisk kronik 1. halvår 2014

Lars Bille, lektor emeritus, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, lb@ifs.ku.dk

I sin nytårstale anslog statsminister Helle Thorning-Schmidt en moderat optimistisk tone. Godt nok var krisen ikke ovre, men stemningen var ved at vende, og der var grund til at tro på fremgang i 2014. Danmark var et solidarisk land, og det skulle det vedblive med at være. Derfor ville regeringen bruge lidt flere penge på uddannelser, bedre sundhed, ældreomsorg og mere tryghed. Hun afviste klart Venstres ønske om nulvækst i den offentlige sektor, fordi hun var overbevist om, at det var bedst for Danmark, hvis der år for år blev brugt noget af den velstand, der blev skabt i samfundet, på fællesskabet. Dermed forsøgte hun at relancere den klassiske socialdemokratiske fortælling om, at det kun var Socialdemokraterne, der både kunne sikre tillid, solidaritet og økonomisk ansvarlighed. Hun fik ros af Enhedslistens Johanne Schmidt Nielsen for prioriteringen af fællesskabet, men undlod dog ikke at påpege, at der hidtil havde været for langt mellem ord og konkret handling, mens Venstre fastholdt, at det ikke var vejen frem, som det hed, at gøre verdens største offentlige sektor endnu større.

Den 14. januar indgik regeringen et stort trafikpolitisk forlig om en Togfond med Dansk Folkeparti og Enhedslisten. Det væsentligste i forliget var, at der i fremtiden kun skulle være en times togrejse mellem de fem største

byer i Danmark, at en lang række togstrækninger skulle elektrificeres, at regionale bane-strækninger skulle opgraderes for at mindske rejsetiden, at der skulle anlægges en ny bro over Vejle Fjord, og at der skulle etableres en forbindelse fra Vejle til Billund. Beløbsrammen var 28,5 milliarder kroner, der skulle hentes via en øget beskatning af virksomheder, der udvandt olie i Nordsøen. Det var en storsmilende trafikminister Pia Olsen Dyhr, der præsenterede forliget, som hun karakteriserede som et historisk løft af den kollektive trafik, noget, som især hendes parti havde lagt meget vægt på under valgkampen og regeringsforhandlingerne. De andre borgerlige partier var ikke gået ind i forliget, fordi de fandt finansieringen alt for usikker, eksempelvis hvis oliepriserne faldt.

Den politiske gevinst, regeringen måtte have håbet på at kunne høste hos vælgerne på satsningen på den kollektive trafik, svipsede, fordi forliget kun kortvarigt blev omtalt i medierne. Andre nok så spektakulære sager og – skulle det senere vise sig – rent ud dramatiske begivenheder overtog politikernes og mediernes dagsorden.

Den 17. januar måtte statsminister Helle Thorning-Schmidt stille til samråd i Folketingets Retsudvalg. Baggrunden var offentlig-

gørelsen af en række skriftlige svar fra statsministeren til udvalget vedrørende det forløb, der førte frem til justitsminister Morten Bødskovs tilbagetræden som minister den 10. december 2013. Han havde vildledt Folketinget ved ikke at give den korrekte forklaring til Retsudvalget på aflysningen af dets besøg på Christiania, nemlig at det var Politiets Efterretningstjenestes (PET) vurdering, at besøget udgjorde en sikkerhedsrisiko for udvalgets medlemmer. For ikke at kompromittere PET's arbejde havde Morten Bødskov i samråd med udvalgets formand Anne Bastrup (SF) valgt at hemmeligholde denne vurdering og i stedet givet den urigtige forklaring, at aflysningen skyldtes, at politidirektøren i København Johan Reimann ikke, som ellers planlagt, kunne deltage i studieturen.

Det fremgik af mailkorrespondensen mellem Justitsministeriet og Statsministeriet, at sidstnævnte havde været mere involveret i udarbejdelsen af den pressemeddelelse fra Morten Bødskov, der blev offentliggjort den 19. november 2013, end det hidtil havde været fremme. I et første udkast til meddelelsen fra Justitsministeriet til Statsministeriet fremgik det, at den egentlige begrundelse for aflysningen var PET's bekymring for udvalgets sikkerhed, men at Morten Bødskov og Anne Bastrup havde aftalt, at udvalget ikke skulle få dette at vide. Statsministeriets departementschef Christian Kettel Thomsen orienterede statsminister Helle Thorning-Schmidt om, at der var givet en urigtig begrundelse til Retsudvalget, hvorefter han ringede til Justitsministeriets departementschef Anne Kristine Axelsson og foreslog, at der i pressemeddelelsen blev indarbejdet en beklagelse fra justitsministeren for at have medvirket til at vildlede udvalget.

I det næste udkast var beklagelsen medtaget, ligesom det nu fremgik, at Pia Kjærsgaards ønske om at deltage i studieturen var den egentlige årsag til aflysningen. Også dette orienterede Kettel Thomsen statsministeren

om. Han talte igen i telefon med Axelsson, som nu oplyste, at der ville ske ændringer i det sidst fremsendte udkast, fordi Morten Bødskov i mellemtiden havde talt med Anne Bastrup. I den endelige version var Johan Reimanns afbud fremhævet som den vigtigste årsag til aflysningen, og justitsministerens beklagelse var fjernet. Den endelige version blev sendt til Statsministeriet, *efter* at den var offentliggjort. Hele dette forløb udspandt sig i tidsrummet fra klokken 11.24 til 16.54.

For oppositionen var sagen en lækkerbisken. Det gjaldt for den om at få afdækket, om statsministeren havde været vidende om den løgn, Morten Bødskov havde givet Retsudvalget, eller endnu mere alvorligt måske endog havde været inddraget i selve konstruktionen af løggen. Var det tilfældet, ville der nemlig ikke være nogen vej uden om et mistillidsvotum til hende, og et sådant ville være ensbetydende med, at regeringen måtte træde tilbage.

På det 4½ timer lange samråd forsvarede en kampklar statsminister sig uden slinger i valsen. Hun benægtede gang på gang på det bestemteste, at hun havde haft kendskab til, at årsagen til aflysningen var konstrueret i Justitsministeriet og koordineret med politidirektør Johan Reimann. Hverken hun eller Statsministeriet havde kendskab til den reelle forklaring, før et par timer inden offentligheden fik det at vide den 9. december 2013. Trods ihærdige forsøg fra oppositionspolitikere lykkedes det ikke for dem at lægge en rygende pistol på bordet.

