

# Det paradiplomatiske korps – en undersøgelse af et uafdækket forskningsfelt

Tema 2: Paradiplomati

*Regioners indtog på den diplomatiske scene har skabt et nyt paradiplomatisk lag under det klassiske diplomati med særskilte dynamikker og operationsbetingelser. Dette problematiserer den traditionelle forståelse af diplomati samt aktørbegrebet baseret på suveræne stater. Der eksisterer tilsyneladende et felt af udenrigspolitiske aktører på den danske politiske scene, som vi ikke har kendskab til, og som forskningen har overset: det paradiplomatiske korps. Denne artikel belyser derfor et hidtil uafdækket vidensfelt. Dette gøres gennem eliteinterviews med*

*cheferne for fem paradiplomatiske repræsentationer i København. Vi finder, at det paradiplomatiske korps i høj grad forsøger at efterligne det klassiske diplomati, når det gælder placering, indretning og organisering. Det primære motiv for den paradiplomatiske aktivitet er at opnå øget autonomi. På grund af handlerumsmæssige forskelle er der variation i de paradiplomatiske aktørers muligheder for at agere. Strategisk betyder dette, at aktørerne ikke altid følger protokol, men optræder ukonventionelt i den diplomatiske praksis.*

Det diplomatiske korps er en særlig institution med egne regler og normer, som findes i samtlige hovedstæder verden over. Denne institution er hidtil primært blevet studeret ud fra en traditionel forståelse af, hvordan korpset ser ud og fungerer, med basis i et aktørbegreb, som kun inkluderer stater (Bjola og Kornprost, 2018). Derved har hidtidige studier beskrevet den diplomatiske praksis i hovedstæderne som karakteriseret af fremgangsmåder fastlåst af formelle aftaler og protokol. Vi argumenterer dog for, at denne klassiske forståelse af det diplomatiske korps overser et vigtigt lag af diplomatiske aktører, som udgøres af regioner. Dette betegner vi som det paradiplomatiske korps, et korps der eksisterer og handler parallelt med konventionelle diplomatiske aktører.

I nutidens politiske klima med pandemier, klimakrise, cyberangreb og grænseoverskridende kriminalitet er paradiplomati mere relevant end nogensinde. Disse nye globale trusler og udfordringer gennemsyrrer samtlige lag i samfundet og aktiverer derfor et bredt spænd af aktører udover de statslige. Heraf følger det, at løsningerne på disse udfordringer ikke nødvendigvis er stats-baserede og derfor muligvis kan findes i paradiplomatiets hidtil uafdækkede styringsformer samt potentielt innovative diplomatiske tilgange og strategier. Vi antager, at paradiplomati, i modsætning til det konventionelle diplomati, er nødt til at være mere innovativt i dets strategier og tilgange, eftersom dets betingelser og handlerum er mindre standardiserede og mere varierede. Indenfor den traditionelle diplomatiske institution eksisterer der en stærk isomorfisk drift – en tendens til at praksis ensrettes inden for en

## **OLIVER IVANOV**

Cand.scient.pol,  
Københavns Universitet,  
oiv@outlook.dk

## **KLARA MØLLER RASMUSSEN**

Stud.scient.pol,  
Københavns Universitet,  
klara.rasmussen@yahoo.com

## **MARIA STEINER**

Stud.scient.pol,  
Københavns Universitet,  
Master of Arts in Politics  
and International Relations,  
University of Aberdeen,  
mariasimonsen@outlook.dk

diplomatisk arena (DiMaggio og Powel, 1983). Dette har sin rod i, at klassiske diplomatiske aktører i en specifik lokal kontekst har ensrettede formelle forudsætninger, som det relaterer til handlerum. Disse forudsætninger opstår ved, at klassiske diplomater for at være mest effektive tilpasser sig de diplomatiske spilleregler, som gør sig gældende i den arena, de opererer i (Marcussen, 2020: 10). I kontrast hertil er paradiplomatiets betingelser varierede. For det første fordi de hverken har et fælles normativt udgangspunkt i Wienerkonventionen om diplomatiske relationer eller nødvendigvis har diplomatisk træning eller udenrigsministeriel støtte hjemmefra. For det andet er regioner handlerumsmæssigt underlagt andre magtdynamikker end traditionelle stater. En undersøgelse af det paradiplomatiske korps har derfor mulighed for, udover at kortlægge et hidtil uudforsket felt, at afdække et spænd af alternative diplomatiske strategier.

Konkret spørger vi hvordan det paradiplomatiske korps fungerer i København. Dette danner rammen for en induktiv grounded theory baseret undersøgelse og empirisk kortlægning af betingelserne og aktørerne i én specifik geografisk afgrænset arena. Gennem eliteinterviews med cheferne for fem paradiplomatiske repræsentationer beskriver vi, hvilke rammer København som arena skaber for det paradiplomatiske korps. Denne ramme påvirker de regionale diplomatiske repræsentanters handlemuligheder og specifikke operationelle betingelser, og derved indgår den i en forklaring af de ligheder og variationer, vi observerer i korpset som helhed. Overordnet finder vi, at der på grund af motiv- og handlerumsmæssige forskelle er stor variation i de paradiplomatiske aktørers muligheder for at agere. Strategisk betyder dette, at aktørerne ikke altid følger protokol, men også anvender ukonventionelle aktiviteter.

