

Skotlands internationale relationer i forandring: Skotsk repræsentation i København

Tema 2: Paradiplomati

Skotland etablerer i 2022 en international repræsentation i København, men spørgsmålet er, hvad der kan forventes af den. Gennem interviews med skotske repræsentanter har vi undersøgt, hvordan Skotland er repræsenteret som en subnational aktør qua deres internationale repræsentationer. Vi benytter denne viden til at fremsætte kvalificerede forventninger til den kommende repræsentation i København. På baggrund af vores data har vi udarbejdet

en model kaldet "The Scottish model of efficient paradiplomacy", der skitserer de elementer, vi finder karakteristisk for skotsk paradiplomati. I fremtiden vil der være både en britisk- og skotsk repræsentation i København. Hertil anbefaler vi, at Danmark engagerer sig diplomatisk med begge disse repræsentationer og dermed undlader at tage stilling til deres komplekse indbyrdes forhold.

En nation i udvikling

Skotland agerer, under Storbritannien, som en subnational aktør. Tidligere havde nationale regeringer monopol på internationale anliggender, men i løbet af de sidste 50 år har subnationale regeringer fået en mere fremtrædende rolle internationalt (Schiavon, 2018: 6). En udvikling som Skotland gradvist er blevet en del af, siden det skotske parlament blev oprettet i 1998. I den forbindelse blev en række politikområder hjemtaget til Skotland (GOV UK, 2019). Skotland har en vision om at søge indflydelse på den internationale arena, hvilket sker gennem de skotske repræsentationer, der er placeret på otte internationale lokationer. Internationale relationer og udenrigspolitiske anliggender er dog fortsat reserveret til den britiske regering (GOV UK, 2019; Gethins, 2021: 66). De skotske repræsentationer er derfor gentagne gange blevet beskyldt for at være "skyggeambassader", der de facto skaber et ambassadenetværk med udenrigspolitiske ambitioner (The Courier, 2021). Netværket bliver udvidet i 2022, hvor der åbnes en repræsentation i København (The Scottish Sun, 2021).

»» Storbritanniens udenrigspolitik fastlægges af den britiske regering, hvorfor Skotlands internationale arbejde befinder sig i et krydsfelt mellem et stigende internationalt engagement og manglende beføjelser til at føre udenrigspolitik

Storbritanniens udenrigspolitik fastlægges af den britiske regering, hvorfor Skotlands internationale arbejde befinder sig i et krydsfelt mellem et stigende internationalt engagement og manglende beføjelser til at føre udenrigspoli-

**NANNA SOPHIE BLAABJERG
HERMANSEN**

Stud.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
n.blaabjerg@hotmail.com

LOUISE GRINDSTED HANSEN

Stud.scient.pol.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
kxz717@alumni.ku.dk

tik. Dette spændingsfelt belyser vores artikel ved at bidrage med viden om de skotske repræsentationers handlemuligheder og strategier.

Vores forventning er, at denne forståelse og viden om Skotlands internationale engagement kan give os et indblik i, hvordan den kommende skotske repræsentation i København kan tænkes at fungere. Den skotske førsteminister, Nicola Sturgeon, har ydermere udtalt, at der ønskes en uafhængighedsafstemning inden udgangen af 2023 (Bloomberg, 2021). Det er derfor særligt aktuelt, at man fra dansk side tilegner sig viden omkring, hvordan der arbejdes på de eksisterende repræsentationer. Det kan bruges til at forudse, ikke bare hvad der kan forventes af den kommende repræsentation, men også hvad der kan forventes af en eventuel selvstændig skotsk ambassade i København.