Enhedslisten drog derfor den konklusion, at der ikke var grund til at tro, at statsministeren havde været involveret i at konstruere en løgn eller at dække over den løgn, som Morten Bødskov gav til Folketingets Retsudvalg. Partiet fandt dog, at der var grundlag for at udtale en kritik af statsministeren for at have svigtet sin tilsynsforpligtelse med fagministrene. Vurderingen var, at alarmklokkerne

burde have ringet allerede i forbindelse med udarbejdelsen af justitsministerens pressemeddelelse og de informationer, der fremkom i dagspressen i perioden mellem den 19. november og 9. december.

Efter samrådet stod statsministeren til at få tildelt en næse og dermed komme i selskab med de tidligere statsministre Poul Nyrup Rasmussen og Anders Fogh Rasmussen. Næsens størrelse skulle forhandles i Retsudvalget, men her kunne der ikke opnås enighed om teksten. Enhedslisten krævede at nævne departementschef Christian Kettel Thomsen i kritikken af statsministeren. Det modsatte Lars Løkke Rasmussen sig med den begrundelse, at det var Folketingets opgave at føre kontrol med regeringen og regeringens ansvar at føre kontrol med embedsmændene, og derfor var det ikke Folketingets opgave at pege enkeltstående embedsmænd i centraladministrationen ud og sætte næser på dem. Venstre kunne ifølge Lars Løkke Rasmussen tage nogle billige point ved at tildele Helle Thorning-Schmidt en næse, men hvis prisen for det var så høj, at hele det, der er folkestyrets fundament, nemlig at der er et folketing, en regering og en centraladministration, skrider, ville han ikke være med. Og derved blev det. Heller Thorning-Schmidt fik ingen næse.

En sådan havde socialminister Annette Vilhelmsen modtaget i december 2013 efter et langt samråd i Socialudvalget. Den 23. januar skulle hun igen til samråd, denne gang i Finansudvalget, fordi hun ifølge oppositionen ikke havde kunnet overbevise Folketinget om, at der ikke var tale om aftalt spil, da Socialministeriet besluttede at fordoble puljen til fremme af udsatte borgeres valgdeltagelse til to millioner kroner og derefter tildele Huset Zorning den ene million, som ministeren for rullende kameraer ved en fejl allerede havde lovet dem, og det endda uden at Zorning havde søgt om pengene, og uden at der havde været en ansøgningsfrist. Ved at fordoble puljen kunne Huset Zorning få den

lovede million, uden at andre ansøgere af den grund blev stillet ringere, end de hidtil havde været.

På samrådet kom det frem fra en noget mere usikker socialminister, end statsministeren havde været på sit samråd, at hun af sine embedsmænd var blevet gjort opmærksom på, at hun ved på den givne baggrund at fordoble puljen kunne forvente kritik af Rigsrevisionen for, at hun forbrød sig mod god forvaltningsskik. Hun havde dog valgt at overhøre advarslen. Socialudvalget havde igangsat en advokatundersøgelse, og Enhedslisten ville efter samrådet ikke udtale sig om ministerens fremtid, før resultatet af den undersøgelse forelå den 1. april. Inden da var hendes skæbne som minister imidlertid allerede afgjort af hendes egne partifæller.

Et stigende antal af dem ytrede større og større utilfredshed med den politik, regeringen førte. De havde vanskeligere og vanskeligere med at affinde sig med de kompromisser, partiet som regeringsparti havde måttet indgå, og de konsekvenser det havde haft i form af det gedigne valgnederlag, folkesocialisterne havde lidt ved kommunalvalget i 2013, og den skrumpende vælgertilslutning i de løbende meningsmålinger. Dagpengeproblemet var ikke blevet løst, der var givet lettelser i selskabsskatten, og regeringen havde indgået et forlig om finansloven for 2014 med Venstre og De Konservative i stedet for med Enhedslisten for blot at nævne nogle få af de kritikpunkter, der med stigende styrke fremførtes i partiorganisationen.

Hensigtsmæssigheden i, om Socialistisk Folkeparti fortsat skulle deltage i regerings-samarbejdet, rykkede længere og længere op på den partiinterne dagsorden. De politiske gevinster stod efter kritikernes vurdering slet ikke mål med omkostningerne. Partiet var havnet i det klassiske dilemma, nemlig om det fik mest indflydelse ved fortsat at påtage sig et regeringsansvar eller mest indflydelse ved at træde ud af regeringen og fra oppositi-

onsbænkene agitere for en renere ideologisk funderet politik.

I januar indtraf nogle personskift i folketingsgruppen, som fik stor betydning for udfaldet af den standende debat. Partiets tidligere formand og udenrigsminister Villy Søvndal valgte af helbredsmæssige årsag helt at træde ud af dansk politik og nedlægge sit mandat i Folketinget. Hans førstesuppleant var tidligere folketingsmedlem Kamal Qureshi, men han takkede nej til at genoptage folketingsarbejdet. Anden suppleanten var medlem af partiets landsledelse Trine Pertou Mach. Hun tilhørte så afgjort venstrefløjen i partiet og havde gentagne gang skarpt kritiseret den politiske linje, partiledelsen havde ført. Efter lidt betænkningstid accepterede hun at indtræde i Folketinget.

Folketingsgruppen fik yderligere et nyt medlem, da formanden for Socialistisk Folkepartis faglige udvalg Karsten Hønge afløste gruppeformand Anne Bastrup i Folketinget, efter at hun havde taget sygeorlov på ubestemt tid på grund af stress. Han var stærkt kritisk over for partiledelsen. Han havde tidligere udtalt om Annette Vilhelmsen, at hun i sin tiltrædelsestale som partiformand havde sagt, at hun var en stædig fynbo, der ville bide sig fast i bordkanten, men hun havde ifølge Karsten Hønge bidt sig fast i et rullebord og var blevet kørt rundt i manegen af de andre regeringspartier. Han stod bestemt ikke alene med det synspunkt. Han var også stærkt kritisk over for regeringsdeltagelsen. Han var af den opfattelse, at den virkelige udfordring ikke var, at partiet ikke ville komme i regering igen i ti år, hvis det trådte ud af regeringen, men om partiet overhovedet ville være i Folketinget de næste ti år, fordi vælgerne simpelthen havde mistet tilliden til ledelsen. Med disse sygdomsbetingede personskift var det tydeligt, at der var sket en betydningsfuld ændring i magtbalancen i folketingsgruppen. Det fik afgørende betydning, da Socialistisk Folkeparti skulle tage endelig stilling til regeringens for-

slag om salg af dele af det statskontrollerede danske energiselskab Dong Energy.

