

Diplomatisk krisestyring

Temanummer: Krisestyring i samfundet

Diplomatisk krisestyring kan italesættes på mindst to måder: som stærkt reguleret eller som tilnærmelsesvist anarkisk. På den ene side kan en diplomatisk krise mellem to eller flere lande forløbe i overensstemmelse med et sæt spilleregler, der er angivet i Wienerkonventionen om diplomatiske relationer. På den anden side kan der opstå situationer, hvor diplomater spiller ind i en mere ureguleret proces, der tager sin begyndelse, når en begivenhed et eller andet sted i verden falder uden for normalbilledet, og som kan tænkes at have uhensigtsmæssige konsekvenser for Danmark og danskere. Begge former for krisestyring involverer den danske udenrigstjeneste. I forlængelse af efterhånden mange kriseforløb har der fundet en betydelig mængde organisatorisk læring sted i udenrigstjenesten. Det betyder imidlertid ikke, at alle problemer er løst. Eksistensen af poly- og perma-kriser udfordrer den grænseoverskridende krisestyring.



**MARTIN
MARCUSSEN**

Professor,
Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
mm@ifis.ku.dk

Den diplomatiske krisestyring starter, før krisen er brudt ud

Den gode diplomatiske indsats består i at forhindre, at en krise opstår. Til hverdag består det diplomatiske metier i at etablere gode relationer med alle væsentlige aktører i værtslandet. Den udsendte diplomat skal forsøge at opbygge et netværk af ligesindede, men også aktivt række ud til lokale aktørgrupper, der på den ene eller den anden måde spiller en dagsordenssættende rolle. Det er ofte en meget usynlig, mødetung og krævende aktivitet. Løbende opbygger diplomaten en helt særlig viden om det samfund, vedkommende bevæger sig rundt i. Det er en viden, der gør diplomaten i stand til at reagere på meget små tendenser, der kan have et potentiale til at udvikle sig i en uheldig retning. Diplomaten er i felten for at indsamle viden men bestemt også for at orientere og oplyse om Danmark i bred forstand. Det kan være, at diplomaten skal formidle en ny viden i den lokale kontekst. Men det kan bestemt også godt forholde sig på den måde, at diplomaten skal korrigere en fejllopfattelse, der af den ene eller den anden grund har fået lov til at opstå.

At den diplomatiske praksis kan defineres som en social aktivitet, hvor den interkulturelle kommunikation er i centrum, bliver nogle gange taget for givet i den forskningslitteratur, der interesserer sig for diplomatiets rolle i internationale relationer. Men denne del af den traditionelle diplomatiske praksis kan ikke tages for givet. Der er flere forhold, der gør, at det tillidsskabende diplomati har vanskelige vilkår. Det gælder også for den danske udenrigstjeneste.

For det første er det traditionelle diplomati som nævnt *usynligt* og dermed vanskeligt at kvantificere. Det er ofte umuligt at rapportere hjem om resultater, der er opnået fra den ene dag til den anden. Tillidsopbygning med et utal af forskellige aktørgrupper tager tid, og effekten af dette arbejde demonstreres sandsynligvis kun i det forhold, at der *ikke* er opstået en krise. Succeskriteriet for det traditionelle diplomati er, at alt er stille og roligt. Når det traditionelle diplomati fungerer, kan der bygges ovenpå. Der kan etableres handelsforbindelser, udveksling af studerende og turister, der kan laves politiske aftaler og så videre. Denne overbygning kan sagtens kvantificeres, hvilket den også bliver i diverse indberetninger og årsrapporter. Men den diplomatiske indsats, der gjorde alt dette muligt forbliver usynlig.