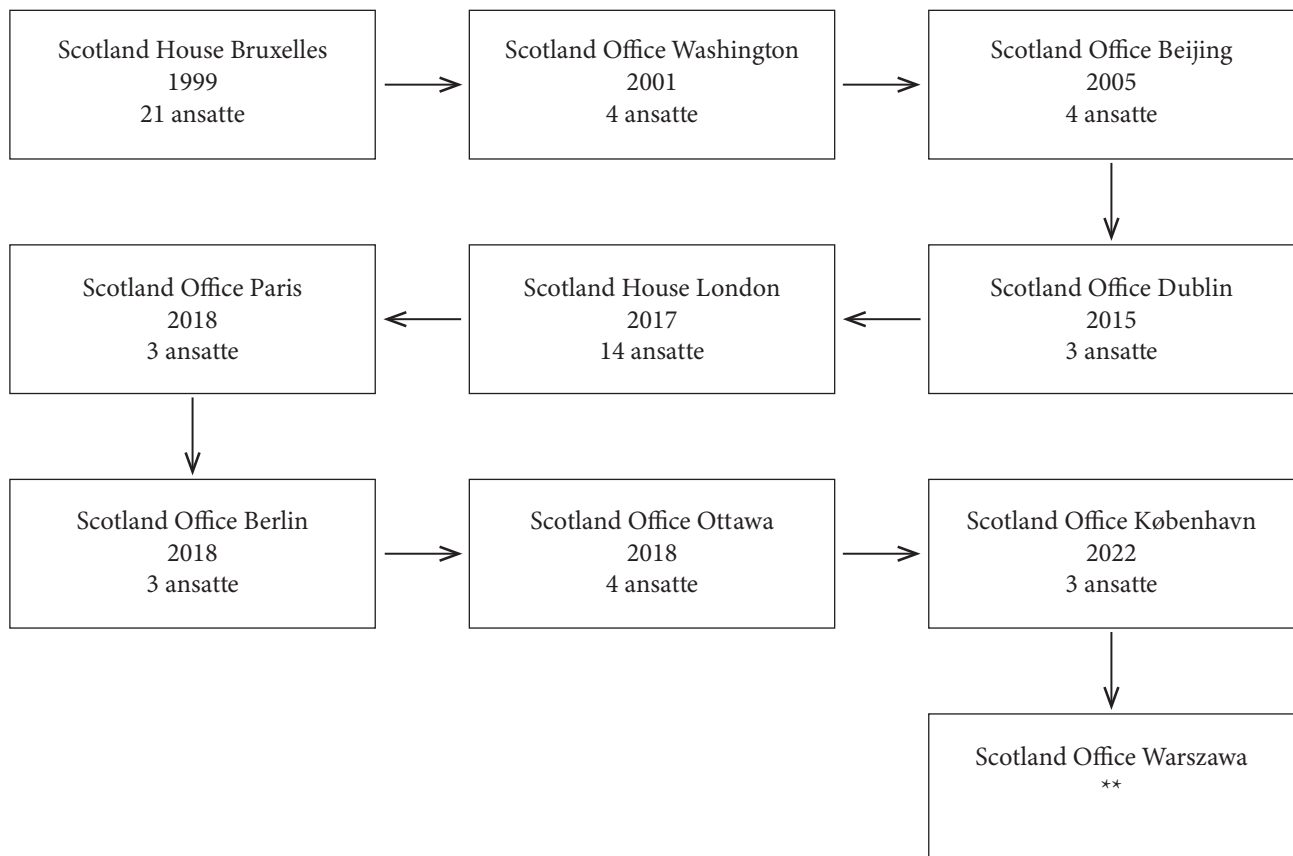
De juridiske rammer og etableringen af det skotske parlament

Skotland havde et selvstændigt parlament indtil en afstemning i 1707, hvor det skotske og engelske parlament forenes til et fælles britisk parlament i Westminster, London (Historic UK). Som følge af stigende selvstændighedstrang afholdes der i 1997 til en folkeafstemning om genetableringen af et skotsk parlament (The Scottish Parliament), og dette fører i 1998 til oprettelsen af *The Scotland Act*, der giver beføjelser til den skotske regering og ministre, hvorfor Skotland i 1999 igen kan afholde parlamentsvalg (GOV.UK, 2019). Juridisk betyder *The Scotland Act*, at en række områder hjemtages, som skotske myndigheder forvalter, udvikler lovgivning for og har økonomisk ansvar for, men øvrige områder er fortsat reserveret til Westminster. De hjemtagede beføjelser er blandt andet sundhed, uddannelse, miljø, turisme og økonomisk udvikling. De såkaldt reserverede anliggender dækker derimod over områder som udenrigsanliggender, forsvar og international udvikling (ibid.).

Skotlands internationale repræsentationsstruktur

Skotland har otte internationale repræsentationer, der har til formål at fremme Skotlands internationale profil, interesser og relationer (The Scottish Government et al.). Repræsentationerne er placeret i Bruxelles, Berlin, Paris, Dublin, London, Washington, Ottawa og Beijing. London og Bruxelles er Skotlandhuse, mens de resterende er Skotlandkontorer (The Scottish Government; figur 1). Skotlandhuse er uafhængige og autonome lokationer, der udelukkende drives af den skotske administration, mens Skotlandkontorer er placeret på de britiske ambassader, hvor den skotske administration lejer sig ind. Der åbner en repræsentation i København i 2022, og det er allerede planlagt at åbne i Warszawa, Polen inden for de næste par år (The Scottish Parliament, 2021). Udviklingen i repræsentationsstrukturen illustreres i figur 1.

Figur 1: Tidslinje over etablering af de skotske repræsentationer



*Der rekrutteres i øjeblikket yderligere syv ansatte til repræsentationen.

** Aftalen om repræsentationen er lavet, men tidshorisonten er ikke fastlagt.

Skotsk paradiplomati

Skotland er en såkaldt subnational aktør, det vil sige en territorial og administrativ autoritet, under den centrale regering (Kuznetsov, 2015: 22). Da Skotland ikke er en selvstændig stat, karakteriserer vi deres internationale arbejde som værende paradiplomati, der udfolder sig parallelt med det britiske udenrigsministeriums diplomatiske arbejde (Schiavon, 2018: 6). Paradiplomati i denne artikels kontekst udføres af subnationale aktører, der henvender sig til andre stater og internationale organisationer for at opnå økonomiske, kulturelle og politiske fordele (Kuznetsov, 2015: 30-1). Disse fordele er ligeledes årsagen til, at subnationale aktører som Skotland agerer internationalt (Keating, 1999: 3-4). På den internationale arena har Skotland forskellige handlemuligheder og strategier, der kan bruges til at opnå disse fordele.