## Regioner: De oversete aktører i litteraturen

Den eksisterende akademiske litteratur om diplomati læner sig typisk op ad en klassisk definition, som foreskriver, at diplomatiet grundlæggende vedrører forhandlinger mellem suveræne stater (Nicolson, 1950: 15; Siracusa, 2013: 9-10). Denne opfattelse er cementeret i Wienerkonventionen om diplomatiske relationer (FN, 1961), som dikterer det klassiske diplomatiske spilleregler (Marcussen, 2020: 10). Det internationale samfund har dog siden forandret sig betydeligt i takt med øget globalisering og demokratisering af udenrigspolitikken. Udviklingen udfordrer det klassiske diplomatibegreb fra det forrige århundrede. En tidligere kontorchef i Udenrigsministeriet sætter en streg under dette, når han skriver, at det klassiske diplomatiske monopol på udenrigspolitikken er brudt (Pilegaard, 2013:19). Decentraliseringen af diplomatiet betyder, at et stigende antal af aktører adskilt fra Udenrigsministeriet engagerer sig i internationale anliggender. Diplomatiets siver ud af Udenrigsministeriet i mange retninger, og derfor ekskluderer det klassiske begreb en stor del af den reelle diplomatiske praksis (Marcussen, 2013: 9). En relevant analyse af diplomatisk aktivitet må derfor formulere et bredere diplomatibegreb, der tager højde for decentraliseringen ved at inkludere flere aktører (Wilson, 1989:

359). Og lige så vigtigt – at have øje for det paradiplomatiske lag, hvori disse aktører befinder sig (Alvarez, 2020).

I studiet af international politik har paradiplomati allerede etableret sig som et solidt begreb i den internationale forskning (Marcussen, 2018: 1; Nielsen, 2016). Begrebet favner den omfangsrige aktivitet, der foregår parallelt med staters diplomati (Acuto og Kosovac, 2021: 141). Dette dækker over de internationale aktiviteter, som subnationale aktører iværksætter for at fremme egne interesser (Cornago, 2010: 13). Studiet af diplomati kan således ses som en multilags-analyse, hvor det subnationale felt udgør et lag under det klassiske diplomati, med egne dynamikker og regelsæt (Hocking, 1993; Alger, 1990). Forskningsfeltet anerkender derfor byer, kommuner og regioner som vigtige aktører, der i stigende grad varetager opgaver, der tidligere typisk var forbeholdt det klassiske diplomati (Cooper et al., 2013).

Særligt regioner rundt i verden har i højere grad påtaget sig rollen som selvstændige, paradiplomatiske aktører på den internationale scene (Keating, 1998). Dette tilskyndes af, at regioner har en stigende økonomisk styrke og større grad af autonom varetagelse af regionale interesser. Aktualiseringen af denne tendens kan akkrediteres til udviklingen i markedsliberalisering, menneskerettigheder, decentralisering og teknologisering (Kincaid, 2003: 74, 94). Globaliseringen har således forsynet regioner med en større drivkraft til at søge international indflydelse, samtidig med at staten har fået sværere ved at begrænse regioners paradiplomatiske aktiviteter (Keating, 1999). Ikke mindst har europæiseringen geninstalleret regioners aktualitet og forstærket deres indflydelse gennem tættere integration i EU (Borras-Alomar et al., 1994; John 2000; Sodupe, 1999; Soldatos og Michelmann, 1992). Dette gælder blandt andet etableringen af det indre marked, Maastricht-traktaten, EU's Regionsudvalg samt oprettelsen af regional- og strukturfondene, et "Regionernes Europa" (Marcussen, 2018: 6). Regionernes øgede indflydelse giver anledning til nye former for nationalbevidsthed på regionalt niveau – altså en form for regionalisme (Keating, 1997) og dermed en higen efter at dyrke regionale interesser via paradiplomatiske repræsentationer i andre stater. I kraft af at Wienerkonventionen ikke begrænser eller dikterer regioners paradiplomatiske praksis, som den gør med suveræne stater, kan regioner tilpasse deres modus operandi i videre forstand. De opererer derfor ikke nødvendigvis efter protokol, som er de universelle forhold og nedskrevne regler, der er med til at definere den klassiske diplomatiske praksis som en særlig profession (Zilmer-Johns, 2020: 40). De særskilte operationsbetingelser skaber derfor et unikt paradiplomatisk miljø, som til trods for sin særlige natur griber ind i det traditionelle diplomati, hvorfor man som klassisk diplomat nødsages til at forholde sig til regioner som diplomatiske aktører.

Forskningen har indtil videre tilvejebragt en ganske god forståelse for årsagerne til paradiplomatiets landvinding på globalt plan (Keating, 1999; Soldatos, 1990; Archer og Morici, 1993), men man mangler en basal indsigt i, hvordan paradiplomati egentligt *fungerer* og udføres i praksis (Marcussen, 2018:

1). Dette gælder på et helt lavpraktisk niveau i forhold til, hvordan de indretter sig, samt hvilke motiver handlemuligheder og strategier de har. Med andre ord stirrer vi ned i et empirisk sort hul, som den eksisterende litteratur ikke kan udfylde. Den manglende viden på området er problematisk, da denne gruppe af diplomatiske aktører synes at få stigende relevans og indflydelse i international politik. Vi står derfor over for en stadig vigtigere udenrigspolitisk aktør uden egentligt at vide, hvad der driver dem, eller hvordan de opererer. Den internationale forskning giver os en idé om, hvad vi har med at gøre, men i en dansk kontekst er dette et uberørt forskningsfelt. Med afsæt i København som forskningsområde søger denne artikel derfor at træde de første spor i sneen ved at levere et bidrag til dette uafdækkede felt i forskningslitteraturen. Vi definerer det paradiplomatiske korps som aktører, der opfylder følgende betingelser: Ikke i FN-regi, er en anerkendt stat, har et defineret regionalt landterritorie, opererer diplomatisk og er fysisk til stede i værtslandet, arbejder internationalt for regioners interesser samt har et landeflag og en veldefineret befolkningsgruppe.



