

Der har altid været behov for diplomatiet

Lige fra de første store riger opstod, har der været diplomater. Oprindeligt kunne herskerne slet ikke mødes fysisk, fordi det gik ud over deres selvbillende som enestående guder. Sådan er det ikke længere, men diplomatiets kunst er under konstant udvikling.

af Uffe Østergaard

I Den Store Danske Encyklopædi defineres moderne diplomati som ”information, kommunikation og forhandling mellem stater, baseret på gensidig interesse.”

Encyklopædien daterer systemet, hvor et land har faste repræsentationer i andre lande under ledelse af en ambassadør, til Europa i 1600-tallet, mens reglerne for diplomati blev fastlagt i 1961 med den såkaldte Wienerkonvention. Diplomati er dog meget ældre. Så længe der har været stater, har der været forbindelser enten gennem herskernes personlige møder eller ved udsendinge. Især fra Babylon, Assyrien, Egypten, Grækenland, den romerske republik og det romerske imperium kendes sådanne diplomatiske forbindelser.

Et vindue til det gamle diplomati

Et historisk eksempel er en diplomatisk korrespondance på lertavler skrevet med kileskrift. Den blev fundet i 1887 i det mellemste Egypten i ruinerne af den nye hovedstad, Armana, som faraoen Akhenaton (1353-1335 fvt.) anlagde som led i sin revolutionære ændring af Egyptens religion til dyrkelsen af én gud, Aton. Korrespondancen meddeler, at Akhenaton skifter navn fra Amenophis 4. til Akhenaton (som betyder Atons ånd) og er hersker over den stærkeste magt i Mellemøsten.

Akhenaton forsatte det såkaldte ’kileskriftarkiv’, der var begyndt under faderen Amenophis 3. (1391-1353). Navnet skyldes, at de fleste af lertavlerne er skrevet med kileskrift på akkadisk, ikke med egyptiske hieroglyffer. Opdagelsen i 1887 af kileskriftsarkivet var en sensation på linje med fundet af Nefertitis buste i 1913 (Akhenatons hustru) og af hans søn Tutankhamons (1333-1323 fvt.) intakte grav i

Kongernes Dal ved Luxor i det øvre Egypten i 1922. Arkivet forøgede kendskabet til egyptisk historie, som blev populariseret af den finske forfatter Mika Waltari i den storsælgende roman fra 1945 *Sinuhe ægypteren*. Arkivet giver et levende indtryk af diplomatiske omgangsformer mellem stormagter længe før 1600-tallets Europa. Bo Dahl Hermansen har i bogen *Fokus på Amarna* fra 2009 leveret en kildebaseret præsentation af arkivets vidnesbyrd om international politik og diplomati i Mellemøsten i denne tidlige periode.

Det fremgår af korrespondancen mellem den egyptiske farao og herskeren over Mitanni, at man – ligesom i dag – forventede beskyttelse af og immunitet for rejsende gesandter og andre repræsentanter. Skulle det alligevel gå galt, forventede man, at kongen straffede krænkelser af gesandter og købmænd og ydede erstatning for stjålne varer og eventuelle skader.

Det var farligt at rejse, og uanset status risikerede de rejsende at blive udplyndret, lemlestet eller dræbt. Eller som gesandt at måtte stå i timevis i den brændende sol, som den assyriske konge Assur-Uballit klagede over til Akhanaton. Og som man i øvrigt kan se illustreret på en egyptisk frise af Akhenaton og Nefertiti siddende under en baldakin i ørkenen øst for Amarna beskyttet mod solen, mens de modtager tribut fra fremmede gesandter.

Narcissister af historisk dimension

Herskerne i de selvstændige stater anerkendte hinandens status og kaldte hinanden ”brødre”. I deres eget land havde de status af guder. Det gjaldt især for den egyptiske farao, der ansås som søn af solguden Ra eller Aton.

Kongerne mødtes ifølge Bo Dahl Hermansen aldrig personligt, hverken på tomands-hånd eller som gruppe, da det uundgåeligt ville have udviklet sig til en magtdemonstration med risiko for krigshandlinger, tilfangetagelse, ydmygelse og død. Deres verdenssyn gjorde det umuligt at mødes på lige vilkår. Det gjorde udsendelsen af repræsentanter nødvendig, i hvert fald når der ikke var åben krig mellem staterne.

