

Krisediplomati

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

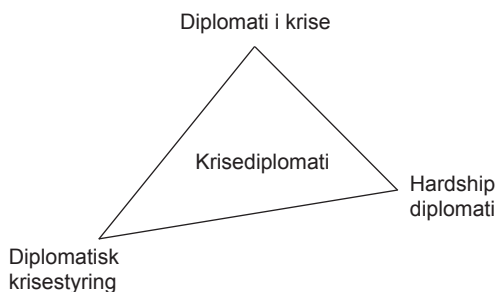
Der eksisterer ikke én samlende definition af begrebet krisediplomati. Et studium af det praktiske diplomatis udførelse og organisering giver anledning til at arbejde med tre forskellige definitioner, der tilsammen giver et udmærket indblik i den moderne diplomats og udenrigstjenestens vilkår. Krisediplomati kan på den måde forstås som henholdsvis »diplomati i krise«, som »diplomatisk krisestyling« og som »hardship diplomati«. I dette temanummer trækkes der på alle disse definitioner.

I indgangen til det danske udenrigsministerium på Asiatisk Plads hænger et messingskilt med inskriptionen: »Til minde om de medarbejdere i den danske udenrigstjeneste, der gav deres liv for Danmark«. Danske diplomater har i al den tid, der har eksisteret en udenrigstjeneste arbejdet i alverdens brændpunkter. Nogle gange har de måttet betale den højeste pris.

Det forhold at danske diplomater i tjenesten på forskellige måder bidrager til krisestyling rundt omkring i verden udgør ét aspekt af dét, der i det følgende vil blive refereret til som krisediplomati. I dette temanummer vil vi tage udgangspunkt i hele tre forskellige, men alligevel tæt relaterede definitioner af krisediplomati (figur 1). Hver definition giver anledning til at studere det moderne diplomati på en bestemt måde. Ved at inkludere alle tre definitioner i samme temanummer få vi etab-

leret en mere nuanceret forståelse af, hvad det vil sige at være diplomat i dag, og hvilken rolle et Udenrigsministerium spiller i en globaliseret verden.

Figur 1: Tre definitioner af »Krisediplomati«



Studiet af krisediplomati kan for det første være et spørgsmål om at undersøge diplomatiets tilstand: Er diplomati i krise? Det er blevet hævdet, at diplomatiets kerne – »suveræne forhandlinger på tværs af landegrænser« – er blevet henholdsvis tilsidesat, irrelevant og ineffektivt i udenrigspolitikken. Diplomatisk forhandlinger har ifølge dette argument måttet vige pladsen på den globale politiske arena til fordel for anvendelsen af henholdsvis militære eller markedsøkonomiske instrumenter. Diplomatisk forhandlinger hører i øvrigt fortiden og det klassiske diplomati til. Nu deltager en lang række forskellige

samfundsaktører i en bred vifte af forskelligartede grænseoverskridende styringsrelationer. Endelig er det blevet hævdet, at i den udstrækning klassiske diplomatiske forhandlinger stadig gennemføres, så fører de alt for sjældent til noget effektivt resultat set i lyset af de grænseoverskridende problemer som verden i fællesskab står over for. Diplomati er, med andre ord, blevet erklæret for dødt (Cohen, 2013).

Studiet af krisediplomati kan også være et spørgsmål om at undersøge, hvilken rolle og med hvilket resultat diplomati og udenrigstjenesten i al almindelighed engagerer sig i international krisestyring (Andersen, 2014). Bidrager diplomati til at identificere, styre og afvikle alle mulige former for menneske- eller naturskabte kriser, der går på tværs af grænser? Hvem samarbejder diplomati med i krisestyringssituationer, lykkes det at få genetableret en normaltilstand og kan der drages nogle læresætninger fra den diplomatiske krisestyring? Det hævdes også, at organisationer udvikler sig gennem kriser. Er det også tilfældet for Udenrigsministeriet? Når Udenrigsministeriet fremhæves i forbindelse med studiet af international krisestyring så er det, fordi det netop er dette ministerium, der koordinerer den samlede danske indsats på en lang række områder, der har med civil krisestyring at gøre. Det er ligeledes Udenrigsministeriet, der koordinerer Danmarks deltagelse i og bidrager til europæisk og bredere global krisestyring.

Endelig kan krisediplomati have noget at gøre med, at dansk diplomati i stigende udstrækning udfolder sig i konfliktområder, i svage eller måske endda fejlslagne stater, eller på steder i verden, der er forbundet med meget afsavn, latente trusler eller måske endda konstante risici for sjæl og legeme. I så fald taler vi om, at kriser ikke pludselig opstår for derefter at forsvinde igen. Kriser er en kronisk tilstand – ja, nogle vil hævde, at det i stedet for krisebegrebet er mere re-

levant at tale om en permanent undtagelsestilstand (Agamben, 2005). Hvordan indretter diplomater og udenrigstjenester sig på en situation, hvor bagtæppet for al diplomatisk handle er et konstant højt risikoniveau og en kontinuerlig trussel? Hvilke diplomatiske kompetencer kræves for at kunne udøve den diplomatiske metier i en langstrakt undtagelsestilstand, og hvilken type organisation skal udenrigstjenesten være for at overleve den vedvarende trussel mod ministeriets eksistensberettigelse?

De tre definitioner på krisediplomati – henholdsvis diplomati i krise, diplomatisk krisestyring og hardship-diplomati – retter på hver sin måde vores opmærksomhed mod vigtige aspekter af det moderne diplomati, dets diplomater og udenrigstjenesten. I praksis og i bidragene til dette temanummer vil alle de tre definitioner af krisediplomati blive bragt i spil side om side. I det følgende vil disse tre versioner af begrebet krisediplomati blive uddybet yderligere, og til sidst vil jeg kort reflektere over, hvorvidt det betyder noget for analysen, at Danmark er en småstat.

Krisediplomati som »diplomati i krise«

At diplomati forandres og løbende udfordres, er langt fra noget nyt fænomen. Da den britiske premierminister Lord Palmerston modtog den første internationale telegrafistmeddelelse i 1860'erne, skulle han angiveligt have udbrudt »My God, this is the end of diplomacy!« Med denne nye form for øjeblikkelig kommunikation kunne det være vanskeligt at se, hvad man skulle bruge det gamle klassiske og langsommelige diplomati til. Siden da har diplomati imidlertid overlevet et utal af teknologiske innovationer – radioen, telefonen, tv'et og fax-maskinen. Hver evig eneste af disse teknologier har medført reaktioner, der meget ligner Lord Palmerstons. I dag er det så alle de internetbaserede kommunikationsformer, som udfordrer den diplomatiske praksis (Seib, 2012).

I 1970'erne var det pluralismeforskere, der råbte vagt i gevær for diplomatiet. Man havde iagttaget, at et utal af ikke-statslige aktører – transnationale virksomheder, internationale ikke-statslige organisationer etc.– var begyndt at bidrage til internationale styringsprocesser på en lang række såkaldte low-politics områder. Hertil kom, at der efter anden verdenskrig var blevet dannet et utal af mellemstatslige samarbejdsorganisationer, der nu havde fået deres eget liv og helt autonomt var med til at påvirke den internationale dagsorden. Der blev talt om kompleks gensidig afhængighed (Keohane og Nye, 1977). Dette fokus skiftede i 1990'erne i forlængelse af den kolde krigs afslutning mod den tids kodeord i studiet af international politik, globalisering (Giddens, 1990). Også her blev diplomatiet, som vi kender det, erklæret for dødt sammen med nationalstaten (Moses og Knutsen, 2001). Historiens endeligt (Fukuyama, 1992) og den nationale økonomi og territorialstatens irrelevans (Ohmae, 1996) kom til at præge meget forskning i de år.

