

# Det diplomatiske fag

Temanummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Diplomati som fag og profession går langt tilbage i tid. Selv om Udenrigstjenesten i dag i høj grad er leverandør af konkrete ydelser som eksportfremme, konsulær støtte, udviklingsbistand, indhentning af oplysninger m.v., er det diplomatiske fag fortsat det kit, der binder det hele sammen. Det handler grundlæggende om forståelse af andre, om netværk, om opbygning af tillid, om at fange det, der fra dansk side kan bruges til at forebygge og løse problemer og konflikter og om at fremme danske interesser. Det er*

*afgørende for dansk udenrigspolitik, at udeværende diplomater klart og effektivt bringer deres perspektiver i spil, når linjen lægges hjemme. Diplomati og ikke mindst det multilaterale diplomati stiller særlige krav, der som andre 'håndværk' også skal læres i praksis. Form betyder meget. God vilje er ikke nok i multilaterale forhandlinger. Danmark kommer kun igennem, hvis evnen og den diplomatiske kunnen også er der.*

## CARSTEN STAUR

OECD-ambassadør,  
ansat i Udenrigsministeriet  
siden 1981, carsta@um.dk

*Det diplomatiske fag* er titlen på Klaus Kjølens doktordisputats fra 1991 om den danske udenrigstjeneste fra 1700-1770. Kjølens går dermed tilbage til tiden før Udenrigsministeriets oprettelse i 1770, hvor Departementet for de udenlandske Affairer blev udskilt af Det tyske Kancelli. Disputatsen er i den grad administrationshistorie, og den engagerede læserskare har nok, både da bogen kom og senere, været begrænset.

Det var ellers en ekspansiv periode for dansk diplomati. Udetjenesten – de danske repræsentationer i udlandet – blev næsten fordoblet af omfang mellem 1700 og 1770, hvilket dog også medførte en vis kritik i samtiden for oprettelse af 'unyttige gesandtskaber'. Historien om den danske udenrigstjeneste har således fra starten været en historie også om driftsrammer og budgetter. Ekspansive perioder har som hovedregel kæmpet med – og mod – sparekrav i historiske bølgebevægelser, der til stadighed har været mere bestemt af den overordnede statsfinansielle situation end af en vurdering af de trusler og muligheder, som Danmark har stået over for (Kjølens, 1991: 129ff).

De danske repræsentationer lå i 1700-tallet næsten alle i Europa, med Barbareskerne som eneste undtagelser. Barbareskerne var en fællesbetegnelse for konsulaterne i Algier, Marokko, Tripoli og Tunis, hvorfra man søgte at beskytte danske handels- og søfartsinteresser mod det stigende pirateri i Middelhavet. De danske repræsentationer var alle bilaterale, om end, som Kjølens skriver: »Rigsdagen i Regensburg var samtidens FN« (Kjølens, 1991: 325). De vigtigste diplomatiske poster var Wien, Regensburg, Berlin, Hamborg, Paris, Haag, St. Petersborg, London og Stockholm. Det var herfra, man fra dansk side især fulgte bevægelserne på den større europæiske scene.

De danske repræsentationschefer – ambassadører og gesandter – var alle adelige. De blev rekrutteret fra hele Riget, inkl. Norge og hertugdømmerne Slesvig og Holsten, og en række af dem var – som andre danske embedsmænd – født og opvokset i de tyske stater, som Danmark havde nær forbindelse med. Privat formue var en forudsætning for, at de kunne bestride deres embeder. Alle bolig- og kontorudgifter afholdtes af egen lomme, og hverken løn eller kompensation for andre udgifter kunne dække de faktiske omkostninger. Det krævede betydelig formue at kunne begå sig, ikke mindst ved de europæiske fyrstehoffer.

De danske repræsentanter blev således i høj grad udvalgt efter formue, social klasse og titel, snarere end efter erfaring og kompetencer. Man kunne i denne situation godt komme ud for, at nogle af de udsendte repræsentationschefer var uden diplomatisk erfaring eller talent, eller som Kjølens skriver: »... amatører, i hvilke tilfælde behovet for dygtige legationssekretærer blev en nødvendighed« (Kjølens, 1991: 172). Kravene forhindrede dog generelt de oftest borgerlige legationssekretærer – de dygtige medarbejdere, der trak en stor del af det arbejdsmæssige læs – i at avancere til chefposterne. Også selv om de havde evnerne og reelt dækkede ind for en ambassadør, der hverken havde det talent eller den viden og træning i embedet, der var nødvendigt for at fylde det ud.

