

Verden er i forandring – det bør den danske uden- rigstjeneste også være

Af **Martin Marcussen**

Det er tid for at nedsætte en udenrigskommission og gentænke udenrigstjenesten – ligesom for 100 år siden, da verden også havde ændret sig drastisk.

”Den Tid er forbi, da Diplomati og Udenrigsrepræsentation bestod i at give pæne Frokoster og rapportere Smaasladder fra Hofferne og Parlamentsgangene hjem til Udenrigsministeriet. Dansk Udenrigspolitik er Foderkager og Majs og Chilesalpeter, Kul, Bomuld, Jern og deslige haandfaste Ting” (*Roskilde Dagblad*, ”Dansk Diplomati”, 13. januar 1919, citeret i Ellehøj, 1998: 62)

Efter afslutningen på første verdenskrig opstod der et utvetydigt krav om en nytænkning af dansk diplomati. I medierne herskede en forestilling om dansk diplomati som noget, der var ensbetydende med overdådige selskabeligheder og underlødige sladder fra de europæiske hof. Kravet kom også fra en

bred skare af folkevalgte parlamentarikere, der følte sig oversete i den udenrigspolitiske proces, ligesom det kom fra de mest betydningsfulde dele af dansk erhvervsliv, der ønskede sig en udenrigstjeneste, som meget mere proaktivt og professionelt kunne hjælpe dem med at erobre og fastholde fremmede markeder.

Martin Marcussen (f. 1966) er professor ved Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet. Han er uddannet cand.scient.pol. og ph.d. i statskundskab. Hans primære fokusområder er globalisering, diplomati og forvaltning, hvorom han har forfattet en lang række bøger og artikler. Martin Marcussen er med i Udenrigs' redaktionskomité.

I 1919 var der opstået et mulighedsvindue for forandring, der skulle få betydning for hele forståelsen af, hvilken rolle Danmark skulle og kunne spille på den internationale scene. Det skulle være slut med ”stillebens-tilværelsen”, som havde været kernen i dansk udenrigspolitik efter nederlaget i 1864. Nu skulle Danmark udnytte de fordele, der kunne være forbundet med at være et lille land, til at placere sig strategisk i det nye globale landskab. For at gøre dette muligt, skulle udenrigstjenesten, den diplomatiske praksis og hele den udenrigspolitiske proces gentænkes og tilpasses. Det blev opgaven for en udenrigskommission.

I 2019 er der atter engang opstået et mulighedsvindue for forandring. De fleste af de bestemmende parametre for dansk udenrigspolitik – internt såvel som eksternt – er i bevægelse. Der er opstået et misforhold mellem på den ene side de ønsker, danske politiske beslutningstagere, det danske erhvervsliv og den bredere offentlighed har til Danmarks rolle i international politik, og de økonomiske, organisatoriske og politiske ressourcer, man har været parat til at investere for at realisere disse ønsker. Det er et misforhold, der i længden kan blive dysfunktionelt for varetagelsen af danske interesser i udenrigspolitikken. Derfor er tiden kommet til atter en gang – ligesom det var tilfældet i 1919 – at bruge tid på at tænke sig godt om. Tiden synes at være rede til at nedsætte en udenrigskommission.

Multilateralismen og det nye diplomati

Da den amerikanske præsident Woodrow Wilson 8. januar 1918

fremlagde sin 14-punkts fredsplan for Kongressen, præsenterede han allerede som det allerførste punkt konturerne af en helt ny slags diplomati:

1. Offentliggørelse af alle aftaler om fred, hvorefter der ikke skal forekomme private underhåndsftaler af nogen art. Derimod skal diplomatiet altid forhandle åbent og offentligt.

Fremover skulle verdensfreden ikke længere lægges i hænderne på en snæver gruppe aristokrater, der via private og bilaterale aftaler udformede reglerne for internationalt samkvem. Nu skulle vejen banes for det professionelle, åbne, traktatbaserede multilaterale diplomati. Ét sted, hvor et sådant diplomati kunne komme til fuld udfoldelse kunne, jævnfør det sidste punkt i Wilsons fredsplan, være en sammenslutning af nationer.

18. januar året efter blev fredskonferencen efter Første Verdenskrig åbnet i Paris. Det lykkedes blandt andet for Wilson at skabe opbakning til et Folkeforbund, der 25. januar 1919 blev vedtaget med et ambitiøst mandat: Den nye multilaterale organisation skulle have til formål at sikre fred og fremme internationalt samarbejde; den skulle arbejde for nedrustning; hjælpe flygtninge; og igangsætte forskellige typer humanitære indsatser. Folkeforbundet blev placeret i Genève, Schweiz, og indkaldte de 26 stiftende medlemmer til den første parlamentariske forsamling 15. november 1920. Blandt de stiftende medlemmer var Danmark.