Med dannelsen af den Europæiske Union i 1992, med Europadomstolens aktivisme, nye afstemningsregler og ikke mindst en ny rolle for Europaparlamentet i den europæiske beslutningsproces blev der igen stillet spørgsmål til det udenrigsministerielle diplomatis relevans. Var det ikke ude i alle sektorministerierne, at de vigtigste internationale forhandlinger fandt sted? Var det ikke specialisterne i alle styrelserne, der besad den nødvendige og relevante ekspertise i den dagligdags europæiske integrationsproces? Kunne man ikke spare på det store diplomatiske apparat og bruge pengene mere fornuftigt og borgernært (Hocking, 2002)? Snart blev det dog klart, at selvom EU-politik var blevet til hjemlig politik, hvor sektorministerierne besad vigtig viden, så var det særdeles vigtigt for en lille medlemsstats samlede muligheder for indflydelse, at det danske standpunkt i Europa var stærkt koordineret. Det var præcis dét, Udenrigsministeriet kunne byde ind med: et

komplet overblik over Danmarks placering i Europa på så forskellige områder som fiskekvoter, forsvarssamarbejde og arbejdstagerrettigheder.

I 2000-tallet var det så konkurrencestatsfilosofien, der på afgørende måde satte det udenrigsministerielle diplomati til vægs. På hvilken måde bidrager usynlige diplomater til skabelse af vækst og beskæftigelse i Danmark? Kan man overhovedet på nogen fornuftig måde kvantificere, hvorvidt diplomatiet har ydet sit bidrag til at skabe de rette rammebetingelser for Danmarks internationale konkurrenceevne? Det er ikke kun Udenrigsministeriet, der blev udsat for denne relevanstest. Det gjaldt universiteter (fra forskning til faktura), det gjaldt folkeskolen (hvor studerende skulle oparbejde kompetencer til at yde et bidrag til en konkurrencedygtig økonomi), og det gjaldt bredt i hele den offentlige forvaltning i Danmark og mange andre steder. For Udenrigsministeriet fik det i løbet af 00'erne den konsekvens, at der blev sparet. Et usynligt diplomatisk engagement, der har til hensigt at opbygge solide og tillidsbaserede relationer til et utal af internationale aktører, er meget vanskeligt at dokumentere kvantitativt. Det er først, når krisen er brudt ud og de etablerede venskabsrelationer skal tages i anvendelse, at offentligheden opdager, at diplomatiet har spillet en rolle som en slags forsikringspolice. Som supplement, men måske også lidt som en erstatning for dele af det klassiske diplomati blev der i 10'erne investeret meget mere i det økonomiske diplomati og borgerservice (Marcussen, 2014a, 2014b). Her er kontakten til borgerne og virksomhederne direkte, og det kan opgøres med stor præcision, hvilken slags service der er leveret, og hvordan denne leverede service bidrager konstruktivt til at skabe vækst og beskæftigelse i Danmark.

Diplomatiet som aktivitet og begreb har som følge af disse mange udfordringer ændret indhold og betydning. I dag tales der sjældent

om klassisk diplomati og om, at Udenrigsministeriet er en gate-keeper. Der tales derimod meget om, at der leveres hybriddiplomati (Hauge og Neumann, 2011) og at Udenrigsministeriet er en boundary spanner (Hocking et al., 2012). Det betyder imidlertid ikke, at det klassiske diplomati forstået som forhandlinger mellem suveræne nationer er dødt eller irrelevant. Hver gang der opstår en tilspidset situation i international sammenhæng, vil der typisk være basis for at dyrke klassiske diplomatiske dyder. Det betyder heller ikke at Udenrigsministeriet er ved at løbe tør for opgaver. Nærmest tværtimod. Aldrig har der været så mange sagområder på Udenrigsministerens og ministeriets dagsorden – og aldrig har ministeriet og diplomatiet leveret så gode resultater (Marcussen, 2013a). Sammen med de klassiske dyder har ministeriet og dets ansatte været dygtige til at varetage alle mulige supplerende former for direkte og indirekte relationer med omverden.

I hele dette forandringsforløb har billedet af den ideelle diplomat ændret sig radikalt. Umiddelbart før og efter anden verdenskrig kan den ideelle diplomat bedst karakteriseres som en aristokrat. Mange ansatte i diplomatiets tjeneste havde faktisk aristokratiske aner, men mere vigtigt i denne sammenhæng er, hvilke dyder der blev betragtet som væsentlige i den diplomatiske praksis. Disse dyder er bedst beskrevet af den engelske diplomat og gentleman, Sir Harold Nicolson:

»The art of negotiation requires a combination of certain *special qualities* which are not always found in the ordinary politician, nor even in the ordinary man ... truth, accuracy, calm, patience, good temper, modesty and loyalty. They are the qualities of an ideal diplomat.

»But«, the reader may object, »you gave forgotten intelligence, knowledge, discernment, prudence, hospitality, charm, industry, courage and even tact«. I have not forgotten them. I have taken them for granted.« (Nicolson, 1950: 105, 126, min kursivering).

Det fremgår, at de diplomatiske dyder er så eksklusive, at det ikke kan forventes, at almindelige mennesker eller sågar de folkevalgte politikere helt kan forstå eller på nogen måde fornuftigt relatere til, hvad diplomatiet er og hvad en diplomat laver. Diplomati er højt hævet over politik, og det diplomatiske håndværk er nærmest en kunst.

I dag er der for længst taget et opgør med denne forestilling om diplomati og diplomater. Faktisk kan man hævde, at diplomatiet er gået helt over i den anden grøft. Der gøres en stor indsats for at vise, hvor folkelig den diplomatiske indsats er, og hvor nær til den almindelige borger diplomaten befinder sig. Mest illustrerende vil det nok være at beskrive nutidens diplomat som den personlige coach. Vedkommende skal ikke bare være klædt på til at kunne kommunikere med hvem som helst – kolleger, borgere, interesseorganisationer, politikere og ikke mindst medierne – de skal også aktivt søge denne kommunikation. De skal inddrage og opfordre til udveksling af synspunkter på en lang række områder. De skal sågar koordinere andres udveksling af synspunkter. Dertil kommer, at nutidens diplomat også skal have en meget veludviklet politisk musikalitet. Den klare skelnen mellem politik og forvaltning, der var grundlaget i det weberianske bureaukrati, bliver stadig vanskeligere at opretholde, og for diplomatiets vedkommende slet ikke ønskelig. Endelig vil den moderne diplomat i stadig større udstrækning have en karriere, der ikke kun udspiller sig inden for rammerne af én og samme organisation, nemlig udenrigstjenesten. Det vil stadig hyppigere være tilfældet, at diplomaten oscillerer frem og tilbage mellem forskellige offentlige og private organisationer i løbet af et karriereforløb (Marcussen og Ronit, 2014).

Ligesom diplomatrollen har gennemgået en radikal udvikling, har synet på det ideelle udenrigsministerium forandret sig på en lang række punkter. Det er igen og igen ble-

vet hævdet, at Udenrigsministeriet var en offentlig organisation, som befandt sig i sin helt egen liga. Det var en organisation, der havde med »suveræne transaktioner« at gøre (Wilson, 1989), og som havde monopol på ikke bare at definere, hvad der var Danmarks internationale interesser, men også på at repræsentere Danmark og forhandle på vegne af Danmark. Det var ikke forventningen, at hverken de folkevalgte politikere, endsige borgerne skulle kunne have noget fornuftigt at sige om udenrigspolitikens formulering og implementering. Hverken borgerne eller politikerne antog man havde den fornødne indsigt til at overskue hele spektret af det komplicerede diplomatiske spil, og der var flere steder i diplomatiet den holdning, at det kunne være direkte skadeligt for Danmarks udenrigspolitiske interessevaretagelse at overlade det til kortsigtede politikere på valg. Udenrigspolitik var ikke tjent ved at være politiseret.