### Har vi stadig brug for et diplomati?

Et sceneskift af de helt store – til verden af i dag. En helt anden verden end i 1700-tallet, men samtidig ligesom dengang stærkt præget af stor omskiftelighed og usikkerhed i den internationale situation. Og stadig med store krav til Danmark og den danske udenrigstjeneste om at kunne navigere i det konfliktfyldte farvand omkring os. Et farvand, som i dag ikke kun er europæisk, men også globalt.

Der er næppe mange, der i dag betvivler nytten af det arbejde, som Udenrigsministeriet og danske ambassader konkret gør for at hjælpe dansk eksport på vej og for at understøtte danske virksomheders internationalisering. Også det konsulære arbejde og hjælpen til danske borgere i problemer i udlandet er værdsat og anerkendt. Det samme gælder den omfattende danske udviklingsbistand og de humanitære indsatser i nogle af verdens fattigste og mest konfliktfyldte lande. Det klarer man ikke uden folk på stedet, der både kan styre og overvåge indsatsen. Men det klassiske diplomati? Ambassadernes varetagelse af landenes bilaterale relationer og det multilaterale samarbejde i de internationale organisationer. Dét, der i Kjølens optik var kernen i 'det diplomatiske fag'? Skal man virkelig fortsat have udsendte diplomater og ambassadører til det? I en verden, hvor der kun er et splitsekund og en hurtig tekstbesked mellem de politiske ledere – og hvor Udenrigsministeriet i København synes at have adgang til alle relevante informationer?

Det er rigtigt at digitalisering, elektronisk kommunikation, SoMe, kunstig intelligens, informationsbobler, ekkokamre og meget andet afgørende har ændret både omfanget af offentligt tilgængelig information og aktualiteten af

denne information. Informationsmængden har også gjort det vanskeligere at danne sig et reelt overblik over en udvikling og de perspektiver, denne tegner, alene på baggrund af offentlig tilgængelig viden. Verden lever i en tilstand af stadig mere alvorlig *information overload* og er i stigende grad præget af misinformation og bevidst fordrejning, undertrykkelse og styring af informationsstrømme. Der er utrolig meget information tilgængelig, men det bliver samtidig stadig sværere at finde den relevante nål, når hele marken er fuld af høstakke.

Seriøse nyhedsmedier bidrager i sagens natur til at finde mening i galskaben og sikrer en eller anden form for sammenhæng i de mange informationer, alle hele tiden konfronteres med. Afstand gør det imidlertid ikke lettere. Jo mindre man umiddelbart ved og kender personligt til, jo lettere er det at slække på den kritiske sans og falde for generaliseringer og forsimplede forklaringer.

En dansk repræsentation i udlandet har til opgave at forsøge at skelne mellem »the signal and the noise« – mellem det, der betyder noget for samfundsudviklingen, og det, der bare er ligegyldig støj eller politisk underholdning. Og at gøre det på de områder og i forhold til de problemstillinger, der især har betydning for Danmark og dansk interessevaretagelse.



**En dansk repræsentation i udlandet har til opgave at forsøge at skelne mellem »the signal and the noise« – mellem det, der betyder noget for samfundsudviklingen, og det, der bare er ligegyldig støj eller politisk underholdning**

Det kræver aktiv lokal tilstedeværelse, og det kræver, at danske ambassadører og deres medarbejdere har et bredt kontaktnet i de pågældende lande. Ikke kun til ledende beslutningstagere, men også til miljøer og kredse, hvor der tænkes anderledes. Det kræver interkulturel forståelse, inklusion, åbenhed, nysgerrighed og empati. Der skal netværkes og opbygges tillid. Der skal samtales i fortrolighed og under mere eller mindre private former.

