

Bog anmeldelser

Daryl Copeland (2009)

Guerrilla Diplomacy.

Rethinking International Relations

Lynne Rienner Publishers Inc

(www.guerrilladiplomacy.com/), 311 sider.

Klassiske samfundsinstitutioner gennemgår alle den samme udvikling: fra majestætisk overhøjhed, via borgerservice, til indædte politiske kampe om ressourcer. Det er bare ikke alle der hurtigt nok indser nødvendigheden af denne udvikling. Interessant er det, at der er betydelige fællestræk mellem udenrigstjenestens og universiteternes organisatoriske udvikling.

Universiteternes vej til det politiske spil om magt og ressourcer

Fase 1: Forskningen i elfenbenstårnet. Op til midten af 1990'erne var livet på universiteternes samfundsvidenskabelige fakulteter fredeligt, indadvendt og forudsigeligt. Der var ikke så mange ansøgere til de få stillinger, der blev slået op og mange gange var det interne kandidater der løb med jobbet. Det var der ikke nogen der blandede sig i eller undrede sig over. Undervisningens indhold var bestemt af de fastansattes forskningsinteresser. Den gik i alle mulige retninger og trak ofte på viden, som ingen vidste hvorfor var blevet tilvejebragt. Det undrede de studerende

sig nogle gange over. Forskningen var rettet mod nationale fagfæller, i bedste fald. Mange gange var den ikke rettet mod noget som helst andet end forfatteren selv. Der var ikke den store vidensdeling eller -samarbejde, hverken på institutterne eller mellem institutterne, for slet ikke at tale om mellem universiteterne i Danmark. I dag vil man spørge, hvordan pøker universiteterne slap af sted med det? Svaret er enkelt: både i forskningsmiljøet selv og i de nære (danske) omgivelser eksisterede en opfattelse af, at forskning var noget, der var ophøjet over praktisk politik og realøkonomi. Absolut ingen uden for universitetsmiljøet, eller uden for den enkelte forskers hermetisk lukkede kontordør, havde ret eller autoritet til at blande sig i, endsiige have en mening om, hvad god forskning er og hvilke krav der kan stilles til forskning i det hele taget.

Fase 2: Forskningens to-niveau spil. I løbet af 2000-tallet rettes den samfundsvidenskabelige forskning mod den internationale scene. Man begynder at ansætte internationale forskere; danske forskere tager forskningsophold i udlandet; der publiceres internationalt; i nogle forskningsmiljøer introducerer man engelsk som virksomhedssprog; man samarbejder i internationale forskningsnetværk; og man søger internationale forskningsmidler. Der sker imidlertid også noget andet: i stigen-

de udstrækning begynder forskere at kommunikere med borgere – enten direkte, eller via medierne. Forskere får en decideret kommunikationsforpligtelse. Man må ikke længere være usynlig i forhold til skatteborgerne. Kort sagt, i modsætning til tidligere forventes det nu, at danske samfundsvidenskabelige forskere er synlige og konkurrencedygtige i udlandet såvel som i Danmark.

Fase 3: Forskningen, forskningspolitik og magt. I disse år er den samfundsvidenskabelige forskning godt på vej ind i en ny fase. Op til starten af 1990'erne blev kampene kæmpet mellem danske forskningsinstitutter og oven i købet også nogle gange mellem individuelle forskere. Fra 2000-tallet blev der kæmpet en kamp om at erobre nicher på den internationale forskningsscene, og i Danmark opstod der konkurrence om at optage en plads på mediedagsordenen. Kampene i disse år handler i stigende udstrækning om at få indflydelse på den politiske proces, herunder især forskningspolitikken. Der er nok at kæmpe om, og kampene føres direkte ind i Folketinget og ind i forskningsministerens forkontor. Der er kampe om ressourcer: skal der afskediges og omstruktureres? Der er kampe om standarder: skal der laves kvalitetsmålinger eller ej, og hvem sammenligner man med? Der er kampe om forskningens indhold: skal der investeres i fri forskning eller strategisk forskning? Og der er kampe om organisatoriske rammer: skal der fusioneres, eller måske endda skabes nye universiteter? Ofte foregår denne kamp uden for offentlighedens bevidsthed. Men i forskningsverdenen er man fuldt ud bevidst om, at universiteternes fremtidige liv afhænger af at vinde disse politiske kampe.

