

Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomatiet opstår

Diplomatibegrebet har et andet indhold og funktion end tidligere. Det har udviklet sig med tiden. Efter Anden Verdenskrig og især inden for de sidste tyve år er diplomatiet sivet ud af Udenrigsministeriet i alle mulige retninger. Det betyder imidlertid ikke at Udenrigsministeriet nu er overflødig. Der er opstået et hybriddiplomati, der giver Udenrigsministeriet mere end rigeligt at beskæftige sig med. Problemet har imidlertid været at få kommunikeret disse nye og vigtige funktioner ud i en metafortælling, der kan legitimere ministeriet i Danmark og beskytte det fra besparelser på dets driftsbudget, der, hvis de fortsætter som hidtil, muligvis kan få konsekvenser for varetagelsen af danske interesser i udlandet.



MARTIN MARCUSSEN

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

Diplomati som begreb og praksis er under forandring. En klassisk og meget anvendt definition af begrebet siger, at diplomati essentielt vedrører forhandlinger mellem suveræne stater om grundlæggende interesser (Nicolson, 1950: 15). Det er imidlertid kun en meget lille del af et lands eksterne relationer, der reelt kan indfanges af denne definition. Det er også kun en meget lille del af den aktivitet, der varetages af Udenrigsministeriets medarbejdere, der kan betegnes med denne definition.¹

En relevant analyse af et lands eksterne relationer må derfor formulere et noget bredere diplomatibegreb. Der må indgå flere aktiviteter end suveræne forhandlinger (Wilson, 1989: 359) og der må inkluderes flere aktører end lige netop dem, der er ansat i Udenrigsministeriet. Det er ikke underligt, at den klassiske definition af diplomati ikke længere er relevant i en analyse af et moderne samfunds multiple og mange-dimensionelle eksterne relationer. Ligesom alle mulige andre begreber, der anvendes i studiet af vore samfund – magt og demokrati eksempelvis – indholdsudfyldes begreberne, i takt med at samfundet udvikles. Begreber, der ikke udvikles, dør hen som irrelevante.

I den danske grundlovs §19 fastslås eksempelvis, at det er Kongen, der handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Der er imidlertid ikke nogen i Danmark, der vittelig tror på, at kongehuset er den mest centrale aktør i en analyse af Dan-

marks eksterne relationer. Udenrigsministeriet blev så småt etableret fra 1770. Gradvist er det blevet større og mægtigere og har fået inkluderet stadig flere aktiviteter og aktører under overskriften diplomati (Fischer og Svenningsen, 1970; Kjøl-sen og Sjøqvist, 1970). Men det stopper ikke her. Diplomati har, især siden afslutningen af anden verdenskrig og med en voldsom acceleration med den europæiske integrationsproces og ikke mindst afslutningen af den kolde krig, diffunderet ud af Udenrigsministeriet i mange forskellige retninger.

Formålet med denne artikel er at beskrive og eksemplificere diplomatiets fragmentering og diffusion og på samme tid illustre, at denne udvikling i særligt grad er blevet fremskyndet siden afslutningen af anden verdenskrig med særlig tryk på de sidste tyve år. Det konkluderes samtidig, at diplomatiets fragmentering ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at Danmarks samlede udenrigspolitik halter. Tværtimod er der flere ting, som peger i retning af, at intern og eksternt koordinering, bredt samarbejde og strategisk fokus har vist sig at udgøre et yderst effektivt hybriddiplomati.

Diplomatiets fragmentering

Før første verdenskrig og måske også i alle mellemkrigsårene blev udenrigspolitikken retning og indhold i det store og hele fastlagt af regeringen. Udenrigsministeriet var i sin tid sat i verden for at varetage såkaldte »suveræne transaktioner«

NOTE 1 Tak til Anders Wivel, Mikkel Vedby Rasmussen og Mads Dagnis Jensen for skarpe og præcise kommentarer til tidligere udkast.

(Williamson, 1999: 321), og det var bestemt ikke meningen, at lige præcis sådanne transaktioner, som jo i realiteten vedrører statens og nationens overlevelse, sikkerhed og velfærd, kunne overlades til hvem som helst, og da slet ikke de folkevalgte, medierne eller befolkningen. Den udenrigspolitiske linje blev lagt ét sted, og derefter kommunikeret ud til andre interessenter, eksempelvis i Udenrigspolitisk Nævn (Lidegaard, 2000). Det var ikke meningen, at udenrigspolitikken skulle politiseres eller underkastes en parlamentarisk kontrol. Når fortolkningen af grundloven tilsiger, at det er regeringen, der varetager udenrigspolitikken, så var det også sådan, det var. Implementeringen af udenrigspolitikken blev overdraget diplomatiet. Naturligt betød dette, at Udenrigsministeriet var det sted, hvor man kunne identificere langt den største diplomatiske aktivitet. Alskens forhandlinger, først bilateralt og senere også via de mange multilaterale organisationer, blev varetaget af Udenrigsministeriets folk.