Det moderne udenrigsministerium adskiller sig på alle punkter fra denne lidt karikerede beskrivelse af tidligere tiders udenrigstjenester (Marcussen, 2016). I dag er Udenrigsministeriet normaliseret, forstået på den måde at det er en offentlig organisation, der ligesom alle andre offentlige organisationer hver dag må kæmpe for sin eksistensberettigelse. Det gør man typisk ved at søge en legitimitetsbase i de nære omgivelser. Der er tale om en pragmatisk legitimitet, der først og fremmest etableres ved at demonstrere en vilje og evne til at levere et udbud af services, der svarer til efterspørgslen af services (Suchman, 1995). Man skal, med andre ord, demonstrere sin nytteværdi i forhold til de nyttekriterier, der til enhver tid er dominerende i samfundet. Hvis samfundssikkerheden fylder meget i debatten, så er det efterspørgslen efter sikkerhed som udenrigsministeriet byder ind på. I slut 90'erne og begyndelsen af 00'erne var det netop den udbredte bekymring for globaliseringsudfordringer, der gjorde, at udenrigstjenesten begyndte at omtale sig selv som et globaliseringsministerium (Udenrigsministe-

riet, 1996). I 10'erne var det så finanskrisen og de efterfølgende bankriser, gældskriser og vækstkrise, der bekymrede folk. I forlængelse heraf blev Udenrigsministeriet italesat som et vækstministerium. I tillæg til at brande sig selv som nyttigt i forhold til de vigtigste offentlige dagsordener, blev det en opgave for Udenrigsministeriet at sælge sig selv som en meta-koordinator for centraladministrationens samlede internationale indsats. Hver for sig leverede sektorministerierne en udmærket international sats på deres respektive fagområder, men det er og bliver Udenrigsministeriet, der sikrer, at Danmark som et lille land har en tydelig og sammenhængende stemme i internationale sammenhænge. Udenrigsministeriet er, med andre ord, gået fra at være et lukket elfenbenstårn til at være en åben politisk arena.

Krisediplomati som »international krisestyring«

En meget brugt definition er, at der er tale om en »krise«, når politiske beslutningstagere i fælleskab opfatter, at der er opstået en trussel mod samfundets grundlæggende strukturer og værdier, hvilket nødvendiggør, at der skal træffes vitale beslutninger under tidspres og meget usikre omstændigheder (Boin et al., 2005: 2).

Der findes selvfølgelig andre definitioner, men denne definition udmærker sig på flere punkter. Det kan eksempelvis fremhæves, at kriser skal *opfattes* som værende kriser. En krise har naturligvis nogle objektive karakteristika – eksempelvis et antal tilskadekomne mennesker – men disse objektive egenskaber skal opfattes som en afgørende trussel mod det samfund, vi lever i. Det er altså først og fremmest de subjektive egenskaber ved en krise, det vil sige dét forhold, at den skal fortolkes som en trussel mod noget væsentligt, der gør den til en krise.

Konsekvenserne af, at kriser i princippet først er kriser, når de er fortolket som kriser, er

omfattende. Eksempelvis vil det ikke være alle steder, at man fortolker et oplevet fænomen som en krise. Vi kan i Danmark opfatte, at otte pct. arbejdsløse er udtryk for en social krise, men i andre lande vil man tolke det samme arbejdsløshedsniveau som normen eller måske endda som en succeshistorie. Vi fortolker de tab, som Danmark har via vores krigsdeltagelse på Balkan, i Irak og Afghanistan, som en alvorlig menneskelig krise. I andre lande har man en anden krigshistorik og betragter måske mere disse tab som en naturlig følge af at være krigsførende nation.

En anden konsekvens, som denne krisedefinition har, er, at alle subjektive elementer af krisen kan udgøre input til den politiske debat. Krisen kan så at sige tales op eller ned, dramatiseres eller afdramatiseres. Den særlige hændelse, som fortolkes i den offentlige debat, kan sågar sikkerhedsliggøres og dermed give anledning til ekstraordinære politiske beslutninger, der omgår almindelige demokratiske spilleregler (Keeler, 1993). Definitionen åbner med andre ord op for, at kriser og især deres fortolkning kan forhandles politisk, og at der er mange kriseentreprenører, der kan finde en klar interesse i at deltage i fortolkningskampen (Marcussen og Ronit, 2011; Marcussen, 2013b). Embedsmænd vil i kriser kunne finde et godt argument for ekstrabevillinger. Politikere vil i krisen kunne finde støtte til flere omfattende reformforslag. Interessegrupper vil kunne bruge krisen til at indsamle midler til netop deres formål. Medierne vil i deres nyhedsdækning kunne sælge flere aviser, hvis der er en katastrofehistorie at formidle. Private erhvervsdrivende vil kunne bruge en krise som den bedste anledning til at promovere deres produkter, om det så er vaccinationer, sikkerhedsalarmer eller forsikringer. Ja selv forskere vil kunne bruge kriser til at tegne konturerne af en brændende platform, der absolut må søges ny og bekestelig viden omkring. Vi vil med denne krisedefinition forvente, at en lang række kriseentreprenører træder i karakter for at hjælpe

de centrale beslutningstagere og os alle sammen med at fortolke den virkelighed, vi ser. Typisk vil det betyde, at et oplevet fænomen dramatiseres som en krise.

»Krisestyling« handler for det første om at erkende, at en krise er opstået, for derefter at træffe forholdsregler, der kan bidrage til krisens afslutning. Krisestyling handler også om at kommunikere krisens årsager og omfang til alle berørte parter, herunder også forklare, hvad der er blevet gjort for at inddæmme og afslutte krisen. Endelig handler krisestyling om at trække de rigtige erfaringer ud af kriseforløbet med henblik på at sikre, at alt er gjort inden for rimelighedens grænser for at hindre en tilsvarende krise i at opstå. Man taler således om, at der i et krisestylingforløb er flere faser, og at krisestylingen først er afsluttet, når de sidste læresætninger er trukket ud af forløbet.

Denne konceptualisering af krisestyling har flere karakteristika. For det første er der værd at understrege, at det antages, at en krise har en klar begyndelse og en klar afslutning. En krise kan selvfølgelig strække sig over flere år, men det er stadig antagelsen, at krisestyling handler om at retablere normaltilstanden, som den så ud før kriseudbruddet. Hvis der eksempelvis eksisterede én eller anden form for stabilitet i finansverdenen, før finanskrisen brød ud først i USA i 2007 og året efter i Europa, så er det denne opfattelse af stabilitet, der udgør normaltilstanden og det udgangspunkt, man søger at genskabe ved hjælp af krisestyling. Først når der er en bred opfattelse af, at der atter er skabt stabilitet i finansverdenen, vil finanskrisen blive erklæret for afsluttet.

Det er også værd at bemærke, at de offentlige myndigheder, der deltager i denne krisestyling, spiller forskellige roller i de forskellige krisestylingfaser. Det at opfatte et forhold som en krise (sensemaking) er i høj grad en intern proces, hvor hele den politiske elite

skal gøre op med den eksisterende virkelighedsopfattelse og erkende, at man nu befinder sig i en ny situation. Der kan eksempelvis vandre flygtninge op gennem Europa og gennem Danmark mod Sverige i årevis, uden at der er enighed om, at der decideret er tale om en international krise, der direkte udgør en trussel mod danske strukturer og værdier. Først i det øjeblik nogle flygtninge begiver sig til fods ud på den danske motorvej med retning mod Sverige, bliver der etableret en forståelse af, at også Danmark befinder sig i en krise – en flygtningekrise.

Det at træffe beslutninger, der kan bidrage til i første omgang at inddæmme krisen og hindre den i at eskalere, og derefter beslutninger, der kan bidrage til at afslutte krisen, fordrer igen en helt anden rolle for de offentlige myndigheder. Her er det ofte juridiske og bureaukratiske forhold, der spiller ind, og som der må tages hensyn til. Hvilke rammer giver den internationale lovgivning for at handle? Hvilke danske og internationale myndigheder skal drages ind i beslutningsprocessen? Og er der politiske forhold, der skal tages hensyn til?