Hovedlinjen i den diplomatiske

praksis skulle ikke længere være ”raison d'état”, men derimod ”raison des peuples”. Det nye i ”det nye diplomati” bestod af, at diplomaterne var borgerlige udøvere (snarere end aristokratiske), formålet var at undertegne offentlige traktater (snarere end hemmelige aftaler), og diplomatiet skulle udøves på multilaterale arenaer (snarere end bilaterale). Statslige repræsentanter på disse kongresser optrådte med et folkeligt mandat. Folket kunne via mediernes dækning følge slagets gang i de multilaterale forhandlinger, og resultatet skulle forsvares i en demokratisk parlamentarisk debat i hjemlandet. I denne revolutionerende udvikling skulle Udenrigsministeriet nu til at finde sine ben at stå på.

Diplomatens udfordringer

Medlem af Folketinget for Radikale Venstre (1909-1945) P. Munch var i 1919 en del af den danske Rigsdags delegation ved fredskonferencen i Paris og var fra stiftelsen i 1920 og helt frem til 1938 en af Danmarks delegerede ved Folkeforbundets årlige parlamentariske forsamlinger. Den gang var det et arbejde, der krævede en overordentlig stor indsats af den enkelte delegerede: ”Det kan ikke nægtes, at [delegationsarbejdet] havde sine Vanskeligheder for mit Arbejde hjemme baade i politik og paa andre omraader” skriver P. Munch i sine erindringer.

Til første møde i Genève med start 15. november 1920 var afsat ikke mindre end fem ugers intensive forhandlinger i plenum såvel som i komitéer. Forberedelserne hjemme var startet

allerede i august 1920. Først skulle man nu til at lære sig at formulere nogle eksplicitte interesser i forhold til de spørgsmål, der ville komme på dagsordenen i Genève. Dette var i sig selv nyt. Danske interesser blev på den måde mere synliggjorte, og både den danske udenrigstjeneste, såvel som danske parlamentarikere, blev mere bevidste om, hvilke interesser landet havde i forhold til forskellige spørgsmål.

Dernæst skulle man til at lære sig at koordinere den danske udenrigspolitik med de øvrige nordiske lande, i første omgang med Sverige og Norge. Samtaler mellem nordiske parlamentarikere og nordiske udenrigstjenester var ikke i sig selv nyt. Det nye var, at der nu opstod en fælles opfattelse i Norden om, at man via koordination og samarbejde kunne nå meget længere i retning mod at få etableret en særlig nordisk dagsorden på et bredere internationalt niveau.

For det tredje skulle man til at overveje, hvem der kunne repræsentere Danmark på den nye multilaterale arena. Flere hensyn skulle tages: De væsentligste partier i Rigsdagen skulle have en repræsentant til stede. Blandt disse skulle man forsøge at identificere de (få) personer, der ville være i stand til at begå sig på en international arena. Delegerterne skulle have en kognitiv kapacitet, der tilsagde, at de nogenlunde hurtigt kunne sætte sig ind i komplekse sagsforløb. De skulle også have forhandlingskompetencer og ikke mindst tilfredsstillende sprogkompetencer. Også Udenrigsministeriet skulle naturligvis følge delegatio-

nen, ligesom Kvindernes Nationalråd havde udtrykt et ønske om, at også en kvinde skulle deltage. Det var en større kabale, der nødvendigvis måtte lægges, hvis man tog det nye diplomati alvorligt.

For det fjerde skulle rejsen til Genève gennem et delvist dysfunktionelt Tyskland gennemføres på bedst mulige vis. Afrejsen 11. november 1920 foregik med tog til Genève via Berlin, Frankfurt og Basel, og det skulle tage tre hele rejsedage, førend delegationen endelig kunne indlogere sig på ”Byens første Hotel”, hvor også et utal af andre landes delegationer var indlogeret.

Laber interesse

Selvom det internationale arbejde på mange måder var helt og aldeles nyt og omfattende for både de involverede parlamentarikere Udenrigsministeriet for Udenrigsministeriets personale, kunne multilateralismen, når alt kommer til alt, kun vurderes positivt. Det skyldes, jævnfør P. Munch, særligt det forhold, at det nye diplomati gav anledning til at skabe forbindelser og forståelse: ”man færdedes derne sammen med en Række af fremtrædende Politikere og Embedsmænd fra smaa og store Lande, til Tider fra noget nær alle Stater. Der var megen Anledning til at komme i personlig Forbindelse med dem”. Han beskriver i detaljer, hvem han mødte fra medlemslandene og fra Folkeforbundets sekretariat, hvad hans indtryk af disse personer var, og hvad man kunne lære af disse personligheder: ”En særlig Værdi tillagde jeg det, at der ved saadanne Møder bødes en Lejlighed for

Politikere og indflydelsesrige Embedsmænd fra de forskellige lande til at komme på Talefod med hinanden, lære at forstaa hinanden bedre end før”. Hvis man var en dygtig og karismatisk diplomat, kunne man, på trods af at man repræsenterede et nok så lille land, være med til at sætte en dagsorden for de øvrige lande. Det var blandt andet dette perspektiv, P. Munch så i det multilaterale diplomati.