Fordi det var så svært at kontrollere udenrigspolitikken formulering og udførelse, gav det rigtig god mening, at man opstillede særlige krav til diplomatiet ansatte. Til tider var kravene ganske uden tilknytning til virkeligheden. Listen af kompetencer, som man kunne finde på at opstille for diplomatiet, var i princippet uendelig. I 1600-tallet skulle, ifølge encyclopedia Britannica, »The ideal diplomatist, ... not only be a good Christian, but a learned theologian; he must be a philosopher, well versed in Aristotle and Plato, and able, at a moment's notice, to solve, in correct dialectical form, the most abstruse problems; he must be well read in the classics, and an expert in mathematics, architecture, music, physics and civil and canon law. He must not only know how to write and speak Latin with classical refinement, but he must be a master of Greek, Spanish, French, German and Turkish. He must have a sound knowledge of history, geography and the science of war, but at the same time he is not to neglect the poets and never be without his Homer. Add to this that he must be well born, rich and of a handsome presence« (citeret i Broderick, 1924: 82-3).

Ofte var det kun adelen, der tilnærmelsesvis kunne opfylde disse kompetencekrav (Struwe, under udgivelse). I en lang periode var der da også en stor overrepræsentation af adelen i diplomatiet. Det var i øvrigt også denne stand, der var i stand til på egen hånd at finansiere en eventuel udsendelse til en fremmed post. Senere, det vil sige før og omkring anden verdenskrig, blev udenrigstjenesten åbnet op for ansatte fra andre sociale lag, men det betød ikke, at professionen som sådan begyndte at stille lavere krav til den arketypiske diplomat:

»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 diplomacy. 'But,' the reader may object, 'you have 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).

I nogle analyser af det moderne diplomati hævdes det, at man stadig kan identificere aristokratiske elementer i de udenrigsministerielle organisationskulturer (Bazouni, 2005). Det er dog langt fra det mest dominerende træk. Det mest dominerende træk ved diplomatiet er, at det er sivet ud af Udenrigsministeriet og i alle mulige retninger. Faktisk har der fundet mindst seks parallelle udviklingstræk sted.

Sektoriseringen af diplomatiet

For det første er diplomatiet gledet stadig mere over i de øvrige sektorministerier. Det har historisk været tilfældet, at det danske markedsdiplomati er blevet varetaget i eksempelvis Landbrugsministeriet (Nedergaard, under udgivelse). Men den tendens, at sektorministerierne i stor udstrækning, og med kun marginal indblanding fra Udenrigsministeriets side, varetager Danmarks relationer til udlandet, er i stor udstrækning blevet forstærket af den europæiske integrationsproces. Da Danmark blev medlem af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab i 1973 blev et nationalt koordinationsystem for den europæiske lovgivning etableret, hvor Udenrigsministeriet havde hånd i hanke med markedsintegrationen i Europa. I Danmark var Udenrigsministeriets folk til stede i alle relevante forberedende og koordinerende udvalg og i Bruxelles var det Udenrigsministeriets folk, der skulle varetage forhandlingerne. Ret hurtigt viste det sig imidlertid, at det praktisk og sagligt var umuligt for Udenrigsministeriet at holde trit med det hele. En parallel sagsbehandling kunne der i hvert tilfælde ikke blive tale om – den kom hurtigt til at ligge i fagministerierne (Jensen, under udgivelse). I Bruxelles blev den danske permanente repræsentation delvist bemanded med udsendte medarbejdere fra fagministerier, der bedre kunne give modspil, når forhandlingerne blev for tekniske. I dag er antallet af udsendte diplomater på den permanente repræsentation så lavt, at kun Luxembourg og Malta har færre udsendte end Danmark (Marcussen, 2013a). Fagministerierne spiller en særdeles vigtig rolle i det europæiske diplomatiske arbejde. Denne udvikling finder også sted i relation til nogle af de øvrige mellemstatslige organisationer som Danmark er med i – det være sig NATO, GATT/WTO og FN. I sektorministerierne dannede man i større eller mindre omfang internationale afdelinger og udviklede en betydelig international ekspertise. Gradvist fik man mindre og mindre brug for Udenrigsministeriet, når Danmarks internationale relationer skulle varetages.