➤➤ Da Skotland ikke er en selvstændig stat, karakteriserer vi deres internationale arbejde som værende paradiplomati, der udfolder sig parallelt med det britiske udenrigsministeriums diplomatiske arbejde

Den internationale arena kan være kompleks at interagere i, og der kan opstå gnidninger mellem stater og subnationale aktører, ofte fordi stater ønsker at bibeholde monopol på international repræsentation. Subnationale aktører kan dog bruge internationalt arbejde – diplomati – som en måde, hvorpå de kan omgå statslig kontrol og dermed opnå større frihedsgrader. Det kan ske ved at skabe personlige netværk, der løbende kan udvikle sig. Det har staten svært ved at kontrollere, da relationerne typisk er baserede på uformel og mundtlig kommunikation. På den måde har subnationale aktører mulighed for at øge deres autonomi (Keating, 1999: 10). De juridiske rammer som subnationale aktører agerer under betyder også, at de anvendte strategier ofte er målrettede og opportunistiske. Strategierne påvirkes også af, at stater ofte er meget opmærksomme på de subnationale aktørers ageren, hvorfor de er villige til at gå langt for at kontrollere dem (ibid.: 11).

Soft power og udenrigspolitiske ideer

Soft power kan være et centralt redskab til at søge indflydelse. Der sker typisk via et lands kultur, politiske værdier og udenrigspolitik. De værdier, der afspejles i en regerings indenrigspolitik og udtrykkes gennem deres ageren i internationale institutioner, kan have en stærk afsmittende effekt på andres præferencer. Det er kernen i den bløde magt (Nye, 2004: 11-14). Ud af den italesatte og gennemførte udenrigspolitik kan man aflæse en udenrigspolitisk aktørs verdensbilleder, principielle overbevisninger og kausale overbevisninger (Keohane og Goldstein, 1993: 5). *Verdensbilleder* er tæt forbundet med de skotske repræsentanters opfattelse af deres identitet. Det betyder også, at vi vil forvente, at disse verdensbilleder fremkalder stærke følelser og loyalitet i den udenrigspolitiske praksis. *Principielle overbevisninger* er bindeleddet mellem verdensbilleder og politiske løsninger, da de oversætter fundamentale overbevisninger til vejledning for individets handlen. Vi forventer således, at de skotske paradiplomater oversætter elementer af deres identitet til konkret politik og begrundet deres politik med reference til deres selvforståelse. *De kausale overbevisninger* fremgår af skotternes strategiudvikling og dermed deres konkrete planer for at opnå deres målsætninger med deres paradiplomatiske praksis. Samlet set er det vores forventning, at paradiplomaternes identitet og overbevisning har stor betydning for, hvorvidt repræsentationerne opnår sine mål.

