

Anmeldelse:

Diplomati i praksis og på trods

Af Louise Riis Andersen

Forventningerne til dansk diplomati er store. Ressourcerne stadig færre. Marcussen tegner et billede af et fag og en organisation, der er presset til det yderste.

Martin Marcussen: **Diplomati fra bar bund - Hverdagens diplomati på de danske ambassader.** Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2017, 328 s.

Professor i international politik ved Københavns Universitet, Martin Marcussen, har skrevet en ny bog om embedsværket bag dansk udenrigspolitik. Bogen fremstår som et selvstændigt værk, men den kan også ses som et supplement til hans store værk *Diplomati: et portræt af den moderne udenrigstjeneste*, der udkom sidste år (se evt. Per Carlsens anmeldelse i forrige nummer af *Udenrigs*).

Udgangspunktet er den omfattende omstrukturering/sparerunde, der under overskriften 'Mere verden, mindre Europa – men mere EU' blev besluttet i 2014. Reformen indebar ud over lukning og reduktion af flere repræsentationer også åbning af nye ambassader på en række



vækstmarkeder og et øget fokus på det såkaldte økonomiske diplomati, dvs. handelspolitik og eksportfremme.

Nye ambassader

Som det fremgår af titlen – Diplomati fra bar bund – fokuserer bogen især på åbningen af nye ambassader: Hvorfor blev det besluttet at åbne netop i Nigeria, Colombia og Filippinerne? Og hvordan etab-

Louise Riis Andersen er seniorforsker hos DIIS. Hendes forskning fokuserer på internationale interventioner i skrøbelige stater.

lerer man helt konkret nye repræsentationer? Bogen følger denne proces meget jordnært og giver et overbevisende indblik i hverdagens små og store kampe for de 'entreprenør-diplomater', der stod for at finde egnede boliger, ansætte lokale medarbejder, etablere kontakt til de rigtige netværk i værtslandet og håndtere mere eller mindre urimelige krav og forventninger fra 'driftsorganisationen' hjemme på Asiatic Plads.

Men bogen stopper ikke her. Opstartsudfordringerne sættes i relief af en række fortællinger om hverdagen og rutinerne, som de opleves på 'gamle' danske repræsentationer i så forskellige lande som Tyrkiet, Kenya, Tyskland, USA, Thailand, Afghanistan, Brasilien, Egypten og Kina.

Det er med andre ord en bog, der kommer vidt omkring i det danske diplomati, og man fornemmer klart, at vi her har at gøre med en forfatter, der kender udenrigstjenesten godt. Faktisk så godt, at man kunne forledes til at tro, at Marcussen selv var diplomat. Men Marcussen er forsker, ikke praktiker, og det fornægter sig ikke i bogens omfattende analyseapparat og mange begrebsafklaringer. Hans ambition er ikke 'kun' at give indsigt i, hvordan småstatsdiplomati udføres i praksis, men også at finde en teoretisk ramme, der kan hjælpe os med at forstå forandringsprocesser i den på mange måder særlige del af den danske offentlige forvaltning, der udgøres af udenrigstjenesten.

Inspiration fra økonomiske teorier

Marcussen lader sig inspirere af økonomiske teorier om transnationale selskaber og de forskellige transaktionsomkostninger, der er forbundet ved at etablere sig fysisk i et land i forhold til at benytte sig af underleverandører. Som han selv peger på, giver den tankegang indtryk af en tekno-

kratisk beslutningsproces baseret på, hvad der kan betale sig i kroner og ører. Reformen i den offentlige sektor er dog nærmest per definition politiserede, og han supplerer derfor meget fornuftigt sin analyse med overvejelser om det politiske spil og de mangeartede interesser i og uden for Slotsholmen, der var med til at udstikke rammerne for omstruktureringen af udenrigstjenesten i 2014.

Desværre forbliver disse overvejelser en eftertanke. Jeg tror, han ville være nået længere med sin teoretiske ambition – og måske også med de empiriske analyser – hvis han havde taget udgangspunkt i mere klassisk forvaltningsteori og ladet samspillet mellem politikere, embedsværk og interesseorganisationer været omdrejningspunkt for analysen.

Det ville formentligt have gjort det muligt at nå endnu længere bag om reformprocessen og fx kaste lys over, hvordan og på hvilket grundlag det blev besluttet, at en opprioritering af det økonomiske diplomati var den bedste måde at anskueliggøre udenrigstjenestens fortsatte eksistensberettigelse.

Måske – og det er bare et bud – ville en sådan analyse vise, at det er svært at identificere et egentligt beslutningsmoment, fordi sporene til reformen nærmest udkrystalliserede sig selv som et resultat af tidsånden og 'nødvendighedens politik' i den svingdør af skiftende ministre og departementschefer, der kendetegnede Udenrigsministeriet i perioden 2012-14. Eller også ville analysen vise, at der faktisk blev truffet en beslutning, og at der var modstand og kritiske røster også internt i ministeriet, der kæmpede for, at fastholde det klassiske diplomati som udenrigstjenestens kerneopgave.

Under alle omstændigheder er det interessant, at blot tre år efter, at reformen

blev vedtaget, synes det som om, pendulet er på vej tilbage mod det klassiske diplomati og behovet for en bredere forståelse af danske interesser. I lyset af Trump, Brexit og verdens generelt skæve gang tror jeg, det er de færreste danske diplomater, der i dag ville omtale det økonomiske diplomati som udenrigstjenestens 'raison d'être' med helt samme selvfølgelighed, som de gør i bogen.