I forhold til arbejdet med eksportfremme, konsulære sager og udviklings-samarbejde er den tid, der er til rådighed for disse mere tværgående politiske opgaver, ofte af begrænset omfang. Men forståelsen af de bredere samfundsmæssige helheder, sammenhænge og politiske kræfter er afgørende for at holde sammen på det hele og kvalitetssikre hele arbejdsfladen – og dermed for at skabe den merværdi for det danske samfund, som ambassaderne nødvendigvis må have for øje.

### **At være diplomat i dag**

Hvad Udenrigsministeriet og udenrigstjenesten konkret arbejder med – og rammevilkårene for disse indsatser – er beskrevet i en række af de øvrige artikler i dette nummer af Økonomi & Politik. Ud over eksportfremme, hjælp til danske i udlandet og udviklings-samarbejdet drejer det sig især om EU-sam-

arbejdet, sikkerheds- og forsvarspolitik, indhentelse af konkrete oplysninger til hele centraladministrationen og i stigende grad også om offentlighedsdiplomati: Udnyttelsen af Danmarks 'bløde' diplomatiske kapital, også gennem aktiv lokal krisehåndtering, hvis Danmarks – og danske aktørers – handlinger eller ytringer måtte vække negativ opmærksomhed. Bare for at tage nogle af de ressourcemæssigt mest krævende arbejdsområder på de bilaterale danske ambassader og på de danske repræsentationer ved internationale organisationer som EU, FN, NATO og OECD.

Ingen dansk ambassadør kan fagligt dække alle de nævnte felter. Afhængig af hvilke poster man bestrider, er kravene i praksis også forskellige. En række arbejdsopgaver løses af gode medarbejdere, og her er udfordringen for en ambassadør ofte af klassisk ledelses- og styringsmæssig karakter. Men der er også situationer, man som ambassadør selv skal kunne håndtere – og opgaver, man kun selv kan løse, og hvor man hurtigt befinder sig som 'Palle alene i verden'.

Det er fuldstændig klart, at man som dansk ambassadør er embedsmand i Centraladministrationen og som sådan forpligtet på de standarder og kodekser, der gælder for embedsmænd, embedsmandsetik og god forvaltningsskik. Som ansat i Udenrigsministeriet i København er ens tilværelse ikke meget forskellig fra tilværelsen i andre ministerier, og man indgår fuldt og helt i de systemer, der samlet er bygget op for at rådgive og betjene regeringen bedst muligt og for at løse de myndighedsopgaver, man nu engang har.

Det gør man selvsagt også som udsendt dansk ambassadør. Samtidig indgår man også i andre sammenhænge og relationer lokalt, der kan tilføre nye perspektiver på de spørgsmål, der skal tages stilling til. Verden kan se anderledes ud fra New York, Kabul eller Beijing, end den gør fra Asiatisk Plads. Det er en af grundene til, at Danmark har et netværk af repræsentationer verden over. Vægtningen i analyserne kan være forskellige. Det samme gælder de mulige konklusioner og vurderingerne af det råderum, der er – og dermed i sidste ende hvilke politik-anbefalinger man finder bedst dækkende i den konkrete situation.

De forskellige perspektiver er udenrigstjenestens store styrke. I Udenrigsministeriet i København er man af indlysende årsager ofte meget opmærksom på situationen i Folketinget, på den offentlige debat i Danmark, på danske holdninger og interesser af forskellig art og/eller på sammenhængen med andre aktuelle spørgsmål, der lige nu drøftes med nærtstående lande eller i andre fora. Det er man i sagens natur også optaget af på de danske repræsentationer ude i verden. Men herudover vil den danske repræsentant også have særlig opmærksomhed på spørgsmålets betydning i den bredere lokale eller regionale sammenhæng og på, hvilke drejninger sagen evt. vil kunne tage på længere sigt.

Opstår der f.eks. en politisk diskussion om et dansk bistandsprogram i et udviklingsland og krav om, det ændres indholdsmæssigt eller lukkes helt ned, så vil ambassaden ofte være mere opmærksom end Udenrigsministeriet på

mulige lokale konsekvenser i både tid og rum – ligesom den vil lægge større vægt på, hvordan det konkrete problem håndteres mest effektivt i den lokale sammenhæng.