For det andet er det traditionelle diplomati *ressourcekrævende*. Det er ikke kun receptionerne om aftenen, der tages i anvendelse, når der skal etableres gode relationer, det er også det konstant opsøgende arbejde, hvor formålet er at række ud til civilsamfundsorganisationer, forskere, religiøse menigheder, lokale journalister og folkevalgte politikere i alle afskygninger. Alt dette tager tid, vel og mærke tid, som en dansk diplomat på en meget lille ambassade, der måske mest har fokus på kommercielle forhold, ikke har til rådighed. Hertil kommer, at det traditionelle diplomati naturligvis kræver, at diplomaten er fysisk tilstede i værtslandet. Den digitale virkelighed har ikke kunnet overflødiggøre de personlige relationer mellem lande. Problemet er selvfølgelig, at et lille land som Danmark kun har ganske en ganske beskedent repræsentationsstruktur. Antallet af ambassader, konsulater og innovationscentre er ikke vokset i de seneste årtier, tværtimod. Tendensen har været, at der afvikles diplomatiske repræsentationer. Som erstatning for den manglende fysiske tilstedeværelse i landet har man ofte sideakkrediteret danske ambassadører til flere lande på én gang. I nogle lande har man valgt at indsætte en ”rejsende ambassadør”. Det er klart, at den manglende fysiske tilstedeværelse umuliggør det traditionelle diplomati. Fra 2023 er det muligt, at denne trend stille og roligt vendes. Der er således blevet etableret små repræsentationer i Georgien, Bosnien-Hercegovina, Moldova og Malaysia.

For det tredje er det traditionelle diplomati *vanskeligt* at udføre. Det fordrer nogle kompetencer som diplomater ofte bruger et helt liv på at opbygge, herunder sprogkompetencer, kulturforståelse, historisk indsigt og kulturel dannelse. En god diplomat skal ubesværet kunne tale med hvem som helst, et statsoverhoved såvel som en kunstner. I små udenrigstjenester som den danske er det ofte kompetencer, som diplomaten ikke har. Det svækker diplomaten muligheder for at komme helt i dybden med den indgående forståelse for det samfund vedkommende befinder sig. I dag værdsættes delvist andre dyder hos den moderne diplomat. Det er dyder, der fremhæver personaleledelse, forståelse for forretningsgangene hjemme i Danmark, servicemindedhed i forhold til danskere i udlandet og god indsigt i det danske erhvervslivs behov og ønsker (Staur, 2020).

Når krisen bryder ud trækker diplomaten på rutiner såvel som improvisation

Når der opstår forskellige typer kriser, er det i sagens natur nødvendigt, at diplomaten overgår fra ”det lange seje træk” i form af det traditionelle diplomati til decideret diplomatisk krisestyring. Det er en omstillingsproces, diplomaten skal kunne foretage i et splitsekund. Forsimplet kan man skelne mellem den type kriser, der i bund og grund kan styres inden for rammerne af den universelle diplomatiske grundlov, Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser fra 1961; og den type kriser, der bedst kan betegnes som en undtagelsestilstand, hvor diplomaten er én ud af en hel masse andre aktører. I praksis er der naturligvis nogle gange en stærk relation mellem de to typer situationer, men i det følgende vil jeg alligevel forsøge at diskutere dem adskilt. Til sidst vil jeg diskutere, hvad udenrigstjenesten har lært af de senere års diplomatiske krisestyring, og hvilke udfordringer den diplomatiske krisestyring står over for.

Den diplomatiske krise som rutine

Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser fra 1961 er i virkeligheden en formalisering – en kodificering – af et sæt universelle diplomatiske spillerregler, der har udviklet sig i århundreder – ja måske endda i årtusinder. Meget af konventionen handler om diplomatens immuniteter og rettigheder, men der er også angivet forskellige måder, hvorpå man inden for en fast ramme kan sende forskellige former for diplomatiske signaler til hinanden.

Skulle der i et af de op mod 200 lande, med hvilke Danmark har etableret diplomatiske relationer, være opstået en politisk utilfredshed med et forhold i Danmark, så vil det allerførste skridt være det simple, at det pågældende land orienterer Danmark om denne utilfredshed. Det kan være Kina, der mener, at danske statsledere ikke skal være vært for tibetanernes åndelige leder; det kan være Tyrkiet, der mener, at Danmark er vært for kurdiske terrororganisationer; det kan være Irak, der protesterer mod koranafbrændinger, eller andre Mellemøstlige lande, der forholder sig skeptisk til, at deres profet afbildes i de danske nyhedsmedier. De nævnte situationer har fået meget opmærksomhed i medierne, og man får indtrykket af, at noget usædvanligt er på færde (Blach-Ørsten, 2016). I virkeligheden sker det særdeles ofte, at Danmark enten offentligt eller mere typisk uden for det offentlige søgelys får besked om, at nogen er utilfredse med et eller andet, som danske politikere kan tænkes at have ansvar for. Med udvekslingen af disse beskeder stopper langt de fleste ”uenigheder” allerede før, der er tale om en egentlig krise.