Dong havde et påtrængende behov for en stor tilførsel af risikovillig kapital for at kunne realisere selskabets langtidstrategi. Det var en del af det gældende energiforlig, at der skulle findes investorer til DONG, da der ikke var et flertal i Folketinget for at yde selskabet et statslån. Finansminister Bjarne Corydon havde forhandlet en aftale på plads med den amerikanske investeringsbank Goldman Sachs og de danske pensionskasser ATP og PFA. Den fulde ordlyd af aftalen var hemmelig, men ifølge pressen gik den blandt andet ud på, at Goldman Sachs via datterselskabet New Energy Investment, der havde adresse i skattelyet Luxemburg, købte 19 procent af aktierne i Dong af staten til en værdi af otte milliarder kroner. Kapitalinskuddet skete til en værdisætning af Dong på 31 milliarder kroner. Goldman Sachs fik en plads samt to observatører i bestyrelsen samt vetoret, hvis de øvrige aktionærer – det ville først og fremmest sige den danske stat, som stadig havde 51 procent af aktierne – skulle ønske at skifte strategi eller ledelse. Aftalen indeholdt desuden en lovning på, at staten ville tilbagekøbe aktierne med renter, hvis den planlagte børsnotering af Dong ikke blev til noget.

Folketingets Finansudvalg skulle godkende aftalen ved at tilslutte sig et såkaldt aktstykke senest den 30. januar. Inden da havde der rejst sig en omfattende kritik af aftalen, en kritik, der rakte bredt og langt ind i regeringens egne rækker hos Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti. For venstre side af det politiske spektrum stod Goldman Sachs som sindbilledet på den type kapitalistiske foretagender, som gennem kortsigtede spekulationer havde forårsaget den økonomiske krise. Sådan nogle skulle den danske stat ikke enterere med. Slet ikke, når det drejede sig om den langsigtede energipolitik og sikring af energiforsyningsinfrastruktur. Lidt usædvanligt for tidligere statsministre brød Poul

Nyrup Rasmussen den kutyme der ellers er om, at de ikke offentligt blander sig direkte i konfliktfyldte politiske sager. Han karakteriserede den 23. januar salget som intet mindre end en katastrofe for Danmark. Det ville koste det danske samfund mange milliarder kroner, fordi det skete på et dårligt tidspunkt til en alt for dårlig pris til et anløbet selskab, der ville få vetoret for alle strategiske beslutninger. Folketinget burde forhindre salget, hvilket ifølge Poul Nyrup Rasmussen var fuldt lovligt, fordi Goldman Sachs selv havde accepteret, at handlen var betinget af en politisk godkendelse.

Finansminister Bjarne Corydon fastholdt, at staten havde indgået den bedste aftale, den kunne få set fra skatteyderens synspunkt, og den havde oven i købet politiske aftaler om, at den vitale energiinfrastruktur i Danmark skulle bevares i offentligt eje til evig tid.

Den 25. januar fremsatte formændene for fire fagforbund, som alle sad i bestyrelsen for fire store pensionsselskaber, via et offentligt brev et alternativt dansk forhandlingstilbud til finansministeren. Fagbosserne blev imidlertid undsaet af flere af pensionsselskabernes bestyrelser og direktører, da de ikke havde rygdækning til at tilbyde at investere så stort et milliardbeløb. Efter finansministerens vurdering var der derfor ikke tale om et seriøst tilbud, men snarere om en politisk markering

Venstre, De Konservative og Liberal Alliance støttede fortsat aftalen med Goldman Sachs. Enhedslisten stillede forslag om at tage en timeout og stille aftalen på standby, mens Dansk Folkeparti, der var en del af energiforliget, opfordrede regeringen til at genoverveje aftalen og til at fjerne hemmeligholdelsen af hele processen for dermed at give Finansudvalgets medlemmer mulighed for i al fortrolighed at vurdere, om det vitterlig var det bedste bud, der var kommet fra Goldman Sachs. Ifølge finansministeren var hemmeligholdelsen vigtig for at forhindre læk af for-

retningsmæssigt følsomme oplysninger og dermed på sigt stille den danske stat dårligere i lignende forhandlinger med fremtidige investorer. Efter pres fra Folketingets formand Mogens Lykketoft indvilgede finansministeren imidlertid den 27. januar i, at Finansudvalgets medlemmer i fortrolighed fik aftalen til gennemlæsning. Finansudvalgets endelig behandling af aktstykket var fortsat den 30. januar.

Socialistisk Folkepartis ledelse støttede fortsat aftalen, men den ophobede utilfredshed med regeringens politik, med de kameler, partiet havde måttet sluge, og med en generelt usikker partiformand kondenserede sig nu i modstanden mod aftalen med Goldman Sachs. Debatten i partiet havde efterhånden udviklet sig til spørgsmål om partiets forbliven i regeringen eller ej. Det var skæbnens ironi, at den selvsamme dag, hvor der blev afholdt afskedsreception for Villy Søvndal, hvor alle talere fremhævede hans indsats med at realisere det mangeårige projekt med at bringe Socialistisk Folkeparti ind i regeringen, afholdt partiet et ophedet møde i folketingsgruppen, hvor næsten halvdelen af gruppen mente, at partiet skulle træde ud af regeringen.