**Vi definerer det paradiplomatiske korps som aktører, der opfylder følgende betingelser: Ikke i FN-regi, er en anerkendt stat, har et defineret regionalt landterritorie, opererer diplomatisk og er fysisk til stede i værtslandet, arbejder internationalt for regioners interesser samt har et landeflag og en veldefineret befolkningsgruppe.**

### **Eksplorativ grounded theory-tilgang**

Vores metodiske indgangsvinkel til indsamlingen af data er baseret på en eksplorativ, induktiv grounded theory-tilgang (Charmaz og Belgrave, 2012). Artiklens analyse bygger på data og etnografiske observationer indsamlet ved eliteinterviews med repræsentationscheferne for henholdsvis Færøerne, Grønland, Taiwan, Palæstina og Catalonien i København. Specifikt bruger vi metoden "interview to-the-double" til at afdække praksis og implicite regler på området (Nicolini, 2009). Sideløbende med interviewene har vi indsamlet etnografiske observationer i relation til aktørernes væremåde, miljø og omgivelser (Wolcott, 2008; Van Maanen, 2011; Schatz, 2009).

Valget af disse specifikke aktører er baseret på et ønske om at indfange en bred variation i populationen for derved at opnå den højest mulige validitet. De udvalgte aktører repræsenterer ikke en udtømmende liste. Der eksisterer flere handelsrepræsentationer lig Cataloniens, for eksempelvis Flandern. Derudover kunne man have inddraget regioners konsulære afdelinger som for eksempel Kosovo. Endvidere eksisterer der to typer af regionale aktører, som ikke falder under artiklens definition. Dels officielle aktører som ikke formelt er udsendt af regionen de repræsenterer, eksempelvis diverse Kurdiske sammenslutninger. Dels aktører som dækker København med repræsentationer placeret i andre lande, eksempelvis Quebec fra London.

Figur 1: De interviewede paradiplomatiske aktører

Paradiplomatisk aktør	Interviewperson(er)
Taipei Representative Office in Denmark	Shyin-Jow-Lee og samtlige andre taiwanesiske udsendinge
Grønlands Repræsentation	Jens Heinrich
Færøernes Repræsentation	Jóannes Vitalis Hansen
Mission of Palestine – Denmark	Manuel Hassassian
Catalonia Trade and Investment Office in Copenhagen	Irmelin Ipsen

## Mød det paradiplomatiske korps

Med undtagelse af den catalanske repræsentation, der ligger i et kontorfælleskab blandt virksomheder, ligner det paradiplomatiske korps i høj grad traditionelle ambassader. Generelt fortæller repræsentationscheferne, at de har en ambition om at fremstå som klassiske ambassader. De har til huse på attraktive adresser centralt i København, som indrettes som ambassader. Grønland og Færøerne holder til i samme bygning på forskellige etager i det Nordatlantiske Hus. Her er den grønlandske repræsentation generøst udsmykket med blandt andet en udstoppet isbjørn, hvilket er med til at illustrere vigtigheden af grønlandsk kultur i repræsentationens arbejde. Hos den færøske repræsentation får man indtrykket af en professionel og stilbevidst aktør, hvor kaffen serveres i sølvkander med udsigt ud over Nyhavn. Træder man ind på den taiwanesiske eller palæstinensiske repræsentation, mødes man af store flag og billeder på væggen af centrale politiske figurer. Der er tydeligt tænkt over indretningen med de regionale udtryk, som er med til at promovere regionen overfor besøgende. Udvendigt er synligheden ikke altid lige stor, da Taiwan og Catalonien ikke har svajende flag opsat uden på bygningen, som både den palæstinensiske, færøske og grønlandske repræsentation har. Dog er deres organisatoriske opbygning i tråd med det klassiske diplomati. De større repræsentationer fra Taiwan og Palæstina har både en handels-, konsulær- og politisk afdeling. Grønland og Færøerne kan, grundet deres størrelse, ikke bryste sig af at have flere afdelinger med specialiserede medarbejdere, men forsøger at løfte samme opgaver. Når det kommer til public diplomacy, med alt hvad det indebærer af promovning gennem sociale medier og hjemmesider, agerer det paradiplomatiske korps også som traditionelle ambassader. Det kommer til udtryk ved deres online tilstedeværelse, hvor de har fokus på at dele diplomatiske aktiviteter. Hvad angår interviewpersonernes baggrund, ser vi en interessant variation ved den palæstinensiske repræsentationschef. Normalt vil en klassisk diplomat have gennemgået en diplomatuddannelse for derefter at blive udsendt af sit udenrigsministerium, der på bedste vis skal realisere regeringens forventninger. Til forskel herfra har den palæstinensiske ambassadør en usædvanlig profil som aktiv professor i statskundskab, politisk udpeget ambassadør og tidligere konfliktmægler mellem Palæstina og Israel.