Privatiseringen af diplomatiet

For det andet varetager stadig flere private aktører diplomatiske funktioner. Det gælder både danske erhvervsinteresser, danske arbejdsmarkedsorganisationer og danske civilsamfundsorganisationer. Tendensen er naturligvis ikke ny. Således har søfartserhvervene og de danske købmænd en lang tradition for at agere diplomatisk på Danmark vegne. Det gælder eksempelvis Asiatisk Kompagni (1732-1844), der var et kongeligt privilegeret dansk handelselskab og rederi, som hovedsageligt var ejet af københavnske købmænd, og som varetog Danmarks handelsrelationer med Indien og Kina (Iversen, under udgivelse). Senere, under første verdenskrig, var det endvidere danske erhvervsledere og erhvervsorganisationer, der varetog

diplomatiske forhandlinger om handelsaftaler med Storbritannien, Frankrig og USA (Andersen, 2012). I de senere årtier har også energierhvervene, herunder især erhvervene for de vedvarende energiformer, haft selvstændige diplomatiske funktioner, blandt andet i relation til klimaforhandlinger i FN-regi (Rüdiger, under udgivelse).

Arbejdstagerorganisationerne var også aktive. Nogle gange foregik det diplomatiske arbejde gennem de internationale arbejdstagerorganisationer, som eksempelvis ILO. Med den gradvise modning af det europæiske fællesskab opstod der desuden nye fora, hvor arbejdstagerne kunne bidrage, eksempelvis europæiske faglige sammenslutninger som ETUC og det europæiske økonomiske og sociale udvalg (EØSU). I disse fora engagerede arbejdstagerne sig i at fremme danske mærkesager på eksempelvis klimaområdet og ikke mindst i forbindelse med at udbrede kendskabet til den danske arbejdsmarkedsmodel (Strøby Jensen, under udgivelse).

Også civilsamfundsorganisationerne har tradition for at engagere sig i omfattende diplomatiske aktiviteter. Gymnastikpædagogen I.P. Müller (1866-1938) var interessant for udenrigstjenesten, fordi han brandede Danmark gennem sine opvisningsrejser med sin særegne danske form for hjemmegymnastik. Det samme gælder Niels Bukh, der i 1931 var på jordomrejse med sit gymnastikhold og undervejs blev inviteret til samtaler og forhandlinger af de forskellige landes undervisningsministerier og altså ikke kun deltog som led i en uofficiel idrætsudveksling (Bonde, under udgivelse).

I dag er denne tendens blev betydeligt forstærket. Deltagelsen af det danske erhvervsliv, arbejdstagerne og civilsamfundsorganisationerne i internationale styringsprocesser er på nogle punkter blevet nærmest institutionaliseret. De sidder med i diverse forberedende ekspertudvalg nedsat af EU-Kommissionen, og de deltager som høringsparter i forbindelse med globale klima- og handelskonferencer. På andre punkter er private interesser selvstændige internationale normdannere og standardsættere. Det gælder eksempelvis flytrafikområdet (ICAO), postområdet (UPU), miljøområdet (IUCN) og telekommunikationsområdet (SWIFT, ICANN). I en globaliseret virkelighed, der principielt tillader og muliggør at alt og alle kan interagere på kryds og tværs, opbygges der internationale styringsstrukturer, der er karakteriseret ved aktørmangfoldighed. Det er langt fra alle disse mere eller mindre autoritative beslutningsfora, hvor der er deltagelse af udenrigsministeriets embedsmænd.

Overnationalisering af diplomatiet

Det nationale diplomati er endvidere blevet udfordret af det diplomatiske korps, der efterhånden opbygges på europæisk niveau. Efter vedtagelsen af Lissabon-traktaten blev en såkaldt højtstående repræsentant udpeget i november 2009 af EU's stats- og regeringsledere. Vedkommende skal fungere som chef for EU's udenrigstjeneste, der skal gennemføre EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I januar 2011 blev udenrigstjenesten officielt lanceret, og EU-Kommissionens missioner

verden over overgik til denne tjeneste som EU's udenrigsdelegationer. I alt omkring 140 delegationer – langt flere end Danmarks godt 90 diplomatiske repræsentationer. I første omgang er det ikke meningen, at disse delegationer skal erstatte det diplomatiske arbejde, der udføres på de danske repræsentationer rundt omkring i verden. Alligevel har det i praksis vist sig meget nyttigt at overlade nogle rutinefunktioner til EU-delegationen. Men det stopper ikke hermed. Nogle steder i verden er Danmark ikke diplomatisk til stede, hvorfor det i realiteten bliver EU-delegationen, der kommer til at varetage det danske diplomati. Andre steder er Danmark til stede men det bliver alligevel besluttet, på grund af kapacitetsmangel, at overdrage diplomatiske funktioner til den tilstedeværende EU-delegation. Dette er tilfældet i New York, hvor den danske FN-Mission, som er den mindste af de nordiske landes missioner i byen, har valgt at overdrage forhandlingerne på visse områder til EU-delegationen. Generelt ser Udenrigsministeriet ikke disse EU-delegationer som nogen konkurrence. Men Finansministeriet ser i EU-delegationerne en oplagt mulighed for at skære i den udenrigsministerielle tilstedeværelse rundt omkring i verden. I de kommende år vil EU's diplomatiske system udvikles yderligere. Der er store udfordringer i vente, men et er sikkert – et parallelt diplomatisk univers vil opstå, og det traditionelle statslige diplomati vil fragmenteres yderligere (Petrov et al., 2012).