På et krisemøde den 29. januar om aftenen mellem landsledelsen, partiorganisationens øverste organ, og folketingsgruppen satte Annette Vilhelmsen efter en ilter debat hårdt mod hårdt. En kampafstemning resulterede i, at 10 ud af 19 af landsledelsens medlemmer stemte for hendes linje, som betød, at folketingsgruppen næste dag skulle stemme imod Enhedslistens beslutningsforslag om at aflyse Dong-handlen og senere på dagen godkende aktstykket i Finansudvalget. På den baggrund valgte partiets politiske ordfører og finanslovsordfører Lisbeth Bech Poulsen at forlade sine poster. Hun ville ikke underskrive aftalen. Også partiets næstformand Peter Westermann og gruppeformanden Karina Lorentzen trådte tilbage. Mødedeltagerne forlod mødet

enkeltvis med få minutters mellemrum, og de kunne derfor ikke undgå mere eller mindre sammenhængende at svare på pressens nærgående spørgsmål. Det enkle spørgsmål, om Socialistisk Folkeparti også var at finde i regeringen dagen efter, var der imidlertid ingen, der kunne eller ville svare klart på. Partiets dybe krise blev stillet åbenlyst til skue på direkte TV midt om natten.

Få timer senere mødtes folketingsgruppen den 30. januar til endnu et krisemøde. Her stod det hurtigt klart, at Annette Vilhelmsen ikke kunne garantere, at hele folketingsgruppen, som forlangt af de to andre regeringspartier, ville stemme for aftalen. Derfor var der ikke andet at gøre end at træde tilbage som formand og at meddele statsminister Helle Thorning-Schmidt, at Socialistisk Folkeparti forlod regeringen. Det forhindrede dog ikke partiets nyudnævnte finanslovsordfører Sten Gade i senere samme dag at underskrive aktstykket i Finansudvalget. Dermed var den sag afgjort, og afgjort var det også, at Socialistisk Folkeparti ikke ville være at finde i en regering i en rum tid fremover.

Det var kun sket én gang tidligere, at et parti forlod regeringen, uden at det skete som en direkte konsekvens af et nyvalg til Folketinget, eller at det ikke udløste et folketingsvalg. Det var i december 1996, da Centrum-Demokraterne forlod regeringssamarbejdet med Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre med den begrundelse, at Socialistisk Folkeparti havde fået for meget indflydelse på regeringens politik. Nu forlod Socialistisk Folkeparti regeringssamarbejdet med den modsatte begrundelse. Da både Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti fortsat støttede Helle Thorning-Schmidt som statsminister, var der ikke et flertal i Folketinget imod, at hun, hvis hun ville, kunne danne en ny regering uden først at afholde en dronningerunde eller udskrive nyvalg til Folketinget. De borgerlige oppositionspartier havde ikke offentligt stillet krav om nogen af delene.

Den 3. februar blev regeringen Helle Thorning-Schmidt II bestående af Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre udnævnt (se tabel 1). Selvom statsministeren præsenterede regeringen med ordene »en ny start for en ny regering« og »flere job og bedre velfærd«, var der ikke udarbejdet et nyt regeringsgrundlag. Det var nu den mest afprøvede regeringskonstellation i Danmark, der nu skulle søge at realisere det allerede kendte grundlag i den resterende del af valgperioden. På den ene side ville det måske være lettere, al den stund det interne samarbejde i regeringen ville være mere harmonisk uden Socialistisk Folkeparti. På den anden side havde Socialistisk Folkeparti et opsøgt behov for profilering, og på netop den baggrund måtte regeringen nok imødesee, at de borgerlige oppositionspartier nu ville tage sig godt betalt for at indgå forlig med regeringen.

Socialistisk Folkeparti var havnet i en situation, der nærmede sig en nedsmeltning. To tidligere ministre forlod partiet. Ida Auken meldte sig ind i Det Radikale Venstre og Astrid Krag i Socialdemokraterne. Det samme gjorde tidligere gruppeformand Ole Sohn, som havde arbejdet tæt sammen med Villy Søvndal for at omdanne partiet til et regeringsparti. Dertil skal lægges de ikke så få, der efter Annette Vilhelmsens valg som formand efter kampvalget i 2012 allerede havde forladt partiet. Folketingsgruppen var dermed reduceret til 12 medlemmer, samme antal som Enhedslisten. Desuden havde meningsmålingerne vist et alarmerende fald fra valgresultatets ni procent til en tilslutning på blot tre til fire procent.

Der skulle vælges en ny partiformand. I den givne situation var der mange SF'ere, der mente, at det var vigtigt, at der skete en hurtig afklaring om en kandidat, som alle kunne samles om. Den fremherskende holdning var, at partiet simpelthen ikke kunne holde til, at de traditionelle uenigheder mellem de forskellige fløje i partiet kom til at dominere processen. Endnu et opslidende kampvalg

burde undgås. Mulighederne for, at det kunne ske, øgedes, da to kandidater, der var bragt i spil, Trine Pertou Mach og Jonas Dahl, meddelte, at de ikke stillede op. De skarpe skel mellem fløjene udviskedes.

Da partiet holdt det ekstraordinære landsmøde 1.-2. marts, var der kun én kandidat: Pia Olsen Dyhr. For første gang i partiets historie blev dets formand valgt uden kampafstemning. En regulær kåring, som siger lidt om, hvor alvorlig krisen blev opfattet i partiet. Den nye formand stod efter landsmødet stærkt med et meget klart flertal i den nyvalgte landsledelse og to nyvalgte næstformænd bag sig. Der var en klar tilslutning til, at partiet skulle være et indflydelsesparti, der gerne ville i regering igen, såfremt det fik flere mandater, og Socialdemokraterne blev mere venstreorienterede, betingelser, der nok mere var fremsat for at berolige nogle af de delegerede, end de var funderet på realisme.

Et tema, der fyldte en del i de første måneder af 2014, var den såkaldte velfærdsturisme, altså det forhold at arbejdstagere fra de andre EU-lande, først og fremmest fra Østeuropa, kom til Danmark for kunne få udbetalt velfærdsydelse, når de påtog sig et arbejde. VK-regeringen og Dansk Folkeparti havde i november 2010 som en del af finanslovsaftalen på et mildt sagt stærkt tvivlsomt juridisk grundlag indført et toårigt optjeningsprincip, som skulle sikre, at EU-borgere havde en reel tilknytning til Danmark før de kunne få sociale ydelser som for eksempel børnecheck. I april 2013 modtog regeringen da også en henstilling fra EU-kommissionen, der underkendte dette optjeningsprincip, med henvisning til den EU-forordning, der regulerede vandrende arbejdstageres ret til velfærdsydelse i EU. Regeringen opgav derfor at kræve to års arbejde eller ophold i Danmark, før EU-borgerne kunne få børnecheck. EU-ret havde forrang frem for dansk ret.