## Motivet: Et ønske om regional selvstændighed

Bevæggrunden for det paradiplomatiske korps' fysiske tilstedeværelse i København skyldes, at de helt grundlæggende har et sæt af motiver, som de søger at realisere. Etableringen af et repræsentationskontor er ikke uden omkostninger. Sjældent afsættes denne mængde af ressourcer uden, at der er en klar målsætning om, hvad man ønsker at få igen for pengene. Dette afsnit fokuserer på aktørernes primære årsag for deres tilstedeværelse i København, som overordnet udgøres af politiske motiver. Det betyder dog ikke, at aktørerne hverken har økonomiske og kulturelle motiver, de vurderes blot til at være mindre vigtige sammenlignet med de politiske motiver.

➤ **Politiske motiver er således styrende for fire ud af fem aktører i det paradiplomatiske korps i København og indeholder et ønske om dansk anerkendelse af regional selvstændighed, øget indflydelse og større grad af autonomi**

I det indsamlede data ser vi, at politiske motiver er øverst-rangerende for især Palæstina, men også for Grønland, Færøerne og Taiwan, mens økonomiske motiver er ledende for Catalonien. Politiske motiver er således styrende for fire ud af fem aktører i det paradiplomatiske korps i København og indeholder et ønske om dansk anerkendelse af regional selvstændighed, øget indflydelse og større grad af autonomi. Det er relevant viden, fordi det gør os bedre i stand til at forstå det paradiplomatiske korps' motiver – hvad søger de at opnå? For det andet gør det os bedre i stand til at vide, hvordan vi skal forholde os til aktørerne, og hvorfor de handler som de gør.

Selvstændighedsmotivet er særdeles stærkt hos Palæstina, hvor det ultimative mål for ambassadøren er at få den danske regerings officielle anerkendelse af Palæstina som en selvstændig stat. Han giver udtryk for, at han udsendes til udfordrende lande. Det skal ifølge ham forstås som lande med en stærk zionistisk lobby og med en indflydelsesrig, konservativ politisk højrefløj. Disse ses som hindringer for det palæstinensiske mål om selvstændighed og gennemsyrrer hele den diplomatiske aktivitet. Komparativt set er der ligheder at spore hos den grønlandske repræsentant, som giver udtryk for, at Grønlands overordnede mål er selvstændighed. Det udspringer af et ønske om, at man fra grønlandsk side gerne vil klare sig selv i højere grad. Ikke nødvendigvis som en protest mod det dansk-grønlandske forhold, men i muligheden for at finde sin egen vej. Alligevel synes der at være modstridende interesser og holdninger til EU-området, fiskekvoter, reglerne vedrørende hvalfangst og Selvstyreløven, som ifølge repræsentanten ikke er realiseret i et stort nok omfang. Grønlands diplomatiske praksis går derfor i høj grad ud på at arbejde sig mod uafhængighed.

Selvstændighedstanken går igen hos Taiwan – dog mere subtilt. Opnåelsen af dansk anerkendelse til et selvstændigt Taiwan ses ikke som et nært forestående grundet det intime dansk-kinesiske forhold. Et forhold, som sætter Taiwan i

en prekær situation med begrænsede muligheder for at agere i København. Derfor italesættes primært ønsket om at opnå et bedre forhold til Danmark, som indebærer at blive behandlet på lige fod med andre officielle diplomater, hvilket langt fra er tilfældet i dag. Til forskel fra Taiwan, Grønland og Palæstina har Færøerne har ikke et udtalt ønske om decideret selvstændighed, men vi sporer i stedet et dominerende politisk motiv om større autonomi og øget indflydelse. Dette kommer til udtryk ved ønsket om at i højere grad at påvirke eller flytte på områder, som Udenrigsministeriet tager sig af, men hvor Færøerne har en rolle at spille. Det drejer sig om at få flere beføjelser, mere rum og mere synlighed. I relation til dette nævnes Grundloven, der nogle gange er en forhindring for disse målsætninger.

Undtagelsen i feltet af politiske motiver er Catalonien, der kun styrer efter et økonomisk motiv og udelukkende er optimeret efter at fremme regionens økonomi. Det handler om at hjælpe catalanske virksomheder ind på det danske marked, tiltrække investeringer til regionen og fremme innovation. Cataloniens fokus på handelsfremme skyldes, at det nu alene er et handelskontor, efter at den politiske afdeling blev lukket i kølvandet på den catalanske uafhængighedserklæring i 2017. Således demonstrerer Catalonien tilmed hvordan, en paradiplomatsk aktør i højere grad er nødsaget til at tilpasse sine motiver til både den lokale kontekst i København, men også til et nationalt pres fra hjemlandet.


For personer med kendskab til feltet er selvstændighedsmotivet hos det paradiplomatske korps næppe banebrydende. Ikke desto mindre bekræfter artiklens resultater, at regioners primære mål med paradiplomati er at opnå selvstændighed. Jagten efter at opnå status som en suveræn stat synes altså at udgøre et grundvilkår for disse aktører. Dette støttes af de etnografiske observationer i mødet med det paradiplomatske korps, hvor vi ser, at de i vid udstrækning forsøger at indrette sig på samme måde som klassiske ambassader. Alligevel kan korpset ikke udfri sig fra deres operationsbetingelser, som betinger deres handlemuligheder.