Udenrigstjenesten mellem det globale og det nationale

Hvor langt er udenrigstjenesten nået? Hvorfor al den snak om universiteternes senere udviklingshistorie? Hvad har det med den danske udenrigstjeneste og diplomatiet at gøre?

Hvis man skal tro Daryl Copeland's (2009), *Guerrilla Diplomacy. Rethinking International Relations* beskrivelse af henholdsvis det klassiske diplomati (pendanten til fase 1 ovenfor), offentlighedsdiplomati (fase 2) og aktionsdiplomati (fase 3) er der rigtig mange sammenligningspunkter mellem universiteternes rejse fra elfenbenstårnet via den internationale forskningsscene til det danske politiske spil. Ja faktisk gennemgår mange af de ældste samfundsinstitutioner – kirkerne, universiteterne, skolerne og altså også udenrigstjenesten – de samme udviklingsforløb. Forskellen mellem dem er blot, at udenrigstjenesten, ifølge Copeland, i mange lande stadigvæk domineres af en kultur, hvor der udføres klassisk diplomati efter nogle spilleregler, der ikke giver plads til offentligheden og slet ikke bidrager tilstrækkelig til løsningen af de problemer, der interesserer klodens borgere: fred og udvikling.

Behov for gentænkning i lyset af globaliseringen. Copeland er tidligere mangeårigt aktiv canadisk diplomat, og hans ærinde er ikke at udfordre udenrigstjenesternes eksistensberettigelse. Han ønsker derimod, at udenrigstjenesterne vokser og udvikler sig, og med tiden får en helt central plads i et lands håndtering af den globale virkelighed. Ifølge Copeland vil udenrigstjenesterne marginaliseres, hvis ikke diplomatiets indhold og udførelse ændres radikalt, og, hvilket er centralt i denne forbindelse, hvis ikke udenrigstjenesterne meget mere aktivt forstår at deltage i de nationale bureaukratiske og politiske spil. Samtidig med at udenrigstjenesterne står som centrale aktører i håndteringen af nogle af denne klodes mest komplekse problemstillinger, skal man altså ikke glemme, at der i den nationale kontekst skal kæmpes en hård politisk kamp om ressourcer, standarder, målsætninger og netværk. Uden et fornuftigt organisatorisk og finansielt udgangspunkt vil udenrigstjenesterne nemlig ingen chance have for at blive såkaldte »managers of globalization«.

Her går det godt. Send flere penge. Er det smukt at spille magtspillet om ressourcer? Nej, alle den type kampe har vindere og tabere. Der er nogen, der må få mindre, for at man selv kan få mere. Men det er nu engang den type kampe, der spilles i et bureaukrati. Ingen kan tage sin egen eksistensberettigelse, status, placering og ressourcer for givet. På trods af presserende globale udfordringer kan ingen hæve sig op over de politiske kampe, der udkæmpes i Finansudvalget og Folketinget. En udenrigstjeneste, der lever i fortiden og af den ene eller anden grund ønsker at hæve sig over den bureaukratiske virkelighed, betaler prisen. I ingen af de ganske mange bøger, der efterhånden er skrevet om udenrigspolitisk beslutningstagning og udenrigstjenester, er jeg faldet over, at man har nævnt den danske udenrigstjeneste som et eksempel på, at man er fulgt med tiden ude i marken eller hjemme i andedammen. Det kan man tage som en indikator på, at tingene jo egentlig går meget godt i den danske udenrigstjeneste. Hertil kommer, at Udenrigsministeriets mange organisationsændringer kan ses som en indikator på, at organisationen løbende er blevet tunet til at matche sine eksterne såvel interne omgivelser. Alligevel kan man spørge, hvorfor udenrigstjenesten ikke i højere grad injekterer sine ekstremt kompetente diplomater ud i det private erhvervsliv eller til lederpositioner i andre dele af den offentlige forvaltning? Man kan også spørge, hvorfor udenrigstjenesten skal tage så stor en del af besparelserne i den offentlige forvaltning på sine skuldre – midt i globaliseringens tidsalder? Endelig kunne man spørge, hvorfor Udenrigsministeriet ikke i meget større udstrækning forsøger at gøre sig til – brande sig – i forhold til Folketinget, ligesom tilfældet er i eksempelvis Sverige og Norge? Er der nogen til at italesætte organisationens eksistensberettigelse? Samme type spørgsmål stiller man sig i universitetsverdenen, og her er man godt på vej til at blive en politisk organisation. Som sig hør og bør italesætter universiteterne sig som innovationens vugge og som garanten

for den danske samfundsmodels overlevelse og udvikling. Udenrigstjenesten er med til at brande Danmark, men hvem brander Udenrigstjenesten?