Viden om internationale forhold var ikke længere noget, som Udenrigsministeriet – og den internationalt orienterede del af dansk erhvervsliv – kunne hævde at have monopol på. Nu kunne udvalgte parlamentarikere på egen hånd stifte bekendtskab med nogle af de mest centrale internationale problemstillinger, og de kunne selv opbygge deres internationale netværk. At vidensmonopolet nu var brudt, betød imidlertid ikke, at Rigsdagsmedlemmerne generelt rettede deres opmærksomhed og interesse mod verdens gang. Flere gange fremgår det i P. Munchs erindringer, at ”for de fleste af [Rigsdagsmedlemmerne] var [internationale forhold] meget fremmedartede Spørgsmål”.

Også de danske nyhedsmediers dækning af udenrigspolitiske forhold var sparsom. Det udenlandske stof i de over 200 forskellige danske aviser tog oftest form af hofnyt, og der kom meddelelser om krige, naturkatastrofer og nogle gange om et stort guldfund, men ikke stof om udenrigspolitik. Det nye og åbne diplomati førte ikke fra den ene dag til den næste til, at der blev skabt en dyb international bevidsthed i den danske befolkning eller blandt landets politikere.



FOTO: Den danske rigsdags første folkeforbundsdelegation. Siddende fra venstre af ses venstremanden Laust Moltesen, diplomaten Herluf Zahle, den radikale Peter Munch og Henni Forchhammer fra Danske Kvinders Nationalraad.

(Foto: League of Nations Archives)

Det kommercielle diplomati

Globaliseringen manifesterede sig, da Det Store Nordiske Telegraf-Selskab blev stiftet på initiativ af erhvervsmanden C.F. Tietgen i 1869. Over en kort årrække blev der etableret et tæt net af telegrafkabler først mellem Storbritannien, Norge, Danmark, Sverige, Finland og Rusland, samt fra Rusland over Japan til Shanghai og Hongkong i Kina.

Store Nordiske blev Danmarks første multinationale selskab, der alene på grund af dets størrelse fik en betydelig indflydelse på den danske udenrigstjeneste og dansk udenrigspolitik. Det skabte en vigtig kanal til centrale beslutningstagere i Europa, Rusland og Asien. I militært henseende skabte

det en forbindelse fra Vesteuropa til Rusland og Østasien uden om Tyskland. Endelig oppebar selskabet en uhyre kommerciel vigtighed, fordi det var med til at bringe udenlandsk kapital til Danmark.

Store Nordiske udnyttede dygtigt de meget tætte forbindelser, de havde til den danske regering og ikke mindst til Udenrigsministeriet. Så tætte var forbindelserne, at udenrigsminister Laust J. Moltesen (V) i 1929 erklærede, at "Store Nordiske er faktisk en del af Udenrigsministeriet".

H.N. Andersen delte visionerne om Danmark som en handelsmagt, og ville grundfæste Danmarks position som det uomgængelige knudepunkt for handelen mellem Sydøstasien og

Nordeuropa. I 1897 overtalte han bankdirektør Isak Glückstadt i Landmandsbanken (senere Danske Bank) til at bakke op om stiftelsen af Østasiatisk Kompagni – en global handels-, skibsfart- og industrikoncern. ØK blev konstrueret som virksomheden, der skulle bringe Danmark ud af det traume, der var opstået af nederlaget i 1864. Danmark skulle nu have selvtilid nok til at række ud til klodens allerfjerneste markeder.

Ligesom det var tilfældet for Store Nordiske, fik også ØK og H.N. Andersen afgørende betydning for dansk diplomati og dansk udenrigspolitik. Forbindelserne blev mange. Ofte varetog H.N. Andersen personligt storpolitiske opgaver på vegne af den danske regering. I 1914 bad udenrigsminister Erik Scavenius ham eksempelvis om

Udenrigsministeriet synes at have fungeret som en travl banegård for alskens politikere og som en konsekvens heraf at have manglet en konsistent politisk ledelse.

at rejse til London for at prøve at aflæse den britiske regerings intentioner. Snart iscenesatte han sig selv om en slags halvofficiel dansk fredsmægler i forhold til Storbritannien, Tyskland og Rusland.