### **Korpsets handlerum: Formelt og uformelt betinget**

Betingelserne for de paradiplomatske aktørers handlerum bestemmes af relevante aktørers tilstedeværelse og interaktioner på flere niveauer. Overordnet står det klart, at der er en betydelig spredning i størrelsen og betingelserne bag de interviewede aktørers handlerum. Specifikt vis-a-vis det lokale niveau; betingelserne i Danmark, vis-a-vis det nationale niveau; betingelserne i relation til staten, som den paradiplomatske aktør opererer under og som en del af; og vis-a-vis det supranationale niveau; betingelser med rod i internationale ikke-statslige organisationer eksempelvis, FN, EU og WTO. Ofte kan én faktor have indflydelse på alle tre niveauer – eksempelvis i forhold til Taiwan skaber Kina effektivt begrænsninger, der opstår på alle tre niveauer – og derfor er handlerummet i høj grad betinget af interaktioner mellem niveauerne.

Altså kan begrænsninger på et niveau resultere i spillover-effekter på en aktørs handlerum på de andre niveauer.

Det lokale og nationale handlerum er overordnet set de mest udslagsgivende. Ud fra vores interviews står det klart, at det lokale handlerum bestemmes af faktorer, som opstår på tre separate plan: det formelle, det uformelle og det politiske. Det formelle plan beskriver, hvordan det lokale handlerum påvirkes af det formelle forhold til den lokale regering – i dette tilfælde den danske stat. Specifikt bestemmes en paradiplomatisk aktørs formelle handlerum af det danske udenrigsministerium. Herunder ligger i hvilken grad aktøren har de samme muligheder som traditionelle diplomatiske aktører. Dette konceptualiseres altså som graden af formalisering af forholdet mellem Danmark og den paradiplomatiske aktør, hvor diplomatisk akkreditering og optagelse på den diplomatiske liste skaber det størst mulige formelle handlerum. Palæstina, Grønland og Færøerne har i denne kontekst stort set tilsvarende formelt handlerum som traditionelle diplomatiske aktører, hvorimod hverken Catalonien eller Taiwan har noget formelt diplomatisk forhold til Danmark.

 **Palæstina, Grønland og Færøerne har i denne kontekst stort set tilsvarende formelt handlerum som traditionelle diplomatiske aktører, hvorimod hverken Catalonien eller Taiwan har noget formelt diplomatisk forhold til Danmark.**

Det uformelle plan beskriver, hvordan handlerummet ser ud i relation aktørernes mulighed for at operere udenfor formelle diplomatiske kanaler. Flere af interviewpersonerne noterede, at de sammenligneligt oplevede det københavnske miljø som havende en mere åben og direkte kultur og en større accept for uformelle tilgange udenom protokol, end andre steder de havde været udstationeret. Den færøske repræsentant kommenterede eksempelvis, at man i København og i Norden ”er lidt mere egalitære, vi er lidt mere ligetil og lidt mere direkte”, hvilket udvider det uformelle handlerum. Generelt ser vi, at i et liberalt demokratisk samfund som Danmark udvides paradiplomatiske aktørers handlerum, idet frihedsrettigheder som ytringsfrihed og pressefrihed i højere grad skaber frit spil for ukonventionelle aktørers udfoldelse. Der er dog forskel på, hvor gode de interviewede aktører er til at udnytte dette uformelle handlerum. Nogle gør aktivt brug af det, mens andre kun bruger de muligheder, der bliver åbnet i et begrænset omfang. Færøerne er i denne kontekst et eksempel på en særlig dygtig aktør.

Det politiske handlerum bestemmes af den eksisterende grad af sympati i lokalsamfundet for de paradiplomatiske aktørers specifikke mål og sager. I denne forbindelse er en paradiplomatisk aktørs mulighed for at forfølge strategier indenfor det uformelle handlerum og udvide deres formelle handlerum en funktion af deres brede popularitet og politiske manøvrerum. På den måde er det muligt for paradiplomatiske aktører at udvide deres handlerum gennem opbygningen af politisk støtte for deres sag. Eksempelvis er der i Danmark en



tværpartisk folketingsgruppe, der støtter Taiwan og en Taiwan-Danmark venskabsforening, hvilket udvider deres politisk betingede handlerum. På samme måde har den palæstinensiske repræsentation en lang række civilsamfundsorganisationer som en del af deres handlerumsskabende netværk eksempelvis Folkekirkens Nødhjælp.

Det nationale handlerum afhænger i høj grad af den paradiplomatiske aktørs status på to plan. Det nationale handlerum betinges grundlæggende af to parametre. For det første af omfanget af indflydelse den pågældende stat har i verdenssamfundet, som den paradiplomatiske aktør typisk er forankret i. Eksempelvis observerer vi her, at Kina har stor indflydelse på det lokale og supranationale handlerum på grund af deres status som økonomisk og politisk stormagt, hvilket betydeligt begrænser Taiwan. Modsætningsvist har Spanien og Israel mindre indflydelse på Danmark, hvilket udvider Catalonien og Palæstinas handlerum vis-a-vis det nationale plan. For det andet i relation til i hvor høj grad den overstatslige regering kan have indflydelse på selve hjemmestyret af den subnationale aktør. Taiwan og Palæstina er de facto stater og oplever derved et stort handlerum i at kunne fastlægge deres egen politiske linje uafhængigt af en overstatslig regering. Hjemmestyret er dog i begge tilfælde stadig underlagt en vis trussel om, at uønsket adfærd i yderste tilfælde kan føre til militære eller politiske indgreb. Situationen er anderledes for Catalonien, Grønland og Færøerne, som er direkte underlagt henholdsvis deres overstatslige regering. De er dog handlerumsmæssigt yderligere adskilt af graden af tilknytning, som de har til de overstatslige regeringer. Dette kan illustreres af, at Færøerne og Grønland reelt set er frie til at hjemtage de politikområder, de ønsker, og har en reel vej til uafhængighed, skulle de efterstræbe det. I kontrast hertil eksisterer Catalonien, hvis klare ønsker om selvstændighed bremses af Spanien.