Martin Marcussen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet
mm@ifs.ku.dk

Philip Seib (2012)

Real-Time Diplomacy.

Politics and Power in the Social Media Era

**New York: PalgraveMacmillan Press,
199 sider**

Hvor mange var det lige, der havde forudset Murens fald i 1989? Og det Arabiske Forår 2011? Ikke ret mange! De fleste udenrigspolitiske eksperter er igen og igen blevet overraskede over, hvor hurtigt og hvor gennemtrængende sociale forandringer kan finde sted. Stadig i dag går vi og spekulerer over, hvad det egentlig var der skete, og ikke mindst hvilke politiske og efterretningsmæssige forholdsregler vi skal tage og hvilke konsekvenser dette mon har for vores diplomati? Vores udenrigspolitiske læring lader til at være flere årtier bagud i forhold til begivenhedernes gang.

Kan vi gøre det bedre? Philip Seibs bog »Real-Time Diplomacy« er et forsøg på at optegne nogle af hovedkoordinaterne i debatten. I en stor del af bogen gør han dette med udgangspunkt i Det Arabiske Forår. Én koordinat handler om at forstå, hvad samfundsomvæltende forandringer (revolutioner) er for noget og hvad der er kilden til sådanne forandringer; en anden handler om at forstå indholdet og den politiske betydning af sociale medier; en tredje handler om den diplomattype, der er i stand til at observere og for-

stå sociale forandringer når de opstår – »the expeditionary diplomat«.

Hvad angår sociale forandringer med revolutionslignende træk, har disse, får vi at vide, altid deres rod i nogle voldsomme sociale spændinger, der igen er affødt af dyb politisk, økonomisk og socialt armod. Disse spændinger er nødvendige betingelser for, at en samfundsomvæltning kan finde sted, men langt fra tilstrækkelige. I årtier kan repressive politiske styreformer holde disse spændinger i ave. Man skal aldrig undervurdere den fuldstændigt hensynsløse og totalitære undertrykkelse af meninger.

Det er her, de sociale medier i form af twitter, youtube videoer, facebook, og diverse blogs kommer ind i billedet. Disse medier er billige og, for mobiltelefonens vedkommende, alle mands eje. Information, ytringer og medier kan ikke længere undertrykkes. Viden er magt, og denne magt er nu sivet ud til manden og kvinden på gaden. Empowerment af den slags, som Philip Seib taler om, er tæt forbundet med muligheden for at mobilisere befolkningsgrupper. Befolkningsgrupper i stort tal – i særdeleshed befolkningsgrupper, der intet har at tabe, kan være den direkte kilde til samfundsomvæltende transformation, som vi har set det i Det Arabiske Forår. Ting kan faktisk gå hurtigt, og verdens gang kan faktisk ændres i løbet af et forår.

Er vi som politiske observatører, og her indregner jeg diplomater i denne kategori, gode nok til at opsøge og forstå konsekvenserne af denne nye kilde til magt, og ikke mindst anvendelsen af den? Philip Seib svarer med et gungrende Nej. Hastighed er diplomatiets direkte modsætning. Diplomati er tænkt som et »langt sejt træk«, der kræver fysisk tilstedeværelse, takt, tålmodighed og frem for alt personlig distance til det observerede. Med anvendelse af klassisk diplomati giver det sig selv, at vi ikke vil kunne observere eller forstå den type omvæltninger, der reelt har betydet

mest for verdens gang de sidste tre årtier. Vi kan hverken forstå de frihedsbevægelser, der manifesterer sig på tværs af kloden, eller de grænseoverskridende netværk af kriminelle og terrorister, der også udfolder sig i alverdens sammenhænge. Der skal en ny diplomatisk kultur til og ikke mindst en ny diplomatisk praksis. Hvad kulturen angår, handler det meget om, at diplomater skal lære at politik i stigende udstrækning udfolder sig på gaderne og ikke i forhandlingslokalerne. Hvad praksissen angår, nævnes public diplomacy som et centralt element, og hertil en kontinuerlig og naturlig anvendelse af og forståelse for de sociale medier.