Nogle gange stod ØK og Store Nordiske sammen i fælles front for at fremme en sag i forhold til udenrigstjenesten og den danske regering. Det var eksempelvis tilfældet i 1911, da de foreslog at styrke den danske diplomatiske repræsentation i Kina og Japan ved at oprette et gesandtskab (en ambassade) i Peking (Beijing). De to

virksomheder tilbød ved denne lejlighed at finansiere de udgifter, der var forbundet hermed i de første ti år mod at få lov til at bestemme hvem, der skulle overtage posten som gesandt (ambassadør). Udenrigsministeriet var begejstret for idéen, men det var man ikke i Folketinget. Man ønskede ikke at være finansielt afhængig af storkapitalen. I 1912 blev det danske gesandtskab etableret alligevel, for offentlige midler, og erhvervslivets foretrukne mand på posten – Preben Ahlefeldt-Laurvig – blev udnævnt som Danmarks første gesandt i Kina, sideakkrediteret til Japan.

Handelspolitikens ånd

Den internationalt orienterede del af det danske erhvervsliv slap nogenlunde helskindet gennem Første Verdenskrig. Man havde forstået at spille det danske neutralitetskort og dermed udnytte de handelsmuligheder, som en krig også tilbyder. Efter krigen var der behov for

at genetablere Danmarks centrale rolle som handelsnation i Østersøområdet i forhold til datidens globale supermagt Storbritannien, Sydøstasien og i stigende udstrækning USA.

Det var i lyset af disse udfordringer, at der i 1919 blev etableret en udenrigskommission, der både skulle se hjemme- og udetjenesten efter i sømmene. Den blev i meget stor udstrækning sammensat af erhvervsinteresser og erhvervsvenlige medlemmer, og den producerede da også en redegørelse, der nærmest udelukkende havde Danmark udenrigsøkonomiske interesser for øje.

Det var først med udenrigskommissionens betænkning af 1921, at det stod lysende klart, at det kommercielle diplomati skulle have omfattende konsekvenser for hele ministeriets indretning og virke: ”Spørger man da først og fremmest om Formålet med Ministeriets Virksomhed, maa det erindres, at Tyngdepunktet i denne tidligere laa i, hvad man dengang forstod ved politisk virksomhed, medens det nu er Økonomien, der er skudt frem i første linje”.

Konkret ville en sådan ændring fordre, at man forsøgte at få det bedste ud af den stigende udvandring, der hovedsageligt havde retning mod USA; at der gennemførtes en mentalitetsændring, hvor man så fordelene i at være lille og politisk ufarlig; at der ansattes erhvervskyndigt personale i hjemmetjenesten; at der blev skruet op for antallet af udsendte på de mest interessante markeder; og at der blev etableret en lang række nye diplomatiske missioner uden for Europa, som i eksempelvis Canada, Mexico, Chile, Brasilien, Indien og Sydafrika: ”For så godt som alle de foreslaede nye Posters Vedkommende er det først og fremmest Hensynet til Varetagelsen af Danmarks Erhvervsinteresser i de pågældende Lande, der ... begrunder Ønskeligheden af deres Oprettelse ... Flertallet af de foreslaede nye Missionschefer vil derfor blive diplomater af Navn, men skal først og fremmes være Konsuler af Gavn”.

På baggrund af udenrigskommissionens betænkning fremlagde udenrigsminister Harald Scavenius i februar 1921 lovforslag i Folketinget med

henblik på at gennemføre de foreslåede ændringer. Her blev de stort set vedtaget, og debatten skulle nu fortsætte i Landstinget, hvor et medlem af udenrigskommissionen, den konservative Schovelin, benyttede lejligheden til at latterliggøre den gammeldags diplomatiske type med benklæder i de rigtige folder, hårene nøjagtig på hver sin side af skilningen og med talent for at konversere damerne ved fem-teen. Denne type skulle nu afløses af den ”handelspolitiske type”, og hele det udenrigspolitiske apparat skulle fyldes med en ny ånd: ”Handelspolitikens Aand”.

Den nye lov om udenrigstjenesten blev endeligt vedtaget 6. maj 1921. Den skabte grundlaget for en omfangsmæssig udvidelse af den danske udenrigstjeneste til næsten det dobbelte af den størrelse før Første Verdenskrig. I sidste ende var der dog ikke råd til alle de foreslåede udvidelser, og allerede i 1927 måtte man derfor atter skride til besparelser i udenrigstjenesten.