Når beslutningerne er truffet, går der en ekstern kommunikationsproces i gang (meaning-making). Vi kræver, at de ansvarlige politikere og embedsfolk forklarer og redegør for de beslutninger, de har truffet. Vi vil høre deres analyser og de rationale, der ligger til grund for den plan, der er lagt. Vi vil også høre en begrundelse for, hvorfor det måske er vanskeligt eller umuligt at gøre noget ved krisen. Der er meget på spil for de involverede parter (Boin og Hart, 2003). Dårlig krisestyring har ingen ejermænd, hvorimod alle tager ejerskab til god krisestyring. En statsleder kan blive en landsfader, hvis det bredt antages, at krisen er godt håndteret. Modsat kan det slide på den politiske troværdighed, hvis den almindelige opfattelse er, at der ikke er gjort nok i forhold til at dæmme op for krisen.

Endelig spiller de offentlige myndigheder en

særlig rolle, når man skal forsøge at tage ved lære af krisen (Carley og Harrald, 1997; Dekker og Hansén, 2004). Hvad gik galt, og hvad gik godt? Kan der på nogen som helst tænkelig måde etableres et beredskab eller et early-warning-system, der kan være med til at hindre, at krisen opstår igen eller får de samme omfattende konsekvenser? Hvilke ressourcer skal der investeres, og hvilke organisationsændringer skal der eventuelt tilrettelægges? Selvom enhver rationalitetsbetragtning tilsiger, at der bør finde en grundig evaluering sted efter hver krisestyingsforløb, er det ikke i denne fase af krisestyningen, der nødvendigvis udfoldes størst rationalitet. Ofte tager læringsprocessen form af et blame-game (Hood, 2002). Der vil typisk opstå et krav om at identificere vedkommende, der kan hævdes at være ansvarlig for miseren. Hvem kan tilskrives skylden for, at det gik, som det gik? Hvilken straf vil det være passende at pålægge vedkommende? Nogle gange udarbejdes der dog en analyse, der kan danne et godt grundlag for organisatorisk læring.

Krisestyingsperspektivet giver anledning til et nyt syn på den ideelle diplomat. Når en natur- eller menneskeskabt krise opstår et sted i verden, forventes det, at den danske diplomatiske udsending indhenter en mængde forskelligartet information. Er der danskere involveret? Har krisen på én eller anden måde en konsekvens for varetagelsen af danske interesser? Kan den diplomatiske udsending sikre ambassaden og ikke mindst dens ansatte og deres familier? En risikoanalyse skal laves øjeblikkelig, og en lang række beslutninger skal træffes på dette grundlag.

Alt afhængigt af risikoanalysens indhold og konklusioner trækkes der herefter på et antal standardiserede rutiner. Der skal etableres kontakt til de ansvarlige myndigheder i værtsnationen. Det samme gælder hvad angår relevante internationale samarbejdsorganisationer i området, samt ikke mindst de tilstedeværende ngo'er. Der skal koordineres med

dele af det internationale diplomatiske miljø i landet, typisk diplomater fra lande, som den danske udsendinge har brugt tid på at opbygge personlige tillidsrelationer til. Disse tillidsrelationer skal der nu trækkes på med henblik på at etablere samarbejde og koordination. Snart vil den hjemlige presse forsøge at tage kontakt til diplomaten. Der skal leveres baggrundsoplysninger og analyser, og der skal først og fremmest skabes et billede af, at det danske diplomati har fod på situationen.

Hjemad til skal kontakten til Asiatisk Plads sikres. Der skal løbende indberettes fra feltet. Der kan ydermere være pårørende, der skal serviceres, men det kan også være endnu flere journalister, der kræver svar, og måske endda en række danske politikere og meningsdannere, der byder ind med bastante holdninger til, hvordan krisen skal håndteres, og hvilken rolle Danmark og den udsendte bør spille i krisestyringsforløbet. Det er, med andre ord, et diplomatisk krisestyringsforløb, der udspiller sig ude såvel som hjemme, og midt i mellem disse to arenaer finder vi den moderne diplomat.

Vedkommende kan bedst beskrives som en cirkusartist, der jonglerer med et faretruende stort antal bolde og brændende fakler, uden at der er plads til fejltagelser. Meget ansvar er placeret på skuldrene af denne udsendte diplomat. Ofte vil vedkommende føle sig meget alene, når der skal træffes hurtige beslutninger på et usikkert grundlag. Hvilke kompetencer kræver det at kunne holde disse bolde i luften? Det korte svar er nok, at erfaring med krisestyring er altafgørende for et succesfyldt resultat. Det længere svar vil ydermere pege på, at en god portion held, uforfærdet gå-på-mod, et roligt temperament, kreativitet og improvisationsevne også er vigtigt. Det samme gælder en god fysik, som ikke mindst er afgørende, når den akutte krisestyring har kørt på i dage og måske endda uger uden regelmæssig søvn og føde. Hertil må føjes, at den enkelte diplomat skal kunne

regne med, at hjemmetjenesten i løbet af kort tid vil kunne tilvejebringe den logistiske, ressourcemæssige og moralske back-up, der er nødvendig.

Også udenrigstjenesten som organisation sættes på prøve. Den ideelle krisestyrende organisation vil kunne træffe de nødvendige beslutninger på en effektiv måde. I litteraturen er der forskellige tilgange til studiet af beslutningstagning i krisesituationer (Allison, 1971; Brecher, 1979; Hermann, 1979).

Et første perspektiv vil pege på det forhold, at ansvaret for krisestyringen i sidste ende lander i beslutningshierarkiets top. Den amerikanske præsident 1945-53, Harry S. Truman, havde efter sigende et skilt på sit skrivebord, hvor der stod: »The buck stops here«! Nogle må tage den endelige beslutning, selv når beslutningen tages på et meget løst informeret grundlag, og også være parat til at tage det ansvar, der følger med afgørende beslutninger. Selv når toplederen ikke selv har truffet den afgørende beslutning, og måske endda ikke ved, at der er blevet truffet den ene eller den anden beslutning, hører det med til jobbet som øverste politiske og administrative leder at tage ansvaret for, hvilke beslutninger der træffes i hans navn. Ja, selv når det efterfølgende viser sig, at vedkommende topleder ikke kunne have gjort hverken fra eller til for at inddæmme, endsiges afslutte krisen, så er det toplederen, der må tage ansvaret. Dette toplederperspektiv anerkender, at beslutningssituationer i kriser er grundlæggende anderledes end hverdagens rutinebeslutninger. I kriser centraliseres beslutningstagningen, ofte omkring ganske få centrale beslutningstagere. I den efterfølgende evaluering af kriseforløbet er det derfor ofte toplederen, der står for skud.

Et andet perspektiv vil pege på, at en organisation som Udenrigsministeriet efterhånden har opbygget en meget solid ekspertise og erfaring med alle mulige forskellige kri-

ser verden over. Det kan ikke være nyt, hver gang der opstår et jordskælv eller andre naturkatastrofer ét eller andet sted i verden. Kidnapninger har man også stor erfaring med, ligesom krisesituationer i fejlslagne starter også hører hverdagen til. Dette betyder, at det giver mening at anlægge et bureaukratisk perspektiv på krisebeslutningstagning, hvilket indebærer, at krisebeslutningstagning studeres med udgangspunkt i de standardiserede beslutningsprocedurer og -strukturer, der eksisterer i udenrigstjenesten. I Udenrigsministeriet finder vi eksempelvis et center, hvor der er ansatte, der døgnet rundt i alle ugens dage modtager opringninger fra danskere i nød i den store verden. Der kan rutinemæssigt indkaldes relevante grene af den øvrige centraladministration med henblik på analyse og handling. Der kan i særlige tilfælde og med ganske få timers varsel udsendes et særligt korps, der skal assistere de udsendte diplomater. På alle ambassader findes beredskabsplaner, der løbende opdateres. Der er, med andre ord, en lang række tiltag, der rent rutinemæssigt kan sættes i værk, når krisen opstår.