Lige præcis det var der mange, der fandt urimeligt og forkert og et eksempel på, at EU-

havde for stor magt over nationale anliggender. Derfor fremsatte de Konservative i marts et beslutningsforslag, der pålagde regeringen at administrere efter dansk lov og dermed genindføre det toårige optjeningsprincip. Afstemningen om forslaget den 8. maj viste, at de borgerlige partier plus Enhedslisten, i alt 58, havde stemt for og 49 imod. Regeringen var ganske usædvanligt kommet i mindretal, men da der var tale om et beslutningsforslag og ikke et lovforslag, var regeringen ikke statsretligt forpligtet til at følge resultatet, hvad den da heller ikke gjorde. Afstemningen fik ikke parlamentariske konsekvenser for regeringen, da Enhedslisten ikke ville være med til at vælte den på det spørgsmål. Regeringen var blevet ydmyget og Venstre og de Konservative havde stemt for noget, som de næppe selv ville have foreslået, hvis det var dem, der havde haft regeringsmagten.

Det var blandt andet på den baggrund, at der den 25. maj blev afholdt valg til Europaparlamentet og samtidig en folkeafstemning om Patentdomstolen. Det, som vælgerne skulle tage stilling til ved folkeafstemningen, var indførelsen af et enhedspatent, der gjaldt i 25 EU-lande, frem for som hidtil at der skulle udtages patent i hvert enkelt land. Muligheden for nationale patenter blev opretholdt, men hensigten med enhedspatentet var at gøre det billigere og administrativt enklere for virksomhederne at få et geografisk bredt dækkende patent. Hvis der opstod strid om et enhedspatent, skulle den afgøres af Patentdomstolen, hvis afgørelse ville gælde i alle tilknyttede lande. Heri lå suverænitetsafgivelsen, og derfor var det nødvendigt med en folkeafstemning. Fagbevægelsen og erhvervslivets organisationer anbefalede et fuldtone ja, men om nogen stærk og engageret folkelig debat om lige netop det spørgsmål, blev der ikke tale. Afstemningsresultatet viste, at med 62,5 procent af de afgivne stemmer, der stemte ja, var resultatet næsten på linje med det hidtil største ja til en dansk suverænitetsafgivelse, nemlig de 63,4 procent i 1972.

At tolke dette klare resultat som udtryk for en meget positiv holdning til EU, endsiges en positiv stemning for afskaffelsen af de danske forbehold, var fejlagtigt. Det viste grundtemaet i valgkampen op til valget til Europaparlamentet og ikke mindst valgresultatet. Ganske vist handlede det ikke, som det havde gjort for ét til to årtier siden, om et spørgsmål for eller imod EU som sådan, men alene om, hvor meget eller hvor lidt EU skulle bestemme i de enkelte nationalstater. Partiernes i forvejen kendte grundholdning blev gentaget, men nu med en toning af, at EU på visse områder bestemte for meget. Det gjaldt især spørgsmålet om, hvorvidt det skulle være EU eller Folketinget, der skulle bestemme, således som det var kommet klart frem i debatten om, hvem der skulle kunne modtage danske velfærdsydelse. Dansk Folkeparti agiterede stærkt for, at Danmark fik et velfærdsforbehold gående ud på, at det alene var Folketinget og ikke EU, der skulle bestemme, hvem der kunne få danske velfærdsydelser og på hvilke betingelser. De EU-positive partier afviste det med varierende styrke, klare statsminister Helle Thorning-Schmidt og Det Radikale Venstre, da det ifølge dem ville være det samme som at melde Danmark ud af EU og dermed miste fordelene ved det indre marked.

Den konsekvens afviste Dansk Folkepartis spidskandidat Morten Messerschmidt pure, og valgresultatet (se tabel 2) viste tydeligt, at han med slogannet »Mere Danmark, mindre EU« havde læst stemningen i brede kredse af befolkningen bedre end de andre partier. For første gang blev Dansk Folkeparti nemlig det største parti ved et landsdækkende valg med en tilslutning på hele 26,6 procent og en mandatfremgang fra to til fire. Valget blev også en personlig triumf for ham, da han med 465.758 personlige stemmer slog Poul Nyrup Rasmussens ti år gamle rekord på 407.966. Den radikale Morten Helveg Petersen gjorde comeback om parlamentariker på et fuldtone EU-positivt program, mens de andre

EU-positive partier – på linje med hvad der skete i de andre EU-lande, hvor de nationale strømninger havde medvind – alle led nederlag. Størst var det for Venstre, som med 16,7 procent ikke havde haft en så lav tilslutning siden 1984. En væsentlig del af forklaringen var ifølge partiformand Lars Løkke Rasmussens egen vurdering den nye bilagssag, han var havnet i.

Den 13. maj havde Ekstra Bladet nemlig afsløret, at Venstre havde betalt 152.000 kroner for tøj til Lars Løkke Rasmussen, mens han var statsminister. Venstres forklaring var, at tøjet var købt til brug for blandt andet kampagnefotos, og at han havde betalt det tilbage til Venstre, som han havde beholdt til privat brug. Hverken Venstre eller han selv ville oplyse, hvor meget han havde tilbagebetalt. Dermed kunne det ikke afgøres, hvor meget han havde fået foræret, og dermed heller ikke, hvor meget der eventuelt skulle betales skat af. Det kom også frem, at partiet havde betalt en flybillet for hans kone og søn og for ekstrarengøring af hotelværelser, hvor han havde røget.

For tredje gang var Lars Løkke Rasmussen havnet i en bilagssag. Første gang var i 2008, hvor det kom frem, at han i sin tid som amtsborgmester og minister havde brugt offentlige midler til privatforbrug. Anden gang var i 2013, hvor han først efter hårdt pres offentliggjorde bilag, der dokumenterede hans ekstravagante forbrug til flyrejser m.m. som formand for GGGI – en organisation, der modtog danske ulandsmidler – samt betaling af flyrejse for hans datter til Rio de Janeiro.