Dengang og i dag

Samlet set stod vi i 1919 med en udenrigstjeneste i totalt opbrud. Det var et opbrud, der kunne ses på alle fronter. Indadtil diskuterede man, hvilken profil en dansk diplomat skal have. Tiden var kommet til et opgør med den meget snævre rekrutteringspraksis, man hidtil havde udøvet, og som favoriserede slægtskab, titler og forbindelser - nogle gange på bekostning af faglige kompetencer. Det blev også diskuteret, om udenrigstjenesten var organiseret på den rette måde. Hvis den overordnede indsats skulle væ-

re effektiv, fordrede det koordinati- on mellem ude- og hjemmetjenesten, samt en fælles ledelse og i det hele ta- get en enhedstjeneste.

Opbruddet relaterede også til ude- tjenesten. Den hidtidige diplomatiske repræsentation var hovedsageligt kon- centreret i Europa, men spørgsmålet var nu, om ikke tiden var kommet til at række længere ud i verden. Angå- ende bemanning, blev rotationsprin- cippet lanceret som et centralt tema. Også spørgsmålet om udenrigstjene- stens relation til forskellige interessenter i Danmark var brandvarmt.

De principielle spørgsmål fra den gang er stadig aktuelle. Alle var enige om, at også udenrigspolitikken skulle underkastes én eller anden form for demokratisk kontrol, men hvilken? Hvordan inddrog man på bedst mulig måde Folketinget? Det samme gjaldt relationen til det danske erhvervsliv, som i den grad fungerede i symbio- se med udenrigstjenesten. Kunne det passe, at erhvervslivets interesser altid var sammenfaldende med den danske nations interesser? Endelig opstod der i ”Folkets tidsalder” et behov for at diskutere, hvordan Udenrigsministe- riet kunne bidrage til at oplyse og be- vidstgøre den samlede befolkning om dansk udenrigspolitik. Ville udenrigs- tjenesten være villig til at opgive sit vi- densmonopol og dermed sin rolle som *gatekeeper* i forhold til danske uden- rigske anliggender?

Det har vist sig at være langtids- holdbare temaer, som udenrigstjene- sten den dag i dag regelmæssigt må forholde sig til. Der er således god grund til at diskutere, hvorvidt det

kommercielle diplomati atter engang har fået forrang i den diplomatiske praksis. Efterhånden som finanskri- sen satte sine spor i dansk vækst og beskæftigelse i løbet af 2008 og årene derefter, begyndte et såkaldt vækst-orienteret tankesæt at vinde indpas i ministeriet. Det kulminere- de med ansættelse af en ny depar- tementschef i 2013, der til medierne og de ansatte gjorde det klart, at det økonomiske diplomati ikke blot var noget, man beskæftigede sig med på konsulaterne, i Eksportrådet og kon- toret for handelspolitik. Den kommer- cielle dimension skulle gennemsynde alle dele af den diplomatiske praksis ude såvel som hjemme.

I 2014 blev der i forlængelse heraf gennemført en historisk stor omorga- nisering af udetjenesten, der berør- te 25 diplomatiske missioner. Med udgangspunkt i ønsket om at kunne betjene erhvervslivet på bedst tænke- lige vis blev der etableret nye ambas- sader i Nigeria, Colombia, Filippiner- ne og Myanmar. Tilsvarende blev der udarbejdet strategier for BRIKS-lan- dene i forventning om, at det var her, det danske erhvervsliv skulle kompen- sere for den aftagende dynamik, man kunne iagttage på nærmarkederne. Indsatsen på det hurtigst voksende af alle markeder – det kinesiske – blev således opnormeret, så ambassaden i Beijing blev den største af alle landets bilaterale missioner.

Klassiske dyder igen nødvendige

Det var skæbnes ironi, at netop 2014 markerede en overgang i Danmarks internationale omgivelser, der gjorde,

I dag er det den digitale dagsorden, der udfordrer den diplomatiske praksis.

at den store og ensidige satsning på det økonomiske diplomati i dag kan forekomme uhensigtsmæssig: For det første ebbede finanskrisen lige så stille ud, og beskæftigelsen i Danmark genetablerede sig på et højt niveau. For det andet begyndte nye internationale dagsordener at tiltrække sig opmærksomheden. Blandt disse var Vladimir Putins annektering af Krimhalvøen naturligvis central, men det samme kom flygtningedagsordenen i 2015, briternes afstemning om Brexit og valget af Donald Trump i 2016 til at blive. Stillet over for disse udfordringer havde en satsning på kommercielt diplomati intet svar. Der skulle helt andre, mere klassiske diplomatiske redskaber i spil: Forhandling, dialog, forebyggelse, tillidsskabelse.

Det er redskaber, som enhver diplomat betragter som kernen i det diplomatiske metier. Det er vanskeligt at udføre og kræver da også, at ministeriet trækker på en århundredelang praksis, erfaring, kultur og tradition. Det er også en diplomatisk praksis, der i modsætning til det kommercielt orienterede diplomati, er ganske usynligt for udefrakommende iagttagere, og det er en praksis, der først kan forventes at levere resultater på mellem-lang og lang sigt.