Det forhold, og hvad det betyder – fx om udenrigstjenesten står foran endnu en omfattende omstrukturering, eller om man kan og skal forsøge at tilpasse sig den nye globale (u)orden gennem gradvise justeringer – belyses ikke i bogen. Analysen standser i 2014, hvor de sidste feltrejser blev gennemført. Det er en selvfølgelig skam, men forståeligt nok. Et eller andet sted, skal man jo stoppe. Bag spørgsmålet ligger dog en principiel diskussion om, hvor dynamisk, omstillingsparat og fleksibel udenrigstjenesten skal være: Har diplomati – måske især i småstater og i tider præget af international turbulens – et særligt ansvar for at sikre, at nationen udadtil fremstår så stabilt, forudsigeligt og troværdigt som muligt? Og hvad betyder det i givet fald for forholdet mellem embedsværk og ministre? Hvor langt skal diplomaterne strække sig for at følge politiske vinde, og hvornår skal de holde igen?

Disse spørgsmål er fraværende i bogen, men de kunne med fordel have været taget op i de næsten hæslæsende overmenneskelige beskrivelser af de mangfoldige funktioner, en moderne diplomat skal varetage, og det omfattende kompetencekatalog, hun skal beherske for at kunne gøre dette.

Beundring og bekymring

Bogen er gennemsyret af lige dele beundring af og bekymring over den danske

udenrigstjeneste. Den er "skrevet om og til de danske diplomater, der hver dag ude i frontlinjen iværksætter dansk udenrigspolitik". Men Marcussens egentlige målgruppe er nok snarere de politikere, der har ansvaret for udenrigstjenestens økonomiske rammer. Det er i virkeligheden dem, han søger at påvirke, når han afslutter bogens første kapitel med at råbe vagt i gevær, fordi den danske udenrigstjeneste i dag ikke længere har den overskudskapacitet, der er nødvendig for "tilpasningsevne, strategisk analyse og taktiske kompetencer såvel som kreativitet" (side 23).

Det er et berettiget opråb. Men det havde tjent både bogen og udenrigstjenesten bedre, hvis Marcussen havde fulgt kritikken til dørs og vist, hvordan det manglende overskud konkret kommer til udtryk i diplomaternes hverdag og håndværk.

Den virkelighed, der beskrives i bogen, forbliver idealiseret. Og det gør den paradoksalt nok, fordi han for i høj grad lader diplomaterne tale selv – og oftest til citat. Selvom der lukkes en del kritik ud hist og her – især om de forskellige styringsmekanismer, Asiatisk Plads bruger for at holde ambassaderne på sporet – efterlades vi samlet set med en fortælling om "vældrevne ambassader, hvor der kan træffes beslutninger på en effektiv og løsningsorienteret måde" (side 99).

Som læser får man indtryk af, at det på trods af flere år med nedskæringer, omstruktureringer og usammenhængende politiske prioriteringer er lykkedes at få det hele til at lande på benene igen, så man er endt med "en dynamisk og professionel organisation, der samtidig er præget af høj medarbejdertilfredshed" (side 261).

Det er et pænt billede. Men det lukker reelt ned for diskussionen: Hvis Danmark stadig formår at 'kæmpe over sin vægt-

klasse, fordi de danske diplomater er så dygtige til at fokusere og prioritere, hvad er så problemet?

Problemet er – hvis man skal tro Marcussen – at det ikke kan være ved. “Små tegn på træthed er begyndt at vise sig i de ellers så solide bygninger”, som det i sin tid hed i introen til Lars von Triers Riget. Eller, som Marcussen formulerer det: Der er “anledning til at stille spørgsmål til organisationens fortsatte resiliens” (side 23). Det ville have været interessant, hvis han havde brugt sine omfattende feltstudier og brede baggrundsviden til at belyse, hvordan det påvirker den udenrigspolitik, Danmark faktisk fører ude i verden (i modsætning til den, der italesættes i København), at udenrigstjenesten er blevet beskåret med en tredjedel i perioden 2000-2019.

Danske diplomater bruger fx ifølge bogen mere og mere tid på at være synlige i Danmark for at “skabe forståelse for diplomatiets berettigelse hjemme” (side 70). Det må vel have en effekt på deres indsats ude. Men hvilken?

Loyalitet kontra åbenhed

At belyse den side af medaljen ville dog nok have fordret en højere grad af anonymisering af de interviewede diplomater i stil med den metode, Jesper Tynell brugte i bogen *Mørkelygten*, der udkom i 2014.

Ansatte i andre offentlige institutioner under pres – Forsvaret, Politiet, uddannelses- og sundhedssektoren – er ikke blege for at stå åbent frem med kritik af besparelser, de oplever som fagligt uforsvarlige. Men ikke diplomaterne. De taler ikke gerne til citat om fejl, de selv eller andre har begået, eller om opgaver, de ikke var i stand til at løse så godt, som de gerne ville have gjort, pga. travlhed, manglende overskud og alt for få hænder.

Hvorfor det forholder sig sådan, kunne man skrive en selvstændig bog om. Heldigvis er Marcussen meget produktiv, og man kan derfor håbe, at hans næste bog om dansk diplomati handler om organisationskulturen i tjenesten og fx stiller skarpt på udviklingen i de ledelsesmæssige principper og personalepolitiske incitamenter over tid. Forholdet mellem klassiske dyder som ‘loyalitet’ og ‘holdånd’ og nye værdier som ‘musikalitet’ og ‘åbenhed’ er afgørende for at forstå, hvordan moderne diplomater ser deres egen rolle og dermed også, hvordan de agerer i det stadigt mere minerede spændingsfelt mellem faglig bistand og politisk rådgivning. Der er med andre ord materiale nok til mindst endnu en bog fra Marcussen om dansk diplomati.

Ideen er hermed givet videre.