Overordnet set er der altså en bred grad af variation i handlerummene, de paradiplomatiske aktører opererer indenfor. Hvor nogle aktører har et manøvrerum lig statslige diplomatiske aktører, har andre et væsentligt indskrænket handlerum.

### Korpsets strategier: Aktivisme og klassisk diplomati

Strategier udtrykker den fremgangsmåde, der under de givne handlemuligheder leder den paradiplomatiske aktør tættere på realiseringen af sine motiver. Det dækker over, hvad det paradiplomatiske korps helt konkret gør, og ikke hvad de har af nedfældede langsigtede strategier. Strategier forstås derfor som aktørenes diplomatiske aktivitet. Det følgende afsnit behandler udelukkende politiske strategier, hvorfor Catalonien ikke omtales, eftersom de udelukkende er et handelskontor med konventionelle handelsstrategier.

På trods af at det paradiplomatiske korps på en række parametre forsøger at efterligne traditionelle diplomatiske aktører, holder de sig ikke udelukkende til klassiske strategier. De eksperimentelle strategier kommer eksempelvis til udtryk ved den palæstinensiske repræsentationschef, der hyppigt planlægger

og leder demonstrationer i København. Han italesætter sig selv som en oprører, der anvender ukonventionelle metoder sammenlignet med andre ambassadører. Han udtrykker, at han er villig til at gøre hvad som helst, der skal til. Indtil videre er dette blevet til 10 demonstrationer, hvor han mobiliserer det palæstinensiske diaspora for at øge opmærksomheden på selvstændighedsmotivet. Denne aktivistiske selvopfattelse giver anledning til, at repræsentanten bevidst afviger fra protokol i de tilfælde, hvor han møder modstand gennem officielle kanaler. Dette på trods af at Palæstina er på den diplomatiske liste, og det derfor forventes, at de indordner sig diplomatiets spilleregler. Anvendelsen af ukonventionelle strategier udelukker dog ikke brugen af klassiske strategier, hvor det er til gavn for missionen. Det gælder blandt andet afsøgning af indflydelse gennem møder med ministre og lobbister, samt politikere i Folketinget med politikere der sympatiserer med Palæstina.

➤ **Om end Taiwan ihærdigt forsøger at etablere en dialog med Udenrigsministeriet, hæmmes dette af et tæt dansk-kinesiske samarbejde. Derfor må Taiwan mere af nød end af privilegie basere deres strategi på en gruppe af pro-taiwanesiske folketingspolitikere**

Hvor de ukonventionelle strategier hos Palæstina er et udtryk for en privilegeret tilføjelse til en allerede bred vifte af muligheder, forholder det sig omvendt for Taiwan. Den taiwanesiske repræsentations særdeles indskrænkede handlerum bevirker, at deres brug af konventionelle strategier synes at have en lille effekt. Om end Taiwan ihærdigt forsøger at etablere en dialog med Udenrigsministeriet, hæmmes dette af et tæt dansk-kinesiske samarbejde. Derfor må Taiwan mere af nød end af privilegie basere deres strategi på en gruppe af pro-taiwanesiske folketingspolitikere. Denne Taiwanesiske venskabsgruppe er en helt essentiel del af Taiwans strategi uden om Udenrigsministeriet. Gruppen tilbyder sig både som et værdifuldt netværk, men yder også støtte i forhold til Taiwanesiske interessepunkter. Det kan eksempelvis være Taiwans bestræbelser på medlemskab af WHO, som gruppen har været behjælpelige med at mobilisere dansk støtte til. Taiwan er derfor afhængig af det ukonventionelle samarbejde med venskabsgruppen.

Anderledes forholder det sig for Grønland og Færøerne, der i kraft af rigsfællesskabet, automatisk har et tæt samarbejde med den danske regering. Det giver adgang til en gunstig dialog med centraladministrationen og langt bedre betingelser for at føre en klassisk diplomatisk strategi. Derfor ser vi ikke, at disse aktører, i kraft af deres store handlerum, har behov for at iværksætte ukonventionelle strategier. De føler sig i officielle sammenhænge opfattet på lige fod med andre diplomater på trods af den manglende akkreditering. Således socialiseres de ind i diplomatiske kredse med adgang til eksklusive netværk. Den klassiske strategi er til stor nytte for særligt den færøske repræsentant, der er proaktiv og udadvendt. Han holder jævnligt møder med an-

dre ambassadører og drøfter interesseområder som eksempelvis Arktis. Det formaliserede netværk giver Færøerne tætte kontakter til nationer som USA, Holland og Finland. Hertil oplever både Grønland og Færøerne indflydelse i Udenrigsministeriets strategiske gruppe, der skal skabe overblik over Danmarks udenrigspolitik på Arktis-området frem til 2035. Herigennem får de en direkte indflydelseskanal til højpolitiske emner, hvilket styrker deres incitament til at følge en klassisk fremgangsmåde.