AKKADISK var et semitisk sprog, der taltes i Mesopotamien (vore dages Irak), og i 1300-tallet fvt. blev det brugt ligesom engelsk i dag i handel og international politik i det vestlige Asien. Den egyptiske farao kommunikerede med herskerne over de konkurrerende stormagter på dette fremmede sprog, og vi må forestille os, at der har været sprogkyndige skrivere i kancelliet i Amarna, som varetog korrespondancen med de andre stormagter. Disse inkluderede Mitanni (Nordsyrien og Irak), Hatti (Hittiterriget i det nordlige Anatolien), Babylon (Sydirak) og Assyrien (Nordirak) samt de mindre magter Azawa (sydvest Anatolien) og Alashiya (Cypern). Dertil kom korrespondance med et antal mindre bystater i Palæstina og Syrien, som faderen Amenophis 3. havde underlagt Egypten i sin lange regeringstid.

Kort sagt diplomati. Gesandternes liv var således vanskeligt og farefuldt, men også privilegeret. Man forsøgte at befæste forbindelserne mellem staterne ved udveksling af kvinder af fyrsteslægt, på samme måde som det kendes fra europæisk middelalder og nyere tid, hvor udenrigspolitik i høj grad handlede om konkrete dynastiske ægteskaber.

I det romerske rige godt tusind år senere skete der imidlertid en udvikling: Gradvist udvikledes faste former for krigserklæringer, fredsslutninger og traktatmæssige aftaler. Disse former sammenfattedes under navnet jus fetiale. Et kollegium af præster - fetialerne - vågede over, at de folkeretlige akter og ceremonier foregik på rette måde – former, der delvis lever videre i diplomatiske termer.

Vejen til faste repræsentationer

Traditionerne fra Romerriget blev i middelalderen ført videre i de institutioner, der overtog Roms krav på verdensherredømmet: Det byzan-

tinske rige, det tysk-romerske rige og den pavelige kurie i Rom. Paven udsendte sine nuntier og legater, der som pavens repræsentanter skulle gennemføre hans bestemmelser samt undersøge og dømme i konflikter. Middelalderens fyrster udvekslede også udsendinge i vigtige situationer, men disse forbindelser havde en mere tilfældig karakter fremkaldt af øjeblikkets krav. Efterhånden som staterne og bysamfundene konsolideredes, og det indbyrdes samkvem imellem landene øgedes, blev det en nødvendighed for regeringerne at træde i nærmere forbindelse med hverandre. Hanseforbundet af tysktalende byer i Nord-europa havde regler for forhandlinger og et fælles retssystem i form af Magdeburg ret og Lübecks

Mest systematisk udvikledes diplomatiet i den aristokratiske styrede republik Venedig

ret, der blev begyndelsen til international ret i Nord- og Østeuropa, hvor flertallet af byerne fulgte et af retssystemerne. Mest systematisk udvikledes diplomatiet i den aristokratiske styrede republik Venezia.

Italiens mange bystater efter år 1000 konkurrerede om magten og dannede forbund og ligaer mod hinanden. Denne konkurrence gjorde det nødvendigt at udsende gesandter (oratores, legati, ambasciatori) for at kende modstanderens hensigter og forberede forbund og aftale militær hjælp. I den situation viste det sig nyttigt med faste repræsentanter i nabostaterne (residentes). Men udviklingen gik ret langsomt, da det var kostbart med faste udsendinge, som ofte blev set som spioner – hvad de også var. Men de varetog samtidig mange andre funktioner i det skiftende alliancesystem.

Venezia

Mest systematisk udvikledes diplomatiet i den aristokratiske styrede republik Venezia, der fra begyndelsen af 1200-tallet havde udarbejdet regler for sine udenlandske repræsentationer. I århundreder blev Venezia fremhævet som den mest stabile statsdannelse i Europa, hvis

styreform overlevede ret uændret fra 1100-tallet, indtil den blev erobret af Napoleon i 1797. De venezianske udsendinges indberetninger, relazioni, er en af de vigtigste kilder til europæisk politik i tidlig moderne tid. Hertugen i Milano Francesco Sforza (1401-1466) var den første hersker, der fra 1446 havde en fast resident i Firenze, men systemet blev hurtigt overtaget af andre stater. I 1479 fik Venezia et fast gesandtskab i Paris og i 1496 hos den tysk-romerske kejser. Spanien havde 1487-1500 Roderigo Gondesalvi de Puebla som ambassadør i England. Frankrig var først til at etablere et egentligt diplomatisk korps. Fra 1536 var der franske residerter i Istanbul som led i Frankrigs kamp med Habsburgerne der førte til en uformel alliance med de muslimske Osmanere.

