

LEDER

Diplomati er krigens modsætning

Vi lever i en mere fragmenteret verdensorden end længe. Det kalder på en ny form for diplomati. Men også tålmodighed og pragmatisme.

af Ulrik Federspiel

Diplomati kommer af ordet diplom. Et diplom var den ordre eller besked, som en udsending fik af fyrsten, kongen eller kejseren, der skulle overbringes til en anden person. Ordren blev oftest plomberet eller forseglet. Denne korte definition rummer kernen i diplomatiet – nemlig overbringelse af et budskab fra én til en anden, i nyere tid fra en stat til en anden.

Diplomatiet, som vi hidtil har forstået det, tog for alvor form ved forhandlingerne om den Westfalske Fred i 1648, der afsluttede Trediveårskrigen i Europa. Freden, eller den Westfalske Fred byggede på tre elementer.

- 1) De eksisterende grænser skulle anerkendes.
- 2) Der måtte ikke bruges magt for at ændre dem.
- 3) Disse nu uafhængige stater måtte ikke blande sig i hinandens 'interne anliggender'.

Alle stater var nu lige indenfor en fælles verdslig retlig ramme uanset størrelse eller intern indretning. Det var en helt ny udvikling, at nationalstaten blev gjort til kernen i internationale relationer, og at det ikke længere var bystater, løse

imperier, fyrstendømmer med videre, der dominerede. Disse enheder var som oftest grundlagt på religiøs identitet. For en dansker er dette svært at forstå, fordi vi kommer fra et af verdens ældste statsdannelser. Men det var ikke normen.

Krig og fred

Den Westfalske Fred var således begyndelsen på vor tids diplomati. Og i de efterfølgende århundreder sås det, hvordan diplomatiet trådte i kraft i kølvandet på de store krige. Vi kan tage to eksempler. Napoleons forsøg på at ændre Europas

Det ejendommelige ved 2. Verdenskrigs afslutning var, at den endte med Tysklands og Japans betingelsesløse overgivelse og ikke med en stor conference

astatsopbygning endte i nederlag, men også i en ny stor international aftale, Wienerkongressen. De ledende stater dannede herefter Den Europæiske

Koncert, der, som navnet antyder, var en orkestrering af, hvorledes forholdene i Europa skulle

ordnes, hvis der opstod stridigheder. Denne orden blev dog i stigende grad brudt af Preussen og endegyldigt af det tyske kejserdømme, som Bismarck havde stået fadder til.

Ligeledes endte 1. Verdenskrig i en stor conference, nemlig Pariskonferencen, der mundede ud i Versaillesstraktaten. Men i modsætning til Wienerkongressen lagde Versaillesstraktaten på mange måder kimen til en ny krig – 2. Verdenskrig. Versaillesstraktaten lykkedes nemlig ikke med at integrere Tyskland i de globale institutioner, især Folkeforbundet, der blev dannet efter krigen. Hertil kom de store krigsskadeerstatninger, som Tyskland skulle betale, samt tabte landområder og lofter på det militære område. Dette lagde grunden til den tyske nationalisme

Selv de bedste diplomatiske løsninger er ikke nogen garanti for, at krig ikke bryder ud.

og nationalsocialisme. 2. Verdenskrig udgør således undtagelsen fra reglen, idet det ejendommelige ved denne krigs afslutning er, at den endte med Tyskland og Japans betingelsesløse overgivelse og ikke med en stor conference.

Hvad der fulgte derefter, var også anderledes end afslutningen af 1. Verdenskrig. Mens denne krig afsluttedes med en afstraffende fred overfor Tyskland og Østrig-Ungarn, blev 2. Verdenskrigs afslutning begyndelse på en transformation af de besejrede magter og en integration af dem i det internationale system. Japan og Tyskland – bortset fra den østlige del – blev reformeret i de vestlige magters demokratiske billede.