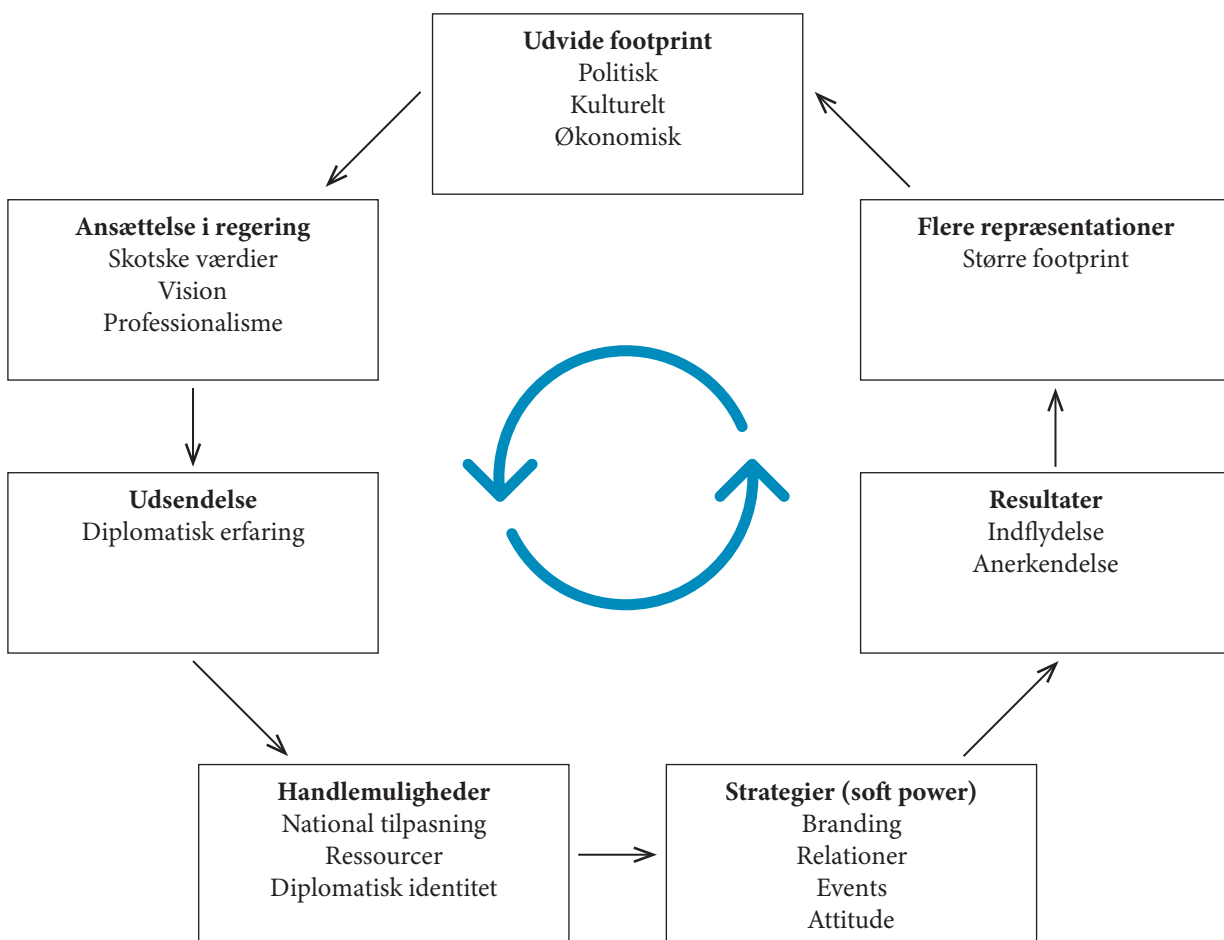
Vi har i løbet af efteråret 2021 foretaget en række interviews med skotske repræsentanter fra de internationale repræsentationer samt øvrige personer med stor viden om Skotlands internationale arbejde. Konkret har vi talt med skotske paradiplomater i henholdsvis London, Dublin, Beijing og Washington. Dermed er skotsk paradiplomati på tre kontinenter inkluderet i undersøgelsen. Formålet har været at undersøge paradiplomaternes handlemuligheder og anvendte strategier i deres repræsentation af Skotland internationalt. Udover repræsentanterne har vi talt med tidligere europaparlamentariker for Det Skotske Nationalparti og forfatter, Stephen Gethins, leder af den Nordiske og Arktiske Enhed, Francesco Bertoldi, og tidligere minister for International

Udvikling og Europa, Alasdair Allan. Formålet med disse supplerende interviews har været at få større indsigt i de politiske bevæggrunde for åbningen af de diplomatiske repræsentationer.

The Scottish model of efficient paradiplomacy

I vores interviewpersoners fortællinger tegnede der sig nogle gentagne mønstre og kendetegn i henhold til årsagerne til Skotlands internationale tilstedeværelse, deres paradiplomatiske handlemuligheder samt de strategier, som skotterne gør brug af på deres internationale repræsentationer. På baggrund af vores interviewpersoners fortællinger har vi udarbejdet en model kaldet "The Scottish model of efficient paradiplomacy", der skitserer de elementer, som vi mener karakteriserer skotsk paradiplomati.

Figur 2: The Scottish model of efficient paradiplomacy



Note: Modellen starter ved boksen "udvide footprint". Pilene i midten skal indikere, at modellen er en proces, der løbende gentager sig.

Skotlands footprint: indflydelse og anerkendelse på den internationale arena

Samtlige skotske repræsentanter, vi interviewede, italesatte en klar ambition om at søge indflydelse og anerkendelse på den internationale arena, hvilket

blev omtalt som Skotlands footprint. En af de skotske repræsentanter udtalte endda, at det er en helt fundamental del af, hvad en regering bør gøre, og at Skotlands internationale arbejde medvirker til at skabe global interesse for den skotske identitet. Udvidelsen af Skotlands footprint politisk, kulturelt og økonomisk blev omtalt som værende en stor del af årsagen til, at Skotland åbner flere internationale repræsentationer. Det kom til udtryk, at det økonomiske perspektiv er hovedårsagen til Skotlands internationale engagement, hvorved de politiske og kulturelle aspekter kan føres tilbage til de økonomiske. Særligt ønsker Skotland at tiltrække investeringer og skabe markeder for skotske virksomheder. Endvidere ses der et klart ønske om at promovere Skotland som en turistattraktion. Én af repræsentanterne omtalte vigtigheden af de internationale repræsentationer for landets økonomi samt, hvorledes disse medvirker til at gøre Skotland til en attraktiv destination:

”Det er vigtigt for vores økonomi, fordi vi tiltrækker investeringer og viden, som vi kan bruge indenrigs. Det er vigtigt for vores turisme, fordi det øger bevidstheden om Skotland, og vi gør det mere interessant som en destination” (oversat af forfattere).