Lokalisering af diplomatiet

Den europæiske integrationsproces, og i stigende udstrækning også økonomiske, politiske og kulturelle globaliseringsprocesser, har endvidere bevirket, at en del lokale myndigheder har fået øjnene op for internationalt samarbejde. Meget af dette samarbejde kører helt uden om det danske udenrigsministerielle diplomati. Danmark har for eksempel ni medlemmer af Regionsudvalget, der er et europæisk rådgivende udvalg, som skal høres, når der træffes beslutninger i EU om blandt andet regionalpolitik, miljø og uddannelse. Medlemmerne af udvalget er kommunalpolitikere eller regionalpolitikere, der ofte er regionsrådsformænd eller borgmestre, der er valgt via Kommunernes Landsforening og Danske Regioner.

Flere større kommuner er repræsenterede med egne eller fælles kontorer i eksempelvis Bruxelles. Over årene har disse repræsentationers hovedfunktioner udviklet sig betydeligt. I 1980'erne kom venskabsbyer ind i kommunernes portefølje af internationale aktiviteter, i 1990'erne var denne udlængsel først og fremmest rettet mod EU's strukturfonde, og i 2000-tallet handler det meget om at indgå strategiske alliancer til fordel for det lokale erhvervs- og kulturliv.

Nogle byer er gået videre end dette. Københavns Kommune har eksempelvis via en målrettet kampagne lagt navn til begrebet Copenhagenization, der i sig bærer værdier som miljøvenlig vækst og borgernær byudvikling. Konkret indebærer dette eksempelvis opstilling af hundredvis af bycykelstationer på Manhattan og Brooklyn. Begrebet bærer imidlertid mere i sig. Gennem Københavns imagekampagne brandes Danmark som et land, der særligt skiller sig ud, hvad angår musik (Carl Nielsen), arkitektur (Bjarke Ingels), gastronomi (René Red-

zepti), design (Finn Juhl), filosofi (Søren Kierkegaard), krimier (Jussi Adler-Olsen), dogmefilm (Lars von Trier og Thomas Vinterberg) og tv-serier (Borgen og Forbrydelsen) (Melchior, under udgivelse). Danmark er blevet »cool«. Udenrigsministeriet kobler sig på denne udvikling og udarbejder i samarbejde med andre relevante ministerier og turistorganisationerne sin egen imagekampagne. Ministeriet kan smede mens jernet er varmt, men det ligger uden for dets indflydelsessfære at styre udviklingen. Det lader sig ikke gøre at skabe et nation-brand fra centralt hold (Melchior, under udgivelse).

Medialiseringen af diplomatiet

Udenrigspolitik er ikke længere noget, der først og fremmest hører til bag lukkede døre. Præmisserne for, og udførelsen og effekterne af udenrigspolitikken diskuteres ofte intensivt og kritisk i medierne. Det er nok især krisediplomatiet, der indfanges i hovedoverskrifterne (Andersen, under udgivelse). Den diplomatiske krise, der opstod i forlængelse af Jyllandspostens offentliggørelse af en række karrikaturtegninger af profeten Mohammed, er et eksempel på en krise, der har alle medialiseringens elementer i sig (Ørsten, under udgivelse; Nielsen, 2011). Den udenrigspolitiske krise havde sin kilde i medierne, den spredtes via medierne, og medierne optrådte som selvstændige diplomatiske aktører i forhold til befolkninger og stater i andre lande.

Traditionelt har diplomater ønsket at holde så mange aspekter som muligt af den diplomatiske *métier* uden for pressens søgelys. Det hænger sammen med essensen i den suveræne forhandling; etableringen af gensidig tillid mellem forhandlingsparter og kontinuerlighed i forhandlingsforløbet er ofte betinget af, at den mellemstatslige dialog kan føres i al fortrolighed. I en åben forhandling vil parterne ønske at opnå umiddelbare, synlige og kortsigtede gevinster, som vil kunne fremvises som politiske sejre på den hjemlige politiske scene. I lukkede forhandlinger kan der derimod etableres komplekse kompromisser og issue-linkages, og det er muligt at tænke i et noget længere tidsperspektiv (Sebenius, 1983).