Dette var en afvigelse fra den Westfalske Freds principper om ikke at blande sig i andre landes interne anliggender. Men vestmagterne gjorde det overfor Tyskland i en erkendelse af, at hvad der forgår inde i en stat ikke kun vedrører denne stats borgere, men også andre lande. I kølvandet på 2. Verdenskrig og ved begyndelsen på det, der blev Den kolde Krig, opstod nye organisationer som blandt andet FN, NATO, Valutafonden (IMF) og OEEC (nu OECD), der satte rammerne for en ny verdensorden. Og i begyndelsen af 1950'erne opstod i Europa et samarbejde, der skulle umuliggøre, at Europa igen

oplevede 'borgerkrige', som man havde oplevet i 1000 år. Dette samarbejde kalder vi i dag EU.

Fra krig til diplomati

Med disse eksempler har jeg villet anskueliggøre, at diplomatiet både har været et spejlbillede af og en modsætning til krigen. Krigene er blevet afsluttet med diplomati, der skulle forhindre nye krige, der dog alligevel brød ud efter længere eller kortere tid. Med andre ord: Selv de bedste diplomatiske løsninger er ikke nogen garanti for, at krig ikke bryder ud.

Det, der kendetegner tidligere tiders diplomati, er en fælles referenceramme, nemlig den Westfalske Freds tre elementer.

Megen diplomatisk aktivitet har bestået i at opretholde netop disse tre principper. Hertil kom de organisationer, der skabtes efter 2. Verdenskrig, og som sædvanligvis betegnes som den liberale verdensorden. Selv de bedste diplomatiske løsninger er ikke nogen garanti for, at krig ikke bryder ud.

Med denne verdensorden indførtes som nævnt et nyt princip, nemlig at man i visse tilfælde godt kunne blande sig i et lands indre anliggender, for eksempel for at sikre, at der ikke skete krænkelse af menneskerettighederne. Senest er bekæmpelse af terrorisme også kommet ind som en årsag til at intervenere i et land. Det, der også er kendetegnende for den hidtidige form for diplomati, er for det første, at den i hovedsagen vedrører, eller i hvert fald er defineret af Europa og USA. For det andet udøves den i høj grad af professionelle diplomater. Wienerkongressens stjerne, den franske Charles Talleyrand, var måske nok udenrigsminister, men havde en baggrund som embedsmand, kirkelig og verdslig.

Den anden stjerne på kongressen var Østrig-Ungarns udenrigsminister Klemens Metternich, der tidligere havde været ambassadør. Den tredje hovedaktør var den britiske udenrigsminister Robert Castlereagh, der også havde baggrund som embedsmand, en slags amtmand for Irland. De var alle tre af adelig slægt og havde en fælles konservativ, monarkistisk holdning. De

forstod derfor hinanden godt, selvom de havde modstående interesser.

Hovedaktørerne efter 2. Verdenskrig, der opbyggede den liberale verdensorden, var for det meste professionelle diplomater og embedsmænd. Tidligere forsvarschef og udenrigsminister George Marshalls berømte tale om det, der senere blev Marshallhjælpen, blev udtænkt og skrevet af embedsmænd i det amerikanske udenrigsministerium, og hans afløser som udenrigsminister, Dean Acheson, var tidligere mangeårig embedsmand i det amerikanske udenrigsministerium. Den, der udtænkte og skrev udenrigsminister Robert Schumanns berømte tale om Europas samling om dannelse af Kul- og Stålunionen, en forløber for EF/EU, var embedsmanden Jean Monnet.

En fragmenteret verdensorden

I de sidste 20 år efter terrorangrebet den 11. september har vi levet i en stadig mere fragmenteret verdensorden. De sidste store udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhandlinger fandt sted efter Berlinmurens fald mellem overordnet USA og Sovjetunionen og med Tyskland som medspiller, og Storbritannien og Frankrig som modstræbende vedhæng.