Et gammelt mundheld lyder, at første gang er ingen gang, anden gang er begyndelsen til en vane. Derfor havde Venstres forretningsudvalg i 2013 tydeligt tilkendegivet over for formanden, at hvis der kom flere bilagssager, kunne man i partiet ikke længere have tillid til ham som formand. Situationen var med andre ord meget alvorlig ikke kun for Lars

Løkke Rasmussen selv, men også for partiet. Og sagen udviklede sig. Pressen lod den ikke dø. Tværtimod bragte den udtalelser fra et større og større antal af partiets tillidsfolk om svigtende tillid til formand og krav om, at alle bilag omgående blev lagt frem. Den bragte meningsmålinger, der bestemt ikke gik Venstres vej, og som viste, at vælgerne havde større tillid til statsminister Helle Thorning-Schmidt end til Lars Løkke Rasmussen.

Ledende venstrepolitikere havde af hensyn til den igangværende valgkamp forud for Europaparlamentsvalget valgt at være tilbageholdende med udtalelser til pressen. Da valget var afholdt, bortfaldt det hensyn, og da resultatet oven i købet resulterede i en stor tilbagegang for Venstre, blev der åbnet for sluserne. Flere og flere lokale foreninger og hele kommuneforeninger krævede nu direkte formands afgang, mest markant i Viborg Kommune, traditionelt venstreland, med den just genvalgte europaparlamentariker Jens Rohde i spidsen.

Presset fra baglandet og valgnederlaget førte til, at partiets godt 132 mand store hovedbestyrelse blev indkaldt til møde den 3. juni for at få en redegørelse fra formand og partisekretær og få afklaret omfanget af opbakningen eller manglen på samme til formanden. En heftig telefonaktivitet gik i gang fra begge lejre for at afklare det og for at vinde tvivlere over på deres side. Hver lejr beskyldte den anden for at puste deres tal op. Usikkerheden var stor, da tirsdag den 3. juni oprandt. Om formiddagen havde 10 af folketingsgruppens medlemmer offentligt trukket deres støtte til Lars Løkke Rasmussen, dels efter pres fra deres respektive baglande, del fordi de ikke troede på, at Venstre kunne genvinde regeringsmagten med ham som statsministerkandidat. Det var en ganske dramatisk udvikling og en helt usædvanlig og alvorlig situation for Venstre.

Flere medier med Politiken i spidsen mente at vide, at Lars Løkke Rasmussen senere på aftenen ville trække sig som formand. Det

forlød også på rygtebørsen, at Lars Løkke Rasmussen ville pege på den i venstrekredse stadig meget populære tidligere forsvarsminister Søren Gade som ny partiformand. Talte rygterne sandt, var der dermed udsigt til et kampvalg mellem ham og den siddende næstformand Kristian Jensen, et kampvalg, som Kristian Jensen ikke på forhånd kunne være sikker på at vinde. Lige inden en afstemning, der skulle vise, om der, som reglerne krævede, var mindst 1/3 af de delegerede, der støttede et forslag fra Venstre i Viborg om, at der skulle indkaldes til et ekstraordinært landsmøde for at vælge ny partiformand, bad Lars Løkke Rasmussen om en pause.

Han, Kristian Jensen og partisekretær Claus Richter gik i enerum, og efter blot 10 minutter blev mødet genoptaget. Nu bad Kristian Jensen Viborg om at trække deres forslag. Han begrunde det med, at et kampvalg ville udløse et opslidende valg, der risikerede at splitte partiet i lang tid fremover. Han henviste i den forbindelse til, hvorledes det var gået Socialdemokraterne efter deres formandsopgør i 1992. Forslaget blev trukket tilbage, og afstemningen aflyst. Lars Løkke Rasmussen var fortsat formand for Venstre og det, ifølge hans kritikere, som et resultat af, at en sensationslysten og ukritisk presse via anonyme kilder havde ladet sig bruge i et veltillægt spin. Hvorom alting end er, så havde hele forløbet afdækket en splittelse i partiet, der ikke havde været gavnlige og ej heller ville være det i et godt stykke tid fremover. For som det siges på Christiansborg, at dér bæres der ikke nag, men man er gode til at huske navne.

Enhedslisten blev dannet i 1989, da Venstre-socialisterne, Socialistisk Arbejderparti og Danmarks Kommunistiske Parti besluttede at gå til valg på en fælles liste. Partiet havde siden dets første indvalg i Folketinget i 1994 på nær i enkelte situationer været uden betydning for flertalsdannelsen. Det var nu ændret fundamentalt, og derfor var interessen i offentligheden for, hvad partiet rent programmatisk

stod for, steget. Internt i partiet var der efterhånden flere, der mente, at det gamle principprogram med dets tunge indforståede marxistiske sprogbrug, ønske om en revolution, krav om afskaffelse af den private ejendomsret til produktionsmidlerne, politiets og militæres opløsning mv. trængte til en opdatering.

Efter mere end to års forberedelse og syv timers heftig debat på det 25. årsmøde blev det nye principprogram vedtaget den 17. maj. Heri hedder det om revolutionen, at den består i, at kapitalismen erstattes af et socialistisk demokrati ved at et flertal i befolkningen via folkeafstemninger og frie valg tager magten over samfundets økonomiske centre. På samme måde kan et flertal rulle det socialistiske samfund tilbage. Partiet er imod kapitalismen, fordi den kapitalistiske økonomi grundlæggende er udemokratisk, skaber ulighed og utryghed og ødelægger det økologiske grundlag på kloden. Derfor skal den erstattes af en socialistisk økonomi. Det hedder videre, at et reelt demokratisk samfundssystem forudsætter grundlæggende ændringer i ejendomsretten over produktionsmidlerne. Derfor skal offentlige myndigheder, medarbejdere, lokalsamfund og andre sammenslutninger af mennesker eje virksomheder. Det er afgørende, at samfundsbærende sektorer ejes og kontrolleres af fællesskabet. Endelig skal Danmark ud af NATO og EU, kongehuset nedlægges, og også militæret skal nedlægges og erstattes med en mindre organisation. Danmark havde stadig et marxistisk funderet parti, men i en noget mere moderat udgave målt i forhold til 1970'ernes bastante revolutionære retorik.