Men situationen kan naturligvis eskalere. Det næste skridt er ofte at indkalde en dansk ambassadør til samtale i værtslandets udenrigsministerium. Den danske ambassadør møder naturligvis op og modtager enten mundtligt eller på skrift, eller begge dele, en besked fra et medlem af direktionen. Denne besked sendes hjem til Asiatisk Plads. Her formuleres et svar på beskeden,

som den danske ambassadør formidler videre til værtslandet. Også dette sker ganske ofte. Især indkaldes danske ambassadører til samtale i den region, man kan referere til som ”Stormellemøsten”. Vores ambassadører i disse områder kan de facto have været kaldt til samtale flere gange om forskellige sager. Også i Danmark indkaldes udenlandske ambassadører til samtale på Asiatisk Plads. Ofte offentliggøres en pressemeddelelse, der fortæller, at en sådan samtale har fundet sted.

Nogle gange eskaleres situationen endnu mere. Nu kan man komme ud for, at andre lande begynder at hjemkalde deres ambassadører fra Danmark. Det er i diplomatverdenen et ganske alvorligt skridt at tage, og det er nu muligt at tale om en decideret diplomatisk krise mellem Danmark og det pågældende land. Det er dog ikke mere alvorligt, end at det pågældende lands ambassade i København stadig er funktionsdygtig. Det er den såkaldte chargé d'affaires, der har overtaget styrpinden i ambassadørens fravær. Efter kort tid, når krisen er ebbet ud, vender ambassadøren som regel tilbage til sin post i København.

Et endnu mere alvorligt træk er at erklære en dansk ambassadør i udlandet for ”persona non grata” – det vil sige ”uønsket” i værtslandet. Flere danske ambassadører, blandt andet fra deres post i Teheran, har i al hast måttet pakke deres ting og forlade landet. Alvorligere er det selvfølgelig, hvis også dele eller måske hele ambassadepersonalet erklæres for uønsket i værtslandet. Siden 2014 har en lang række lande på den måde udvist større eller mindre dele af ambassadepersonalet fra de russiske ambassader verden over. Rusland har svaret igen ved at udvise et tilsvarende antal ”vestlige” diplomater. I månederne og årene efter sådanne udvisninger siver personalet stille og roligt tilbage på ambassaderne igen.

Disse forskellige typer diplomatiske sanktioner er dem, man typisk tager i anvendelse inden for de faste rammer, som Wienerkonventionen definerer. Fælles for disse træk er, at det hele typisk ender med, at der genetableres en status quo. På den måde kan man sige, at Wienerkonventionen gør præcis dét, den skal gøre. Den skal sikre, at tingene ikke løber helt af sporet. Dermed bidrager konventionen til international stabilitet og forudsigelighed.

Der er dog to yderligere trin på den diplomatiske krisestyrings eskalationsstige. Dem ser vi meget sjældent taget i anvendelse. Det næste trin er, at udsenderstaten tager initiativ til at lukke den diplomatiske repræsentation i et land som en konsekvens af politisk uoverensstemmelse. Ambassader åbnes og lukkes i ét væk i hele verden, men meget sjældent som en konsekvens af en uenighed.

Det sidste trin er endnu mere vidtgående. Det består i at afvikle alle diplomatiske relationer mellem to lande. Som nævnt har Danmark etableret diplomatiske relationer med op mod 200 lande. Det betyder langtfra, at Danmark bruger alle disse muligheder for diplomatiske samkvem, men de kan aktiveres, hvis et behov opstår. Som en indikation på, hvor meget der skal til for at afvikle en diplomatisk relation med et land, kan det nævnes, at på trods af at Rusland i dag er underlagt et historisk antal økonomiske, diplomatiske og po-

litiske sanktioner, så er der hidtil ingen lande, der har afviklet de diplomatiske relationer med Rusland.

Grundlæggende fungerer Wienerkonventionen altså, som den skal. Den sikrer i bund og grund, at der er indbygget nogle ventiler i det internationale system, der kan anvendes til at lukke luften ud af en krise. Den sikrer også, at de værktøjer, der kan tages i anvendelse, er godkendt af næsten alle verdens lande, og at konflikten dermed er ganske civiliseret – det vil sige følger spillereglerne. Med andre ord beskytter konventionen den diplomatiske praksis og skaber de bedste betingelser for, at to lande, der er i konflikt med hinanden, dog alligevel kan kommunikere. Wienerkonventionen er således et værn mod det internationale anarki.