Hertil ser vi en variation i, hvor strukturerede aktørerne er i deres strategier. I det traditionelle diplomati overlades sjældent noget til tilfældighederne. Det betyder, at begivenheder forberedes og planlægges ned i mindste detalje. Der er med andre ord lille rum for improvisering. Dette er ikke tilfældet for alle i det paradiplomatisk korps. Den palæstinensiske repræsentant benytter sig i høj grad af improvisering. Når han går på scenen og skal tale foran et stort publikum, følger han aldrig en tale, men er spontan i sin tilgang. En lignende, ustruktureret tilgang ses hos Taiwan, hvor nye samarbejdspartnere afsøges mere på tilfældighedens præmisser end en egentligt målrettet indsats. Det kan eksempelvis være gennem taiwanesisk deltagelse i et seminar, hvor så repræsentanterne initierer dialog med tilstedeværende personer.

Selvom at man måtte forvente konvergerende strategier i et afgrænset miljø som København, er dette ikke tilfældet for det paradiplomatisk korps. Dette på trods af at korpset overordnet deler et selvstændighedsmotiv. I denne sammenhæng bliver handlerummet derfor afgørende, da det betinger, hvilke strategier der kan iværksættes og med hvilken effekt. Palæstina supplerer en klassisk tilgang med ukonventionelle strategier for forøget effekt, mens Taiwan anvender ukonventionelle strategier af nød. Færøerne og Grønland holder sig til konventionelle strategier.

### Det paradiplomatisk korps – et vigtigt nyt lag

Det paradiplomatisk korps i København ligner på mange punkter det traditionelle diplomatiske korps, men på nogle parametre ser vi dog betydelige variationer. Overordnet set er repræsentationerne drevet af ønsket om at fremstå som klassiske ambassader. Dette er dog ikke altid muligt eller hensigtsmæssigt, eftersom deres motiv- og handlerumsmæssige udgangspunkter er anderledes. Det er i høj grad disse eksistensgrundlag, som resulterer i en mindre grad af isomorfi hos det paradiplomatisk korps. Derfor finder vi, at jo mere aktørernes handlerum og motivmæssige betingelser varierer, jo mindre vil de ligne det traditionelle diplomati.

Den primære årsag til de paradiplomatisk aktørers tilstedeværelse i København er forfølgelsen af politiske motiver. Specifikt i forhold til at opnå dansk anerkendelse, selvstændighed, øget indflydelse og større grad af autonomi. Dette står i kontrast til konventionelle diplomatiske aktører, som ofte har et bredere og mere varieret spektrum af motiver. Den største afvigelse fra de traditionelle diplomatiske aktører finder vi dog i relation til handlerummet. Et område, hvor der også er en høj grad af variation mellem de paradiplomatisk

aktører. Specifikt observerer vi, at Grønland, Færøerne og Palæstina har et stort formelt lokalt handlerum, hvilket står i kontrast til Taiwan, hvis lokale handlerum er yderst indskrænket. Uformelt har samtlige aktører et relativt stort lokalt handlerum. Det veksler dog i høj grad, hvor meget og hvor gode de er til at benytte det. Palæstina, Grønland og Færøerne har alle relativt store nationale handlerum. De udfordringer de møder på dette niveau er kun af mindre betydning. Modsætningsvist er Taiwan og Catalonien yderst begrænsede i deres nationale handlerum, henholdsvis fordi Spanien har kapaciteten til at begrænse Catalonien, og da Kina har kapaciteten til at udøve indflydelse på Taiwans lokale handlerum i København.

Forskelle hos aktørerne i motiver og handlerum udmunder i visse strategiske forskelligheder fra det traditionelle diplomati. Generelt benytter samtlige aktører konventionelle diplomatiske strategier. Vi ser dog også en tendens til anvendelsen af ukonventionelle tilgange. Det er dog forskelligt, i hvor stort omfang aktørerne gør brug af mulighederne, dette præsenterer. Overraskende er det ikke nødvendigvis de aktører, der er mest begrænsede i deres handlerum, som i højest grad benytter eksperimentelle tilgange. Dog står det klart, at på punkter, hvor de står overfor handlerumsmæssige restriktioner, alle har muligheden for at benytte alternative strategier for at omgå disse. På baggrund af undersøgelsen står det klart, at det paradiplomatiske korps er en vigtig enhed som ikke umiddelbart bør overses, når man taler om det samlede diplomatiske korps i København.

Desuden danner artiklen grundlag for nye forskningstemaer, som kunne være relevante at stille skarpt på for indenfor diplomatiets som forskningsfelt. Dette studie har kun trådt de spæde skridt i et nyt forskningsfelt og derfor ikke udtømt den mulige viden, der er at finde på dette område. Det kræver en mere dybdegående undersøgelse baseret på en bredere vidensindsamling. I denne forbindelse kunne det være interessant at afdække, hvorvidt de kortlagte tendenser også findes i andre forskningsområder end København. Eksempelvis mangler der fortsat en dybere klarlægning af de interaktive dynamikker mellem den overstatslige regering og de paradiplomatiske aktører og mellem de lokale regeringer og de paradiplomatiske aktører, samt en dybere klarlægning af baggrunden for aktørernes forskellige strategiske valg. Ydermere har denne artikel, ved kun at fokusere på "officielle" paradiplomatiske aktører, udelukket en række mere uformelle aktører med endnu højere grad af indskrænket handlerum som i et bredere studie også kunne være interessante at afdække.