Fra 2014 opstod der således et åbenlyst behov for at aktivere det klassiske diplomati i både dets bilaterale og dets multilaterale udformninger. Men det var nemmere sagt end gjort.

Organisationen, incitamentsstrukturerne, mentaliteten og personalesammensætningen var for længst rettet mod den nu vigende kommercielle udfordring. To årtiers besparelser havde reduceret den danske udenrigstjeneste til den mindste i Norden, og et utal af reformforsøg havde ikke kunnet kompensere for de stadigt faldende driftsmidler, således at der parallelt med den kommercielle satsning blev opretholdt et fokus på det klassiske diplomati. Det kommercielle diplomati havde fået lov til at fungere som en gøgeunge, der gradvist skubbede den klassiske diplomatiske praksis ud af reden.

Dette gav sig til udtryk på flere måder. ”Handelspolitikens ånd” og de kontinuerlige driftsbesparelser betød for det første, at man stillede sig tilfreds med at have én af de mindste permanente repræsentationer ved EU. Siden 2014 har flere optællinger vist, at Danmark kun undergår af mikrostater som Malta og Luxembourg for så vidt angår antallet af udsendte medarbejdere på repræsentationen i Bruxelles. Det samme forhold gør sig gældende i de øvrige multilaterale organisationer NATO, OECD, FN i Genève og New York. Danmark er blevet en småspiller på den multilaterale arena.

Gennemsyrede alle aspekter af udenrigspolitik

Også ude på ambassaderne mærkede man presset. Først forsøgte man at erstatte udsendte danske diplomater med de billigere lokalansatte. I dag er der snesevis af ambassader, der kun

har én eller to udsendte medarbejdere. Dernæst gav man ambassaderne et kommercielt opdrag, der afspejledes i stadig stigende indtjeningskrav: Ambassaderne skulle byde sig til – først i konkurrence med hinanden, dernæst i regionale samarbejder – med henblik på at tilbyde især danske erhvervsorganisationer, men også danske enkeltvirksomheder, timebetalte konsulenttydelser. Hvis de enkelte ambassader ikke kunne indfri det årlige krav om indtjening, ville det have øjeblikkelige konsekvenser for ambassadens driftsbudget. Løbende blev der foretaget vurderinger af, hvilke danske udeposter, der havde eller ikke havde lykkedes med at etablere en driftig konsulentvirksomhed. De sidste kæmpede en daglig kamp for deres overlevelse – ofte forgæves. Især ambassaderne i de små europæiske lande blev lukket på den bekostning. Den incitamentsstruktur, der opbygges i udetjenesten, ikke er befordrende for langtrukne og usynlige tillidsskadede forhandlinger. For den enkelte diplomat var det karrierefremmende at udvikle en ambassades kommercielle potentiale, ikke at etablere solide netværk.

Det kommercielle fokus kom også til at påvirke den måde, vi i Danmark tænker udvikling på. Den danske udenrigstjeneste har gennem mange år gjort sig internationalt bemærket ved i samarbejde med civilsamfundsorganisationer både at kunne gennemføre en lang række udviklingsprojekter såvel

som bredere og tværgående udviklingsprogrammer. Det har krævet et solidt samarbejde mellem udenrigstjenestens specialister, der eksempelvis kender til vand, affald, transport, uddannelse og sundhed, og udenrigstjenestens generalister, der kender til de udfordringer, der opstår, når man skal samarbejde med aktører i lande med en manglende institutionel infrastruktur. Underliggende den danske udviklingspolitik har hersket en bred forståelse for, at

Et første stort skridt i retningen af at skabe en holdbar og robust udenrigstjeneste er at skabe en bevidsthed blandt politikere og i offentligheden om, at vi har behov for en udenrigstjeneste.

udvikling tager lang tid, og at effekten af den konkrete indsats er vanskelig at skelne fra alle mulige andre faktorer, der enten fremmer eller hindrer udvikling.

Den nye trend i udviklingsbranchen, som i høj grad er understøttet af FN's udviklingsmål, er, at udvikling er noget, udenrigstjenesten udfører sammen med en antal partnere i civilsamfundet, men også i erhvervslivet. Det antages, at erhvervslivet har adgang til ressourcer, som enkeltstater og udviklingsorganisationerne ikke har. Det godtages også, at erhvervslivet skal tjene penge på udviklingsindsatserne og nogle gange modtager udviklingsstøtte. Det tages for givet, at erhvervslivet er med til at udforme den danske udviklingsstrategi, at det sidder med til de møder, hvor der bevilges offentlige udviklingsmidler til konkrete projekter og programmer, og at erhvervslivets organisationer rent fysisk sidder placeret i udenrigstjenesten - angiveligt for bedre at kunne samtænke er-

hvervslivets interesser med Danmarks interesser i udvikling.