Når danske ambassadører skal optræde som guerilladiplomater

Nogle gange skal danske diplomater imidlertid indgå som centrale aktører i grænseoverskridende kriser, der er ganske anarkiske, og som ikke kan rummes inden for rammerne af Wienerkonventionen. Her taler vi ikke om de kriser, der ofte opstår i de vedvarende multilaterale forhandlinger, som danske diplomater bidrager til i for eksempel EU, FN og NATO (Odell, 2013). Vi taler heller ikke om de mange rutineprægede konsulærsager, der på den ene eller den anden måde handler om at assistere danskere, der er kommet i nød i udlandet (Mikkelsen, 2020). Selvom disse forhold hver for sig er alvorlige nok og kræver, at betydelige diplomatiske ressourcer afsættes til at håndtere dem, så falder disse to typer ”kriser” inden for det område, som hører til ”normaldiplomati”. Det er med andre ord noget, alle danske diplomater skal kunne arbejde med, og det er noget, langt de fleste danske diplomater *har* arbejdet med.

Det, vi taler om, er snarere de tilfælde af ”undtagelsestilstand”, som netop er kendetegnet ved, at der ikke eksisterer et meget detaljeret regelsæt eller rutiner, som kan følges slavisk (Agamben, 2005). Der er tale om situationer, hvor diplomaten selv skal identificere problemet, selv skal samle en koalition af handlingsdygtige aktører og selv skal kommunikere med omgivelserne. Det drejer sig således om situationer, hvor diplomaten i meget stor udstrækning skal improvisere og stole på sin intuition. Som guerillakrigeren må diplomaten bevæge sig efter landskabet, også selvom kortet indikerer noget andet (Cope-land, 2009). Det er naturligvis ikke alle diplomater, der har de kompetencer, der efterspørges i de situationer, hvor der på grundlag af særdeles mangelfuld information skal træffes beslutninger med store konsekvenser, måske endda med fare for egen sikkerhed (Hofius, 2022).

Der kan være tale om naturskabte kriser, som jordskælv, tsunamier, stormflod og skovbrande. Der kan også være tale om menneskeskabte kriser som terroraktioner, pirateri, militærkup og krigshandlinger. Hertil kommer diverse pandemier, migrations- og flygtningekriser og meget andet. Alle disse kriser er kendetegnet ved, at de rækker langt ud over det diplomatiske område, men også at de alle involverer danske diplomater i forskellige kapaciteter.

For det første skal et fænomen ”opdages” og klassificeres som en krise, der skal handles på (Boin et al., 2005). Det kan lyde banalt, alle og enhver må jo kunne se, at når der dør mennesker, så må der jo være tale om en krise. Sådan forholder det sig imidlertid ikke. Hvorvidt et fænomen er en krise, er særdeles kontekstbestemt. Det forventes således ikke, at vores ambassadør i Manila går i alarmberedskab, hver gang en menneskedræbende tyfon hærger i det pågældende område. Det sker en snes gange hvert år. Denne type hændelser hører til normalbilledet. At der er udbredt tørke, underernæring og akut behov for humanitær assistance mange steder på Afrikas Horn, kan heller ikke altid begrunde, at det danske diplomati skal gå i alarmberedskab. Også dette sker med jævne mellemrum. Diplomatenes opgave bliver – med udgangspunkt i den dybe viden, vedkommende har fra det område, hvor vedkommende er udstationeret – at vurdere, hvorvidt et fænomen befinder sig uden for normalbilledet, og hvorvidt fænomenet direkte eller indirekte har betydning for danskere og Danmark.

