

Hvad sker der bag facaden ved de store EU-topmøder? Adjunkt ved Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet, Rebecca Adler-Nissen, går bag facaden, ind i det diplomatiske "maskinrum" og gør os klogere på det benhårde arbejde, der går forud for de symbolske håndslag og traktatunderskrivninger, som udføres foran den internationale presses blitzende kameraer.

UNDER OVERFLADEN: DIPLOMATIETS FORUNDERLIGE VERDEN

AF
REBECCA ADLER-NISSEN

INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB,
KØBENHAVNS UNIVERSITET

"Tarte fine oeuf et champignons, braseret kalv på en bund af frisk spinat og til sidst chokolade trio". Det var menuen, da Angela Merkel, Francois Hollande, Helle Thorning-Schmidt og de øvrige stats- og regeringsledere mødtes til endnu et EU-topmøde den 18.-19. oktober 2012. Men man kunne i princippet servere leverpostejsmadder, for ingen af dem havde overskud til at nyde den fine mad. For de 27 politiske ledere handlede det om benhårde forhandlinger, korridorsamtaler, mobil samtaler, briefinger, nye tal at forholde sig til, bluff, trusler og svære dilemmaer. Først efter 16 timers hårde forhandlinger i Bruxelles, blev stats- og regeringscheferne kl. 4 om morgne-

nen enige om konturerne af en bankunion som led i at redde euro-samarbejdet.

Et afgørende element i koreografien ved de stadigt mere hyppige og opslidende topmøder er, at alle deltagere efterfølgende skal kunne erklære forhandlingerne for en sejr. Den franske præsident Francois Hollande triumferede til det afsluttende pressemøde, at han havde presset den tyske kansler til en køreplan for indførelsen af en europæisk bankregulering. Angela Merkel kunne erklære sin egen sejr ved at understrege, at køreplanen stadig var meget vag ("i løbet af 2013").



EU topmøde den 18.-19. november 2012

FOTO: RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION



EU topmøde den 18.-19. november 2012

UNDER OVERFLADEN

Men vi ser kun toppen af isbjerget. Når stats- og regeringscheferne træder ud af de sorte biler og møder en mur af mikrofoner og blitzende kameraer, er det hele nøje planlagt. Under overfladen finder vi det diplomatiske maskinrum. Her følger diplomaterne særlige regler og normer. Behovet for fortrolighed – og mange hundrede års tradition – gør, at diplomatiet både i offentligheden og i forskningen er forblevet et relativt ubeskrevet blad.

De seneste par år har jeg undersøgt, hvad der sker under overfladen på EU-topmøderne med udgangspunkt i Danmarks strategi. Forud for Det Europæiske Råds møder, sørger danske diplomater og embedsmænd bl.a. for at kortlægge landepositioner på baggrund af ambassadernes indberetninger og bilaterale samtaler og forhandlinger; påvirke de andre lande gennem bilaterale samtaler på alle niveauer; rundsende positionspapirer; udarbejde notater og foretage nøjagtige beregninger af forskellige udfald af f.eks. forhandlinger om hjælpepakker til Grækenland; skrive talepunkter og beredskaber til statsministeren (alle tænkelige og utænkelige spørgsmål skal gennemtænkes); udforme pressestrategi; sikre opbakning til statsministeren i form af mandat fra Folketingets Europa-udvalg til den danske forhandlingsposition.

Arbejdet kulminerer i de timer, hvor statsministrene skal blive enige (eller lade som om de er enige) om de allersværeste spørgsmål: Hvad skal der til for at løse euro-krisen? Hvem har ansvaret? Og i hvilken rækkefølge skal reformerne ske?

EKSPLOSIONEN AF ANTALLET AF INTERNATIONALE ORGANISATIONER

Helt frem til Første Verdenskrig var udenrigspolitikken reserveret en lille, eksklusiv elite. Diplomaterne i Europa tilhørte ofte de samme få adelsfamilier. Sådan er det ikke længere. Udenrigstjenesterne er blevet professionaliserede. Diplomati, som Adam Watson definerede som samtalen mellem stater, der gensidigt anerken-

der hinanden, forandrer sig drastisk.

Den største revolution i den diplomatiske verden er måske fremkomsten af det multilaterale samarbejde. Det ses i eksplosionen af antallet af internationale organisationer, særligt fra begyndelsen af 1900-tallet. I 1909 var der 37 officielle mellemstatslige organisationer som f.eks. den Internationale Meteorologiske Organisation (etableret i 1873) og Den Internationale Postunion (etableret i 1874). I 1999 var antallet oppe på 251 organisationer og talte stærke og forpligtende organisationer som FN, EU, OECD, NATO, Verdensbanken og den Internationale Valutafond. De mange organisationer er et håndgribeligt udtryk for et voksende diplomatisk samarbejde mellem verdens 193 stater, som er blevet mere og mere afhængige af hinanden.

VÆRDIEN AF DELTAGEROBSERVATION

Traditionelt har politologer deduceret sig frem til, hvad diplomati er for en størrelse. Man har på baggrund af teoretiske antagelser om, hvordan stater agerer (som rationelle enhedsaktører) udledt, hvordan de diplomatiske forhandlinger måtte foregå. Eller man har sammenlignet landes officielle positioner forud for forhandlinger med det endelige resultat, f.eks. fredsslutninger eller traktatunderskrivelser. Problemet ved denne tilgang er, at den diplomatiske proces som sådan forbliver en sort boks. Vi ved faktisk ikke præcis, hvordan vi kom fra A til B.

For at undersøge, hvordan diplomati foregår i praksis, foretager jeg interviews og deltagerobservation. Sidstnævnte metode er udbredt blandt antropologer og sociologer, men vinder heldigvis også indpas i statskundskaben. I 2010-2011 havde jeg orlov fra universitetet og blev ansat i Udenrigsministeriets europapolitiske kontor. Her arbejdede jeg med forberedelserne til møderne i Det Europæiske Råd (topmøderne mellem EU's stats- og regeringschefer) og forberedelserne af det danske EU-formandskab.

Den systematiske samfundsvidenskabelige udforskning af diplomatiet er kun i sin begyndelse. Men den er vigtig, for den handler ikke blot om høflig small-talk og Ferrero Rocher-chokolade, men om at identificere muligheder for fredelige løsninger på fremtidens internationale konflikter.

KOMMENDE PUBLIKATION FRA PROJEKTET

Rebecca Adler-Nissen: *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013, under udgivelse)

Hvad skal der til for at løse euro-krisen? Hvem har ansvaret? Og i hvilken rækkefølge skal reformerne ske?
