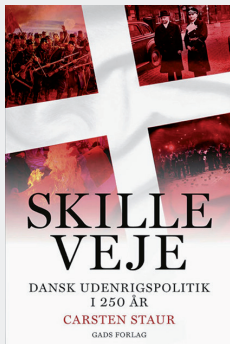


Anmeldelse: Diplomatiske nuancer og pointer

Af Louise Riis Andersen

Ambassadør og historiker Carsten Staur har skrevet en virkelig god bog om dansk udenrigspolitik! Så kort kan det siges.



Staur, Carsten:
Skilleveje. Dansk udenrigspolitik i 250 år
Gads Forlag 2020,
398 sider.

I anledning af Udenrigsministeriets 250-årsjubileum har ambassadør og historiker Carsten Staur skrevet et festskrift. Ikke for ministeriet, men for den profession og det fag, der udgør kernen i ministeriets virke: det klassiske diplomati. *Skilleveje* er mere end noget en hyldest til og et forsvar for diplomati som profession, som fag, og som forudsætningen for, at lande – store som små – kan ”varetage deres uden-

rigspolitiske interesser uden at gribe til magtanvendelse”, som Staur selv definerer det i sine indledende betragtninger om, hvad diplomatiet egentlig er for en størrelse.

Gennem tolv konkrete nedslag i historien gennemgår bogen dansk udenrigspolitik, som den har udfoldet sig siden juleaften 1770, hvor Christian IIIV – ved Struensees mellemkomst – oprettede det, vi i dag kender som Udenrigsministeriet, i daglig tale UM. Læseren tages ved hånden og overværer småstatens langstrakte fødsel – gennem tabet af Norge i 1814 og nederlaget i 1864 – og den efterfølgende omfavnelser af neutralitetspolitikken, der under Anden Verdenskrig blev til samarbejds- og forhandlingspolitikken. Vi følger Danmarks forsigtige, men støt voksende, internationale engagement i efterkrigstiden gennem fokuserede kapitler om FN, NATO og EF/EU. Og vi introduceres for de dilemmaer og spændinger, der har præget dansk udenrigspolitik i det 21. århundrede; en tid, hvor ”rammerne har været mindre faste og det overordnede projekt mindre klart”,

Louise Riis Andersen er seniorforsker i udenrigspolitik og diplomati ved Dansk Institut for Internationale Studier. Hendes fokusområder er dansk udenrigspolitik, FN's fremtid og global orden. Louise Riis Andersen er også med i *Udenrigs'* redaktionskomité

som Staur med diplomatisk skarphed formulerer det.

Befriende ærlig

Fortællingen er som sådan ikke ny, og fordi bogen i alt væsentlighed baserer sig på eksisterende litteratur og offentligt tilgængelige kilder, vil den, der leder efter saftige, interne afsløringer eller personfikserede motivfortolkninger, nok hurtigt løbe sur i den saglige gennemgang af samspillet mellem substans og proces. Men fordi Staur skriver klart og uden omsvøb, bliver hans fortælling en fornøjelse at læse – ikke mindst hvis man ønsker at forstå, hvordan Danmarks udenrigspolitiske tradition og identitet er blevet formet og udfordret i løbet af de seneste 250 år. Der er – med Staur's egen baggrund som FN-ambassadør og multilateral chef in mente – overraskende lidt fokus på de vanlige skåltaler om Danmarks globale profil som et ansvarligt medlem af det internationale samfund og en utrættelig forkæmper for menneskerettighederne og solidaritet med verdens fattigste. Tværtimod er der netop i kapitlet om FN en befriende ærlig beskrivelse af, hvordan det i første omgang var de latinamerikanske medlemmer, der satte menneskerettighederne på FN's dagsorden, og hvordan Danmarks ry for at være særligt optaget af ligestilling og kvinders rettigheder i virkeligheden skyldes én kvinde, Bodil Begtrup, der som repræsentant for Danske Kvinders Nationalråd deltog i FN's første generalforsamling og derfra formåede at sætte spørgsmålet om kvinders lige rettigheder på FN's dagsorden. Som Staur skriver, er der intet, der tyder på, at regeringen eller udenrigsministeriet

lagde hende hindringer i vejen, men der var heller ikke den store opbakning. Det der med ligestilling og kvinderettigheder var ”hendes spil og så længe det gik godt var det i orden”. Det officielle Danmark havde andre og større sager at tage sig af, må man forstå.