Her spillede præsident George Bush og præsident Gorbachev selvfølgelig hovedroller, men også den amerikanske udenrigsminister James Baker, der oprindeligt var en slags embedsmand, spillede som stabschef i Det Hvide Hus en hovedrolle. Bag ham havde han brillante embedsmænd i State Department og i Det Hvide Hus. Statsledere har således altid spillet en rolle, men måske ikke så afgørende en rolle, som en stigende demokratisering af udenrigspolitikken nu har nødvendiggjort. I takt med globaliseringen har udenrigs- og sikkerhedspolitik heller ikke kunnet indskrænkes til euro-atlantiske forhold. Derfor bliver international politik også mere kompleks geografisk set. Emnemæssigt omfatter det ikke som tidligere fortrinsvist fredsforhandlinger. Nu udvides emnerne til klima, pandemier, terrorisme, fejlslagne stater,

menneskerettigheder, handelsspøgsmaal, sanktioner, migration, cyberangreb og så videre. Den hastighed, hvormed emnerne skifter og sættes på dagsordenen, er også ny og er kommet i takt med teknologiske kommunikationsformer og de sociale medier. Endelig har hovedaktørerne heller ikke længere en fælles referenceramme, som aktørerne på Wienerkongressen havde det.

En ny type diplomati?

Kalder den fragmenterede verdensorden på en ny type diplomati og dets udøvere, diplomaterne? Det kalder i hvert fald på nye kompetencer. Hvad angår kernen i diplomatiets kunst – for det er en kunst, ligesom en snedkers eller gartners hverv er det – har man gennem tiden forsøgt sig med talrige definitioner. Henry Kissinger, der jo før han blev udenrigsminister var embedsmand, som sikkerhedsrådgiver for Nixon, fremhæver forskellen mellem en politiker og en diplomat.

Mens politikeren, ikke mindst i denne medieæra, ønsker hurtige og spektakulære resultater, er ”diplomati den tålmodige akkumulering af delvise succeser,” som Kissinger siger. Men naturligvis, som han har sagt, også viden om emnet, om historien og psykologien hos de folk, man forhandler med. Jean Monnet har sagt, at han tror mere på tålmodighed og retning end på hurtighed. Talleyrand har sagt noget lignende: Ikke for megen hurtighed – ellers viser man sin hånd før modparten.

Nyere diplomater som den tidligere professionelle diplomat Bill Burns, nuværende chef for CIA, har skrevet, at man ikke i international sammenhæng kan håbe på mere end at forsøge at *manage* verdens uundgåelige uorden. Selv en supermagt ønsker ikke at låse sig fast i doktriner som magtbalance, idealistisk eller realistisk udenrigspolitik, tilpasningspolitik eller aktivistisk politik. Den luksus kan forskere have, der har tiden og bagklogskabens klare lys.

I de senere år er der udkommet en lang række bøger, væsentligst af engelsksprogede forfattere, der har baggrund både i forskning og i det praktiske liv som diplomater. Deres konklusion er, at vi i den nuværende situation må være pragmatikere. Det bedste, vi kan gøre, er at håndtere

den nuværende internationale situation. I flere af sine udtalelser, senest i forbindelse med tilbagetrækningen fra Afghanistan, antyder Biden, at han ønsker at opbygge en ny verdensorden baseret på diplomati. Det kræver en enorm intellektuel kraft og vilje. Vi har set den udfoldet i forbindelse de nævnte store konferencer eller diplomatiske udspil i verdenshistorien. Og kun med velbemandede udenrigsministerier og forhandlere kan det lade sig gøre. Forhåbentlig kan man for fremtiden sige: Diplomacy is back.

Ulrik Federspiel (f. 1943) er formand for Det Udenrigspolitiske Selskabs bestyrelse, tidligere diplomat og erhvervsleder. Han har været departementschef i Statsministeriet, direktør for Udenrigsministeriet og ambassadør i Washington. Fra 2009 til 2017 var Ulrik Federspiel direktør i Haldor Topsøe. Han er uddannet cand.scient.pol. fra Aarhus Universitet.