## Litteratur

- Acuto, Michele og Anna Kosovac (2021), "City Diplomacy: Another Generational Shift?", *Diplomatica*, 3(1): 137-46.
- Alger, Chadwick F. (1990), "The World Relations of Cities: Closing the Gap between Social Science Paradigms and Everyday Human Experience", *International Studies Quarterly*, 34(4): 493-518.
- Alvarez, Mariano (2020), "The Rise of Paradiplomacy in International Relations", <https://www.e-ir.info/2020/03/17/the-rise-of-paradiplomacy-in-international-relations/#:~:text=The%20study%20of%20foreign%20affairs,the%20analytical%20points%20of%20view>.
- Archer, Kevin og Peter Morici (1993), "State Export Promotion Policies", i Douglas Brown og Earl Frey, red., *States and Provinces in International Economy*, Berkley: Institute of Governmental Studies Press, pp. 185-200.
- Bjola, Corneliu og Markus Kornprobst (2018), *Understanding International Diplomacy*, Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Borras-Alomar, Susana, Thomas Christiansen og Andres Rodriguez-Poze (1994), "Towards a 'Europe of the Regions': Visions and Reality from a Critical Perspective", *Regional Politics and Policy*, 4(2): 1-27.
- Charmaz, Kathy og Linda L. Belgrave (2012), "Qualitative Interviewing and Grounded Theory" i James F. Gubrium et. al., red., *The SAGE Handbook of Interview Research: The Complexity of the Craft*, Newcastle upon Tyne: Sage, pp. 347-66.
- Cooper, Andrew F., Jorge Heine og Ramesh Thakur (2013), "Introduction: The Challenges of 21st-Century Diplomacy" i Andrew F. Cooper, Jorge Heine og Ramesh Thakur, red., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-34.
- Cornago, Noé (2010), "On the Normalization of Sub-State Diplomacy", *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1): 11-36.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983), "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48(1): 147-60.
- FN (1961), *Vienna Convention on Diplomatic Relations*.
- Hocking, Brian (1993), *Localizing Foreign Policy*, London: Palgrave Macmillan.
- John, Peter (2000), "The Europeanisation of Sub-national Governance", *Urban Studies*, 37(5-6): 877-94.
- Keating, Michael (1997), "Stateless Nation Building. Quebec, Catalonia and Scotland in the Changing State System", *Nations and Nationalism*, 3(4): 689-717.
- Keating, Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Edward: Elgar Publishing.
- Keating, Michael (1999), "Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies", *Regional & Federal Studies*, 9(1): 1-16.
- Kincaid, John (2003), "Foreign Relations of Sub-national Units" i Raul Blindenberger og Arnold Koller, red., *Federalism in a Changing World - Learning from Each Other*, Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 74-96.
- Maanen, John V. (2011), "Ethnography as Work: Some Rules of Engagement", *Journal of Management Studies*, 48(1): 218-34.
- Marcussen, Martin (2013), "Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomati opstår", *Samfundsøkonomen*, 2(1): 5-11.
- Marcussen, Martin (2018), "Bydiplomati", *Økonomi og Politik*, 91(3): 3-15.
- Marcussen, Martin (2018), "Redaktionelt forord", *Økonomi & Politik*, 91(3): 1-2.
- Marcussen, Martin (2020), "Udenrigsministeriet anno 2020", *Økonomi og Politik*, #1/2020, 6-20.
- Nicolini, Davide (2009), "Articulating Practice through the Interview to the Double", *Management Learning*, 40(2): 195-212.
- Nicolson, Harold (1950), *Diplomacy*, London: Oxford University Press.
- Nielsen, Anne B. (2016), "Diplomati i en urban tidsalder", *Økonomi & Politik*, 89(4): 94-9.
- Pilegaard, Jess (2013), "Udenrigspolitikken er død - længe leve diplomatiet!", *Økonomi & Politik*, 86(2): 19-33.
- Schatz, Edward (2009), "Ethnographic Immersion and the Study of Politics" i Edward Schatz, red., *Political Ethnography: What Immersion Contributes to the Study of Power*, Chicago: Chicago University Press, pp. 1-23.
- Siracusa, Joseph M. (2013), *Diplomacy: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Sodupe, Kepa (1999), "The European Union and Interregional Cooperation", *Regional and Federal Studies*, 9(1): 58-81.
- Soldatos, Panayotis (1990), "An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign Policy Actors" i Hans Michelmann og Panayotis Soldatos, red., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford: Oxford University Press, pp. 34-53.
- Soldatos, Panayotis og Hans Michelmann (1992), "Subnational Units' Paradiplomacy in the Context of European Integration", *Journal of European Integration*, 15(2-3): 129-34.
- Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books Inc.
- Wolcott, Harry F. (2008), *Ethnography: A Way of Seeing*, Walnut Creek: AltaMira Press.
- Zilmer-Johns, Michael (2020), "Protokol og etikette: Vigtige værktøjer for danske diplomater gennem 250 år. Er de stadig relevante i det 21. århundrede?" *Økonomi & Politik*, 93(1): 39-46.