Lidt efter lidt fulgte også de andre europæiske stater med i etableringen af faste repræsentationer, således at anvendelsen var udbredt omkring 1600. I 1620'erne begyndte og

VENEZIA blev anlagt på øer i lagunen fra 800-tallet, og man skabte efter 1100 et imperium langs Adriaterhavskysten og i det østlige Middelhav. I middelalderen var byen blandt Europas største og mest velhavende med en stor flåde af galejer, der blev bygget på det store værft, l'Arsenale - i perioder Europas største og mest rationelt indrettede arbejdsplads. Med stor selvbevidsthed kaldte republikken sig la Serenissima (den mest lysende og ophøjede). Fra 1450 til 1600 var republikken en stormagt, konsolideret i 1489 med erhvervelsen af Cypern og Kreta. Langsomt, men sikkert erobrede det ekspanderende Osmanerrige dog de venezianske besiddelser, først i det østlige Middelhav og siden på Balkan. Med tabene af Kreta i 1669 og Peloponnes i 1687 var stormagtstiden forbi, men Venezia bevarede en position i 1700-tallet ved at satse på kunst, kunsthindustri og turisme.

Diplomaternes indberetninger er normalt ret saglige og faktuelle, men nogle har karakter af etnografiske redegørelser for identitet og politisk kultur

1638) i Paris, Wilhelm von Below i London, Johann Löwe i Wien og Gottlieb von der Hagen i Bruxelles.

Machiavelli som diplomat

Diplomaternes indberetninger er normalt ret saglige og faktuelle, men nogen har karakter af etnografiske redegørelser for identitet og politisk kultur. Et eksempel på det er Niccolò Machiavelli (1469-1527), der var udsendt diplomat for Firenze i de sidste år af republikken inden Medicierne omdannede den til en fyrstestat.

Den danske diplomat og Machiavelli-ekspert Lars Vissing har på Institut for Internationale Studier for nylig undersøgt Machiavellis etnografiske arbejder før de bedre kendte politiske hovedværker, *Il principe (Fyrsten)* og *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio (Drøftelser af de første ti bøger af Titus Livius)*. I modsætning til den udbredte opfattelse af Machiavelli som talsmand for kynisme og hensynsløs målrettethed, 'machiavellisme', var han, såvel i skrifter som i praktisk politik, fortaler for at borgeren har sociale forpligtelser over for samfundet, der til gengæld giver politiske rettigheder i forhold til staten eller samfundet.

Den rette samfundsholdning kaldte Machiavelli *virtù*, Dette borgerideal bygger på patriotisme – ikke at forveksle med nationalisme – over for staten som borgeren er borger i – på fransk *citoyen*, på engelsk *citizen*. Så længe som muligt arbejdede Machiavelli aktivt politisk for sine idealer, tydeligst i bestræbelsen på at organisere forsvaret af Firenze ved hjælp af en borgermilit. Først da dette projekt entydigt havde lidt nederlag til hære af professionelle soldater, henvendte han sig til 'fyrsten'

og rådgav denne anonyme person – der kunne være enhver med tilstrækkelig politisk status – om hvordan man bedst kunne manipulere sig til en samling af Italien, så man kunne modstå interventionerne udefra. Hermed grundlagde han den politiske videnskab, idet han indførte det nye begreb for staten, *lo stato*, til afløsning af de græske og romerske begreber *polis* og *res publica*. Paradoksalt nok resulterede denne tilbagevendende til de klassiske idealer i grundlæggelsen af moderne politisk teori og den moderne territorialstatslige virkelighed.

Diplomatiets vilkår i Danmark

Et godt indtryk af betingelserne for at føre udenrigspolitik får man af historikeren Gunner Linds skildring af perioden 1588 til 1648 i første bind af *Dansk Udenrigspolitik historie* fra 2003. Her begynder han med Frederik 2.'s død i april 1588, som hans dronning Sophie udsendte meddelelse om i en række breve til fyrsterne i det øvrige Europa.

Der var intet postvæsen, hverken i eller mellem landene – det blev først oprettet af Christian 4. i 1620'erne. Der gik op mod en halv snes breve om året til den store modstander i Stockholm. Fjernere fyrster i Edinburgh, London, Paris, Wien og Madrid fik mellem fem og to breve om året, mens fyrster i Sydtyskland og Italien ikke engang fik ét om året. I alt blev der skrevet omkring et brev om dagen om udenrigspolitiske anliggender omkring 1600.