Alle vil forstå hinanden, men de afgørende perspektiver vil stadig være forskellige. Og ofte mere forskellige end det, vi normalt oplever i danske beslutningsprocesser.

Det udfordrer naturligvis det klassiske embedsmandsmotto: »Fearless in advice, loyal in implementation«.

I forhold til den første del af sætningen – »*fearless in advice*« – er det i sagens natur helt afgørende, at en dansk embedsmand, her en ambassadør, bag lukkede døre og i et fortroligt rum giver de råd, som hun eller han finder rigtigst i den konkrete situation. Jeg har for år tilbage citeret den amerikanske diplomat George F. Kennan for at sige, at »if there ever creeps into our system an atmosphere in which men do not feel at liberty to state the facts as they see them ... then, in my opinion, the successful operation of the democratic foreign policy will be out of question« (Staur, 2002: 308).

Det nytter ikke at putte med det. Det er tværtimod helt afgørende, at de perspektiver, som den udeværende ambassadør kan bidrage med, indgår klart og tydeligt i beslutningsprocessen. Hvis der er risiko for, at der går porcelæn i stykker ude omkring, må det frem og ikke spilles ned. Det behøver ikke være bestemmende for beslutningen, men det må være en del af det grundlag, den træffes på. Det er den seriøse tryktest og afvejningen af de forskellige, ofte modsatrettede perspektiver og hensyn, der er det centrale. Beslutningen i vigtigere sager vil altid ligge hos ministeren.



**Det nytter ikke at putte med det. Det er tværtimod helt afgørende, at de perspektiver, som den udeværende ambassadør kan bidrage med, indgår klart og tydeligt i beslutningsprocessen**

Hele dette hjemme/ude-perspektiv skærper kravene til en ambassadørs rådgivning hjemover. Der må ikke være tvivl om den pågældendes personlige integritet og troværdighed – eller om den faglige viden, erfaring og diplomatiske træning og kunnen, hun eller han har. Ingen kan som nævnt alt i faglig henseende, men der må altid være den kerne af faglighed, som gør, at man kan stole på de analyser og vurderinger, der foretages på en dansk repræsentation, og som ambassadøren altid vil være faglig garant for.

### **Multilateralt diplomati som profession**

Jeg har i en stor del af mine snart fyrré år i Udenrigsministeriet arbejdet med og i det multilaterale diplomati, og især med FN-spørgsmål. Uagtet de kriser, som mange multilaterale organisationer oplever i disse år, ikke mindst som

følge af amerikansk tilbagetrækning fra dele af samarbejdet, er globalt og regionalt multilateralt samarbejde fortsat en livsnødvendighed for Danmark og vores eneste mulighed for at fastholde og videreudvikle en regelbaseret international verdensorden. Det kan godt være, der så er stilstand og tilbageskridt fra tid til anden, men der er ikke noget alternativ.

Der er et aktivt samspil mellem bilaterale og multilaterale repræsentationer. Bilaterale ambassaders analyser af andre landes interesser og forhandlingsmål er helt afgørende for, at man i multilaterale sammenhæng – og ikke mindst i EU – kan fastlægge en realistisk dansk forhandlingsstrategi frem mod de mål, vi selv har. EU's 27 medlemslande er, ligesom NATO's 28 eller OECD's 36, umiddelbart lettere at overskue end FN's 193 medlemslande. Men FN er til gengæld i praksis opdelt i forskellige landegrupperinger, så forskellene er reelt ikke så store. Man skal sjældent forholde sig til mere end 30-40 synspunkter, forventninger og ønsker.

Det multilaterale diplomatis genstand er de internationale problemer, der søges løst i de etablerede internationale forhandlingsfora i Bruxelles, New York, Genève, Paris eller andre steder i verden. Det er i sidste ende ambassadørerne – de faste repræsentanter – der skal forsøge at løse disse problemer eller at skære dem til, så ministre eller stats- og regeringschefer efterfølgende får et forståeligt og politisk tilgængeligt grundlag at forhandle videre på.