Som nævnt er det ikke helt let for danske diplomater at opdage og vurdere kriser, når de sker. Det hænger dels sammen med, at der er mange steder i verden, hvor vi ikke har udstationeret diplomater, og det hænger sammen med, at vore udstationerede diplomater ofte er travlt beskæftigede med andre forhold end netop at monitorere det samfund, de er udstationeret til. Helt grundlæggende er det derfor ofte rygter i nyhedsmedierne, som diplomaten må reagere på. Der har måske fundet et militærkup sted; det kan forlyde, at søfolk er blevet overfaldet af pirater; eller der går rygter om, at et jordskælv i en fjern og bjergrig egn har lagt hele byer øde. I denne fase af krisestyringen vil der eksistere et voldsomt vidensunderskud. På samme tid vil hjemmetjenesten på Asiatisk Plads, danske pårørende og danske nyhedsmedier udbede sig øjeblikkelige svar på, hvor store skaderne er, hvorvidt der er danskere involveret, hvor mange og hvem? Og hvad bliver der gjort for at håndtere krisen?

I denne fase af krisestyringen er diplomaten i stor udstrækning overladt til sig selv. Diplomatenes opgave bliver helt konkret at aktivere sit netværk (Anderesen, 2014). Hvem ved noget, hvem kan man arbejde sammen med, og hvem kan tænkes at handle på dette? Også spørgsmål vedrørende sikkerheden for ambassadepersonalet trænger sig på, sikkerheden for diplomaternes familier og sikkerheden for diplomaterne selv skal overvejes. Skal der foretages en evaluering, og hvem skal i så fald evakueres først?

I næste fase er det etableret, at der er tale om en krise, der kræver, at et helt særligt beredskab i udenrigstjenesten aktiveres. Mange beslutninger skal træffes på samme tid (Holsti, 1990). Der skal samles en krisestyringsgruppe bestående af relevant personale i og uden for Udenrigsministeriet. Formålet er at koordinere krisestyringsindsatsen på tværs af centraladministrationen. Det kan tænkes, at der akut skal udsendes et hjælpehold til ambassaden, der tilvejebringer de kompetencer, der er i størst efterspørgsel, eksempelvis sikkerhedsfolk, sundhedspersonale og ekstra diplomater. Der skal kommunikeres med omverdenen, ikke mindst den danske omverden, som ønsker svar. Der

skal bevilges ekstra ressourcer til indsatsen. Det kan være til humanitære formål, sikkerhedsformål, evakueringsindsatsen osv. Regeringstoppen og de centrale partier i Folketinget skal orienteres. Er flere lande involveret skal det undersøges, om der er grundlag for et samarbejde om krisestyringen. Er mange EU-lande involveret, vil en helt særlig EU-baseret krisestyingsindsats blive igangsat. Alt foregår på samme tid.

Ude i felten skal diplomaten have aktiveret de krisestyingsplaner vedkommende har haft liggende i skuffen. Måske er der noget af dette, der er relevant i situationen, måske ikke. Diplomaten skal opsøge alle involverede parter, herunder værtlandets myndigheder, og ikke mindst eventuelt involverede danskere. Snart vil der dukke journalister op, som skal have svar. Måske er der direkte kontakt med de pårørende. Diplomaten får aktiveret alle de kompetencer – organisatoriske, ledelsesmæssige, kommunikationsmæssige og mentale – der efterspørges i krisestyningen.

På et tidspunkt, som kan være udefinérbar, overgår krisestyningen til en fase, hvor opgaven er at forklare omverdenen, hvilke beslutninger der er blevet truffet, hvorfor netop disse beslutninger blev truffet, og hvilke effekter de har haft. I denne fase er der ikke længere et informationsunderskud. Alle ved nærmest al ting om krisens ophav, dens omfang og dens konsekvenser. Nu skal diplomaten være forberedt på at håndtere kritik. I bagklogskabens klare lys kunne der være truffet andre beslutninger, også beslutninger, som diplomaten ikke har haft ansvaret for. Alligevel må diplomaten stille op og forklare, skabe mening og tage ansvar.

I den allersidste fase er der almen enighed om, at krisen – undtagelsestilstanden – er slut. Der kan igen etableres diplomatiske rutiner i og omkring ambassaden. En form for normalitet kan genetableres. Det er i denne fase, at der er mulighed for at trække læring ud af krisestyingsforløbet (Dynes et al., 1979; 't hart et al., 1993). Det er en læring, der foregår på forskellige niveauer – for diplomaten selv, for ambassaden og for udenrigstjenesten.

Hvad har udenrigstjenesten lært af kriserne?