I vores interviews blev dette ligeledes omtalt som værende et kulturelt aspekt af Skotlands internationale engagement. I den forbindelse ønsker Skotland at indgå uddannelsesmæssige relationer via udveksling og oprette samarbejde med lande, som kan påvirke Skotlands egen kulturelle udvikling samt sikre, at landets uddannelsesinstitutioner forbliver internationale. Derudover fremstår det som et stort ønske for skotterne at have en ansvarlig og positiv indvirkning på verdenen, hvorfor de søger at inspirere og hjælpe andre lande med grønne løsninger. Da dialogen under vores interviews faldt på de politiske aspekter af arbejdet på de internationale repræsentationer, sås der en tydelig tilbageholdenhed hos interviewpersonerne. Dette tilfalder vi de begrænsninger, der følger af The Scotland Act. Ikke desto mindre blev det fortalt, at repræsentationerne er placeret steder, hvor Skotland har en række statslige og politiske interesser. Imidlertid udtalte en af vores interviewpersoner, at man på nuværende tidspunkt er forsigtige med ikke at blive anklaget for at anvende repræsentationerne til et politisk formål. Interessant beskrev en af interviewpersonerne ligeledes, at det politiske mål er et selvstændigt Skotland, der er medlem af EU. Dette indikerer, at repræsentationerne er et udtryk for en måde, hvorpå Skotland tilegner sig erfaring med internationalt arbejde, der kan bruges i tilfælde af selvstændighed. Essentielt for arbejdet, på de skotske repræsentationer, påpeges endvidere skotternes syn på sig selv som værende anderledes og ikke mindst som et land, der er og kan noget mere end blot det at være en del af Storbritannien. Med skotternes særegne identitet ønsker de altså at få indflydelse og opnå anerkendelse som værende mere end blot en subnational aktør.



Essentielt for arbejdet på de skotske repræsentationer påpeges endvidere skotternes syn på sig selv som værende anderledes og ikke mindst som et land, der er og kan noget mere end blot det at være en del af Storbritannien

Skotlands paradiplomatiske handlemuligheder

En skotsk repræsentant udtalte, at Skotland er nødt til at maksimere de muligheder, der er for at agere internationalt som subnational aktør. I den forbindelse blev der lagt vægt på, at Skotland på betydelig vis kan promovere deres hjemtagne områder internationalt og at ”repræsentere ens land diplomatisk ikke er det samme som at udøve udenrigspolitik” (oversat af forfatteren). Den centrale statsregering, i dette tilfælde den britiske, kan dog være tilbøjelig til at se det som en trussel mod sin egen diplomatiske position, når den skotske regering interagerer med andre stater. Dette kan formodes at kunne skabe en vis grad af gnidninger regeringerne imellem, hvilket også berøres af flere af de personer, som vi har talt med. En af repræsentanterne udtalte, at forholdet mellem den skotske og britiske regering til tider er komplekst. Repræsentanterne var villige til at tale om uoverensstemmelser imellem regeringerne, men pointerer samtidig, at samarbejdet mellem den skotske og britiske regering er velfungerende. Som det kan ses i tidslinjen i figur 1, åbnede den første repræsentation i Bruxelles i 1999, men det skotske parlament har kun eksisteret siden 1998, hvorved internationale repræsentationer altid har været en prioritering for den skotske regering. Særligt inden for de senere år er antallet af repræsentationer steget markant. Det er et udtryk for, at Skotland har formået, under de konstitutionelle rammer, at arbejde internationalt på en efficient måde, der udvider deres footprint, hvorfor vores skotske model betegnes som efficient paradiplomati.

Samtlige repræsentanter italesatte Skotlands ressourcemæssige begrænsninger i arbejdet med at promovere Skotland og udvide dets footprint, hvorved ekspansionen af flere kontorer afhænger af de økonomiske midler. En skotsk repræsentant nævnte også, at ”hvis vi lige pludselig havde mange flere penge til rådighed, ville vi helt sikkert åbne en del flere kontorer” (oversat af forfatteren). Da Skotland agerer som subnational aktør italesætter de skotske repræsentanter, at det også er vigtigt, at det tydeliggøres, hvordan det internationale arbejde skaber værdi for Skotland. Det skyldes, at der ikke altid er politisk accept af, at Skotland udvider dets internationale footprint, hvorved midlerne skal anvendes efficient. Dette gøres ved at placere repræsentationerne på strategisk udvalgte lokationer, hvor indsatsen kan maksimeres. Repræsentanterne italesatte særligt de økonomiske omkostninger som en stor del af årsagen til, at en række af kontorerne er placeret på de britiske ambassader. Kun London og Bruxelles er placeret for sig selv som Skotlandhuse, hvorved disse udgør unikke repræsentationer med et større antal medarbejdere. De ressourcemæssige begrænsninger har også betydning for Skotlands handlemuligheder, i forhold til hvor mange repræsentanter der er på de respektive repræsentationer.