Det stiller selvsagt en række krav til de diplomater, der står med denne opgave. Det er her, de skal leve op til anden del af det klassiske embedsmandsmotto: »loyal in implementation«. Det kræver, at de behersker deres lands fastlagte positioner og forhandlingsmål (i flere led), forstår forhandlingsrummet og mulige sammenkædninger, har dybt kendskab til relevante procedureregler og praksis og evner at identificere og indgå de nødvendige alliancer etc. Ellers er man som diplomat i praksis ude af stand til i praksis at leve op til loyalitetskravet. Det drejer sig jo ikke kun om *vilje* – men også om *evne*.

Multilateralt diplomati er en særlig profession. Man handler – og forhandler – efter bestemte regler og på måder, som kan være artsfremmede for de danskere, der ynder et hurtigt, direkte og målrettet forhandlingsforløb, hvor vi alle giver lidt og får lidt og når hjem til aftensmaden. Sådan fungerer det multilaterale system ikke. Det går langsomt. Det er en klub af formelt ligestillede, og selv om nogle lande altid er større og mere magtfulde end andre, udjævnes disse forskelle til en vis grad af det multilaterale samarbejdes karakter, der bøjer synspunkterne mod hinanden for om muligt at opnå konsensus.

Der skal også her opbygges personlig tillid, og det tager tid. De personlige netværk er imidlertid helt afgørende for, at man uformelt mellem deltagerne kan formidle de forskellige positioner og relativt tidligt begynde at søge efter løsninger, der sikrer, at ingen taber ansigt. Man skal kunne stole på hinanden, og det hjælper, hvis man har nogle af de samme karrieremæssige erfaringer og diplomatisk ballast. Der er mange formkrav, der skal overholdes. Man må aldrig – som i aldrig – gøre forhandlingerne personlige eller udstille nogen,



selv når andres holdninger og argumenter kan synes ekstreme og usammenhængende. Derfor er det ofte lettere at adressere substansproblemer og meningsforskelle gennem procedurespørgsmål end offentligt at afsløre substansielt uenighed og forskellige grundlæggende værdier.

Danmark er et lille land, der har behov for venner og for alliancer. Vi har ingen førstefødselsret, ingen naturressourcer af betydning, ud over grus, salt og svindende beholdninger af olie og gas, og vi har meget sjældent held med at skyde os igennem. Så vi er nødt til at være hjælpsomme, når andre lande har problemer, og hvor der er en tydelig forskel i vores favør mellem, hvad det koster os at hjælpe, og hvilken betydning det har for andre. Det skaber *goodwill*, penge i banken, IOU's (I owe you) – eller hvordan man nu formulerer det, når vi taler om politisk kapital, som vi kan forsøge at trække på, når og hvis vi får behov for det. Det gælder i den større sammenhæng mellem landene, men også i det lokale diplomatiske miljø i og omkring de multilaterale organisationer.

Multilaterale forhandlinger involverer i stigende grad også andet end stater. Civilsamfundsorganisationer, NGO'er, erhvervsinteresser, lobbyister af forskellig slags og medier bliver stadig mere aktive, og målet for os vil altid være at søge at inddrage indspil herfra konstruktivt i forhandlingerne med henblik på at understøtte vores linje. Det er imidlertid ofte lettere sagt end gjort.

Hvis vi som danske diplomater skal klare os i multilaterale forhandlinger, er vi ganske enkelt nødt til hele tiden at være kreative og lidt bedre end andre til at identificere nye tilgange og alliancemuligheder og til at afgrænse og definere udfordringerne på nye måder. Den amerikanske præsident Eisenhower er citeret for, at »in order to solve a problem, you may often have to expand it«. Det gælder nogle gange, men man kan også gå den modsatte vej. Og man kan gå lange omveje, hvis det vigtigste lige nu er at holde en forhandlingsproces i gang.


Som dansk multilateral diplomat skal man også være god til at udnytte de forskellige grupper, man tilhører. Vigtigst er selvsagt EU-samarbejdet og ofte også det nordiske samarbejde, men der vil ofte også være samarbejde i den bredere vestlige gruppe, blandt 'små stater', i vennegrupper og i mange andre sammenhænge. Jeg har altid været lidt misundelig på egypterne, der i løbet af dagen i FN ubesværet skiftede kasket og søgte indflydelsen gennem enten Den arabiske Liga, gruppen af islamiske stater, den afrikanske gruppe, G77 (udviklingslandene), de alliancefrie lande (NAM) og/eller andre grupperinger.