Endelig trængte kommercialiseringen sig ind på det kulturelle diplomati. Kernen i kulturdiplomati har i mange år været rettet mod at etablere rammer, der kan fremme den uhildefte dialog mellem kunstnere, men også faggrupper som arkitekter, forskere, kokke, plejepersonale eller studerende. Formålet har været at igangsætte en gensidig læringsproces, hvor idéer og indtryk flyder begge veje. Danmark har som et lille åbent land altid været afhængig af idéer udefra. På den helt store klinge har kulturdiplomati noget med gensidig mellemfolkelig forståelse at gøre. Det er sket ud fra devisen, at folk, der kender og respekterer hinanden, har mindre tilbøjeligheder til at føre krig mod hinanden.

I dag fører Danmark stadig kulturdiplomati, men formålet er hovedsageligt at brande Danmark, at fremme kultur-eksporten og tiltrække turister. Det er vanskeligt at se forskel på det arbejde, kulturattachéerne i dag udfører på de danske ambassader, og det arbejde, som handelsattachéerne udfører. Som det fremgår af Det Internationale Kulturpanels strategi for 2017-20, "spiller kulturudvekslingen med udlandet en væsentlig rolle i forhold til at fremme eksporten af kulturprodukter, udbrede fortællingerne om Danmark som land og som turistdestination – herunder markedsføre kulturturismeprodukter".

Den omsiggribende kommercialisering og de kontinuerlige besparelser på udenrigstjenestens driftsbudget har samlet set flyttet udenrigstjenesten i en retning, hvor den i stigende udstræk-

ning er kommet ud af synk med de mere klassiske og sikkerhedsrelaterede udfordringer, som Danmark står overfor i dag. Det har ikke gjort det bedre, at udenrigstjenesten over en kort årrække har set et utal af ministre fra alle partier i kortere eller længere perioder flyve ind og ud af ministeriet.

Udenrigsministeriet synes at have fungeret som en travl banegård for alskens politikere, og som en konsekvens heraf at have manglet en konsistent politisk ledelse, der har været i stand til at italesætte det åbenlyse gab, der er opstået mellem de reelle udenrigspolitiske udfordringer, Danmark står overfor i disse år, og den ressourcemæssige indsats, man er parat til at lave.

Paradoksalt nok bidrog den grantekerrapport, som ambassadør Peter Taksøe-Jensen var ansvarlig for at offentliggøre i 2016, til at understrege det finansieringsbehov, der var opstået i forsvaret, og tjente dermed som et konstruktivt input til de forhandlinger, der i 2017 ledte til et forsvarsforlig med et substantielt løft til forsvaret. Besparelserne i udenrigstjenesten forsatte imidlertid, nærmest som en erkendelse af, at udenrigstjenesten – for at bruge den tidligere udenrigsminister Kristian Jensens ord – "først og fremmest [er] vækstministerium, der skal sikre bedre rammer for, hvordan vi kommer mere ud i verden og trækker endnu flere investeringer til Danmark".

Behov for en udenrigskommission

I 1919 havde landets politikere en fælles forståelse for, at der var behov for at gennemtænke hele det organisatoriske grundlag for dansk udenrigs-

politik. De internationale udfordringer kunne man typisk ikke justere på. Dem måtte man nøjes med at studere i detaljer. Det var én af de opgaver, man henlagde til udenrigskommissionen. Hvad man derimod kunne justere på, var det ambitionsniveau, man som et lille land kunne tillade sig at have. Forslag til, hvordan man kunne justere ressourceindsatsen såvel som organisationen, var en anden opgave, som udenrigskommissionen skulle arbejde med.

I dag er udenrigstjenesten atter en gang i en situation, hvor der er behov for at diskutere mere grundlæggende spørgsmål vedrørende Danmarks placering i verden. Det betyder imidlertid ikke, at indholdet i en udenrigskommissions arbejde anno 2019 behøver at være helt de samme som i 1919. I dagens Danmark har vi en ganske god forståelse for de eksterne udfordringer, landet står over for i øjeblikket.

Vi mangler derimod at komme til en forståelse af hvilken sammenhæng, der eksisterer mellem ressourceindsatsen, organiseringen af udenrigspolitikken og udenrigspolitiske resultater. En *organisationsanalyse* vil kunne hjælpe ved at tage fat på de svære spørgsmål om ressourcer. Hvad betyder det for udenrigstjenesten, at den gennem to årtier har måtte finde besparelser på driftsbudgettet? Hvilket innovationspotentiale er der i disse besparelser, og hvilke dysfunktionelle effekter har de også haft?