På trods af denne grundpræmis i international forhandlingspsykologi har pressens betydning for diplomatiet været erkendt længe. Allerede Udenrigskommissionen af 1919 havde problematikken oppe at vende. Det konstateredes, at mens der under første verdenskrig var behov for en propagandaafdeling, der kunne hjælpe til med at mobilisere sindsstemninger i den ene eller anden retning, så var der efter krigens afslutning behov for en enhed i Udenrigsministeriet, der kunne betjene den indenlandske såvel som den udenlandske presse med gode historier, såvel som berigtigelser af historier, der var til skade for danske interesser (Betænkning vedrørende organisationen af Udenrigsministeriet og DKs repræsentation i udlandet, 1921: 75 ff.). Det fremgår, at diplomatiet søger at styre pressen og at anvende denne som et instrument i den generelle udenrigspolitik.

I løbet af tresserne blev det stadigt mere klart, at det ikke længere er muligt på den måde at anvende pressen instrumen-

telt i et udenrigspolitisk anliggende. I USA blev det i forbindelse med Korea-krigen og senere især Vietnam-krigen stadig tydeligere, hvor afgørende pressens dækning af en udenrigspolitisk indsats kunne være, på den indenrigspolitiske scene såvel som på den udenrigspolitiske scene (Cohen, 1963; Robinson, 2008). Pressen var gået hen og blevet en selvstændig aktør i verdenspolitikken.

I 1990'erne udvidedes pressens rolle yderligere (Stein, 2011). Det var nu internettet og digitalisering af nyhedsformidlingen, der spiller en rolle. Hertil kommer udbredelsen af de sociale medier, som YouTube, Facebook, Skybe, Twitter etc. Informationsindhentningen, informationsstrømmene og informationsspredningen får nu sin helt egen logik og omfang. Den påvirker både den måde, det udenrigspolitiske diplomati udføres på (Seib, 2012; Melchior, under udgivelse), og den begynder selv at overtage diplomatiske funktioner (Ørsten, under udgivelse). Det er medierne, der mobiliserer masserne i det arabiske forår, og det er medierne, der får etableret platforme for dialog mellem disse mange forskelligartede grupperinger og den etablerede magtelite. Medierne kan nu selv skabe et momentum for forhandling eller sammenbrud, noget som før var en central opgave i det klassiske diplomati.

Parlamentariseringen af diplomatiet

Også landets folkevalgte politikere og partigrupperne har taget en del af diplomatiets funktioner til sig. Trenden peger dog i forskellige retninger. På denne ene side er det et faktum, at udenrigspolitik ikke spiller den store rolle i forbindelse med nationale valg handlinger. Den danske vælger prioriterer ikke særligt højt, hvad en opstillet kandidat måtte mene om Danmarks engagement i Afghanistan, om nordisk samarbejde eller om den europæiske integrationsproces. Der er ingen danske politikere, der er blevet valgt til Folketinget med en udenrigspolitisk mærkesag øverst på listen.

På den anden side er der imidlertid nogle udviklingstendenser, der peger på, at udenrigspolitikken faktisk fylder mere i det parlamentariske arbejde i Folketinget end for blot et årti siden. Dette kan i høj grad forklares med den stigende betydning, som den europæiske integrationsproces har for den danske lovgivningsproces. Europaudvalget har således fået meget betydelige opgaver i relation til mandatgivningen forud for danske ministres forhandlinger i Ministerrådets forskellige sammensætninger. Europaudvalget inddrager i stadig større udstrækning en række sektorudvalg når dette er relevant, hvilket det er i de allerfleste tilfælde af almindelig rutinelovgivning i EU-sammenhæng. En ekstra dimension af diplomatiets parlamentarisering opstår, når de europæiske penderter til det danske europaudvalg mødes to gange om året i COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) for at udveksle informationer om og erfaringer med EU-arbejdet. Der diskuteres aktuelle EU-sager såvel som mere principielle, overordnede emner som de nationale parlamenters rolle i EU og åbenhed i EU.

Det forhold, at parlamentet har en rolle i udenrigspolitikken, er i sig selv ikke noget nyt (Lidegaard, 2000). Allerede under og efter den første verdenskrigs afslutning opstod en international tendens i udenrigspolitikken, som dengang blevet refereret til som »det nye diplomati« (Hamilton og Langhorne, 2011: 141ff). Den amerikanske præsident Thomas Woodrow Wilson gjorde sig til talsmand for at demokratisere det lukkede diplomati, som jo ikke havde kunnet forhindre første verdenskrigs massakre på de europæiske folkeslag. Med udgangspunkt i Folkeforbundet kom dette nye diplomati først og fremmest til udtryk gennem det såkaldte konferencediplomati, der blev betragtet som mere åbent og tilgængeligt end det klassiske bilaterale diplomati mellem især stormagterne. Nogen systematisk og betydende indflydelse på udenrigspolitikken fik de nationale parlamentarikere dog ikke.