Det multilaterale diplomati giver også i nogle sammenhænge mulighed for at fungere som formand, forhandlingsleder eller facilitator. Det er som udgangspunkt 'neutrale' positioner, hvor man lægger sine nationale synspunkter til side for at bringe modstående synspunkter sammen og finde konsensus-løsninger. Men samtidig er det også tillidshverv, der giver en erfaren diplomat mulighed for at opnå indflydelse på et forhandlingsforløb, der går langt videre end det, man kan opnå som enkeltstående deltager.

## Det diplomatiske fag i dag

Det er derfor, vi taler om 'det diplomatiske fag', om 'diplomati som profession' og om det 'diplomatiske håndværk'. Det er billedet af en ambassadør, der tilidsfuldt hugger løs på umage stykker af diplomatisk drivtømmer.

Noget af det kan læres på universiteter og andre læreanstalter, men der skal også praktik til. Man skal være tålmodig og dygtig, men man skal også have ind under huden, hvordan det gøres, og hvordan man bringer alle de nødvendige talenter i spil. Man skal se det ske, og man skal have arbejdet på dækket, før man får ansvaret på broen. Det handler om oplæring og tillæring på samme måde, som tilfældet er i mange andre professioner. Diplomatsk kunnen er ikke en guddommelig nådegave. Der skal arbejdes for det.

 **Det handler om oplæring og tillæring på samme måde, som tilfældet er i mange andre professioner. Diplomatsk kunnen er ikke en guddommelig nådegave. Der skal arbejdes for det**

Dette er hverken en ny eller en overraskende erkendelse. Da jeg var FN-ambassadør i New York, lavede vi en undersøgelse af, hvilken baggrund de (også dengang) 27 EU-landes FN-ambassadører havde. Alle var karrierediplomater, og langt de fleste havde en baggrund på multilaterale poster tidligere i deres karrierer og/eller havde arbejdet med FN-spørgsmål i deres hovedstæder. Konflikterne i Mellemøsten stod højt på FN's dagsorden, og hele syv af de 27 EU-landes ambassadører havde som jeg selv været ambassadør i Israel, og yderligere to havde været det i Kairo.

Alle havde således den baggrund, som stillingen forudsatte. Nogle havde den selvsagt mere end andre, og det kunne ofte også aflæses i den indflydelse, hver enkelt fik.

Kravene bliver ikke mindre fremover. Tidspresset øges til stadighed. Beslutningsprocesserne bliver stadig kortere, og oftere og oftere står man alene med ansvaret. Det understreger kun behovet for en stærk faglig ballast i udenrigstjenesten og i beherskelsen af de forskellige diplomatiske værktøjer.

Der var ikke grundlag for amatørisme i 1700-tallets danske udenrigspolitik. Det er der fortsat ikke. De gange, Danmark ikke har haft fuldt overblik over de internationale rammevilkår og spilleregler, er det ofte gået galt. Danmarks fremtid vil fortsat i høj grad blive bestemt af, hvordan vi aflæser og interagerer med omverdenen, både den nære europæiske virkelighed og den stadig mere globaliserede verden, vi befinder os i.

Det diplomatiske fag bliver kun mere krævende.



## Litteratur

Feldbæk, Ole Feldbæk (2002), *Revanche og Neutralitet 1648-1814*, Dansk Udenrigspolitik Historie, bd. 2, København: Gyldendal.

Kjølsen, Klaus (1991), *Det diplomatiske fag. Den danske udenrigstjenestes forvaltning 1700-1770*, Odense: Odense Universitetsforlag.

Staur, Carsten (2002), »Da diplomaterne sagde fra. Striden om USA's Kina-politik i foråret 1945«, i Carsten Due-Nielsen, red., *Festskrift til Inga Floto på 65-årsdagen den 26. oktober 2002*, København: Den Danske Historiske Forening, pp. 308-25.