Halvåret sluttede med, at regeringen indgik to større forlig. Den 17. juni indgik den en aftale med Venstre om en vækstpakke indeholdende mere end 90 initiativer. Væsentligst var en lempelse af PSO-afgiften med 13 milliarder kroner og bortfald af forsyningsikkerhedsafgiften, også kaldes brændeafgiften. Finansieringen skete blandt andet ved

at hæve bundskatten med 0,28 procentpoint. Det var det modsatte af, hvad Venstre gennem nogen tid havde plæderet for, og da det ikke var lykkedes at bevare boligjobordningen eller at aftale en lovændring, der gav landmændene mulighed for at producere tusindvis af flere svin blev aftalen mødt med kritik internt i Venstre. Anonyme – forstås – kritikere mente, at der var tale om afmagt, at Venstre derfor bare skulle med i aftalen uanset hvad, og at det var en konsekvens af at have en vingeskudt formand.

Den 25.6. indgik den en aftale med Enhedslisten og Socialistisk Folkeparti om en række grønne tiltag herunder en grøn investeringsfond på to milliarder kroner. En sådan fond var faktisk allerede aftalt i forbindelse med finanslovsforhandlingerne i 2013, men da de kuldsejlede, blev den ikke til noget. Fonden skulle udlåne penge til grønne investeringer i blandt andet nyt produktionsanlæg, opvarmning, ventilation og belysning. Pensionskasserne skulle indskyde kapital mod garanti fra staten for rente og indskud. Private virksomheder, almene boligforeninger og offentlige institutioner m.fl. kunne søge om lån og stillede selv med et beløb svarende til lånet. Ud over at sænke forureningen skulle fonden også være med til at skabe nye arbejdspladser.

Med Socialistisk Folkepartis dybe krise og udtræden af regeringen, med kåringen af ny partiformand af bar skræk for konsekvenserne af et kampvalg, med en SR-regering, der kom i mindretal, fordi den ikke ville imødekomme et krav fra oppositionen om at bryde EU-regler, men blev siddende alligevel, fordi Enhedslisten ikke ville vælte den, med et europaparlamentsvalg der klart styrkede den EU-skeptiske linje, med endnu en bilagssag for Lars Løkke Rasmussen, som splittede partiet og var på nippet til at koste ham formandsposten hørte halvåret så afgjort til et af de mere begivenhedsrige og spektakulære. Grundlæggende var den parlamentariske situation dog ikke ændret. SR-regeringen

måtte, som det også havde været tilfældet for S-R-SF-regeringen, fortsat krydse sig frem og indgå forlig med begge sider i Folketinget.

Så i hvert fald det punkt i regeringsgrundlaget, der handlede om det brede samarbejde, var lykkedes.

*Tabel 1. Regeringen Helle Thorning-Schmidt II. 3. februar 2014*

Statsminister Helle Thorning-Schmidt (S)
Økonomi- og indenrigsminister Margrethe Vestager (RV)
Finansminister Bjarne Fog Corydon (S)
Udenrigsminister Martin Lidegaard (RV)
Skatteminister Morten Østergaard Kristensen (RV)
Beskæftigelsesminister Mette Frederiksen (S)
Justitsminister Karen Angelo Hækkerup (S)
Uddannelses- og forskningsminister Sofie Carsten Nielsen (RV)
Kulturminister og kirkeminister Marianne Jelved (RV)
Minister for by, bolig og landdistrikter og minister for nordisk samarbejde Carsten Mogens Hansen (S)
Undervisningsminister Christine Edda Antorini (S)
Minister for sundhed og forebyggelse Nick Hækkerup (S)
Forsvarsminister Nicolai Halby Wammen (S)
Minister for børn, ligestilling, integration og sociale forhold Manu Sareen (RV)
Erhvervs- og vækstminister Henrik Martin Sass Larsen (S)
Klima-, energi- og bygningsminister Rasmus Helveg Petersen (RV)
Minister for fødevarer, landbrug og fiskeri Dan Jørgensen (S)
Handels- og udviklingsminister Mogens Jensen (S)
Transportminister Magnus Heunicke (S)
Miljøminister Kirsten Brosbøl (S)

*Tabel 2. Europaparlamentsvalg 1984-2014. Partiernes relative stemmefordeling. Mandattal i parentes*

	1984	1989	1994	1999	2004	2009	2014
S	19,5 (3)	23,3 (4)	15,8 (3)	16,5 (3)	32,6 (5)	21,5 (4)	19,1 (3)
RV	3,1 (0)	2,8 (0)	8,5 (1)	9,1 (1)	6,4 (1)	4,3 (0)	6,5 (1)
KF	20,8 (4)	13,3 (2)	17,7 (3)	8,5 (1)	11,3 (1)	12,7 (1)	9,1 (1)
CD	6,6 (1)	8,0 (2)	0,9 (0)	3,5 (0)	-	-	-
SF	9,2 (2)	9,1 (1)	8,6 (1)	7,1 (1)	7,9 (1)	15,9 (2)	10,9 (1)
JuniBev.		(3)*	15,2 (2)	16,1 (3)	9,1 (1)	2,4 (0)	-
Folkebev.	20,8 (4)	18,9 (4/1)*	10,3 (2)	7,3 (1)	5,2 (1)	7,2 (1)	8,1 (1)
DF				5,8 (1)	6,8 (1)	15,3 (2)	26,6 (4)
KRF/KD	2,8 (0)	2,7 (0)	1,1 (0)	2,0 (0)	1,3 (0)	-	-
V	12,4 (2)	16,3 (3)	18,9 (4)	23,4 (5)	19,4 (3)	20,2 (3)	16,7 (2)
FRP	3,5 (0)	5,3 (0)	2,9 (0)	0,7 (0)	-	-	-
LA						0,6 (0)	2,9 (0)
Valgdeltagelse	52,4	46,2	52,9	50,5	47,9	59,5	56,3

\* Tre fra Folkebevægelsen skiftede i valgperioden til at repræsentere JuniBevægelsen.

Kilde: Den officielle valgstatistik fra Danmarks Statistik.

# Abstracts

## **Crisis Diplomacy**

Martin Marcussen, professor,  
Department of Political Science,  
University of Copenhagen,  
mm@ifs.ku.dk

It is not possible to identify one single and unifying definition of the term crisis diplomacy. A study of the functions and organization of diplomacy today results in three supplementary definitions of the term. Together they can provide us with a unique insight into the scope conditions of modern diplomacy and foreign services. Thus, crisis diplomacy can be defined as 'diplomacy in crisis', as 'diplomatic crisis management' and as 'hardship diplomacy'. In this special issue all three definitions are being called upon.