Der er gået mange år, siden den danske såvel som de svenske og norske udenrigstjenester blev taget på sengen under tsunamikrisen i Sydøstasien i juledagene i 2004. Siden har den danske udenrigstjeneste på forskellige måder styret Danmark gennem et uvejr bestående af blandt andet Muhammedkrisen i 2005-6, Libanonevakueringen i 2006, migrationskrisen i 2015, coronapandemien i 2020-21, Afghanistanevakueringen i 2021 og flere andre kriser. Selvom den overordnede læring er, at alle kriser er forskellige, så eksisterer der alligevel et identificerbart læringsmønster på organisatorisk niveau (Mikkelsen, 2016).

For det første er der for længst etableret et 24/7-beredskab i udenrigstjenesten. Det betyder helt konkret, at der altid er nogen til at tage telefonen i ministeriet, og at der er vagtpersonale hjemme, der kan tilkaldes med kort varsel. Det

var en af de væsentlige læringer i forlængelse af tsunamien i 2004, der fandt sted i juledagene. Det lyder som en selvfølge, at det forholder sig på den måde, men i virkeligheden er der tale om en betydelig forbedring af beredskabet i forhold til tidligere. Mange samfundskritiske offentlige og private organisationer er i perioder uden for rækkevidde – efter lukketid, i højtiderne, ferierne og weekenden. Men i udenrigstjenesten holder man ikke fri.

For det andet er der i udenrigstjenesten udviklet en hel særlig organisationskultur, der blandt andet handler om, at alle er parate til at gøre en ekstra indsats, når situationen – og Danmark - kræver det. Under coronakrisen slap alle medarbejdere i ministeriet eksempelvis, hvad de havde i hænderne, og hjalp til med at få danskere fragtet hjem til Danmark fra alle verdens afkroge. Der blev dag og nat arbejdet på tværs af kontorer, fagområde og styringshierarkier, indtil opgaven var blevet løst. På trods af at personalet i ministeriet i lange perioder led store private afsavn, er det generelt opfattelsen, at personalet oplevede indsatsen som særdeles meningsfuld og givende.

For det tredje har udenrigstjenesten for længst lært at arbejde sammen med andre. Hvor udenrigstjenesten måske tidligere var en mere lukket og selvtilstrækkelig organisation, har man nu åbnet op og inviteret indenfor. I krisestyringssituationer anlægges ikke bare et ”whole of government”- men et ”whole of society”-perspektiv. Med udenrigstjenesten som omdrejningspunkt indgår alle relevante parter i samfundet således i den kontinuerlige krisestyring. Dermed sikres, at alle relevante input understøtter de beslutninger, der træffes, og at alle parter i bund og grund ved, hvem der gør hvad. Det inkluderende arbejde suppleres med en systematisk informationsindsats, hvor ledende medarbejdere i ministeriet løbende holder offentligheden orienteret om processen.

For det fjerde har man anerkendt, at krisehåndteringen ude i felten fungerer bedst, hvis de betroede medarbejdere mødes med en stor grad af tillid og frihed. Ambassadøren og de øvrige udsendte diplomater gives stort set grønt lys til at disponere, som de mener er nødvendigt, herunder også godkende udgifter, der normalt ville skulle gennem en længere godkendelsesprocedure i ministeriet eller i Folketingets Finansudvalg (Thuesen, 2016). Denne decentrale autonomi gør, at det er muligt at handle hurtigt – også langt hurtigere end i mange andre mere hierarkisk orienterede udenrigstjenester. I krisesituationer kan det være få timer, der er afgørende for, om krisestyringen er en succes eller en fiasko.

Et tilbageblik på de seneste to årtiers diplomatiske krisestyring leder således til den konklusion, at der har fundet omfattende organisatorisk læring sted. Det er ikke bare den formelle struktur og arbejdsrutinerne, der har undergået ændringer, der har også fundet dybere kulturelle ændringer sted.

Selvom Udenrigsministeriet tydeligvis er blevet dygtigere og dygtigere til at udføre diplomatiske krisestyring, er der imidlertid også udfordringer.

Den diplomatiske krisestyring er sårbar

Der er flere forhold, der gør, at diplomatisk krisestyring generelt er blevet vanskeligere, ligesom der er specifikke forhold, der gør den danske krisestyring sårbar.