En *tryktest* kan indikere, hvor robust eller skrøbelig udenrigstjenesten er i al almindelighed. Hvilke kompetencer findes i udenrigstjenesten, hvil-

ken form for ledelse udføres, og hvordan træffes beslutninger i rutine- såvel som i krisesituationer? Også uden for udenrigstjenesten findes udenrigspolitiske kapaciteter – i fagministerierne, i EU's udenrigstjeneste, i de danske byer og kommuner og i den private sektor. Hvordan bringes disse i spil på den bedst mulige måde?

I forlængelse heraf kunne en *interessentanalyse* tilvejebringe en fuld forståelse for, hvad forskellige danske og internationale interessentgrupper opfatter, ønsker sig af og kan bidrage med i forhold til dansk udenrigspolitik. Det lyder banalt, men det er i grunden foruroligende så lidt viden, vi har om, hvordan dansk udenrigspolitik opfattes uden for de helt snævre udenrigspolitiske kredse, og hvad der forventes af den.

Hvordan opfatter eksempelvis vore nordiske brødre den danske internationale indsats? Hvor ser de et grundlag for samarbejde og koordination – mellem hovedstæderne, i de multilaterale organisationer og ude i de lande, hvor vi har ambassader? Hvilke perspektiver har de danske byer og kommuner, der stadig mere professionelt, og med stigende autonomi engagerer sig på den udenrigspolitiske scene, på dansk udenrigspolitik, og hvordan er forholdet til centraladministrationen på dette punkt? Hvad kan civilsamfundsaktører og erhvervslivet bidrage med? På hvilke måder kan vi mere systematisk og konstruktivt arbejde sammen og udnytte de ressourcer, der er placeret på de udenlandske ambassader i København?

Informationsæraen og klimaet

Hertil kommer, at der i udenrigskommissionens arbejde nødvendigvis må være plads til specialanalyser, der tager fat på de allernyeste udviklingstendenser i det moderne diplomati. For eksempel ville det være relevant at undersøge, hvordan Udenrigsministeriet kommunikerer og i det hele taget forholder sig til det faktum, at dansk diplomati også er medialiseret. I dag er det den digitale dagsorden, der udfordrer den diplomatiske praksis. Der skal kommunikeres hurtigt, med få ord, og der skal spidsvikles. En diplomat, en udenrigsminister, en ambassa-

Vi er nødt til løbende at diskutere, hvilken plads Danmark skal have i verden.

de eller et ministerium eksisterer ikke, hvis de ikke har taget de sociale medier til sig. Men hvordan forenes diplomatiets krav til diskretion, begrundelse og god tid med de sociale mediers krav om øjeblikkelighed?

Klimadiplomatiet kunne også indgå i et specialkapitel i en udenrigskommissionens arbejde. Det er et tema, hvor grænsen mellem ude og hjemme samt faggrænserne mellem ministerierne ophæves fuldstændig. Også her spiller aktører som byer, civilsamfundsorganisationer, erhvervslivet, en lang række internationale organisationer og forskningsinstitutionerne forskellige roller med udgangspunkt i forskellige interessestrukturer.

Samtidig er klimaet et tema, som den nye regering sammen med støttepartierne har udtrykt et ønske om at gøre til det centrale i dansk udenrigs-

politik. Klimadiplomatiet skal endog have forrang for alle andre typer diplomati. Hvordan skal dette kunne lade sig gøre, og hvilke konsekvenser får dette for ressourceindsatsen og det udenrigspolitiske systems indretning?

Samlet set er der rigeligt at arbejde med for en udenrigskommission. Vi kan ikke vide, hvad den når frem til og hvilken betydning dens konklusioner og anbefalinger vil have for den diplomatiske praksis, udenrigstjenesten og dansk udenrigspolitik. Vigtigt er det imidlertid, at kommissionen gør en indsats for at engagere og skabe debat parallelt med arbejdet med betænkningen. Et første stort skridt i retningen af at skabe en holdbar og robust udenrigstjeneste er at skabe en bevidsthed blandt

politikere og i offentligheden om, at vi har behov for en udenrigstjeneste, og at vi er nødt til løbende at diskutere, hvilken plads Danmark skal have i verden. Samtidig er det også vigtigt, at en udenrigskommission inkluderer et bredt sæt af udenrigspolitiske aktører og eksperter. Det vil sikre, at der tilvejebringes den relevante viden for den tid, vi lever i, og det vil give disse aktører en fornemmelse af ejerskab til den udenrigspolitiske debat i Danmark. Endelig er det vigtigt, at udenrigskommissionen arbejder nogenlunde hurtigt. Verden forandrer sig hele tiden, og en langsomt arbejdende kommission kan hurtigt blive overhalet af begivenhedernes gang.

○○○