## **Consular services and crisis diplomacy in the Danish Foreign Service – from minus to plus**

Ole Egberg Mikkelsen, ambassador,  
under-secretary for consular affairs  
and public diplomacy,  
olemik@um.dk

The Tsunami in Southeast Asia in 2004 and

the subsequent critical evaluation of the crisis response became a crucial turning point for the Danish Foreign Service. Prior to the Tsunami, the consular field was a relatively un-noticed part of the Foreign Service, in line with the classical description of the consular service as 'the Cinderella service'. In the aftermath of the Tsunami, the Consular Services department of the Danish Foreign Service developed into an effective emergency response organization with a focus on crisis management, communication and robust external partnerships, as demonstrated by the successful evacuation of almost 6000 Danish nationals from Lebanon in July 2006. The experience from the Tsunami-operation suggests that classic bureaucracies are not particularly suited to handle an extensive consular crisis. That the evacuation from Lebanon two years later was a clear success is mainly attributable to the introduction by the Danish Foreign Ministry of organizational and managerial elements from the typical emergency response organization including extensive delegation of decision-making power to operational managers. This has since formed the basis for crisis management in the consular field and has become a part of a new organizational identity that broadens the public perception traditional understanding of the main tasks of the Danish Foreign Service. This de-

velopment has made Danish diplomacy more diverse.

### **News media-logic and crisis diplomacy**

Mark Blach-Ørsten, professor (mso),  
Department for Communication,  
University of Roskilde,  
oersten@ruc.dk

Previous research in mass media and diplomacy has pointed in many different directions, but a shared point of interest has been trying to explore the link between news media coverage and public opinion in relation to important topics both domestic and international. Based on modern mediatization theory, this article focuses on how the political institutions of society are affected by the news media and their logic, and specifically how these developments affect two of the different types of crisis diplomacy that are the focus of this special issue: Crisis diplomacy understood as ‘diplomacy in crisis’ and crisis diplomacy, understood as ‘international crisis management’.

### **Diplomacy and the Arab Spring**

Rolf M H P Holmboe,  
Fellow at The Canadian Global Affairs  
Institute, Ottawa, Canada,  
rolhol@gmail.com

The Arab Spring in 2011 was only the beginning of a longer period of change in the Middle East and North Africa. The regimes are caught between massive challenges and reduced opportunities and without a major change of politics and policies, the region seems destined to continued political, economic and social stalemate with ensuing instability, increasing tensions and radicalisation as well as the risk of new revolutionary changes and regional power struggle. In this con-

text, diplomats are required to handle a much broader field of tasks in a highly politicized context, to understand and act within a much broader field of interests and actors and to operate under more difficult working and security conditions in a highly unstable region.

### **Diplomacy and the early conflict intervention**

Anders Tang Friborg,  
Danish Representative Ramallah,  
Danish Ministry of Foreign Affairs,  
andfri@um.dk

The aim is to give a sense of the reality facing diplomats in the early phases, when the international community decides to intervene in fragile states. The main focus is on Afghanistan immediately after the fall of the Taliban regime, but combined with lessons learned from especially Iraq and Libya as well. There are basic practical challenges when struggling to get operational. At a more strategic level the article examines, how the design of international operations is influenced by previous experiences and the amount of resources available – and what concrete dilemmas decision-makers are facing, often under significant time pressure. This includes reference to the so-called Brahimi-report from 2000 regarding future UN peace-keeping operations. It is important to learn from previous experiences, but one must reflect and respect the specific context in which decisions were made at the time. Denmark has gained significant experience from engagements in fragile states over the last decades, and the article highlights some of the particular Danish competencies, including civil-military cooperation, innovative aid approaches and early involvement of commercial actors.

### **Diplomacy behind barbed wires and in armoured vehicles. A case study from Afghanistan and Pakistan**

Jesper Møller Sørensen,  
Political Director,  
Ministry of Foreign Affairs,  
jessor@um.dk

Today, Danish diplomats are being posted to hardship missions, where conditions are significantly different than on normal missions. Part of the daily work takes place behind barbed wire, concrete walls, in armoured vehicles, and surrounded by body guards. However, despite the differences in environment and working methods, the goal and the work itself is very similar to that of normal missions. Establishing a relevant network is key. The difficult environment forces hardship diplomats to be innovative and creative. Public Diplomacy – and especially social media – can be a shortcut to communicate with the local population, which one does not otherwise have access to. Support to Danish companies, which see significant commercial opportunities despite the challenges, is also taking up more time. The Danish Foreign Service has been forced to adapt to such new tasks. It has undergone a professionalization, and it has shown innovation and adaptability. For this reason, the Foreign Service is today better prepared to send diplomats out on hardship missions.

### **The United Nations: An organization with crisis management in its DNA**

Carsten Staur,  
Danish ambassador to the UN in Genève,  
Ministry of Foreign Affairs,  
carsta@um.dk

The United Nations was created in 1945 as a collective security system in order to avoid a repetition of the horrors of the Second World War. Crisis management – preventing, limi-

ting, solving and generally dealing with armed conflicts – is in its DNA and it has been fairly successful in doing so. In the 1950's the Security Council developed peacekeeping missions to monitor peace agreements (Suez 1956). After the Cold War – and failures in Rwanda and Srebrenica – UN peace keeping has become much more robust and the mandates have expanded, linking up to peace building in fragile states. But 'crisis management' means more to the UN than armed conflicts. Climate Change, migration – partly due also to climate change – and pandemics like SARS or Ebola are growing risk factors which threaten to destabilize many countries over the coming decades. The UN plays a key role in preventing such increases in global crisis levels.

### **The Illusion of Nation Branding and Investment Promotion**

Julien Kosloff,  
Department of Political Science,  
University of Copenhagen,  
julien\_kosloff@hotmail.com

In this article it is argued that investment promotion agencies' marketing efforts and nation branding activities do not influence international companies' investment decisions. Rather, what matters for a company looking to make an investment abroad is a set of very specific investment factors: resource seeking, market seeking, non-marketable asset seeking and finally political framework conditions that influence the company's incentive structure. It is therefore necessary to revise the way in which we see and understand the work of investment promotion agencies. From being primarily sales driven marketing organizations, they should instead focus their efforts on helping the company establish their business after they have made their investment decision. As such, their role should be that of a facilitator, and not of a country promoter, making the company's way in to a new market as smooth as possible.