Et helt tredje perspektiv på krisebeslutningstagning tager udgangspunkt i det forhold, at mange grænseoverskridende kriser (transboundary crises) har en særlig ondartet natur (wicked problems), der blandt andet indebærer, at de rækker ind over forskellige forvaltningslag (lokale, nationale, europæiske og globale) og går på tværs af sektorer (sundhed, transport, fysisk sikkerhed, miljø etc.) (Boin et al., 2013). For overhovedet at opfatte, at der eksisterer en krise, skal der løbende indrages en lang række forskellige aktører i krisestyningen. Det samme gælder selvfølgelig afgørelsen om, hvilke konkrete beslutninger der skal træffes, og ikke mindst hvordan disse kommunikeres ud til alle berørte parter. Komplexiteten fordrer, med andre ord, at krisebeslutningstagning i Udenrigsministeriet er inddragende og deliberativ. Det kan være, at der skal indgås et samarbejde med EU's civile

krisestyingskapacitet for at håndtere krisen mest fornuftigt. Der kan selvfølgelig også være andre fora. Denne type beslutningstagning er kendetegnet ved, at selve analyse- og forhandlingsfasen kan være langstrakt, og det kan måske også, fordi der er så mange forskellige aktører inddraget i mange forskellige henseender, være ganske vanskeligt at identificere den ansvarlige for selve krisestyningen.

Med disse forskellige beslutningsperspektiver in mente bliver det helt centralt at forstå Udenrigsministeriet som en effektiv beslutningstager i krisestyningen. I hvert af de tre perspektiver byder Udenrigsministeriet ind på forskellige måder, men fælles for dem er, at der skal træffes beslutninger.

Krisestyning som hardship diplomati

Udgangspunktet for den tredje tilgang til krisediplomatiet er, at kriser ikke kan antages at have en klar begyndelse og en klar afslutning. Kriser kan nærmere ses som en permanent tilstand. Grundlæggende værdier og strukturer i samfundet er konstant under pres, vidensniveauet er vedvarende meget lavt, og uforudsigeligheden og usikkerheden er altid omfattende. Der tales i varierende udstrækning om en permanent undtagelsestilstand (Agamben, 2005), et risikosamfund (Beck, 1992) og en frygtkultur (Furedi, 1997).

Der kan peges på et utal af forskellige kilder til, at frygten er blevet en konstant i vore samfund. Frygten hænger ikke nødvendigvis sammen med, at den objektive trussel er omfattende. Det kan objektivi vises, at vi i dag lever sundere, længere og sikrere end nogen anden generation før os (Pinker, 2011; UNDP, 2014; Gardner, 2008). Og det gælder vel at mærke alle steder på kloden. Men det kan også vises, at utrygheden, den kroniske angst og usikkerheden aldrig har været mere udbredt, end den er i dag. Selv i et land som Danmark, der er et af de absolut sikreste steder at leve, er fornemmelsen for tryghed

faldende (Trygfonden, 2013: 6). Det betyder, at vi skal inddrage en lang række andre faktorer end det objektive trusselsniveau, før vi helt kan forstå den udbredte ængstelseskultur. Globaliseringen, individualiseringen og den teknologiske udvikling har åbnet og udvidet hele spektret af valgmuligheder, der står til rådighed for os alle sammen. Et stort udvalg af udviklingsmuligheder kan på den ene side opfattes, som om der er opstået en betydelig grad af frihed til at bevæge sig i det globale rum og i tilværelsen i al almindelighed. Men de uanede muligheder kan imidlertid også give fornemmelsen af, at der mangler rammer og retning og ikke mindst meningsfuldhed. Hvis det er tilfældet, føler mennesket sig mere sårbart. Vi lever med andre ord i et risikosamfund.

Et andet bud i den videnskabelige litteratur er, at vores opfattelse af risici afhænger af psykologiske, sociale såvel som kulturelle faktorer (Renn, 2008: 98-148). Vi modtager mange flere informationer i dag end nogensinde før, og kriseentreprenørerne har måske en tendens til at dramatisere verdens gang. Dette, koblet med at vi har indbygget nogle ældgamle forsvarsmekanismer i vores kognitive informationsbehandlingssystem, der gør, at vores alarmberedskab går i gang, når vi hører noget, der på en ene eller den anden måde kan tolkes som en fare, betyder, at det gennemsnitlige menneske vil opleve mange flere risici, end der reelt og objektivt er tale om. Vi lever med andre ord i en opslidende adrenalin-rus, hvor vi konstant skal tage stilling til, om vi skal flygte, kæmpe eller spille død.

Problemstillingen bliver meget relevant, hvis man særligt retter fokus to steder hen i diplomatiet: mod de konsulære opgaver og mod den type diplomati, der varetages i områder, hvor forholdene bedst kan beskrives med begrebet »hardship«.

Først det konsulære arbejde. I tidligere tider

var det mest erfarne rejsende, der begav sig ud på de meget lange ture til udlandet. Det var opdagelsesrejsende, forretningsfolk, søfolk og måske nogle enkelte forskere og embedsmænd. Alle andre rejste i Danmarks nærområde, og som oftest blev de i Danmark. Det var dyrt at rejse til udlandet, og turistinfrastrukturen rundt omkring i verden var ikke særligt udviklet. Sådan forholder det sig naturligvis ikke mere. I dag er det næsten alle danskere forundt at tage på en udlandsrejse en gang imellem. I Sverige skønner man, at cirka tres pct. af befolkningen er i udlandet hvert år (SOU, 2008: 23, p. 39). Der er ingen grund til at tro, at det skulle forholde sig anderledes i Danmark. Mængden af rejsende er steget. Faktisk stiger antallet af udlandsrejser markant fra år til år. Men længden af rejsen er også steget. I dag rejser danskere til de mest uvejsomme områder af verden. Ofte uden for rejsebureauernes synsfelt, og nogle gange endda uden tanke for, hvad der kan gøres, hvis uheldet er ude. Da der ikke nødvendigvis er tale om meget erfarne rejsende, vil dette i sig selv øge sandsynligheden for, at der opstår én eller anden form for uventet hændelse eller måske endda en ulykke undervejs. Bare i Thailand omkommer der en dansker hver uge hele året rundt. Hertil kommer naturligvis alle de danskere, der kommer ud for ulykker, der ikke har døden til følge. For den konsulære service i udenrigstjenesten betyder dette, at antallet af henvendelser fra danskere, der beder om hjælp, er steget radikalt over de sidste ti-tyve år. Typisk vil der være en forventning blandt de rejsende danskere om, at den danske velfærdsstat strækker sig helt ud til verdens yderste afkrog. Koblet med det forhold, at danskere generelt føler sig mere utrygge i deres tilværelse, vil vi forvente, at den konsulære tjeneste er under et betydeligt pres for at kunne levere på den efterspørgsel, der er efter dens ydelser.

Problematikken omkring diplomati i risikosamfundet illustreres endvidere af de tilfælde, hvor vi sender vore diplomater ud i

en altoverskyggende usikkerhed. Det sker eksempelvis, når vore diplomater arbejder i krigszoner, i svage stater i opløsning, på stærkt forurenede destinationer, hvor helbredet for diplomaten og hans familie er på spil, og på alle de andre »hard ship«-poster, hvor Danmark har internationale interesser af den ene eller den anden slags, der skal fremmes. Her udgør utrygheden og uforudsigeligheden et solidt baggrundstæppe for al den diplomatiske aktivitet, der kan udføres. Utrygheden forsvinder ikke med tiden. Der er tale om en permanent undtagelsestilstand.

Meget kan forberedes på forhånd. Diplomater kan gennemgå mere eller mindre omfattende kurser om krisehåndtering, inden de udsendes. Hvordan forholder man sig, hvis man bliver kidnappet, hvis ens livvagter sættes ud af spillet, eller hvis man udsættes for forskellige grader af tortur? I større udstrækning end ngo'er og private erhvervsdrivende vil diplomater være et yndet mål for kidnapning, især naturligvis diplomater, som repræsenterer en krigsførende nation. Det vil være politisk og moralsk uspiseligt hvis ikke alle tænkelige forholdsregler er taget, inden en diplomat beordres ud på en farlig mission. Derfor vil diplomater, ofte i langt større udstrækning end de nævnte ngo'er og erhvervsfolk, være pakket ind i sikkerhed. Det være sig skudsikre biler, overfaldsalarmer, sikrede compounds og meget strikse procedurer for risikoanalyse.

Hvordan de meget omfattende og meget omkostningstunge sikkerhedsforanstaltninger virker ind på den diplomatiske praksis, ved vi kun lidt om. Et scenarium vil forudsige, at de mange benspænd vil hindre diplomaten i at udføre de funktioner, vedkommende er sendt ud for at varetage. Det kan være overordentlig vanskelig at udføre økonomisk diplomati på vækstmarkeder, hvis man konstant skal have en skudsikker bil med chauffør og bevæbnet vagt, og måske oven i købet en følgebil med sig. Det kan være så godt som umuligt at lave

offentlighedsdiplomati, hvis offentligheden det pågældende sted er uden for diplomatens rækkevidde. Også forhandlinger og relationsopbygning kan være vanskelig, hvis ikke det er muligt at organisere regelmæssig mødeaktivitet.

Et andet scenarium er, at de mange benspænd aktiverer en hidtil uset form for mikro-innovation i diplomatiet. Hvis de gængse diplomatiske metoder ikke lader sig anvende, så må man jo finde på nye og alternative måder at udføre det diplomatiske arbejde på. Mange diplomater vil have forslag til, hvordan man i praksis kompenserer for de betydelige barrierer, som sikkerhedsforanstaltningerne udgør i lande som Afghanistan, Pakistan, Nigeria eller rundt omkring i Mellemøsten. Den idealtypiske diplomat i disse situationer bliver nogle gange sammenlignet med en guerillakriger, der med stor præcision kan aflæse situationen og efterfølgende tage de nødvendige forholdsregler (Copeland, 2009). Han bevæger sig rundt i landskabet med stor snilde og kender gemmestederne og genvejene. Nogle steder vil han udnytte, at den lokale befolkning har adgang til internettet og i praksis anvender de sociale medier. Andre steder vil han tillære sig de lokale skikke og måske endda sproget og kulturen og ikke mindst de religiøse skikke og traditioner. Nogle gange er indgangen til en diplomatisk kontakt det netværk, som den medbragte hustru har skabt gennem et frivilligt hjælpearbejde. Atter andre gange kræver kontakt, at diplomaten har råderet over et budget, der kan anvendes alternativt. Det handler om at være kreativ og nogle gange også om at gå lige til grænsen og måske endda i enkelte tilfælde et lille bitte stykke over grænsen. Det bliver som følge heraf ganske vanskeligt at nedfælde et etisk eller moralsk kodeks, der til fulde kan efterleves i guerilladiplomats meget omskiftelige og improvisatoriske arbejde. Næsten alle tricks gælder.

Det er ikke kun hardshipdiplomaten, der

må leve med konstant usikkerhed. Man kan hævde, at hele udenrigstjenesten som organisatorisk kompleks er pakket ind i ekstrem usikkerhed. I omgivelser, der kan betragtes som meget omskiftelige og uforudsigelige, og i værste fald direkte truende, kan der opstilles nogle retningslinjer for, hvordan det ideelle Udenrigsministerium kan tage sig ud. Det bliver eksempelvis relevant at reflektere over, hvad der kendetegner en resilient organisation, og også hvordan en sådan organisation skabes og udvikles. Organisatorisk resiliens vedrører en organisations evne til at overleve og endda trives i konstant modvind (Kayes, 2015). Det, der typisk fremhæves for resiliente organisationer, er, for det første, at de har opbygget en analytisk kapacitet til at forestille sig, hvilke typer barrierer og måske endda katastrofer der kan opstå i fremtiden. Det gælder trusler, der er rettet mod ministeriet selv, men det gælder også evnen til at forudsige, hvilke udfordringer der skal arbejdes med i udenrigspolitikken. Et resilient udenrigsministerium kan således ikke blive overrasket over en katastrofe, fordi der i organisationen løbende gennemføres meget vidtgående strategiske analyser af dens normative og materielle omgivelser. At der løbende igangsættes forskellige typer analysearbejder, der skal sætte ord på, hvilke udfordringer der i de kommende år skal håndteres af den danske udenrigspolitik er et eksempel på, at ministeriet tænker ud af boksen og forsøger at forudskontere fremtidens diplomatiske indsats.

Et andet element, der kendetegner et resilient udenrigsministerium er, at det er hurtigt til at tilpasse sig de forandringer, der opstår i dets operationelle omgivelser. Forandringerne kan bestå i, at Udenrigsministeriet formidler en ny type signaler til omgivelserne, eksempelvis at ministeriet opfatter sig selv som et vækstministerium, såvel som et sikkerhedsministerium og et værdiministerium (Jensen, 2015). Forandringer kan også bestå i, at man træffer beslutninger på en ny måde, ved blandt andet at inddrage en lang række inter-

essenter i policy-processen. Det kan være i form af et udenrigsøkonomisk forum, en refleksionsgruppe eller en følgegruppe. Forandringer kan naturligvis også bestå af organisationsændringer. I løbet af de seneste tyve år har ministeriet gennemført meget omfattende reformer af ude- såvel som hjemmetjenesten.

Et tredje element, der indgår i definitionen af organisatorisk resiliens, handler om, at ministeriet er dygtigt til at komme oven på igen efter et tilbageslag. Man kan fra resiliente organisationer forvente, at de faktisk kommer styrket ud af en til hver tid given krise. Over de seneste år har Udenrigsministeriet da også været ramt af flere anslag udefra, hvoraf flere er blevet betegnet som skandaler. Der har skiftevis været talt om at »Skeletterne vælter ud af skabet« (*Ekstrabladet*, 22. november 2013) og at »Udenrigsministeriet er i havsnød« (*Jyllandsposten*, 1. september 2013). Sagerne har dog ikke haft mærkbare konsekvenser for ministeriets renommé i Danmark og i udlandet. Det rangerer fortsat blandt de absolut mest betroede offentlige institutioner (Reputation Institute, 2014). Det kunne tyde på, at der faktisk er elementer af resiliens i organisationen. Noget, der peger i den modsatte retning, er, at ministeriet løbende i hvert tilfælde siden 2001 er blevet skåret ganske kraftigt på finanserne. I de senere år er det dog ikke udelukkende udenrigstjenesten, der har holdt for med meget betydelige budgetbesparelser (Marcussen, 2016).

Hvordan tilvejebringes så den organisatoriske resiliens? Her peger litteraturen nogenlunde enslydende på ledelsens evne til at skabe den rette resiliente kultur i organisationen (Kayes, 2015). Det er en kultur, hvor de ansatte har kendskab til, accepterer, loyalt videreformidler og måske endda har internaliseret organisationens målsætninger. For at dette er muligt, kræves selvfølgelig, at ledelsen på en nogenlunde klar måde kan italesætte disse målsætninger. Det kan være en ganske vanskelig opgave for en stor udenrigstjene-

ste. Udenrigstjenesten skal forfølge målsætninger på mange forskellige niveauer. På et helt grundlæggende niveau kan det hævdes, at udenrigspolitikken har til formål at sikre, at landet kan føre en så suveræn og fri indenrigspolitik som muligt. På et mere politisk niveau vil den til enhver tid siddende regering have et regeringsgrundlag med nogle målsætninger, den ønsker at følge med udenrigspolitikken. På grundlag heraf kan udenrigstjenestens ledelse udpege nogle strategiske hovedprioriteter, som igen kan omdannes til konkrete mål og måske endda konkrete initiativer, der skal tages af de enkelte sektioner i udenrigstjenesten. I dette komplekse målhierarki kan overblikket nemt forsvinde.

En resilienskultur er derudover en kultur, hvor de ansatte på tværs af ledelseslag og funktionelle opdelinger har tillid til hinanden. En sådan tillidskultur vil typisk være befordrende for organisationsintern kommunikation og koordination, og den vil hindre, at der opstår gruppe- eller silotænkning. For at en sådan udbredt grad af tillid kan opstå, hævdes typisk, at det vil være afgørende, hvis ledelsen kan sikre en form for transparens i styringen og tænkningen i organisationen. Alle interne og eksterne undersøgelser viser, at de ansatte i den danske udenrigstjeneste har meget stor tillid til ledelsen og udviser en stor loyalitet og stolthed over for organisationen (Ennova, 2014). Det er langt fra alle offentlige organisationer, der kan fremvise en lige så udbredt grad af medarbejdertilfredshed.

En resilienskultur er endvidere en kultur, der fremmer relationsopbygning ud af huset. Når organisationen løser sine opgaver og ikke mindst løbende positionerer sig og kommer stærkere ud af kriser, så er der behov for samarbejde og opbakning udefra. Der skal bygges alle mulige former for netværk i de nære såvel som fjerne omgivelser. Netværk er ressourcer, som der er hårdt brug for i de kontinuerlige forandringsprocesser. Fra ledelsens side kan man forsøge at understøtte og måske

endda belønne denne eksterne relationsopbygning. Som tidligere nævnt er denne udvikling på vej. I dag kan udenrigstjenesten beskrives som en åben organisation.

Endelig hævdes det interessant nok, at resiliente organisationer typisk ikke er alt for strømlinede, forstået på den måde, at der rundt omkring i organisationen findes lidt overskudskapacitet her og der. Organisationer, der er skåret meget stramt til, vil typisk ikke kunne mobilisere de ekstra ressourcer, der er nødvendige i forandringssituationer. På dette punkt er udenrigstjenesten i Danmark klemmt. Der er ikke, har i flere år ikke været, og der vil heller ikke i den nære fremtid komme ressourcer strømmende til Udenrigstjenesten, som kan fungere som smøringssolie i de kontinuerlige forandringsprocesser. Gennemføres der omfattende reformer i organisationen, har de typisk til formål at reducere udgiftsniveauet, og selv reformen og det betydelige ekstraarbejde, der er forbundet hermed, skal gennemføres inden for de eksisterende rammer.

Overordnet om udenrigstjenestens resiliens kan man på baggrund af denne simplificerende vurdering konstatere, at der ifølge organisationslitteraturen på området lader til at være faktorer, der peger i retning af, at udenrigstjenesten faktisk kan karakteriseres som en resilient organisation (den udbredte tillidskultur og den stigende tendens til ekstern relationsopbygning), men der er også faktorer, der peger på, at udenrigstjenesten kun vanskeligt kan karakteriseres som resilient (det komplekse målhierarki og de meget stramme ressourcerammer).

Småstaterne og krisediبلوماسiet

Der findes ikke nogen alment accepteret definition af, hvad krisediplomati egentlig er. På baggrund af en læsning af litteraturen om det moderne diplomatis funktioner og udfordringer har jeg i denne artikel forsøgt at identificere tre forskellige måder, hvorpå krisediplot

mati kan konceptualiseres. Hver for sig giver de et bud på, hvordan den ideelle diplomat kan se ud, og hvilken organisation udenrigstjenesten er (tabel 1). Det er ganske forskellige diplomatroller og organisationstyper, der fremgår på baggrund af en sådan bred læsning af litteraturen. Alligevel kan det hævdes, at alle tre dimensioner af krisediplomatiet har noget vigtigt at sige om det moderne diplomati. Et gennemgående argument i det foregående har derfor også været, at de tre perspektiver tilsammen giver et meget godt helhedsindtryk af det moderne diplomati.

Et spørgsmål, der som afslutning kan være relevant at stille, er, hvorvidt der gør sig særlige forhold gældende for småstatsdiplomati? Her kan fremføres tre meget forskellige typer argumenter. Med udgangspunkt i et såkaldt realistisk argument vil småstaten altid leve på stormagternes nåde (Vital, 1971). Hvis ikke småstaten forsøger at holde sig under radaren og ude af stormagternes konflikt, vil småstaten forsøge at binde sig op på én af stormagterne. Det er klart, at det historisk set ofte har været Tyskland og USA, der har spillet rollen som de stormagter, Danmark har været mest opmærksomme på. Det klassiske diplomati i forhold til netop disse to lande spiller fortsat en rolle. Man kan næsten sige, at denne klassiske relation nærmest fungerer som en ramme, inden for hvilken alt andet diplomati kan udspille sig. Ud fra dette perspektiv vil indsigt i forhold til krisediplomatiet være, at vi i studiet af alle de moderne tendenser i diplomati og udenrigstjenesten ikke må

glemme de klassiske geopolitiske rammer for dansk udenrigspolitik.

Med udgangspunkt i et såkaldt institutionalistisk perspektiv fremhæves ofte betydningen af den rolle, som internationale samarbejdsorganisationer har for små staters muligheder for at fremme deres interesser (Kelstrup, 1993). I dansk sammenhæng har det været EU, NATO og FN, der har udgjort de allervigtigste fora for fælles problemløsning. Også her kan man tale om, at den stadig mere institutionaliserede internationale kontekst nærmest udgør én af de faste rammebetingelser for det danske diplomati og udenrigstjenesten. Der kan opstå et såkaldt integrationsdilemma, hvor der skal afgives suveræniteten for at få medindflydelse på nogle af de allervæsentligste internationale styringsprocesser. Alt efter temperament vil nogen hævde, at der afgives mere suveræniteten, end hvad der hentes ind i indflydelse. Men den afgørende pointe er, at de udviklingstendenser, vi kan notere os i det moderne diplomati og i udenrigstjenesten, i høj grad er nødvendiggjort og måske endda et produkt af den omfattende internationale samarbejdspraksis. Den danske diplomatimodel kan måske endda hævdes at være blevet europæiseret. For krisediplomatiet betyder det, at det er vanskeligt at forestille sig, at meget omfattende krisestyringsopgaver kan finde sted uden internationalt samarbejde. Problemet er naturligvis, at en organisation som EU stadig ikke har opbygget en særlig omfattende krisestyringskapacitet (Boin et al., 2013).

Tabel 1: Opsummering af de tre »Krisediplomati« definitioner

Krisediplomati som »diplomati krise«	Krisediplomati som »diplomatisk krisestyring«	Krisediplomati som »hardship diplomati«
Den ideelle diplomat: »Den personlige coach«	Den ideelle diplomat: »Cirkusartisten«	Den ideelle diplomat: »Guerillasoldaten«
Det ideelle udenrigsministerium: »Den åbne og koordinerende organisation«	Det ideelle udenrigsministerium: »Den beslutningsdygtige organisation«	Det ideelle udenrigsministerium: »Den resiliente organisation«

Et helt tredje perspektiv, som man kan kalde konstruktivistisk, vil fremhæve de muligheder snarere end de strukturelle begrænsninger, som diplomatiet i disse år oplever (Panke, 2011). Små moderne og rige velfærdsstater som Danmark har i årtier tillært sig at tilpasse sig de til enhver tid givne internationale omgivelseres konkurrencevilkår. I modsætning til store stater, der ikke har været kontinuerligt og direkte udfordret af den internationale konkurrence, så har små stater løbende opbygget fleksible beslutningsstrukturer og stærke koordinations- og forhandlingsmekanismer, der gør tilpasning mulig (Katzenstein, 1985). Det er, med andre ord, muligt for et lille land at bevæge sig gesvindt rundt på den globale arena og udnytte de muligheder der måtte opstå. Hvis markedet i Europa for en tid svinder ind, så søges der straks efter nye markeder under fjernere himmelstrøg. Sammenhængskraften i Danmark er stor, og den institutionelle konkurrenceevne er høj. Danmark er blevet et modelland på internationalt niveau, der scorer højt på alle mulige forskellige slags rankings – om det så er lykke, tillid eller korrupsionsniveau (Marcussen, 2010). Det danske internationale brand er godt, og Danmark er ét af de lande i verden, der bidrager mest til den globale velfærd. Ifølge dette perspektiv på småstater Danmark vil dansk diplomati og udenrigstjenesten i almindelighed udgøre en model, som andre betragter og efterligner. »Denmark is punching above its weight in international relations«, som Præsident Obama ynder at sige. Krisediplomatiet vil, i dette perspektiv, først og fremmest være kendetegnet ved at være kreativt, fleksibelt og frem for alt innovativt. Det er i mødet med udfordringer, at der udvikles nye tanker og strategier. Det vil derfor netop være i en udenrigstjeneste som den danske, hvor den gennemsnitlige medarbejder opfatter udfordringer som en mulighed for personlig udvikling. Den danske embedsmand i al almindelighed og diplomaten i særdeleshed sætter en dyd i autonomt og kom-

petent at løse vanskelige opgaver også under meget udfordrende omstændigheder.

Når vi studerer krisediplomatiet i alle dets udformninger, vil der, med andre ord, være god grund til at tage hensyn til, at der er helt særlige forhold, der gør sig gældende for småstater. Men hvad disse forhold er, og hvad de kommer til at betyde for analysen, afhænger helt af, hvilket teoretiske perspektiv der anvendes. I dette temanummers artikler vil netop småstatens muligheder og begrænsninger i krisediplomatiet blive afprøvet.

Litteratur

- Agamben, Giorgio (2005), *State of Exception*, Chicago: University of Chicago Press.
- Allison, Graham (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown.
- Andersen, Jesper Ferstlöv (2014), »Krisediplomatiet«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red., *Dansk diplomati. Klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 77-96.
- Beck, Ulrich (1992), »From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment«, *Theory, Culture & Society*, vol. 9: 97-123.
- Boin, Arjen og Paul 't Hart (2003), »Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?«, *Public Administration Review*, 63(5): 544-53.
- Boin, Arjen, Magnus Ekengren og Mark Rhinard (2013), *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern og Bengt Sundelius (2005), *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brecher, Michael (1979), »State Behavior in International Crisis: A Model«, *Journal of Conflict Resolution*, 23(3): 446-80.
- Carley, Kathleen M. og John R. Harrald (1997), »Organizational Learning under Fire: Theory and Practice«, *American Behavioral Scientist*, 40(3): 310-32.
- Cohen, Roger (2013), »Diplomacy is Dead«, *New York Times*, 22. januar.
- Copeland, Daryl (2009), *Guerrilla Diplomacy. Rethinking International Relations*, London: Lynne Rienner Publishers.

- Dekker, Sander og Dan Hansén (2004), »Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies«, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 211-30.
- Ennova (2014), »Udenrigsministeriet. Medarbejderundersøgelse 2014«, København: Ennova.
- Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- Furedi, Frank (1997), *The Culture of Fear; Risk Taking and the Morality of Low Expectations*, London: Cassell.
- Gardner, Dan (2008), *Risk. The Science and Politics of Fear*, London: Virgin Books.
- Giddens, Anthony (1990), *The Consequences of Modernity*, Stanford: Stanford University Press.
- Hauge, Sigvald og Iver B. Neumann (2011), *Hvad er diplomati?*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Hermann, Margaret G. (1979), »Indicators of Stress in Policymakers during Foreign Policy Crises«, *Political Psychology*, 1(1): 27-46.
- Hocking, Brian (2002), »Introduction: Gatekeepers and Boundary-Spanners – Thinking about Foreign Ministries in the European Union«, i Brian Hocking og David Spence, red., *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, London: PalgraveMacmillan, pp. 1-17.
- Hocking, Brian, Jan Melissen, Shaun Riordan og Paul Sharp (2012), »Futures for Diplomacy. Integrative Diplomacy in the 21st Century«, Report no. 1, Netherlands Institute of International Relations: Clingendael.
- Hood, Christopher (2002), »The Risk Game and the Blame Game«, *Government and Opposition*, 37(1): 15-37.
- Jensen, Kristian (2015), »Kristian Jensen vil sætte liberale fingeraftryk i verden«, *Altinget Magasin*, efterår, Altinget.dk.
- Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kayes, D. Christopher (2015), *Organizational Resilience. How Learning Sustains Organizations in Crisis, Disaster, and Breakdown*, Oxford: Oxford University Press.
- Keeler, John T.S. (1993), »Opening the Window for Reform: Mandates, Crises, and Extraordinary Policy-Making«, *Comparative Political Studies*, 25(4): 433-86.
- Kelstrup, Morten (1993), »Small states and European Political Integration«, i Teija Tiilikainen og Ib Damgaard Petersen, red., *The Nordic Countries and the EC*, København: Forlaget Politiske Studier, pp. 136-62.
- Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown.
- Marcussen, Martin (2010), *Den danske model og globaliseringen*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Marcussen, Martin (2013a), »Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomati opstår«, *Samfundsøkonomen*, nr. 2, Juni, pp. 5-11.
- Marcussen, Martin (2013b), »A Crisis, A Crisis! My Kingdom for a Crisis«: Crisis Management in Denmark«! *IP Monopolet. Tidsskriftet for International Politik*, 18. udgave, februar, pp. 8-12.
- Marcussen, Martin (2014a), »Konkurrencestaten og brandingkapløbet i udenrigstjenesten«, *Økonomi & Politik*, 87(4): 48-57.
- Marcussen, Martin (2014b), »Konkurrencestaten på arbejde«, *IP Monopolet. Tidsskriftet for International Politik*, 20. udgave, maj, pp. 18-21.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit (2011), »Krisernes veje og vildveje«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red., *Politik, forvaltning og kriser – de internationale udfordringer*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 267-88.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit, red. (2014), *Dansk diplomati. Klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin (2016), *Diplomati. Et portræt af den danske udenrigstjeneste*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Moses, Jonathan W. og Torbjørn Knutsen (2001), »Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries«, *Cooperation and Conflict*, 36(4): 355-80.
- Nicolson, Harold (1950), *Diplomacy*, 2. udgave, London: Oxford University Press.
- Ohmae, Kenichi (1996), *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, New York: Free Press.
- Panke, Diana (2011a), »Small States in EU Negotiations: Political Dwarfs or Power-Brokers«? *Cooperation & Conflict*, 46(2): 123-43.
- Pinker, Steven (2011), *The Better Angels of Our Future. Why Violence Has Declined*, Penguin Publishing.
- Renn, Ortwin (2008), *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*, London: Earthscan.
- Reputation Institute (2014), »Det offentlige omdømme«, 23. september, København: Reputation Institute.

- Seib, Philip (2012), *Real-Time Diplomacy. Politics and Power in the Social Media Era*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Statens Offentlige Utredninger (2008), »Konsulär katastrofinsats«, Stockholm: SOU 2008:23.
- Suchman, Mark C. (1995), »Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches«, *Academy of management review*, 20(3): 571-610.
- Trygfonden (2013), »Danskernes hverdagsproblemer«, København: Trygfonden.
- Udenrigsministeriet (1996), »Den grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen«, København: Udenrigsministeriet.
- UNDP (2014), »Human Development Report 2014«, New York: UNDP.
- Vital, David (1971), *The Survival of Small States. Studies in Small Power – Great Power Conflict*, London: Oxford University Press.
- Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy*, New York: Basic Books.