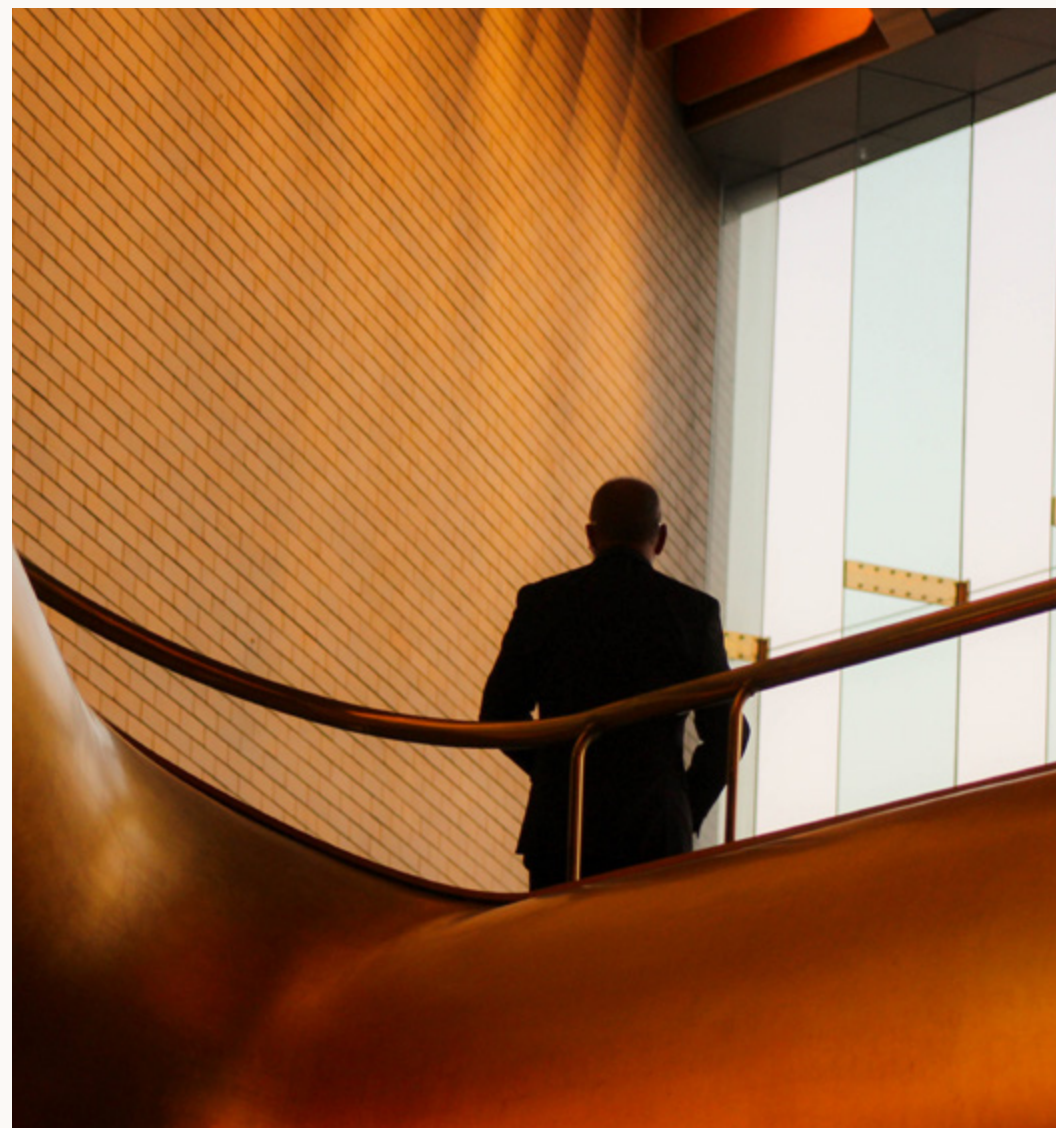


Foto: Taylor Nicole / Unsplash