I de senere år kan man måske hævde, at partigrupper og enkelte folketingsmedlemmer har taget diplomati i egen hånd i forbindelse med enkeltstager. Da Anker Jørgensen sammen med partisekretær Ralf Pittelkow på initiativ af Socialdemokratiet tog til Irak i 1990 med henblik på at hjembringe nogle af de gidsler, der var blevet tilbageholdt af Saddam Hussein, kan det tages som et eksempel på denne dimension af diplomatiets parlamentarisering. Et andet, men ikke enestående, eksempel på denne tendens kunne være, da folketingsmedlem Naser Khader i 2009 tog til Syrien for at finde den fire-årige dreng Adam, der var blevet bortført af sin far. Efter fem dages forhandlinger mellem faderen og Naser Khader kom drengen tilbage til Danmark. I langt de fleste sager er det Udenrigsministeriets Borgerservice, der varetager den type sager. Mange af disse sager får imidlertid stor genklang i medierne, hvorved der opstår et incitament for blandt andet politikere til at tage sagen i egen hånd.

Hybriddiplomati opstår

Udviklingen i det danske diplomati er ikke enestående. At diplomati siver i alle mulige retninger væk fra Udenrigsministeriet, er et generelt fænomen. Sammenholdt med, at udenrigstjenester alle steder er underlagt betydelige sparekrav, betyder dette, at store såvel som små lande har igangsat udredningsarbejder, der har til formål at forstå, hvilke opgaver udenrigstjenesten skal beskæftige sig med fremover og hvordan udenrigstjenesten bedst organiseres og arbejder ude såvel som hjemme (For Danmarks vedkommende: Udenrigsministeriet, 2006; Norge: Utenriksdepartementet, 2008-9; Sverige: Statens Offentliga Utredningar, 2010, 2011; Finland: Project Team, 2007).

Som udgangspunkt kan vi af et lille land med en forholdsvis beskeden udenrigstjeneste ikke forvente, at det danske diplomati gør sig bemærket. Og så alligevel. Set udefra er det danske diplomati særdeles effektivt. I sit årlige »Soft Power Survey« placerer magasinet *Monocle* Danmark på en syvendeplads blandt de tyve lande i verden, der mest effektivt udøver blød magt. Helt i top er Storbritannien og USA. Vurderes medlemsstaternes indflydelse på den europæiske udenrigspolitiske indsats, bliver Danmark placeret blandt de såkaldte »leaders« (Vaïsse og Kundnani, 2012). Vurderes indflydelsen

på den europæiske beslutningsproces (Arregui og Thomson, 2009) eller i forhold til, hvor godt Danmark varetog rollen som EU-formandskabsland i foråret 2012 (Nedergaard og Jensen, 2013; Grøn og Rogaczewska, 2012), får Danmark også et godt skudsmål. Endelig, i vurderingen af, hvor effektiv den danske udviklingspolitik er, hævdes det, at Danmark har verdens bedste udviklingsindsats (Center for Global Development, 2012). Det er tilsyneladende over hele linjen, at den danske diplomati-model leverer resultater.

Det er selvfølgelig forbundet med ganske mange metodiske vanskeligheder at måle et lands udenrigspolitiske succes. Men antages det for en stund, at de mange forskelligartede mål tegner et generelt billede af et velfungerende diplomati, hvad kan forklaringen så være?

Én forklaring, der springer i øjnene, er, at det netop er, fordi diplomati nu er spredt for alle vinde, at der kan leveres så gode resultater i udenrigspolitikken. Der er opstået et såkaldt hybriddiplomati, hvor mange forskelligartede aktører supplerer hinanden og spiller sammen på de forskellige diplomatiske arenaer. En væsentlig funktion, der i stor udstrækning varetages af Udenrigsministeriet, handler om at koordinere den samlede diplomatiske indsats. Det har ministeriet allerede en meget stor erfaring med. I EU-koordinationen er det Udenrigsministeriet, der samler trådene, hvilket traditionelt har ført til, at Danmark er kendt for at være ét af de lande i EU, der har den bedst koordinerede samlede EU-indsats (Jensen, 2011: 180; Metcalfe, 1994). Det er ligeledes Udenrigsministeriet, der koordinerer de store topmøder, der finder sted på dansk grund, eksempelvis det sociale topmøde i 1995 og klimatopmødet i 2009.

Internt udmærker Udenrigsministeriet sig ved at have sammenlagt indsatserne på det udviklingspolitiske område med indsatserne for eksportfremme og den generelle udenrigspolitik. I dansk udenrigspolitik er denne samtænkning af alle udenrigspolitikens elementer ét af de væsentligste karaktertræk, der bæres med ud i alle danske repræsentationer. I vore nordiske nabolande er disse forskelligartede udenrigspolitiske indsats underkastet en mere fragmentarisk organisationsfilosofi, hvorved en samordnet indsats i praksis er vanskelig. I både Sverige, Norge og Finland studerer man i øjeblikket den danske organisationsmodel nøje med henblik på fremtidige reformer i udenrigstjenesten (Marcussen, 2013c). Heller ikke den danske model er dog helt perfekt. Særligt i relation til den danske indsats i såkaldt skrøbelige stater i forbindelse med kapacitetsopbygning er det blevet tydeligt, at der mellem Udenrigsministeriet og Forsvaret stadig eksisterer store kulturforskelle, som det har været vanskeligt at overkomme.

