

Spionage er diplomatiets troldspejl

Gråzonen mellem at være diplomat og spion er større, end de fleste aner. Et studie i faglitteraturen viser nemlig, hvordan de to grene af statens eksterne interessevaretagelse hænger intimt sammen. For en småstat som Danmark er det dog ekstra vigtigt at fastholde det klassiske diplomati.

af Mette Skak

Diplomati og spionage anses ofte for to væsensforskellige sider af statens interessevaretagelse. Den professionelle diplomat forlenes med dyder som værdighed og troværdighed, hvorimod spionens metier er defineret ved brugen af ulovlige metoder såsom tyveri af hemmeligstemplede dokumenter i jagten på vigtig insiderviden.

Alligevel ser vi gang på gang, at spionageskandaler medfører udvisninger af diplomater – en påmindelse om, at fuldt ud adskilte verdener er diplomati og spionage ikke. Det så vi ved Skripal-sagen i 2018, hvor to russiske agenter forgiftede den engelske, tidligere sovjetiske efterretningsofficer Sergej Skripal.

Derfor er det værd at reflektere over forholdet mellem de to former for statsaktivisme. Jeg må straks vedgå, at jeg ingen praktisk erfaring har med diplomati, ej heller med spionage. Dette essay er tentativt og går ud på at introducere faglitteraturen om de to felter og deres berøringsflader. Hertil kommer nogle afsluttede betragtninger om det besynderlige forhold mellem diplomati og spionage i Rusland.

Diplomati og spionage er bærende søjler i verdenspolitikken

Diplomater er den særlige gren af embedsværket, der især via udenrigsministeriet forhandler med andre stater og interstatslige organisationer på deres stats vegne og er med til at udforme traktater og lignende officielle aftaler.

Ambassader repræsenterer staten i udlandet, og det diplomatiske arbejde går ud på at pleje hjemlandets økonomiske, politiske, kulturelle og mediemæssige kontakter til det land, diplomaten er udstationeret i. Derudover skal diplomaten følge udviklingen i landet og lave fortrolige indberetninger herom til ministeriet og dets politiske chefer.

Altsammen leder det analytikerens Geoffrey Stern i bogen *The Structure of International Society* fra 1995 til at betegne diplomati som ”den institution, der har smurt samkvemmet mellem fællesskaber siden tidernes morgen.” Stern tilhører den såkaldte engelske skole: en teoretisk retning, der anser diplomati for en af den

internationale politiks fundamentale institutioner på linje med suverænitet, krig, magtbalance og stormagternes styring.

Ifølge en af den engelske skoles andre koryfæer, Martin Wight, er det diplomatiske system – det vil sige netværket af ambassader og internationale aftaler – simpelthen *the master institution* i international politik. Wight gjorde det tilmed klart, at det diplomatiske håndværk også omfatter indsamling af informationer – efterretninger med det almene ord, der bruges på dansk om spionagens nøglefunktion.

Som påpeget af den norske politolog Iver Neumann mente Wight ikke desto mindre, at spionagen er diplomatiets troldspejl, og han anså sovjetisk diplomati for at være et selvmodsigende begreb. Tilsvarende kalder den radikale politolog James Der Derian sin bog om spionage og overvågning for *Antidiplomacy*.

Endnu mere eksplicit var den klassiske realist Hans J. Morgenthau i sin udførlige og kloge drøftelse af diplomatiets vej til at undgå krig mellem staterne i hovedværket *Politics among Nations*. Han sidestiller den hemmelige agent og diplomaten, når denne kortlægger modtagerlandets styrke og militære tiltag. Han håner den naive kritik af det hemmelige diplomati, for ligesom spionage forudsætter diplomati fortrolighed, nemlig under forhandlinger. Ifølge ham hviler det vellykkede diplomati på empati, improvisation og blik for meningsfulde kompromisser. Morgenthau og Wights tesar leder hen til den konklusion, at diplomati, og spionage udgør nogle af verdenspolitikens bærende søjler på godt og ondt.

Spionageeksperterne G. Philip Hughes og Peter C. Oleson går videre endnu. De kalder ligefrem forholdet mellem diplomati og efterretningsaktivitet for en gensidig afhængighed i deres analyse med den sigende undertitel *Strange Bedfellows*.

Den usynlige linje mellem diplomati og spionage

I forlængelse af disse teoretikere understreger førnævnte Stern, at udover repræsentation, kommunikation, forhandling og plejen af good-

will er diplomatiets kerne at indsamle efterretninger. I vores højteknologiske tidsalder gælder det især insiderviden af kommerciel eller militær interesse, fortsætter han. Så indhentning – det såre diskrete danske ord, som Forsvarets Efterretningstjeneste bruger – er vitterlig noget af det, der ligger i at skrive indberetninger.