Repræsentanterne fortalte, at der typisk er ansat omkring tre til fire medarbejdere på hver repræsentation, hvoraf to af medarbejderne kommer fra den skotske regering og de øvrige er fra det land, som repræsentationen ligger i. Dette hænger i høj grad sammen med de kompetencer, som de skotske repræsentationer har brug for. De lokale medarbejdere omtales som et vigtigt aktiv, der har dybdegående kendskab til regeringen i det respektive land.

Skotternes diplomatiske identitet

Gennem vores interviews blev det klart, at de skotske repræsentanter har en stærk tilknytning og loyalitet over for Skotland, hvilket leder til national identitetsskabelse. Tilknytningen kom til udtryk ved, at en repræsentant beskrev, hvordan ”vi” er Skotland og Skotland er ”os”. Tilhørsforholdet til Skotland skabes gennem repræsentanternes erfaring inden for den skotske regering. De skotske repræsentanter på de internationale kontorer er karakteriseret ved at have minimum 10 års erfaring inden for regeringen, inden de udsendes. Denne erfaring leder til, at repræsentanterne på samtlige kontinenter får skabt et kollektivt verdensbillede, der er indlejret i den skotske kultur. Den fælles diplomatiske identitet kom også til udtryk ved, at samtlige repræsentanter lagde vægt på vigtigheden af soft power, relationer og branding. Især kan relationer i form af uformel og mundtlig kommunikation være en måde, hvorpå Skotland kan søge indflydelse uden at blive begrænset af den britiske regering, da denne form for kommunikation kan være svær at kontrollere. Den diplomatiske identitet skaber overensstemmelse på tværs af repræsentationerne i forhold til en skotsk attitude og ageren med andre aktører. I den forbindelse arbejdes der også med et rotationsprincip, hvor repræsentanterne er udsendt mellem tre og fem år, hvorefter de kommer til en anden repræsentation eller tilbage til Skotland. Der skabes derved en kapacitetsopbygning af medarbejdere med diplomatisk identitet, der forstår det internationale arbejde. Det viser en klar bevidsthed hos skotterne omkring muligheden for indflydelse og vigtigheden af at have repræsentanter, der forstår og har kendskab til internationalt arbejde.

Det skotske brand: whiskydiplomati og kulturelle events

Skotlands øget internationale arbejde er gennemgående præget af anvendelsen af branding til at fremme de skotske interesser. Repræsentanterne nævnte gentagne gange, at branding er en måde, hvorpå at det er muligt at skabe interesse for Skotland, men også vise, hvordan Skotland adskiller sig fra Storbritannien. Der blev givet udtryk for, at dette er lykkedes, da en repræsentant udtalte: ”Vi har et ret specielt internationalt brand og andre genkender, hvad det er. Det handler om at fortælle en historie om, hvad det moderne Skotland er og står for” (oversat af forfattere). Kulturelt nævnes det, hvordan *whiskydiplomati* er en central indgangsvinkel til indflydelse og en måde at udøve soft power. Det indebærer afholdelse af events som whiskysmagning, hvor det omhyggeligt planlægges, hvem der inviteres, og hvad der skal tales om. Det skotske brand bruges til ”at få de rette mennesker i det rette rum” (oversat

af forfattere). Repræsentanterne var åbne for at fortælle, at der under whisky-smagningerne bliver ført politiske samtaler, herunder hvordan Skotland har løsninger på klimaforandringer samt omkring de muligheder, der findes i Skotland. Det viser derved også, hvordan at det skotske paradiplomati er opportunistisk, samt at repræsentanterne opererer med en fleksibilitet med hensyn til at udnytte de muligheder, der opstår for at forfølge de internationale mål. Branding og events bruges ligeledes til at differentiere Skotland fra Storbritannien. Soft power bruges dermed til at skabe relationer, der kan føre til politiske samtaler, som subnationale aktører som Skotland ellers ville være afskåret fra at deltage i, da nogle værtslande i nogle tilfælde kan være påpasselige med at interagere med dem.