Én generel udfordring er, at god krisestyring har en tendens til at avle en stigende efterspørgsel efter endnu mere krisestyring (Perrow, 1999). Når krisestyringen lykkes, er der en tendens til, at endnu flere forhold kan defineres som en undtagelsestilstand, der påkalder sig krisestyring. Det er nogenlunde den samme dynamik, som vi kan se på andre områder. Når lægerne på vore hospitaler med teknologiens hjælp bliver dygtigere til at forebygge og helbrede, så kan der opstå en udbredt forventning om, at sundhedssystemet kan levere stadig flere og bedre ydelser. Med tiden opstår der et kapacitetsproblem, der gør, at efterspørgslen ikke kan imødekommes tilfredsstillende.

I den diplomatiske krisestyring er der – i takt med at udenrigstjenesten udvikler organisatoriske svar på de udfordringer, der opstår – en tendens til, at forventningen til, hvilke ydelser udenrigstjenesten kan levere her og nu, stiger. I tidligere tider var der ikke en generel forventning til, at udenrigstjenesten kunne hjælpe alle danskere hjem fra alle verdens afkroge i løbet af ganske få uger. I forlængelse af coronakrisen kan der imidlertid være opstået en forventning til, at udenrigstjenesten i hvilken som helst situation kan komme alle og enhver til undsætning. Det er en forventning, som udenrigstjenesten ikke kan opfylde. På trods af at medarbejderne i udenrigstjenesten er af den opfattelse, at det var ekstremt meningsfuldt at arbejde dag og nat for at hjemhente danskere under coronakrisen, er der ikke nogen, der forventer, at medarbejderne kan blive ved med at yde denne ekstraordinære indsats år efter år. Udfordringen er, at der opstår en stadig større afstand mellem befolkningens forventninger til krisestyring og den konkrete kapacitet, udenrigstjenesten har til at udføre diplomatisk krisestyring.

En anden generel udfordring har med konfigurationen af kriser at gøre. Med fænomener som klimakriser, sundhedskriser, migrations- og flygtningekriser, koblet med økonomiske kriser, koldkrigsspændinger og konkrete konflikter og krige i vores nærområder er det blevet normalt at tale om både ”poly-kriser” og ”permakriser”. Poly-kriser handler om, at mange sideløbende og nogle gange sammenhængende kriseforløb skal håndteres på samme tid. Én krise kan føre en anden krise med sig eller forstærkes af et parallelt kriseforløb. I disse situationer forværres kompleksiteten i krisestyringen – ude såvel som hjemme – kolossalt. Poly-kriserne presser krisestyringssystemerne til det yderste.

Perma-kriser handler om, at en krise ikke har en klar defineret begyndelse og afslutning. De er blevet en del af normalbilledet. Almindelige krisestyringsværktøjer kommer til kort, når det bliver irrelevant at reflektere over kriseforløbet. Der er ikke længere et klart defineret mål at arbejde hen imod. Sådan forholder det sig eksempelvis med klimakrisen, som definerer vore livsbetingelser på en mere grundlæggende måde. Krisestyringsstrukturerne i dag

er opbygget til at håndtere kriseforløb, der er afgrænset i tid og rum. De er ikke indrettet til at håndtere et krisesamfund (Rasmussen, 2021).

Hvor de to første udfordringer er mere generelle, så eksisterer der også en strukturel udfordring, som specifikt har noget at gøre med den diplomatiske krisestyring i Danmark. Udfordringen kan koges ned til, at Danmark er et meget lille land med en meget lille udenrigstjeneste. Al diplomatisk krisestyring i Danmark er sårbar i den forstand, at den sjældent kan udføres af udenrigstjenesten alene. Som nævnt tidligere har Danmark en meget lille repræsentationsstruktur (få ambassader og konsulater) med meget små enheder (få udsendte diplomater), der i stor udstrækning er beskæftiget med andre aktiviteter end det traditionelle, konfliktforbyggende diplomati. Der er således etableret en system, hvor diplomaten i alle krisestyringens faser er dybt afhængig af andres hjælp.

Danmark har således ikke selv et solidt monitoreringssystem, der gør, at vi på et tidligt tidspunkt kan identificere udviklingstendenser, der potentielt kan udvikle sig til kriser. Hertil kommer, at danske diplomater ikke selv har et tilstrækkeligt stort netværk, der gør det muligt at aktivere alle nødvendige ressourcer i et krisestyringsforløb. Endelig er der ikke etableret et system, der kan analysere og formidle krisestyringen til et større publikum. Danmark er, med andre ord, et lille land, der er ekstremt afhængigt af at indgå i større krisestyringssamarbejder.