Brevene blev bragt med bud, som regel de såkaldt 'enspændere', kongens ryttere, som også fulgte ham i krig. Lind illustrerer blandt andet vanskelighederne med enspænderen Hans Kiøn, der var sendt til Italien, men blev væk over et år på grund af sygdom. Da han kom hjem, var alle hans heste konfiskeret. Men heller ikke gesandtskaber var ukomplicerede. De var traditionelt på et par mand, den fornemme og den lærde. Gesandter havde to breve med sig, kreditivet til den fremmede fyrste og den fortrolige instruks. Instrukserne var fyldige og fuldmagterne vidt-

gående, da rejsetiden skulle måles i uger, når det ikke drejede sig om et nordisk grænsemøde. Derfor måtte gesandterne være klar til at gennemføre deres hverv uden kontakt tilbage.

Den Westfalske Fred 1648

Den 'westfalske fred' bestod af tretten fredsaftaler, som i 1648 formelt afsluttede trediveårskrigen, der var begyndt i Böhmen i 1618. De blev indgået i det endnu eksisterende gæstgiveri Hotel Zur Post i landsbyen Ladbergen i den nuværende tyske delstat Nordrhein-Westfalen.

Efter den westfalske fred opretholdt de større europæiske stater faste gesandtskaber hos hinanden, mens særlige udsendige blev undtaget. Diplomati fik først fast form ved et reglement, der blev vedtaget i Wien i 1815 om diplomatiske agents rang. Herved deltes det faste diplomati i fire rangklasser: Ambassadør, envoyé, ministerresident og chargé d'affaires. De tre første akkrediteres direkte hos suverænen eller præsidenten, den sidste kun hos udenrigsministeren. I hver enkelt rangklasse rangerer medlemmerne efter ankomsttidspunkt. Ekstraordinære delegationer udsendes ved suverænerens dødsfald og tronbestigning, eller ved fredsforhandlinger.

Diplomatiets opgave er at varetage hjemlandets interesser i forholdet til den fremmede stat. Disse interesser opfattedes længe som dynastiske, idet diplomatiets formål var at udspionere fremmede hoffers hemmeligheder, svagheder, ønsker og planer og at udnytte den vundne viden til fordel for eget land. Hertil var alle midler tilladte. Bestikkelse, krænkelser af brevhemmeligheden, falske rygter, skinforslag, dobbeltsidige forhandlinger og hemmelige agenter blev brugt af italienerne og det klassiske franske diplomati. Det samme gjaldt det svenske og nederlandske diplomati i disse landes glanstid i 1600-tallet og i endnu højere grad for svækkede stater som Sachsen, Polen og Danmark. Det gav diplomati det ry for tvetungethed og snedig gliden uden om, som det endnu delvist har.

I denne periode handlede diplomater ret selvstændigt på basis af medbragte instruktioner. I

takt med hurtigere post-, telegraf- og telefonforbindelser blev diplomatiets ledelse efterhånden koncentreret i de respektive udenrigsministerier, undtagen i undtagelsessituationer som Henrik Kaufmanns ageren i USA under den tyske besættelse 1940-45.

Latin var stadig det officielle sprog for internationale forhandlinger til 1648, men derefter blev fransk diplomatiets arbejdssprog. Ved fredskongressen i Nijmegen 1678, der afsluttede krigen mellem Frankrig og Sverige med en koalition af Brandenburg (Preussen), Danmark, kejseren, Spanien og Nederlandene, lykkedes det Louis 14. under protest fra blandt andet Danmark, der foretrak latin at gøre fransk til forhandlingssprog. Ifølge Erling Bjøls redegørelse for fredsforhandlingernes historie, *Hvordan fred?* fra 2000 var årsagen Frankrigs store befolkning og militære styrke, samt at det var lykkedes Richelieu og Mazarin at opbygge et allestedsnærværende diplomati, der blandede sig i international politik fra Øresund til Bosporus styret af instrukser fra Paris.

Mellem den westfalske fred 1648 og Utrecht 1714 udvikledes reglerne for det moderne diplomati ifølge Bjøl. I stedet for indirekte skriftlige forhandlinger på grundlag af latinske tekster forhandlede man nu mundtligt på fransk. Det krævede megen professionalisme og uddannelse af diplomaterne.

De arbejdede på grundlag af omhyggelige instrukser, men forhandlerne på stedet var reelt meget indflydelsesrige, selv efter introduktionen af telegrafene i 1860'erne og telefonen.

Topmøderne og de direkte telefonmøder mellem regeringslederne efter Den Kolde Krig ændrede betingelserne for diplomati, stadig uden at overflødiggøre det. Indtil langt ind i det 20. århundrede dominerede den franske tradition for diplomati med fransk som sprog, og det selvom Storbritannien i 1800-tallet beherskede verden i kraft af sit imperium. Sproget ændrede sig først med 2. verdenskrig og oprettelsen af FN. I dag er arbejdssprogene engelsk, russisk, kinesisk, fransk og spansk.