Også eksternt fordrer hybriddiplomati en betydelig grad af samarbejde og koordination. Danmarks institutionelle omgivelser er ikke længere karakteriseret ved koncentriske cirkler, med ét identificerbart centrum, som Danmark kan forholde sig proaktivt og støttende til. Globaliseringen, afslutningen på den kolde krig, krisen i Europa samt ikke mindst en ny økonomisk verdensorden har medført, at der ikke længere kun er ét sted

at søge alliancer. Det er blevet nødvendigt at tænke alternativt og fleksibelt i forhold til valg af samarbejdspartnere. I stedet for at søge en fast placering i forhold til én samarbejdspartnere er det blevet nødvendigt at placere sig centralt i et netværk af potentielle samarbejdspartnere. Alliancer og forbindelser opbygges fra sag til sag. Danmarks placering i Europa kan eksemplificere denne pointe. Et synspunkt, der er baseret på den gamle alliancelogik, vil hævde, at det er et betydeligt og stadigt stigende problem for Danmark, at landet har en række centrale forbehold for samarbejdet i EU. Ifølge denne logik vil Danmark ekskludere sig selv fra dét centrum, hvor der træffes beslutninger (DUPI, 2000; DIIS, 2008). Antages det derimod, at der er mange forskellige slags beslutningscentre, og at de europæiske beslutningscentre i øvrigt ikke kan ses i isolation fra den globale kontekst, er situationen imidlertid en anden (Marcussen, 2013b; Dyson og Marcussen, 2010). Fra sag til sag vil Danmark arbejde for mere eller mindre institutionaliseret samarbejde. Danmark sidder ikke med ved alle borde, men Danmark sidder med ved mange borde på én gang. Er der ét bord, man ikke kan sidde med ved, kan der kompenseres ved at sidde med ved to andre. Udenrigsministeriets opgave i den

forbindelse bliver at identificere alternative og nye tværgående muligheder for internationalt samarbejde, at skabe rammerne for dialog med alle relevante eksterne parter, at samle alle relevante danske aktører i én samlet indsats, at monitorere frem- og tilbageskridt i det nye samarbejdende samt at evaluere og foreslå forbedringer.

At diplomatiet er sivet ud af Udenrigsministeriet, betyder derfor ikke, at Udenrigsministeriet er blevet mindre centralt i dansk udenrigspolitik. Tværtimod stiller hybriddiplomatiet Udenrigsministeriet over for en større palet af funktioner, end ministeriet har haft på noget tidligere tidspunkt i dets historie. Det store problem for det danske udenrigsministerium, såvel som for så mange andre landes udenrigsministerier, der befinder sig midt i en forandringstid, er at kommunikere disse nye funktioner ud i en sammenhængende metafortælling. Det er indtil videre ikke lykkedes ministeriet at finde forståelse for ministeriets nye rolle og dermed undgå de meget store og fortsatte besparelser på dets driftsbudget. Hvorvidt disse besparelser får betydning for varetagelsen af hybriddiplomatiet, vil fremtiden vise.