Bogens centrale spørgsmål er vigtigt nok: vi er ikke gode til at opfatte de meget store omvæltninger i vore samfund, og vi er frem for alt ikke særlig gode til at lære af disse. Men beskrivelsen af det moderne diplomati halter en smule. Harold Nicolson, der som bekendt skrev sin håndbog »Diplomacy« i 1930'erne og opdaterede denne efter den anden verdenskrigs afslutning, bliver nærmest præsenteret som et template på den klassiske diplomat, der regerer rundt omkring i udenrigsministerierne og på ambassaderne. Det giver selvfølgelig ikke mening. Selvom den arketypiske karrierediplomat med lakso naturligvis findes, kan fliten af diplomatiske aktiviteter, der til dagligt udføres overalt i verden og af hvem som helst, ikke beskrives med denne karikatur. Man vil i nogle sammenhænge kunne finde diplomati, der overgår Seibs fantasi, hvad angår entrepreneurship, proaktivitet, medleven og anvendelse af de sidste teknologiske og kommunikationsmæssige landvindinger. Faren er, at bogens gode budskab går tabt, hvis læserens irriteres over de diplomatiske stereotyper, der fremstilles i bogen.

Martin Marcussen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Henning Kjeldgaard (2012)*Aktiv udenrigspolitik. 1966-1997.**FN – Afrika – DANIDA***Odense: Syddansk Universitetsforlag,
299 sider, kr. 298,-**

De sker ikke hver dag, at et tidligere medlem af det danske diplomatiske korps skriver sine erindringer. I modsætning til vore nabolande, eller for den sags skyld de fleste andre lande, tyr danske diplomater normalt ikke til store offentlige udredninger om og analyser af deres gerninger, og slet ikke til vurderinger om dansk udenrigspolitik, og da slet ikke til bramfri personkarakteristikker af tidligere kolleger i diplomatiet, ministre og udenlandske forhandlingsparter. På den ene side er det klart, at der må eksistere grænser for, hvad man som tidligere embedsmand kan tillade sig ytre om forvaltningsmæssige og politiske forhold. Der kan være moralske hensyn, der skal tages til nulevende og afdøde kolleger i diplomatiet, og der kan være forhold, der af hensyn til varetagelsen af danske interesser i udlandet ikke gør sig særligt godt i offentligheden. På den anden side er det klart, at den noget tøvende holdning, man fornemmer er udbredt i det danske diplomati, hvad angår erfaringsdeling med en bredere offentlighed, er ærgerlig. Den manglende opsamling af og redegørelse for et langt liv i det danske diplomatisk tjeneste gør, at vi i dag kun har fragmentarisk viden om »diplomati i praksis« – det vil sige, diplomatiet sådan som det er udlevet og oplevet af den enkelte diplomat. Et mere realistisk billede af, hvad det vil sige at være en lille spiller på den store internationale politiske arena, kræver også, at vi råt for usødet får leveret de personlige iagttagelser og erfaringer, som vore ambassadører under ofte meget vanskelige vilkår og nogle gange med betydelige personlige omkostninger til følge har gjort sig. Det er ærgerligt for historieskrivningen, at vi ikke har en stolt tradition for diplomatisk erindringsbøger, og det er ærgerligt for de lærerprocesser, der kan resultere fra en mere systematisk vidensop-

samling fra nogle af de ældre diplomater, der har prøvet lidt af hvert. De har lavet fejl og taget unødvendige chancer, de har været dovne, skuffede og vrede i deres gerning – men de har også været innovative, frække, dygtige og resultatorienterede, og alt det skal den danske udenrigstjeneste naturligvis forsøge at lære af.

Henning Kjeldgaard er ikke en diplomat som så mange andre diplomater. Umiddelbart ser hans karriere, der strækker sig over 34 år i diplomatiets tjeneste med udeposter i det multilaterale diplomati ved FN-missionen i New York og ambassadørposter i Tanzania, Zimbabwe og Kenya normal ud, hvilket den også er. Det usædvanlige består som sagt i, at han deler sine erindringer om denne gerning med den brede offentlighed. Hertil kommer, at han i modsætning til de fleste andre embedsmænd i den danske centraladministration er meget eksplicit omkring sit mangeårige tilknytningsforhold til Socialdemokratiet. Vi har altså at gøre med en embedsmand, der står ved, hvad han er og gør og, som han skriver, ikke lider af falsk beskedenhed (p. 89). Hertil kommer, at han går endog meget vidt i sine personlige vurderinger af de samtaleparter og kolleger, der er kommet hans vej. Vi får at vide, at hans kollega på FN-missionen i New York, Knud-Arne Eliassen, havde et alkoholproblem og rod i privatlivet; at udenrigsminister 1973-5 Ove Guldberg (V) var Danmarks svar på Frankenstein og lavede et politisk mord på FN-ambassadør Hans Tabor (S); at Ove Guldbergs optræden på den internationale scene var præget af uerfarenhed og enorm selvovervurdering, hvilket blandt andet resulterede i, at vi blev totalt til grin i EF-kredsen; at Kurt Waldheim er den mest uduelige generalsekretær, FN har haft; at Reagan-administrationen systematisk forsøgte at slå det eksisterende bistandsarbejde i stykker; og at franske højresnoede regeringer og embedsmænd er parate til at samarbejde med de værste slyngler for den kortsigtede gevinsts skyld. Også Uffe Ellemann-Jensen