Kulturelt nævnes det, hvordan whiskydiplomati er en central indgangsvinkel til indflydelse og en måde at udøve soft power. Det indebærer afholdelse af events som whisky-smagning, hvor det omhyggeligt planlægges, hvem der inviteres, og hvad der skal tales om

Relationer som vejen til indflydelse

Gennem vores interviews tegnede der sig et gentagen mønster af, at skotterne opbygger tillidsnære relationer som middel til at opnå anerkendelse og indflydelse. Dette dækker over relationer til internationale organisationer, stater og øvrige subnationale aktører. De skotske repræsentanter anvender i særdeleshed soft power, når de opbygger relationer til andre lande. De formår endda strategisk at styrke deres internationale relationer under de handlemuligheder, de har tilgængelige. Det hænger i høj grad sammen med den diplomatiske identitet og grad af professionalisme, som er karakteristisk for repræsentanterne. En af de repræsentanter, vi interviewede, udtalte, at måden, hvorpå man opfører sig og fremstår for at få adgang og opnå indflydelse, er kernen i rollen som diplomat. Denne udtalelse viser, at attitude og indstilling er noget, de skotske repræsentanter har fokus på, når de opbygger relationer. I skotternes opbygning af relationer ses det også, hvordan de besidder en høj grad af tilpassende professionalisme. Dette vil sige, at relationerne bliver en måde, hvorpå repræsentanterne opnår indsigt i de nationale kontekster, der er på tværs af kontinenterne. På baggrund af dette tilpasses de anvendte strategier.

Endvidere skaber Skotland også relationer til stater, hvor de ikke har en repræsentation. Dette bidrager til at udvide netværket af relationer, der senere kan være til fordel i tilfælde af, at Skotland bliver selvstændig. Således skaber skotterne, via opbygningen af relationer, mulighed for at få indflydelse, som de ellers ikke ville kunne opnå.

Hvor går grænsen til udenrigspolitik?

En skotsk repræsentant udtalte, som tidligere nævnt, at repræsentationerne er påpasselige med ikke at blive anklaget for at benytte kontorerne til politiske formål. Hertil har der været en mere generel tendens til, at repræsentanterne ikke har villet uddybe de politiske aspekter af det internationale arbejde. Det kan derfor indikere, at repræsentanterne er klar over, at de til tider opererer i gråzonen mellem reserveret og hjemtaget områder, og at der derfor er flere nuancer i det internationale arbejde, end de lader fortælle. Det understøttes også af, at vi i et interview blev fortalt, at:

”Den skotske regering har en særpræget international politik. At Skotland fører udenrigspolitik er tydeligt for alle, men det er bare ikke noget, vi taler om. Det kan siges, at du ikke kan se skoven for bare træer” (oversat af forfattere).

Det beskrives her, hvordan Skotland formår at agere i gråzonen til reel udenrigspolitik. Det kan antages at påvirke repræsentationerne, hvis denne forståelse får mere generel karakter. Hertil også om repræsentationerne løbende vil påvirkes af og udøve en form for *uafhængighedsdiplomati*, jo nærmere en uafhængighedsafstemning kommer, hvorfor de muligvis får mere karakter af at være en ambassade. I den forbindelse er det interessant, om repræsentationerne bevæger sig længere mod gråzonen til reserverede anliggender.

Dette er dog et komplekst spændingsfelt, og om grænsen til reserverede anliggender overskrides kan være svær for Storbritannien at afgøre, da overgangen mellem det tekniske og politiske er flydende. I den forbindelse kan det også blive sværere for den britiske regering at kontrollere Skotland, i takt med at der åbnes flere repræsentationer, og relationer udvides. På nuværende tidspunkt giver repræsentanterne dog udtryk for, at trods uenighed mellem den skotske og britiske regering er det fortsat muligt at bevare en god relation og et godt samarbejde. Det kan vurderes, at uenigheder kan overkommes på nuværende tidspunkt, men det kan være, at der kommer et tidspunkt, hvor dette ikke kan imødekommes lige så uproblematisk.

Forventninger til den skotske repræsentation i København

Det var vores hensigt at undersøge, hvordan Skotland er repræsenteret som en subnational aktør qua deres internationale repræsentationer, herunder hvordan skotterne arbejder. Det gør vi med henblik på at kunne fremsætte kvalificerede forventninger til den kommende repræsentation i København. Skotterne forventer at åbne kontoret i foråret 2022. Medarbejderne bliver en kontorchef med erfaring fra den skotske eller britiske regering, en souschef og en lokal medarbejder, der i forvejen er bosat i Danmark. Dermed kommer kontoret i København til at ligne de øvrige skotske kontorer personalemæssigt. Vores interviewpersoner italesatte, at der er grænser for, hvor meget et team på tre medarbejdere kan udarbejde, men at den Nordiske og Arktiske Enhed kommer til at samarbejde med kontoret. Angående lokationen bliver

repræsentationen placeret på den britiske ambassade på samme vis som de fleste øvrige skotske repræsentationer. Skotterne har haft en række lavpraktiske overvejelser vedrørende åbningen af et kontor i Norden. De personer, vi talte med, fortalte, at de fandt København mest attraktiv, da den danske hovedstad, sammenlignet med de øvrige nordiske hovedstæder, er billigere at bo og leve i. Endvidere er København center for flyforbindelser i Norden, og det er nemt og billigt at rejse mellem Edinburgh og København. Dette understøtter den efficiente tilgang, der er gennemgående for måden, hvorpå skotterne åbner og driver alle deres repræsentationer.