Uffe Østergaard (f. 1945) er professor emeritus ved Copenhagen Business School i europæisk og dansk historie og forfatter til en lang række bøger om europæisk politik og historie. Uffe Østergaard er uddannet ved Europakollegiet i Brügge og Aarhus Universitet, hvorfra han har en ph.d. i historie. Han er med i redaktionskomiteen for tidsskriftet Udenrigs.

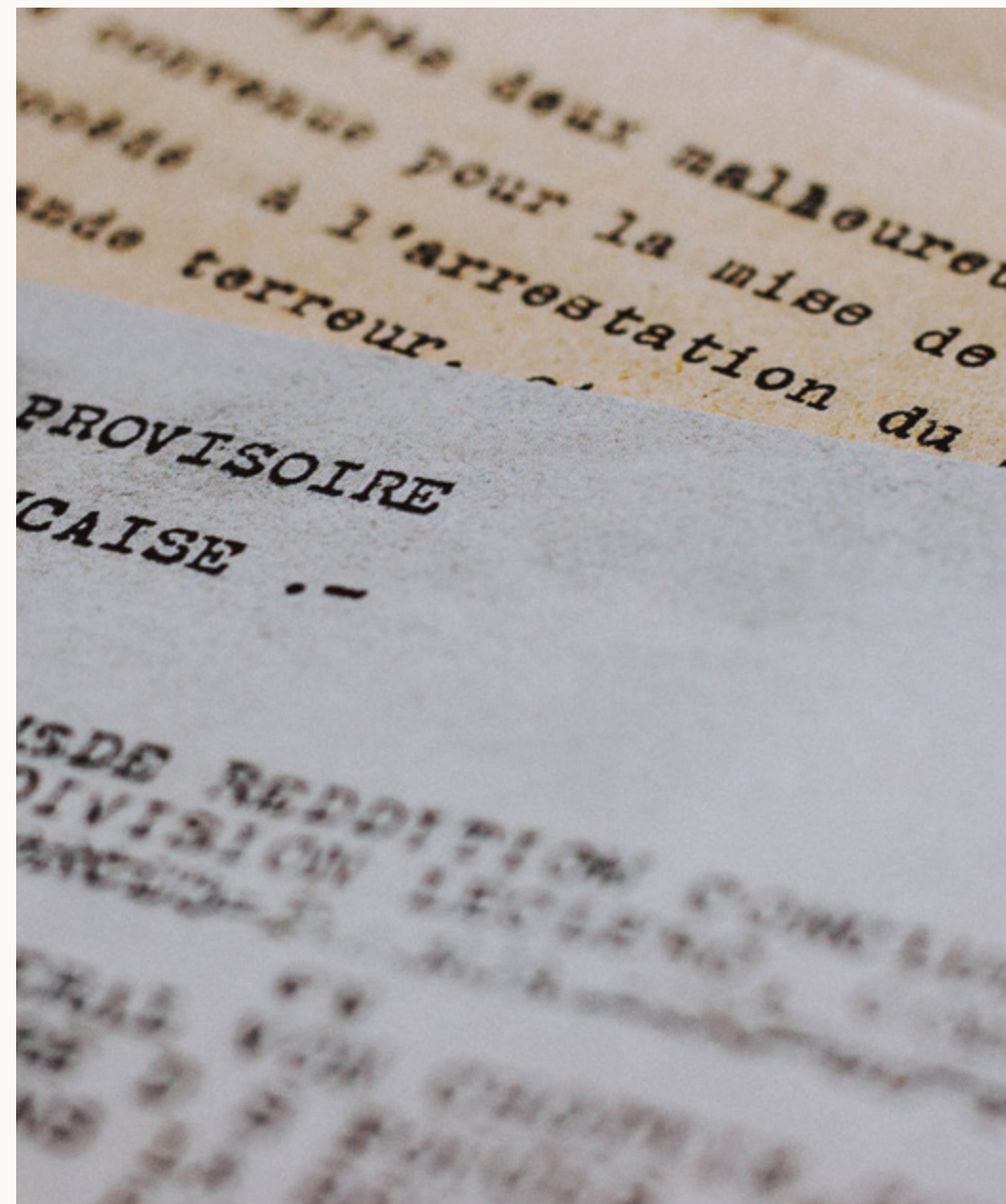


Foto: Mathias P.R. Reding / Unspalsh