Hvad angår det afgørende skel mellem diplomati og spionage, citerer Stern en jugoslavisk politisk attaché, som han mødte som ung student i London: ”Der er en usynlig linje mellem normal indhentning fra åbne kilder og spionage, som man overtræder med fare for en

Diplomatiske dyder som fortrolighed, takt og diskretion er nogle, der genkendes fra spionagens verden under betegnelser som plausible denial

selv. Hvis det sker for en almindelig udlænding, bliver man arresteret; er man diplomat, bliver man erklæret *persona non grata* og udvist.” Netop det skete efterfølgende for den ellers dygtige jugoslaviske diplomat, tilføjer Stern.

Diplomatens skæbne hang givetvis sammen med, at Den Kolde Krigs østblok og ikke mindst Sovjetunionen i stor stil brugte sine ambassader og dermed den diplomatiske immunitet som bastion for professionelle efterretningsofficerer – de såkaldte *legal'nye rezidenty* fra KGB eller GRU (resident spies på engelsk). Faktisk er det en lovlig og vedvarende praksis, der gør ambassaden til *rezidentura* på russisk eller *station* på engelsk.

De lovligt residerende spioners opgave er imidlertid at hverve *nelegal'nye rezidenty* (ulovlige spioner) defineret ved ikke at nyde diplomatisk immunitet. Til gengæld er de heller ikke kendte og i søgelyset for værtslandets kontraspionage. Diplomatiske dyder som fortrolighed, takt og diskretion er nogle, der genkendes fra spionagens verden under betegnelser som *plausible denial*.

Brugen af henholdsvis *legal'nye rezidenty* og *station chiefs* forklarer ovennævnte rutine med at udvise diplomater under kriser i forholdet mellem stater grundet afsløring af spionage, altså når den usynlige grænse overskrides.

Berøringsfladerne mellem diplomati og spionage

Følger man tankegangen hos ovennævnte jugo-slaviske diplomat, er det brugen af åbne kilder, der kendetegner diplomatens arbejde – det, som inden for spionagens verden kendes som OSINT, det vil sige *open source intelligence*.

Modsat hvad mange nok forestiller sig, bygger også det professionelle efterretningsarbejde på viden erhvervet gennem OSINT. For i vor informationsspækkede IT-alder er det ingenlunde trivielt, hvad man kan få af viden fra åbne kilder, hvis blot man er skrap til målrettet

Diplomatiet og spionagen har som fælles succeskriterium at bibringe deres politiske foresatte rettidig, præcis og retvisende forudviden

at søge på nettet. Igen et vidnesbyrd om, at skellet mellem spionage og diplomati ikke er sort/hvidt, men en meget bred gråzone. For selv om Wienerkonventionen af 1961 forbyder diplomater at bruge ulovlige metoder, er diplomatiske dyder som fortrolighed, takt og

diskretion nogle, der genkendes fra spionagens verden under betegnelser som *plausible denial* – at man benægter kendskabet til konkrete sager.

Endvidere bør vi huske, at diplomaternes arbejde falder ind under, hvad efterretnings-tjenester kalder for HUMINT – den menneskebårne indsamling af viden. Den er langt fra ude af billedet trods udbredelsen af potente højteknologiske og digitale redskaber.

Diplomatiet og spionagen har som fælles succeskriterium at bibringe deres politiske foresatte rettidig, præcis og retvisende forudviden. Overlappet mellem spionage og diplomati ses også i den helt almene definition af efterretningsaktivitet, som det amerikanske senat lancerede i 1976. Her hedder det, at efterretninger blot er ”al information, der er brugbar for beslutningstagning eller planlægning af enten strategisk eller operationel karakter.” Med andre ord lever såvel diplomatiet og spionagen af at producere relevant policy-orienteret målforskning.

Ergo har diplomatiet og spionagen som fælles succeskriterium at bibringe deres politiske foresatte rettidig, præcis og retvisende forudviden. Det ord var den kinesiske krigsfilosof Sun Tzu synonym for spionagens formål.

Men som med al anden spådomskunst er netop denne ambition hundesvær at indfri. Derfor så vi for nylig en bitter amerikansk debat om, hvorvidt der mon gik *intelligence failure* i Biden-administrationens manglende forudanelse om Talibans lynhurtige overtagelse af magten i Afghanistan.

Spioner indgyder respekt

En saftig analyse af det finurlige parløb mellem diplomati og spionage finder man hos John A. Gentry, der i 2020 udgav artiklen Diplomatic Spying. Han ser nærmere på, hvorfor statsmænd undertiden sender spionchefer ud for at varetage rent diplomatiske hverv.