(V), Brian Mikkelsen (K) og Erhard Jacobsen (centrumdemokraterne) får knubbede ord med på vejen. Der er kun en enkelt socialdemokratisk politiker, der får på puklen, og det er Helle Degn, der i sin tid som udviklingsminister efter sigende var udygtig og mentalt fraværende.

Hans affinitet i forhold til socialdemokrater som Ritt Bjerregaard og Svend Auken lader sig derimod ikke skjule. Ritt brillerede under sine besøg som statsrevisor i Afrika med sin viden om og engagement i bistandsområdet. »Desværre blev Ritt ikke udenrigsminister – i stedet fik vi unge Helveg« (p. 138). Hvad angår Auken, er der klasseforskel mellem ham og de øvrige danske politikere. Heller ikke han blev udenrigsminister, selvom han kunne have bibragt udenrigspolitikken den dynamik, som blev savnet i Niels Helvegs tid (p. 193). Interessant er det i øvrigt at læse om, hvordan man som diplomat kan blive fanget i en hanekamp mellem ministre fra to sagområder – det udviklingspolitiske, som Poul Nielson repræsenterede, og det miljøpolitiske, som Svend Auken repræsenterede. For den danske embedsmand må loyaliteten utvetydigt vendes mod egen minister, også selvom hjertet hælder mere mod Auken. I diplomatiet lærer man hurtigt den nødvendige kunst »at brække sig indad«, som det så malende udtrykkes (p. 200).

Selvom bogen indeholder mange af den slags personkarakteristikker, løfter den sig også flere steder over mikroniveauet og analyserer dansk udenrigspolitik i al almindelighed. Eksempelvis bliver det klart, at den aktivistske udenrigspolitik ikke er noget, der er opfundet af Fogh Rasmussen-regeringen (som i parentes bemærket lod »en spareivrig finansminister uden forståelse for hverken udenrigspolitik eller især bistand i kombination med en svag og uinteresseret udenrigsminister foranstalte et veritabelt personalemæssigt blodbad«

i udenrigstjenesten, p. 274). Aktivismen blev derimod lanceret med Danmarks indtræden i NATO i 1949 og i starten af 1960'erne med Per Hækkerups selvstændige formulering af dansk udenrigspolitik i Nord/syd-spørgsmålet. Foghs bidrag har ifølge Kjeldgaard været at militarisere dansk udenrigspolitik og nedprioritere den langsigtede bistandspolitik. Vi hører ikke så meget om Nyrup-regeringens bidrag til denne militarisering.

Det er også interessant at komme til en nærmere forståelse af, at den teoretiske baggrund for og retningslinjerne for den praktiske udførsel af dansk bistand til den tredje verden ikke kom fra Danmark, men derimod fra FN og Verdensbanken, hvor vi »stjal med arme og ben«, fordi det var dér, man havde ekspertise og erfaring. Når vi selv forsøgte os med bistandspolitiske initiativer, slog det som oftest fejl, hvilket var »lige til at blive deprime-ret af«.

Endelig er det interessant, at det meget hurtigt blev indset, at et lille land som Danmark kunne få en betydelig større gennemslagskraft i det internationale donormiljø, hvis man systematisk spillede sammen med lige-sindede inden for EF-kredsen, også længe før EF havde sin egen formulerede og målrettede politik på området. Det var den såkaldte aktive multilateralisme, som blev sat i system med Poul Nelson (S) som udviklingsminister.

En erindringsbog som denne er naturligvis et partsindlæg. Man kan være enig eller uenig i indholdet, sproget og stilen, men at bøger som denne udgør et bidrag til vores viden om praktisk diplomati, kan der ikke stilles spørgsmål ved.

Martin Marcussen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet