

Udenrigsministeriet anno 2020

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

I dag er Udenrigsministeriet en åben, inddragende og kommunikerende organisation. Det er også en uhyre kompleks og dynamisk organisation. På alle de diplomatiske felter, der indgår i Ministeriets samlede aktivitetsområde, udfordrer de internationale omgivelser den diplomatiske praksis. Samtidig er de forventninger, der opstilles til ministeriet af dets interessenter, skyhøje. Det er imidlertid ikke nødvendigvis de internationale udfordringer, der er det største

problem for diplomaterne i udenrigstjenesten. De er trænet til at gennemskue og handle på de internationale omgivelser. Det er deres job. Ministeriet har trods alt 250 års akkumuleret erfaring med den slags arbejde. Problemet opstår først, hvis diplomaterne ikke tilbydes de finansielle og arbejdsmæssige rammer, der gør dem i stand til at optræde som professionelle diplomater på vegne af Danmark.

MARTIN MARCUSSEN
professor, Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet,
mm@ifs.ku.dk

»Hvem bestemmer«? spørger Erling Bjøl i sit klassiske værk om den danske udenrigspolitiske beslutningsproces (Bjøl, 1983). Svaret var, at det er der rigtig mange, der gør. Allerede i 1980'erne stod det klart, at det udenrigspolitiske felt ikke var overladt til udenrigstjenesten alene. Efter en detaljeret gennemgang af Kongehusets, regeringens, embedsmændenes, Folketingets, partiernes, erhvervslivets og mediernes rolle i formuleringen af dansk udenrigspolitik konkluderes, at »I alle udenrigspolitikens dimensioner gælder det utvivlsomt, at beslutningsmiljøet er vokset i bredde over tid« (Bjøl, 1983: 358).

Der havde tydeligvis fundet en sektorisering sted. På områder, hvor der produceres international styring af relevans for Danmark, havde fagministerierne gradvist opbygget en vilje og en evne til at optræde diplomatisk på den internationale arena. Udenrigspolitikken var også blevet demokratiseret. Folketinget var blevet mere interesseret i forvaltningen af danske udenrigspolitiske interesser, og danske folketingspolitikere havde fået adgang til nævn og udvalg, hvor dansk udenrigspolitik kunne diskuteres og forhandlingsmandater vedtages. Man kunne endvidere hævde, at udenrigspolitikken på nogle punkter var blevet kommercialiseret. Danske erhvervsikoner havde længe ageret på den internationale scene og ofte bidraget til at udstikke kursen i dansk udenrigspolitik, og udenrigstjenesten havde budt sig villigt til som diplomatisk rammesætter for disse erhvervsaktiviteter. Endelig var det heller ikke i 1980'erne uvæsentligt, at en lang række civilsamfundsorganisationer og de danske nyhedsmedier havde deres roller at spille i udenrigspolitikens formulering og udførelse.

Men Erling Bjøl var, på trods af disse klare udviklingstendenser, slet ikke i tvivl: den helt centrale spiller – inden for de eksterne og interne rammer, den gives

– er selvfølgelig Udenrigsministeriet. Man kan tale meget om, at diplomatiet er blevet fragmenteret, og at der er mange forskellige og nogle gange konkurrerende aktører, der hiver og slider i retten til at optræde på Danmarks vegne på den internationale scene, men det er og bliver Udenrigsministeriet, der har kompetencen til at samle alle trådene. Udenrigsministeriet skaber overblikket og etablerer sammenhængen i den samlede danske stillingtagen til ofte meget komplekse internationale problemstillinger, hvor der er danske interesser på spil. Det er i Udenrigsministeriet, at man over 250 år har opbygget en viden om, hvordan det internationale system fungerer, og hvordan en småstat bedst navigerer i rørte vande. Det er Udenrigsministeriet, der skal kunne vurdere de kortsigtede såvel som de langsigtede konsekvenser af at træffe den ene eller den anden beslutning. Og det er Udenrigsministeriets medarbejdere, der er trænet til at indgå i meget mentalt og fysisk krævende forhandlingsprocesser, der skaber løsninger for Danmark uden at skabe problemer for andre. Man kan ikke som udgangspunkt forvente, at de øvrige danske aktører på den internationale scene – fagministerierne, Folketingspolitikere, erhvervslivet, civilsamfundsorganisationerne, byerne osv. – formår at danne sig et billede af en samlet dansk interesse, vurdere forholdene på langt sigt, og hver dag alle steder i verden optræde med diplomatisk professionalisme. Men evnen til at skabe sammenhæng, forståelsen for de lange tidshorisonter og excellence i hverdagens diplomatiske praksis forventer vi er til stede i alt, hvad Udenrigsministeriet laver. Og det er måske netop her, vi finder den dybereliggende årsag til at vi stadig – efter 250 år – har en selvstændig organisation med egen ledelse og eget personale, der hedder Udenrigsministeriet.

Formålet med dette temanummer af tidsskriftet Økonomi & Politik er at komme til en bedre forståelse af, hvad den moderne udenrigstjeneste er; hvor den kommer fra; og hvor den er på vej hen. Det er en meget bred dagsorden, som ikke kan udtømmes med dette temanummer alene. Det mere ydmyge håb er derfor, at vi med dette temanummer kan være med til at fremhæve nogle af de udviklingstendenser i den danske udenrigstjeneste, vi skal snakke mere om, arbejde mere med og måske endda forske mere i.



Formålet med dette temanummer af tidsskriftet Økonomi & Politik er at komme til en bedre forståelse af, hvad den moderne udenrigstjeneste er; hvor den kommer fra; og hvor den er på vej hen

I en første sektion af temanummeret rettes opmærksomheden mod den *diplomatiske praksis*. Hvordan leder man i udenrigstjenesten – hjemme på Asiatisk Plads såvel som ude på de mange forskellige diplomatiske repræsentationer? Hvilke kompetencer og egenskaber bør den moderne diplomat have, og hvad skal der til for at tilvejebringe disse kompetencer? Har protokol og etikette stadig en betydning i det moderne diplomati, eller spiller diplomater efter helt andre spilleregler i det postmoderne og digitaliserede internationale samfund? Hvad betyder det, at danske diplomater ofte skal arbejde under meget

udfordrende, og oven i købet nogle gange livstruende omstændigheder? Fin-des den guerilla-diplomat, der efterspørges i den diplomatiske frontlinje, eller er billedet af den fritimproviserende multikunstner en idealforestilling uden rod i virkeligheden? Og hvori består det åbne og kommunikerende diplomati? Kommunikationen med befolkningerne i andre lande er vigtig, men hvad betyder kommunikationen med danskerne? Det er svar på spørgsmål som disse, der kan være med til at kaste lys på den virkelighed, den moderne diplomat møder i rutine- såvel som krisesituationer.

I anden sektion af temanummeret kastes lys på en række vigtige *diplomatiske felter*, her forstået som funktioner og politikområder, der skal varetages af det danske Udenrigsministerium. I Danmark har vi valgt at samle en lang række forskellige udenrigspolitiske funktioner i ét ministerium. Udenrigstjenesten er en integreret tjeneste. Det betyder, at Udenrigsministeriet danner ramme ikke blot om nogle ganske klassiske udenrigsministerielle funktioner – sikkerhed for landet såvel som sikkerhed for de danske borgere, der befinder sig uden for landets grænser – men også om nogle funktioner, som andre lande har valgt at placere uden for Udenrigsministeriets rækkevidde, eksempelvis udviklingsdiplomati, det kommercielle diplomati og koordinationen af den danske EU-beslutningsprocedure. Hertil kommer alle de opgaver, der kan være vanskelige at placere ét sted i organisationen, eller som man ønsker at fremhæve på en helt særlig måde. I disse tilfælde bliver det relevant at diskutere kampagnediplomati og nichediplomati.

I en tredje og sidste sektion stiller temanummeret skarpt på nogle af *diplomatiets interessenter*. Som nævnt er antallet af deltagere i den udenrigspolitiske beslutningsproces blevet stadig mere omfattende, som årene er gået. Vi skal mange år tilbage for at kunne hævde, at Udenrigsministeriet har monopol på udenrigspolitikken. Det er samtidig også vigtigt at fremhæve, at mængden af internationalt orienterede funktioner og opgaver er steget gevaldigt, og at der er diplomati nok til alle. Hertil kommer, at når situationen er den, at mange danske aktører byder sig til som producenter af dansk udenrigspolitik, så bliver det en særkilt vigtigt opgave for Udenrigsministeriet at forsøge at skabe overblik i Danmark og i udlandet samt ikke mindst skabe sammenhæng. Af netop denne grund er det ikke længere tilstrækkeligt for Udenrigsministeriet at have et indgående kendskab til den internationale kontekst. Et deltaljeret indblik i og forståelse for national politik og økonomi er i dag helt afgørende for Udenrigsministeriets samlede udenrigspolitiske engagement. I den sammenhæng bliver det tætte samarbejde med civilsamfundet, Folketinget, nyhedsmedierne og det danske erhvervsliv vigtigt.

Den diplomatiske praksis

Udenrigstjenesten er sandsynligvis én af de vanskeligste offentlige organisationer at overskue og gennemskue. Der er medarbejdere i hele verden, som skal arbejde synkront for at fremme og beskytte danske interesser og værdier i meget forskellige og ofte under meget krævende omstændigheder. Samtidig er

det en organisation, der skal producere et helt særligt produkt – sikkerhed for Danmark og danskerne – der i en særklasse skiller sig ud fra andre offentlige serviceydelser, både fordi det i sidste instans har med vores eksistens som land og borgere at gøre, og fordi den gode performance udmærker sig ved, at ingen lægger mærke til, at den er leveret. Den gode diplomatiske praksis – forebyggelsen – handler om at forhindre, at vi nogensinde kommer i en situation, hvor Danmarks og danskernes sikkerhed trues.

Det siger sig selv, at den *administrative ledelse* af en så kompleks organisation er en kolossal udfordring. På topniveau er det departementschefens opgave at rådgive udenrigsministeren på de allervigtigste sager og selvstændigt optræde som diplomat på højniveau. Det er i sig selv en meget omfattende opgave, ikke mindst i en tid, hvor den eksterne kontekst er særdeles tumultarisk, og hvor Udenrigsministeriet i de senere år er blevet et svingdørsministerium. Antallet af ministre, der ofte for en meget kort periode lægger vejen forbi Udenrigsministeriet, er endog meget stort. Men der er også indadrettede funktioner, der er særdeles krævende. Departementschefen er administrativ chef for udenrigstjenesten, hvilket blandt andet betyder, at vedkommende har ansvaret for organisationens struktur, personale, finansiering og arbejdsgange. Udenrigsministeriet er kendetegnet ved at have utroligt loyale medarbejdere, der gang på gang har været parate til at gå den ekstra mil, det er påkrævet i særligt pressede situationer. Det gælder i hjemme- såvel som i udetjenesten. I sammenligning med så mange andre offentlige og private organisationer har departementschefen på dette område en klar fordel. Den største udfordring er imidlertid, at vilkårene for diplomatiets udførelse konstant forringes. Det skyldes, at ministeriet over to årtier har måttet reducere driftsbudgettet, således at Udenrigsministeriet i dag er det mindste i Skandinavien. I den forbindelse bliver departementschefens rolle som ministeriets ansigt udadtil i forhold til udenrigspolitikens interessenter afgørende. Det er i sidste ende departementschefen, der skal mobilisere alle sine diplomatiske kompetencer i kontakten med den øvrige centraladministration, erhvervslivet, de humanitære organisationer og det diplomatiske korps i København. Formålet er at skabe forståelse for og støtte til Udenrigsministeriets virke og dansk udenrigspolitik. Det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt det er de internationale eller de nationale ledelsesudfordringer, der er størst. Det er dog nok ikke helt forkert at hævde, at ledelsen i udenrigstjenesten over de sidste årtier har måttet konfrontere stadig flere udfordringer på den nationale scene.



Det er vanskeligt at vurdere, hvorvidt det er de internationale eller de nationale ledelsesudfordringer, der er størst.

Det er dog nok ikke helt forkert at hævde, at ledelsen i udenrigstjenesten over de sidste årtier har måttet konfrontere stadig flere udfordringer på den nationale scene

Opfattelsen af, hvad den *ideelle diplomat* er, har forandret sig meget over årene. I takt med at vilkårene for den diplomatiske praksis har ændret sig, har kravene til, hvilke kompetencer en god diplomat skal have, også udviklet sig. Det er ikke længere et krav, at diplomaten har aristokratiske aner, kan fægte, ride på hest, danse, læse poesi eller stammer fra en slægt, der er villig til at forsørge vedkommendes diplomatiske færd rundt omkring i verden. De dage er for længst overstået, men kravene er stadig omfattende. I de seneste årtier har ansøgningsfeltet til et job i den danske udenrigstjeneste også været ganske omfattende, hvilket har betydet, at Udenrigsministeriet har haft mange højt kvalificerede ansøgere at vælge mellem. Man har kunnet ansætte præcis den profil, man ønskede sig. For tyve år siden var det et krav, at ansøgeren havde en god universitetsksamen, gode sprogkunderskaber, gode formuleringsevner og et bredt kendskab til internationale forhold. Det er stadig et krav i dag, men langt fra tilstrækkeligt til at komme i betragtning til én af de eftertragtede stillinger som fuldmægtig i Udenrigsministeriet. I dag skal kandidaten desuden have en indgående indsigt i dansk økonomi og politik, evnen til at optræde serviceminded over for ministeriets kunder, og som det sidste skud på stammen også være i besiddelse af et »digitalt mindset«. Denne udvikling i beskrivelsen af den ideelle kandidat til en stilling i Udenrigsministeriet indikerer også, hvilken udvikling ministeriet har gennemgået: fra et internationalt fokus med vægt på evnen til at kommunikere med andre folkeslag til et større fokus på nationale interesser, åbenhed og evne til at forstå og bidrage til kommunikation på de sociale medier. Hvorvidt diplomatiets klassiske dyder – evnen til at skabe et fortrolighedsrum gennem kontinuerlig dialog – med denne udvikling hældes ud med badevandet, vil fremtiden vise.

På trods af digitaliseringen og globaliseringen vil der altid være mindst én stabil søjle, en diplomat kan læne sig op ad, uanset hvor i verden vedkommende befinder sig. Det er den *diplomatiske protokol* og respekt for den *diplomatiske etikette*. Den diplomatiske protokol består groft sagt af et sæt skrevne og uskrevne regler, der nærmest er universelle. Alle diplomater har eksempelvis kendskab til Wienerkonventionen om diplomatiske relationer, der angiver, hvilke rettigheder og immuniteter en diplomat kan trække på, og hvilke funktioner det forventes, at en udsendt diplomat udfører på sit lands vegne. Der står også noget om, hvilke titler man kan bære, hvilke procedurer man følger, når man starter sin udsendelse, og når den afsluttes. Disse regler gælder for alle diplomater i hele verden. Hertil kommer den diplomatiske etikette, der kan variere fra land til land. Den gode opførsel er ikke universel, men derimod kulturelt betinget. Det vil variere, hvordan man spiser, hvordan man hilser, og hvad man snakker om ved receptioner og andre festlige lejligheder. En diplomat er trænet til at aflæse disse nationale koder. Man kan hævde, at netop på grund af de digitale kommunikationsmediers udbredelse og på grund af den omfattende anvendelse af falske nyheder og den stigende tendens til lukkehed og nationalisme er der mere end nogensinde tidligere behov for at have dygtige diplomater, der med perfekt sprogforståelse og beherskelse af diplomatisk protokol og etikette kan skabe noget så vigtigt som tillid i en forhandlingssituation. Den fulde beherskelse af diplomatisk protokol og eti-

kette er med til at definere den diplomatiske praksis som en profession med egne normer og egne kriterier for excellence. Hertil kommer alle de øvrige redskaber, som en dygtig diplomat må mestre, som eksempelvis faglig viden og forhandlingsevne. Derfor er det også ganske opsigtsvækkende, at Udenrigsministeriet i Danmark i modsætning til så mange andre lande ikke har et institutionaliseret aspirantprogram eller en diplomatskole, der kan hjælpe den nye diplomat til at forstå og beherske nogle af de helt centrale komponenter i den diplomatiske profession.

Nogle diplomater må i løbet af deres karriere acceptere at blive udsendt til poster, der kræver helt særlige kompetencer – nemlig evnen til at bevare roen og overblikket i meget kritiske, endda livstruende situationer. Det er her, det såkaldte *hardshipdiplomati* kommer ind i billedet. Hardship har mange dimensioner. Der er udeposter, hvor den udsendte konstant må leve og arbejde i en stærkt beskyttet compound uden sin familie. Det kan være i krigszoner, hvor der hyres langt flere vagter og andet beskyttelsespersonale end der er udsendte medarbejdere. Diplomaten må ofte bære en skudsikker vest og en hjelm, og vedkommende har efter al sandsynlighed gennemgået et omfattende sikkerhedskursus inden udstationeringen. Hardship kan også komme på tale, hvis der i værtslandet er meget forurening, politisk ustabilitet, få adspredelsesmuligheder, besværlig adgang til sundhedsvæsenet og meget andet, der gør livet som udsendt vanskeligt. Det er ikke alle diplomater, der har eller kan opøve den særlige personlige egenskab, der gør, at man trives i situationer, hvor det er selve forandringen og uforudsigeligheden, der er blevet normalen. De fleste mennesker vil med tiden nedbrydes under et sådant kontinuerligt pres, men der findes en særlig kategori af diplomater, der igen og igen aktivt søger den slags poster, og som demonstrerer, at der på trods af de besværlige omstændigheder kan leveres resultater. I takt med at dansk udenrigspolitik kendetegnes ved en form for militær aktivisme, er der opstået et behov for at etablere diplomatiske repræsentationer på steder, som hører til i den højeste hardshipkategori. Det er meget omkostningstunge ambassader, der trække ressourcer væk fra andre diplomatiske aktiviteter. Samtidig har tegningesagen fra 2005-06 og de efterfølgende angreb på danske ambassader verden over betydet, at det generelle sikkerhedsniveau på de danske diplomatiske repræsentationer – og dermed omkostningsniveauet – har måttet hæves, uden at der af den grund er skabt grundlag for en større diplomatisk aktivitet.

Det er vanskeligt at kombinere et liv indespærret bag høje og stærkt beskyttede mure i en compound i Afghanistan med en kontinuerlig dialog med befolkningen uden for murerne. Det er da heller ikke på ambassaderne i krigszonerne, at man forventer, at ambassadøren skal indlede den helt store offensiv på kommunikationsområdet. Derimod er der meget store forventninger til, at danske diplomater i resten af verden gør sig den anstrengelse, at man faktisk opbygger et kendskab til og etablerer kontakt med den brede offentlighed i det land, de er udstationeret i. Det er kernen i *offentlighedsdiplomati*. Ofte handler det om at berette om Danmarks fortræffeligheder. Alt afhængig af hvor man befinder sig i verden, kan der tages forskellige fortællinger i brug. I

Kina kan man effektivt referere til H.C. Andersens eventyr. I Kenya går man ikke helt galt i byen hvis man fortæller om Karen Blixen, hvorimod man vil være lydhør i Storbritannien over for fortællinger, der inkluderer danske Tv-serier. I hovedet på borgere verden over aktiverer »Danmark« mange forskellige typer billeder, der aktivt kan bruges af den udsendte diplomat. Formålet kan være kommercielt, men det kan også være bredere, som dét at vise værtslandets borgere, at der findes samfund som det danske, der fungerer på en helt anden måde end værtslandet. Budskabet er, at der er alternativer til det bestående. Denne oplysende og bevidsthedsudvidende funktion kan i sidste ende være med til at skabe samfundsomvæltninger. Det er klart, at vi er mere interesserede i, at vi selv engagerer os i disse aktiviteter, end at andre lande kommer til Danmark for at igangsætte udviklingstendenser, der potentielt kan forstyrre vores samfundsorden. For eksempel er der ikke særlig stor forståelse i Danmark for, at lande i Mellemøsten støtter op omkring religiøse aktiviteter i Danmark. Det er også klart, at grænsen mellem det gode og fornuftige offentlighedsdiplomati på den ene side og den sandhedsforvrængende propaganda på den anden kan være hårfin.

Diplomatiske felter

Et klassisk Udenrigsministerium arbejder naturligvis med spørgsmål, der har med dansk *sikkerhed* at gøre. Det vil ofte være sikkerhed i forhold til militære trusler, men også sikkerhed relateret til terror, klima, sundhed og digitalisering indgår i det interessefelt, der samlet set omfatter Danmarks og danskerne reelle og opfattede sikkerhedssituation. Noget af dette arbejde foregår på de bonede gulve i de mange internationale organisationer, Danmark er medlem af. Her skal der produceres regler, udarbejdes analyser, tilvejebringes finansiering og skabes alliancer. Andre dele af dette arbejde finder sted ude i felten under ofte ganske vanskelige omstændigheder, hvor danske diplomater sammen med humanitære organisationer og militært personel skal forsøge at samtænke den danske indsats. Den samlede indsats er betydelig og vigtig, men synligheden af dette diplomatiske arbejde er lav. Det er ikke først og fremmest Udenrigsministeriet, man tænker på, når snakken går om dansk sikkerhedspolitik, men derimod Forsvarsministeriet.

Blandt de klassiske opgaver indgår også Udenrigsministeriets arbejde med at beskytte og hjælpe danskere, der befinder sig i udlandet. Over årene er mængden af danskere, der rejser ud i kortere og længere tidsperioder, steget nærmest eksponentielt. Det er i sig selv en udfordring for den *borgerservice* og *den konsulære bistand*, Udenrigsministeriet tilbyder danskere i udlandet. Opgaven kompliceres yderligere af, at danskere – ofte uden den store erfaring eller forberedelse – i stadig stigende udstrækning rejser til destinationer, hvor selv udenrigstjenesten har vanskeligt ved at levere øjeblikkelig krisehjælp. Opstår der menneske- og naturskabte kriser rundt omkring i verden, er det udenrigstjenesten, der koordinerer krisestyringen ude såvel som hjemme. 24-7 sidder personale i Udenrigsministeriet klar til at modtage det opkald, der indikerer, at noget alvorligt er under optræk, som involverer danskeres

ve og vel verden over. I løbet af få timer kan der etableres en tværministeriel krisestyringsgruppe og eventuelt udsendes et udrykningskorps af specialister. Samtidig er det Udenrigsministeriets Borgerservice, der skal svare hurtigt og korrekt på henvendelser fra nyhedsmedierne og de pårørende. Udenrigsministeriet er ikke kun et klassisk bureaukrati med lange arbejdsgange og formelle hierarkier, det er også en beredskabsorganisation, der kan agere intuitivt og fleksibelt på uventede udfordringer.

Landets og borgernes sikkerhed hører således til et Udenrigsministeriums kernekompetence. Hertil kommer en række funktioner, der supplerer denne kerne. I Danmark har vi som nævnt – i modsætning til de fleste andre lande – valgt at integrere disse funktioner i den samme organisation.

Det gælder eksempelvis *udviklingsbistanden*. I Udenrigsministeriets lange historie er der her tale om et relativt nyt aktivitetsområde, som hurtigt voksede sig stort og vigtigt. Det var blandt andet på grund af Danmarks aktivistiske udviklingspolitik, at Danmark havde og i stor udstrækning stadig har et internationalt renommé som en humanitær og humanistisk stormagt. Ret hurtigt fik Danmark placeret sig blandt de lande i verden, der markerede sig som effektive og innovative udviklingsaktører både i de internationale udviklingsorganisationer såvel som ude i felten. I perioder var DANIDA mere kendt end selve Udenrigsministeriet, og der var mange danskere, der var af den opfattelse, at DANIDA var et selvstændigt ministerium. I dag er udviklingsdiplomati et skiftevis et center og et fagligt fællesskab i et større hele. Synligheden af det udviklingspolitiske område er lavere. Antallet af udviklingsspecialister er faldet drastisk i de senere år, men forventningen til, hvad udviklingsdiplomati skal kunne, er til gengæld steget tilsvarende. Fattigdomsbekæmpelse er kun én ud af rigtig mange målsætninger, man forsøger at realisere via dansk udviklingspolitik. Hertil kommer kampen mod terror, migration og klimaforringelser, og understøttelse af menneskerettigheder og dansk eksport.

Et andet ekstra område, der hører under Udenrigsministeriets ressort, er det *økonomiske diplomati*. Heri indgår bestræbelserne på at trække investeringer til Danmark, at fremme dansk eksport og at understøtte et regelbaseret globalt handelsregime. Det har altid været i Danmarks interesse at handle med andre lande. En meget stor del af den danske økonomi og velstand er bygget op omkring landets internationale konkurrencedygtighed. I perioder af Udenrigsministeriets historie har netop det kommercielle og erhvervsrettede diplomati udgjort kernen i ministeriets selvforståelse. Det var eksempelvis tilfældet i forlængelse af afslutningen på den første verdenskrig, hvor det var altafgørende for Danmarks velstand at få etableret adgang til fjerne markeder som det kinesiske. Overalt skulle danske udsendte være »diplomater af navn, men konsuler af gavn«. Da anden verdenskrig brød ud, fik man andet at tænke på. Det økonomiske diplomati blev også placeret i første række i forlængelse af finanskrisen, der fra 2009 og årene derefter fik meget alvorlige følger for Danmark. I Udenrigsministeriet opstillede man en ambition om, at det »vækstorienterede tankesæt« skulle spredes til hele ministeriet og altså

ikke kun skulle findes i Eksportrådet, senere Trade Council. Det økonomiske diplomati blev »det nye sort« i Udenrigsministeriet, og i modsætning til tidligere blev diplomaters evne til at tænke og agere kommercielt en selvstændig og vigtig karrierefremmende kompetence. I dag er finanskrisen overstået. Nu er der andre udfordringer – klimaet, Putin, Trump, Atomvåben, cyberwar, migration, terror, Brexit, pandemier, bare for at nævne nogle stykker – der kræver Udenrigsministeriets opmærksomhed. Indtil videre har man dog ikke skruet ned for entusiasmen omkring de kommercielle aktiviteter.

Også hele koordinationen af Danmarks deltagelse i EU's beslutningsprocesser er placeret i Udenrigsministeriet. Det er også anderledes end i f.eks. Sverige, hvor denne funktion er placeret i statsministerens kontor. *Den danske EU-koordinationsmodel* har været vidt berømt i de europæiske fælleskaber. Det særligt interessante ved koordinationsmodellen var, at den på én gang var effektiv, inkluderende og demokratisk forankret. At sikre, at en koordinationsprocedure både inkluderer alle berørte parter i forberedelsesprocessen, tog de folkevalgte i ed, og samtidig inden for korte tidsfrister kunne levere et forhandlingsmandat, skulle ifølge tekstbogen ikke være muligt. Men det blev det faktisk. For Udenrigsministeriet er der her tale om et kæmpe arbejde, der udføres under stort tidspres. Udenrigsministeriet følger alle sager fra start til slut og sikrer dermed, at den danske position på ét område ikke er i direkte modstrid til, hvad Danmark forhandler sig til på et andet område. Det er imidlertid også en koordinationsprocedure, der har eksisteret i mange år. Den blev udviklet i en tid, hvor det europæiske samarbejde havde en helt anden dybde og et helt andet omfang, end det har i dag. Danske interesseorganisationer er i det stor hele tilfredse med at blive inkluderet, men de folkevalgte i Europaudvalget har længe klaget over, at de ikke har en chance for at give de mange vigtige sager den indgående behandling, som de fortjener. Det hjælper ikke på situationen, at de folkevalgte beder om at få udleveret endnu flere papirer til deres forberedelse – der er allerede langt mere papir på Europaudvalgets bord, end nogen på en meningsfuld måde kan tilegne sig.



***Kampagnediplomati* indebærer, at man for en periode arbejder særligt intensivt på at opnå et meget specifikt mål, der kræver, at Danmark eller danskere vinder i en international konkurrence**

Med jævne mellemrum dukker nye opgaver for Udenrigsministeriet op, der ikke bare sådan uden videre kan placeres i et eksisterende kontor. Nogle gange har den siddende regering en særlig prioritet man ønsker, at Udenrigsministeriet skal arbejde med. Andre gange er det Udenrigsministeriet selv, der mener, at Danmarks eksterne og interne rammer taler for, at der skal leveres en ekstra indsats med særlig stor synlighed på ét eller andet område. *Kampagnediplomati* indebærer, at man for en periode arbejder særligt intensivt på at opnå et meget specifikt mål, der kræver, at Danmark eller danskere vinder i en international konkurrence. I de senere år har der eksempelvis været ført

kampagner for at tiltrække sig Det Europæiske Medicinalagentur, som efter Brexit skulle finde et nyt hovedsæde. Det lykkedes ikke. Udenrigsministeriet har også ført en kampagne for at få én af de ledige pladser i FN's Menneskerettighedsråd. Det lykkedes. Man har også, i det skjulte, arbejdet for en international toppost til Anders Fogh Rasmussen. Det lykkedes. Det samme gjaldt for Helle Thorning Schmidt. Denne gang lykkedes det ikke. Men der er også andre måder at fremhæve et særligt interessefelt på. Gennem nogle år har Danmark udnævnt forskellige former for *nicheambassadører*. Det gælder eksportambassadører, nedrustningsambassadør, ligestillingsambassadør, arktisk ambassadør, klimaambassadør og hjemsendelsesambassadør. Ét af de mest ambitiøse tiltag på denne front er udnævnelsen af en tech-ambassadør i 2017, der med udgangspunkt i kontorer i USA, Danmark og Kina bl.a. fremmer bevidstheden blandt danske og internationale lovgivere omkring de økonomiske, sikkerhedsmæssige og teknologiske muligheder og udfordringer, der er knyttet til en rivende digital udvikling. Det er en meget udfordrende opgave, der både kræver meget udviklede kommunikative kompetencer og ikke mindst evne og flair for at indgå i forhandlinger med en bred vifte af aktører fra EU-Kommissionen i Bruxelles til innovationsmiljøerne i Silicon Valley. Den overordnede erfaring fra kampagne- og nichediplomatiet er, at man ikke skal gå halvhjertet til værks. Man kommer ikke helt i mål med en halv indsats.

Diplomatiets interesser

I dag er Udenrigsministeriet en åben organisation, der er meget bevidst om, at det er gennem samarbejde og partnerskaber med et utal af forskellige danske interesser, man kan udøve den mest effektive form for diplomati. Der tales om en »whole-of-government«-tilgang, der indebærer, at Udenrigsministeriet ikke konkurrerer, men derimod samarbejder systematisk med alle dele af centraladministrationen. Der er skabt innovationscentre rundt omkring i verden, der udsendes vækstrådgivere, handelsattachéer, forsvarsattachéer, statskonsulenter og meget andet i tæt samarbejde med en lang række forskellige ministerier. Der tales også om en »whole-of-society«-tilgang, der er endnu mere ambitiøs, fordi den indebærer et systematisk samarbejde med erhvervslivet, civilsamfundsorganisationerne, universiteterne, nyhedsmedierne og i stigende udstrækning med de danske byer, kommuner og regioner. Udenrigsministeriet har således udsendt medarbejdere i seks tværkommunale erhvervshuse med henblik på at bistå de lokale erhvervsrådgivere med et kendskab til de globale markeder. Nogle erhvervsorganisationer som DI og Landbrug & Fødevarer har endog indplaceret medarbejdere i Udenrigsministeriet for at være bedre i stand til at planlægge og gennemføre omfattende erhvervsfremstød.

Blandt de civilsamfundsorganisationer, der har haft en tæt og systematisk dialog og samarbejde med Udenrigsministeriet, er de danske *udviklings- og humanitære organisationer*. Nogle af disse, herunder Dansk Flygtningehjælp, er blevet så store og så selvkørende, at de kun i meget begrænset omfang er økonomisk afhængige af de midler, der kan hentes i Udenrigsministeriets budget

til humanitære indsatser og den langsigtede udvikling. Andre organisationer er derimod ganske afhængige af, at de kan søge og få adgang til det danske udviklingsbudget. I de senere år er disse midler blevet ganske konkurrenceudsatte, hvilket på godt og ondt har været med til at fremskynde en professionaliserings- og bureaukratiseringstendens blandt civilsamfundsorganisationerne. Der er således blevet opbygget en betydelig administrativ kapacitet på hovedkontoret, der er i stand til at skrive ansøgninger og gennemføre evalueringer, der passer ind i den skabelon, der er defineret af Udenrigsministeriet. Hvorvidt denne udviklingstendens har betydning for den folkelige forankring, som disse organisationer i sin tid fik deres mandat fra, er ikke til at sige. Det er også vanskeligt at sige noget om, hvorvidt denne nye fordelingsmetodik har haft mærkbare positive konsekvenser for den humanitære og udviklingspolitiske indsats, der leveres i felten.

Folketinget udgør en anden af de særdeles vigtige interessenter for Udenrigsministeriet. Det gælder eksempelvis Udenrigspolitisk Nævn, Udenrigsudvalget og Europaudvalget, men også andre udvalg kan efterspørge Udenrigsministeriets assistance, eksempelvis i forbindelse med delegationsrejser til udlandet. Til dagligt mærker folketingspolitikere i disse udvalg ikke, at Udenrigsministeriet er særdeles presset på driftsressourcer. Når de stiller spørgsmål, der skal besvares af Udenrigsministeriet – eksempelvis et spørgsmål om, hvor mange politiheste der findes i EU – så svarer ministeriet til tiden. De ser *ikke*, at alle de danske ambassader i Europa har fået instrukser om at undersøge sagen, hvilket de så går i gang med. En henvendelse fra det danske Folketing overtrumfer alle andre henvendelser. Når folketingspolitikere er på udvalgsrejser, vil de opleve, at der er sammensat et perfekt program for deres besøg, hvor der er tænkt på alt ned i mindste detalje, og som opfylder alle folketingspolitikernes partikulære ønsker til møder, hoteller og transport. Dét folketingspolitikere *ikke* ser, er, at den tid, der går med at besvare de utællelige spørgsmål fra Folketingets forskellige udvalg, går fra andre diplomatiske opgaver, der kunne have været løst. De ser heller ikke, at den danske ambassade, der skal forberede et besøg af et folketingsudvalg, lægger alle andre opgaver til side i flere uger forud for ankomsten. Folketingspolitikere oplever, med andre ord, et velfungerende diplomati.

Udenrigsministeriets åbenhed kommer også til udtryk i relationen til de danske og internationale *nyhedsmedier*. På mange måder er der i de senere år opstået en gensidigt afhængig relation mellem Udenrigsministeriet og de danske medier. Udenrigsministeriet er afhængig af, at de danske medier accepterer at skrive om den diplomatiske praksis og udenrigspolitikken, sådan som den udføres af skiftende regeringer. Det er imidlertid ikke dansk udenrigspolitik, der fylder mest i de danske medier. Heller ikke internationale forhold i al almindelighed dominerer i nyhedsdækningen. I den udstrækning det internationale dækkes journalistisk, er fokus som oftest rettet mod Danmarks nærområder eller USA, Rusland og Kina. Store dele af Afrika, Sydøstasien og Syd- og Mellemamerika er næsten fraværende. Heller ikke dækningen af Udenrigsministeriet som organisation er altid flatterende. Nyhedsmediernes fokus på kon-

flikt og sensation betyder ofte, at det er fejlene og skandalerne, der kommer til at tegne ministeriet som helhed. Samtidig er nyhedsmedierne også afhængige af at have et godt forhold til Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet kan plante historier hos udvalgte medier og i det hele taget fungere som kilde til information eksempelvis i forbindelse med krisestyring. Borgerservice er her en central indgang for medierne. Der eksisterer en gensidig afhængighed, men alligevel må man sige, at det moderne åbne Udenrigsministerium har det vanskeligt med medialiseringen. Det er simpelthen svært at forene nyhedslogikken – det hurtige svar, den korte og klare analyse, de få sætninger og den iøjnefaldende overskrift – med diplomatiets kerne, som består af kontinuerlige sociale interaktioner i komplekse og langtrukne hændelsesforløb. Diplomati – dets praksis, indhold og organisering – er nogle gange svært at formidle i en kort nyhedsudsendelse eller i et tweet.

➤ **Det er simpelthen svært at forene nyhedslogikken – det hurtige svar, den korte og klare analyse, de få sætninger og den iøjnefaldende overskrift – med diplomatiets kerne som består af kontinuerlige sociale interaktioner i komplekse og langtrukne hændelsesforløb**

Status – Udenrigsministeriet i dag

Som Erling Bjøl redegjorde for allerede tilbage i starten af firserne, skal stadig flere danske organisationer forholde sig til nationale såvel som internationale rammebetingelser. I tiden der er gået siden da, er det ikke blevet lettere at konstruere en klar grænse mellem, hvad der er nationalt, og hvad der er internationalt. Det giver sig selv, at Udenrigsministeriet og dets diplomater i 250 år altid har måttet finde ud af at begå sig på den internationale scene. Det er dét, diplomaten kan. Den internationale scene har i årenes løb udviklet sig i forskellige retninger – den er blevet større, der er kommet mange flere relevante aktører at forholde sig til, og antallet af internationale problemstillinger, der på den ene eller anden måde kan have betydning for Danmark, er eksploderet. I dag er denne kontekst måske mere kompleks, udfordrende og uforudsigelig, end vi har længe har set. Det være sig klimaet, spredning af ABC-våben, terror, folkevandringer, stormagtsrivalisering, covid-19 virus og strukturændringer i verdensøkonomien.

➤ **Man kan sige, at diplomater ikke frygter en kompleks udenrigspolitisk situation, de frygter derimod, at de ikke har opbakning, forståelse og ressourcer til at optræde som netop diplomater**

Men det er ikke nødvendigvis den internationale kontekst, der udgør den største udfordring for Udenrigsministeriet i dag. Man kan sige, at diplomater ikke frygter en kompleks udenrigspolitisk situation, de frygter derimod, at de

ikke har opbakning, forståelse og ressourcer til at optræde som netop diplomater. Det er derfor det bliver væsentligt at fokusere på Udenrigsministeriets nationale kontekst. Måske er de nationale politiske og økonomiske rammer for udenrigstjenestens virke blevet så snærende og begrænsende, at den kan risikere at stå afvæbnet i forhold til de mest markante globale udfordringer, Danmark skal forholde sig aktivt til i de kommende år.

I dette temanummer, der udkommer i anledning af, at det er 250 år siden, Udenrigsministeriet formelt blev grundlagt, er formålet som nævnt at give et øjebliksbillede af det moderne Udenrigsministerium anno 2020. Vurderingen af, hvor Udenrigsministeriet står i dag, afhænger rigtigt meget af, hvilket udgangspunkt man tager. Det er her fabeln, der er nævnt i det redaktionelle forord, om elefanten og de blinde mænd, kommer ind i billedet. Der kan tages forskellige perspektiver i anvendelse, når den endelige dom over ministeriets samlede virke skal afsiges. Hvert af disse perspektiver siger noget sandt om Udenrigsministeriet – men hver for sig siger de ikke hele sandheden.

Nogle perspektiver vil lede os til at konkludere optimistisk omkring den udvikling, Udenrigsministeriet befinder sig i. Med udgangspunkt i et »konkurrencestatskriterium« vil de mange reformer, der er blevet gennemført i hjemmetjenesten såvel som i udetjenesten, blive bedømt meget positivt. Ingen kan i dag være i tvivl om, at udenrigstjenesten, gør hvad den kan for at kommunikere til omverdenen, at de understøtter Danmarks internationale konkurrencedygtighed og hjælper det danske erhvervsliv med at erobre nye markeder og dermed fremmer eksporten. En positiv vurdering vil også være resultatet, hvis analysen tager udgangspunkt i begrebet »lean management«. I dag er der ikke én overflødig ansat eller aktivitet at spore nogen steder i organisationen. Der er heller ikke nogen inaktive ressourcer, der venter på at blive taget i anvendelse. Tværtimod, alle steder i organisationen har man lært, at aktiviteter, der koster penge, er vanskeligere at gennemføre end aktiviteter, der ikke koster penge. Idéen om »performance management« vil også få vurderingen til at falde heldigt ud for de seneste tyve års reformer af udenrigstjenesten. Især det kommercielle fokus giver mulighed for at kvantificere indsatsen og dermed afgøre, hvorvidt målfrielse finder sted. Det samme gør sig gældende på det konsulære område. Også her forekommer det ganske problemfrit at tælle den samlede indsats. Hele Udenrigsministeriets årsrapport er således en øksercits i afrapportering af målopfyldelse. Helt i overensstemmelse med Finansministeriets retningslinjer.

Anvendes derimod andre kriterier, er det muligt, at den overordnede vurdering af Udenrigsministeriet i dag falder anderledes ud. Eksempelvis kan man tage udgangspunkt i et »beslutningsprocesperspektiv« og spørge, hvorvidt der træffes evidensbaserede beslutninger i Udenrigsministeriet, eller om hverdagen i udenrigstjenesten mest handler om brandslukning og om at holde hovedet oven vande? Man kunne også spørge, om der ligger solide faglige analyser til grund for beslutninger, og om der rundt omkring i organisationen afsættes tid til strategisk tænkning? En reflekterende organisation, der arbejder i kom-

plekse omgivelser, vil typisk være kendetegnet ved, at analyse, forskning og idéudvikling rutineres og dermed bliver integrerede dele af organisationens identitet. Men er der i dag overhovedet tid til løbende at monitorere de internationale omgivelser og overvejer man på et mere generelt niveau, hvordan Danmark bedst positionerer sig i det internationale landskab? Man kunne selvfølgelig også spørge, om man på grundlag af den erfaring, man har med de politiske beslutningstagere i Danmark, virkelig mener, at der reelt finder en politisk inddragelse sted i den udenrigspolitiske beslutningsproces? I samme åndedrag kan man overveje, hvorvidt det danske erhvervsliv mon har opnået at få større indflydelse på den daglige forvaltning af Danmarks udenrigsanliggender end Folketinget?

Til hjælp for en vurdering af Udenrigsministeriets status kan man også vælge at anvende et »human resource-perspektiv«. Det vil blandt andet indebære, at man spørger ind til, hvorvidt medarbejderne i udenrigstjenesten har de rette kompetencer – sproglige, faglige, kommunikationsmæssige og tekniske? Er organisationen god til at udvikle og bibeholde de kompetencer, der findes rundt omkring i kontorerne, eller betyder den store mobilitet og generalist-tankegangen, at der aldrig rigtigt opbygges dybe kompetencer i hjemmetjenesten – at ingen rigtig ved meget om noget, men lidt om alting? Finder der en intraorganisatorisk dialog sted med henblik på videndeling og -generering? Får en udsendt diplomat eksempelvis tid inden afrejsen til at sætte sig ind i den lokale kontekst, vedkommende skal fungere professionelt i, eller starter vedkommende typisk på bar bund – sprogligt og kulturelt? Eksisterer der i Udenrigsministeriet en kultur, der tillader »contestation«? Vi ved, at medarbejderne på alle niveauer som altdominerende hovedregel er loyale, lydhøre og disciplinerede – men er de også engagerede, idérige og proaktive? Hvor god er udenrigstjenesten til at fastholde de bedste medarbejdere? Der er langt fra chefpoter til alle dygtige medarbejdere, så hvordan har man tænkt sig at skabe et perspektiv for dem, der aldrig bliver kontorchefer, eller hvordan hjælper man dem videre til andre organisationer på en god måde? Hertil kommer hele problematikken omkring diplomatens familie. På hvilken måde sikrer man sig, at den medfølgende ægtefælle og diplomatens børn får en meningsfuld tilværelse på en udepost? Er der overhovedet nogen reel løsning på dette problem? Der er masser af spørgsmål, der kan stilles, og udfordringer, der kan tages op i forlængelse af dette perspektiv.

Endelig kan man anvende et såkaldt »reputationsperspektiv«, der spørger ind til Udenrigsministeriets renommé og omdømme blandt organisationens interessenter? Kan det passe, at medlemmer af det udenlandske diplomatiske korps betragter den danske udenrigstjeneste som irrelevant, overfladisk og endog med stor mistro? Ser sektorministerierne og de danske byer og kommuner en relevant partner i Udenrigsministeriet, eller foretrækker de egentlig, at Udenrigsministeriet holder sig i baggrunden når der skal arbejdes internationalt? Er det hovedsagelig de allerstørste erhvervsvirksomheder, der drager nytte af udenrigstjenestens kommercielle fokus, til stor fortrydelse for det små og mellemstore virksomheder? Er det kommercielle fokus ved at tage

overhånd? Er det helt udelukket, at indtjeningskravene kan ændres, reduceres eller helt afskaffes med henblik på at sikre, at danske diplomaters generelle renommé i omverdenen ikke miskrediteres? Spiller den danske udenrigstjeneste en stadig mere tilbagetrukket rolle i den europæiske udenrigspolitik og i det arbejde, der udfoldes i FN- og NATO-regi, og i så fald hvilke konsekvenser har dette for det ellers gode renommé, vi har haft i EU? Kan det passe at vi ikke længere er med i de centrale partnerskaber af lande, der lægger kursen i vigtige EU-forhandlinger?

Det er ikke muligt at drage en endelig konklusion om Udenrigsministeriets status her 250 år efter dets grundlæggelse. Heller ikke hvis man gennemfører grundige analyser med udgangspunkt i alle de nævnte perspektiver. Alligevel vil jeg vove pelsen og komme med den forudsigelse, at vi om 25 år – det vil sige i 2045 – vil være i stand til at markere Udenrigsministeriets 275 års jubilæum. Men det vil være et andet ministerium end det, vi ser i dag. Udenrigsministeriet er ikke bare en utrolig kompleks organisation, det er også en utrolig dynamisk og tilpasningsdygtig organisation. Det store spørgsmål er selvfølgelig, om vi i 2045 kan se tilbage på en periode, hvor Udenrigsministeriet har været igennem et decideret systemsammenbrud, som man kender fra andre offentlige organisationer, der har været udsat for et ressourcepres af samme kaliber som Udenrigsministeriet, eller om ministeriet vil opleve at blive genopbygget i takt med de krav, der stilles af Danmarks internationale omgivelser.

Litteratur

Bjøl, Erling (1983), *Hvem bestemmer? Studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.