Eksempelvis blev CIA's vicedirektør Steve Kappes i 2003 bemyndiget til at forhandle med den libyske diktator Muammar Gaddafi om at afvikle Libyens atomvåben. Gaddafi tog via sin spionchef Musa Kusa kontakt til Vesten, efter at diktatorkollegaen Saddam Hussein led sin kranke skæbne. Når både den amerikanske præsident og den britiske premierminister valgte selv at bruge spionagens kanaler, var det for at signalere alvor og oprigtighed. Gentry henviser til politologen Robert Jervis, der anser de hemmelige tjenester for velegnede til at skabe diplomatiske

Rusland er et eksempel på det fatale i, at diplomatiet rangeres ud på et sidespor

gennembrud grundet deres aura af at være hårde nyse-re – især når modparten er en autoritær leder. Gentry tilføjer spydigt, at hverken George W. Bush eller Tony Blair omtaler forløbet i deres angivelige erindringer.

Et andet eksempel er præsident Barack Obamas brug af den forhenværende øverste amerikanske efterretningschef James Clapper som forhandler, da Obama i 2014 søgte at få to tilfangetagne amerikanske statsborgere ud af Nordkorea. Clapper havde ry som en brysk og usleben kold-

kriger og var følgelig et perfekt match for de nordkoreanske værter. Gentry fremhæver, at hele tre egyptiske præsidenter – Nasser, Sadat og Mubarak – tydeligvis havde mere fidus til deres spionchefer og dermed deres udenlandske kolleger end til de egyptiske diplomater.

Under Den Kolde Krig nød KGB-cheferne ligeledes typisk mere respekt hos de latinamerikanske præsidenter end den udsendte sovjetiske ambassadør, som undertiden viste sig alkoholiseret eller uduelig.

Når spionagen fortrænger diplomatiet

Heraf kunne nogen nok forledes til at konkludere, at spionagen bør prioriteres højere end diplomatiet. Men det ville være et skæbnesvanger fejlgreb. Det optimale er at finde en balance – det finurlige parløb jævnfør Morgenthau.

Rusland er et eksempel på det fatale i, at diplomatiet rangeres ud på et sidespor. Det er budskabet hos en af de vestlige sagkyndige udi russiske efterretningstjenester Mark Galeotti. Han anskuer Ruslands stadig mere krigeriske fremfærd overfor Vesten som en følge af rivaliseringen mellem de tøjlesløse russiske hemmelige tjenester FSB, SVR og GRU/GU. Reelt anser han og mange andre spionagen for at have kapret den russiske udenrigs- og sikkerhedspolitik på bekostning af diplomatiets normalt lige så afgørende fingeraftryk.

I et blogindlæg fra 2020 pointerer Galeotti, at det russiske udenrigsministerium fra og med Krim-annekteringen i 2014 har tabt terræn til mere magtfuldkomne rivaler. Nok så ildevars-lende for Rusland og dets interessevaretagelse omgives den russiske udenrigsminister, Sergej Lavrov, ligefrem af mangel på respekt i udlandet, blandt andet fordi han er blevet pålagt at beklikke de hollandske myndigheder oven på nedskydningen af det malaysiske passagerfly MH-17 samt at svine de britiske efterretningstjenester til som det officielle russiske svar på Skripal-sagen. Kreml behandler ministeriet, som var det et propagandakontor personificeret i talskvinden Maria Sakharova. Set fra et rendyrket russisk ef-

terretningsperspektiv er dette givetvis helt efter bogen. I hvert fald skal man bemærke den magt, som chefen for Ruslands Nationale Sikkerhedsråd og Putins nære ven tilbage fra deres fælles læreår i KGB, nemlig Nikolaj Patrusjev, har over Ruslands udenrigs- og sikkerhedspolitik. Og man skal bemærke den respekt, Patrusjev har udvist over for både sin daværende kollega i USA, John Bolton, efterfølgeren Robert O'Brien og nu Biden-administrationens James Sullivan. Ligeledes reagerede chefen for den russiske udlandsspionage, Sergej Narysjkin, med begejstring over udnævnelsen af William Burns som chef for CIA.

Så under overfladen af de eksplosive spionage- og cyberkonflikter mellem Rusland og USA – tænk bare på det omfattende SolarWinds-angreb i 2020 - hersker der en vis fordragelighed mellem den amerikanske og den russiske spionage. Under Den Kolde Krig kom dette paradoks til udtryk i den såkaldte *Gavrilov channel*, der var en hemmelig kanal for dialog mellem KGB og CIA. Det karakteristiske ved Ruslands forhold til Vesten er, at forholdet til USA på godt og ondt er vejen til at pleje Ruslands status som stormagt, ja supermagt.

Men småstater som Danmark skal være sig for at efterligne Rusland og give pokker i Udenrigsministeriet og det handlerum, som det danske diplomati måtte have ude i verden. Det er og bliver en skandale, at der bestandig skæres ned på denne nøglefunktion.

Mette Skak (f.1956) er uddannet i russisk og historie ved Aarhus Universitet og ph.d. i statskundskab fra Københavns Universitet. Mette Skak er lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og ekspert inden for russisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Hun er medlem af redaktionskomitéen for Udenrigs.