REFERENCER

- Andersen, Jesper Ferslov (under udgivelse), »Krisediplomati – 'When you're on Your Own'«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Steen (2012), »Neutrality, Trade and Diplomacy – Danish-British Relations During the First World War«, paper prepared for the EBHA Conference, August-September, Paris.
- Arregui, Javier and Robert Thomson (2009), »States' Bargaining Success in the European Union«, *Journal of European Public Policy*, 16(5): 655-76.
- Bonde, Hans (under udgivelse), »Sportsdiplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Broderick, John Joyce (1924), »Diplomacy«, *The Catholic Historical Review*, 10(1): 68-84.
- Center for Global Development (2012), »2012 Commitment to Development Index«, Washington DC.: Center for Global Development, www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/
- Cohen, Bernard C. (1963), *The Press and Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press.
- DIIS (2008), *De danske forbehold overfor den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000*, København: DIIS.
- DUPI (2000), *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København: DUPI.
- Dyson, Kenneth og Martin Marcussen (2010), »Transverse Integration in European Economic Governance: Between Unitary and Differentiated Integration«, *Journal of European Integration*, 32(1): 17-39.
- Fischer, Paul og Niels Svenningsen (1970), *Den danske udenrigstjeneste 1770-1970. Bind II: 1919-1970*, København: J.H. Schultz Forlag.
- Grøn, Caroline Howard og Natalia Anna Rogaczewska (2012), »Et lille men smart formandskab? Det danske EU-formandskab på Erhvervs- og vækstministeriets område«, *Økonomi & politik*, 85(3): 15-26.
- Hamilton, Keith og Richard Langhorne (2011), *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, 2nd edition, London: Routledge.
- Iversen, Martin Jes (under udgivelse), »Søfartsdiplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, Mads Dagnis (2011), *A Veto Players' Game? Comparing and Explaining Domestic Coordination Regarding the European Union in Germany and Denmark*, PhD-afhandling, Firenze: European University Institute.
- Jensen, Mads Dagnis (under udgivelse), »Markedsdiplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Kjølens, Klaus og Viggo Sjøqvist (1970), *Den danske udenrigstjeneste 1770-1970. Bind I: 1770-1919*, København: J.H. Schultz Forlag.
- Lidegaard, Bo (2000), »Forvaltningen, folket og formuleringen af dansk udenrigspolitik«, i Peter Bogason, red. *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 107-26.
- Marcussen, Martin (2013a), »En høring om fremtidens udenrigstjeneste«, *Udenrigs*, under udgivelse.
- Marcussen, Martin (2013b), »EU-forbeholdene og det danske mulighedsrum i verden«, *Politica*, 44(4): under udgivelse.
- Marcussen, Martin (2013c), »Nordiske diplomatimodeller«, *Økonomi & Politik*, 86(3). Under udgivelse.
- Melchior, Karen (under udgivelse), »Offentlighedsdiplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Metcalf, Les (1994), »International Policy-Coordination and Public Management Reform«, *International Review of Administrative Sciences*, 60(2): 271-90.
- Nedergaard, Peter (under udgivelse), »Fødevarerediplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.

- Nedergaard, Peter og Mads Dagnis Jensen (2012), »Organiseringen af det danske EU-formandskab i 2012«, *Økonomi & politik*, 85(3): 27-38.
- Nicolson, Harold (1950), *Diplomacy*, 2nd edition, London: oxford University Press.
- Nielsen, Helle Lykke (2011), »Kultur- og religionskriser: Muhammed-krisens anatomi«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Kriser, politik og forvaltning. De internationale udfordringer*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 180-97.
- Petrov, Petar, Karolina Pomorska og Sophie Vanhoonacker (2012), »The Emerging EU Diplomatic System: Opportunities and Challenges after »Lisbon««, *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7: 1-9.
- Project Team (2007), »Renewal at 90. Developing a Better Ministry for Foreign Affairs«, 15. November, Ministry of Foreign Affairs, Helsinki, Finland, <http://formin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=26731&GUID=%7B53743C9-81A6-48B2-B283-8B3D791CB38F%7D>
- Robinson, Piers (2008), »The Role of Media and Public Opinion«, i Steve Smith, Amelia Hadfield og Tim Dunne, red. *Foreign policy. Theories. Actors. Cases*, Oxford: Oxford University Press, pp. 137-154.
- Rüdiger, Mogens (under udgivelse), »Energidiplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Sebenius, James (1983), »Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties«, *International Organization*, 37(2): 281-316.
- Seib, Philip (2012), *Real-Time Diplomacy. Politics and Power in the Social Media Era*, New York: Palgrave MacMillan Press.
- Statens Offentlige Utredninger (2011), »Utrikesforvaltning i verdensklass«, slutbetänkande av utrikesförvaltningsutredningen, SOU(2011:21), Stockholm.
- Statens Offentliga Utredningar (2010), »Utrikesförvaltning i världsklass – En mer flexibel utrikesrepresentation«, SOU (2010:32), Stockholm.
- Stein, Janice Gross, ed. (2011), *Diplomacy in the Digital Age*, Ontario: McClelland & Steward Ltd.
- Struwe, Lars Bangert (under udgivelse), »Konngen og adlen«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Strøby Jensen, Carsten (under udgivelse), »Diplomatiet og parterne på det danske arbejdsmarked – Multistakeholderdiplomati og den danske model«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Udenrigsministeriet (2006), »Den grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen«, København: Udenrigsministeriet.
- Utenriksdepartementet (2008-9), »Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk«, Stortingsmelding nr. 15, Oslo: Det Kongelige Utenrikesdepartement.
- Vaïsse, Justin og Hans Kundnani (2012), »European Foreign Policy Scorecard, 2012«, London: European Council on Foreign Relation, www.ecfr.eu/scorecard/2012
- Williamson, Oliver E. (1999), »Public and Private Bureaucracies: A Transaction Costs Economics Perspective«, *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1): 306-42.
- Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books Inc.
- Ørsten, Mark (under udgivelse), »Diplomatiets medialisering«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.