Et sådan samarbejde findes eksempelvis i EU, hvor der er opbygget en permanent og organisk relation til EU's krisestyringssystem (Boin et al., 2013). Det europæiske krisestyringssystem er stort set indrettet på grundlag af de samme principper som det danske diplomatiske krisestyringssystem: et "situation room", der står på spring døgnet rundt; inddragelse af alle relevante parter i krisestyringen; og stor autonomi til de 140 EU-delegationer verden over. Systemet i dets nuværende form blev etableret med grundlæggelsen af den europæiske udenrigstjeneste i 2011 og blev først aktiveret i forbindelse med det arabiske forår samme år. Opgaven bestod den gang i at stabilisere Mellemøsten med henblik på at forsøge at sikre, at regimeforandringer ikke førte til et totalt kollaps i Europas nærområde. I 2022 blev det aktiveret 106 gange, mest i relation til humanitære kriser i Ukraine, men aktioner fandt også sted i relation til skovbrande i Europa og oversvømmelser i Pakistan. Når det danske diplomatiske krisestyringssystem sættes i værk sker det i dag nødvendigvis i tæt koordination med det europæiske krisestyringssystem.

På den ene side kan det med god ret hævdes, at Danmarks krisestyringskapacitet mangedobles ved at indgå i det europæiske krisestyringssamarbejde. Det er naturligvis godt. På den anden side er det også klart, at Danmark – specielt i lyset af de mere strukturelle udfordringer som nævnt ovenfor – er blevet særdeles afhængig af, at det europæiske krisesystem fungerer i overensstemmelse med danske interesser. Det er ikke længere relevant at tænke dansk diplomatisk krisestyring i isolation fra en større europæisk kontekst.

Referencer

- Agamben, Giorgio (2005), *State of Exception*, Chicago: University of Chicago Press.
- Andersen, Jesper Fersløv (2014), "Krisediplomatiet", i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red., *Dansk diplomati - klassiske træk og nyere tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 77-96.
- Blach-Ørsten, Mark (2016), "Nyhedsmedielogik og krisediplomati", *Økonomi & Politik*, 89(2): 34-45.
- 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, red. (2005), *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Copeland, Daryl (2009), *Guerrilla Diplomacy. Rethinking International Relations*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Dynes, Russell R. og B.E. Aguirre (1979), "Organizational Adaptation to Crises: Mechanisms of Coordination and Structural Change", *Disasters*, 3(1): 71-4.
- Hofius, M. (2022), "Diplomats on the Frontlines: Knowing and Ordering in Crisis", *The Hague Journal of Diplomacy*, 18(1): 1-34.
- Holsti, Ole R. (1990), "Crisis Decision Making", i Philip E. Tetlock, Jo L. Husbands, Robert Jervis, Paul C. Stern og Charles Tilly, red., *Behavior, Society, and Nuclear War*, Oxford: Oxford University Press, pp. 8-84.
- Mikkelsen, Ole Egberg (2016), "Borgerservice og krisediplomatiet – fra minus til plus", *Økonomi & Politik*, 89(2): 20-33.
- Mikkelsen, Ole Egberg (2020), "Borgernes udenrigstjeneste", *Økonomi & Politik*, 93(1): 118-33.
- Odell, John S. (2013), "Negotiation and Bargaining," i Walter Carlsnæs, Thomas Risse og Beth A. Simmons, red., *Handbook of International Relations*, London: Sage Publications, pp. 379-400.
- Perrow, Charles (1999), *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2021), *Kriseramfundet*, København: Informations Forlag.
- Staur, Carsten (2020), "Det diplomatiske fag", *Økonomi & Politik*, 93(1): 134-42.
- 't Hart, Paul, Uriel Rosenthal og Alexander Kouzmin (1993), "Crisis Decision-making: The Centralization Thesis Revisited", *Administration and Society*, 25(1): 12-41.
- Thuesen, Lars (2016), "Libanon-evakueringen 2006 – den personlige beretning", *Økonomi & Politik*, 89(2): 91-7.