De større sager og det, der løber som den røde tråd gennem Staur's bog, er, hvordan skiftende regeringer vedholdende og ikke altid lige succesfuldt har bestræbt sig på at placere sig rigtigt i forhold til stormagternes spil og samarbejdet i de internationale institutioner for derigennem at kunne varetage danske nationale interesser. Når det er gået galt – og det er det, må man forstå flere gange, også i nyere tid – skyldes det som regel, at indenrigspolitiske dynamikker har taget over og/eller at de ansvarlige politiske beslutningstagere har set stort på de internationale rammevilkår og spilleregler, der lægger rammerne for Danmarks udenrigspolitiske råderum. Når det er gået godt – og det er det også indimellem – viser det, som med Baltikum-politikken, hvordan et lille land kan få stor indflydelse, hvis man arbejder langsigtet, vedholdende og med et solidt kendskab til substansen. Dygtige diplomater må der til, hvis man som småstat skal gøre sig håb om at gøre en forskel. Uden at det bliver sagt direkte, forstår man, at det er her, Danmark har noget at byde på og kan noget særligt. Ikke i den spidse ende af de skarpe operationer i verdens brændpunkter.

Diplomatiets og småstatens forsvar

Siden forhenværende statsminister Anders Fogh Rasmussen lancerede sit værdipolitiske opgør med den danske 'små-

statstankegang', har spørgsmålet om, hvad der udgør kernen i dansk udenrigs-politisk aktivisme, optaget både forskere og politikere. I et til tider både skinger og politiseret debatfelt er det svært at sætte fødderne rigtigt, hvis man som fungerende embedsmand vil undgå at træde nogen over tærerne. Samtidig må man som seriøs historiker holde fast i, at fortiden ikke kan vurderes på nutidens præmisser. Politiske beslutninger træffes altid på et ufuldstændigt vidensgrundlag og som resultat af en samlet afvejning af forskellige hensyn, interesser og handlemuligheder. Det er dette farvand, Carsten Staur med dreven hånd navigerer i. Man fornemmer tydeligt, at han ikke deler Fogh Rasmussens foragt for det at tænke og agere som en småstat. Tværtimod ser han en åbenlys styrke og fordel i at erkende sin lidenhed og være sig bevidst om, at "landets størrelse ikke giver grundlag for meget andet end forhandlingsløsninger". Det er således sigende, at han i afsnittet om besættelsestiden anerkender, at Kauffmanns uafhængige linjeføring i Washington var med til at sikre, at Danmark efter krigen blev inviteret med i kredsen af fredselskende nationer, der stiftede FN, men samtidig beskriver, hvordan "de, der havde trukket det tunge læs i København (eller Berlin) syntes, at de 'frie' diplomater var sluppet vel let igennem de moralske dilemmaer, man hjemme havde været konfronteret med".

Ingen af de skilleveje, som bogens tolv nedslag i historien belyser, har bestået af enkle valg mellem det gode og det onde. Tværtimod har det oftere handlet om at finde den mindst ringe løsning og de mulige kompromiser. Bogens ekspli-

citte ambition er således at nuancere vores forståelse af fortidens politiske valg – for derigennem slå et slag for "værdien af nøgterne analyser. Evnen til at skære ønsketænkning bort."

Hvis ikke man har overblik over de internationale rammevilkår og de gældende spilleregler, er risikoen for, at det går galt, stor – som det for eksempel gjorde i håndteringen af tegningekrisen og COP15. Man må vide, "hvad der for alvor driver andre aktører, hvor deres røde linjer og politiske smertegrænser går, og hvordan disse eventuelt kan spille sammen med varetagelsen af danske interesser," skriver Staur og anskueliggør derfor, hvorfor diplomatiet – forstået både som instrument og profession – er så altafgørende for et lille land, der "meget sjældent har haft held med at forsøge at skyde os igennem."

Bogen bliver på den måde et forsvar, ikke bare for diplomatiet og især udetjenesten, men i bredere forstand for embedsværkets saglige og faglige ansvar for at rådgive de ansvarlige politiske beslutningstagere og sikre, at det grundlag, politikerne træffer deres valg på, er så oplyst og solidt som muligt. "Fearless in advice, loyal in implementation," som Staur beskriver det: "Det nytter ikke at putte med det [...] hvis der er risiko for, at der går porcelæn i stykker i forholdet til andre lande eller i det internationale samarbejde, må det frem og ikke spilles ned." Det er en pointe, det er svært at være uenig i. Men også en pointe, der fortjener at blive gentaget – ikke mindst i disse år, hvor den internationale orden er i oprud og Danmarks placering i verden til fornyet debat.

○○○