I samtlige af de interviews, vi har gennemført, fortælles det, at valget om at åbne en skotsk repræsentation i København ligeledes skyldes, at Skotland på mange områder er inspireret af de nordiske lande samt har en tæt relation til dem, som de ønsker at styrke yderligere. Vores interviewpersoner understregede således, at kontoret skal ses som en nordisk repræsentation og ikke blot et dansk kontor. I Danmark vil skotterne særligt styrke samarbejdet vedrørende vindmølleparker, vedvarende energi, sundhedsdigitalisering, kunstig intelligens samt uddannelse. En af vores interviewpersoner fortalte, at skotterne har en forventning om, at der på samme vis som de øvrige steder, Skotland er repræsenteret, vil blive afholdt events. Endvidere at medarbejderne vil søge at få adgang til både danske, norske og svenske events afholdt af regeringen i de respektive lande. Dette viser, at skotterne også i København og Norden vil forsøge at udvikle relationer for at lære de nordiske lande at kende. Endvidere er placeringen i København et ønske fra skotsk side om at skabe en tættere forbindelse til flere multilaterale organisationer i form af Nordisk Råd og FN, der begge har kontor i København.

Samlet set tyder dette på, at skotterne vil fortsætte med samme strategier i form af branding af skotske værdier, opbygningen af tætte relationer, afholdelsen af events samt benytte sig af en venlig og åben skotsk attitude i offentlighedsdiplomati. Det nævnes endda, at dette vil blive gjort forskelligt afhængig af, hvilken nordisk hovedstad, der er tale om. Det tyder på, at Skotland overordnet kommer til at tilpasse sig Norden, men også specifikt de forskellige nordiske lande, hvilket underbygger den grad af tilpassende professionalisme Skotland besidder.

Skotlands fremtidige relationer: et styrket samarbejde med Danmark

Overordnet formår Skotland at søge indflydelse under de konstitutionelle rammer, der ses ved det stigende antal repræsentationer. Repræsentanterne arbejder dog under økonomiske- og personalemæssige begrænsninger, hvorfor skotternes arbejde er nødt til at være yderst formålsrationelt. Dette skal forstås således, at repræsentanterne skal lykkes med at udvide footprintet og søge indflydelse med relativt få midler til rådighed. Som følge af begrænsede midler og et behov for at arbejde efficient er repræsentanternes diplomatiske identitet central. Identiteten skabes gennem en lang ansættelsestid i regerin-

gen inden udsendelse, der præger medarbejderne med skotske værdier og en høj grad af professionalisme. Det at de opnår indflydelse og anerkendelse resulterer i åbningen af flere repræsentationer, der gradvist øger deres footprint politisk, kulturelt og økonomisk. På denne måde illustrerer pilene i midten af ”The Scottish model of efficient paradiplomacy” (figur 2), at det er en proces, der løbende gentager sig.

Undersøgelsen af de skotske repræsentationer har givet os indsigt i, hvordan Skotland arbejder som subnational aktør qua deres repræsentationer, og på baggrund af dette fremsætter vi to konkrete anbefalinger til danske aktører.

Bevar den gode relation til Storbritannien. Det er først og fremmest vigtigt, fra dansk side, at bevare den gode relation til Storbritannien. Skotland er, som subnational aktør, opmærksom på ikke at stå i vejen for Storbritanniens diplomatiske arbejde, da de er bevidste om, at det kan indskrænke deres egne handlemuligheder samt medvirke til at beskadige det pågældende lands relation til den britiske regering. Vi anbefaler derfor, at en relation til Skotland ikke skal være på bekostning af samarbejdet med den britiske regering. Det er vigtigt for danske aktører at være opmærksom på dette, da det kan skabe bedre betingelser for en god relation til skotterne. Desuden kan det overvejes, om det er muligt fra dansk side at have en god relation til både den skotske og britiske regering, jo tættere man kommer på en uafhængighedsafstemning. Hertil om det bliver nødvendigt at afgøre, hvilken relation der findes mest fordelagtigt, i tilfælde af konflikter mellem regeringerne. På nuværende tidspunkt er der endnu ikke fastlagt en dato for en folkeafstemning, hvorfor vi anbefaler en god relation til Storbritannien som forudsætning for en god relation til Skotland.

Diplomatisk attitude og fordelagtig relation. Vi mener endvidere, at Danmark aktivt kunne benytte sig af, at den skotske repræsentation kommer til København. Vi anbefaler derfor, at Danmark, som en del af sin branding, kan inkorporere Skotland, både i forhold til den skotske attitude, der findes hos repræsentanterne, og fokuset på grøn omstilling. Selvom Danmark på nuværende tidspunkt arbejder med grøn omstilling, mener vi, at Danmark kan tage ved lære af Skotland. På samme tid ønsker Skotland at få mere indsigt i den danske velfærdsmodel, hvorfor der er forudsætninger for at skabe en gensidig fordelagtig relation. Dette tager udgangspunkt i de skotske repræsentanters arbejde for en subnational regering, men vi mener, at det ligeledes kunne være relevant for Danmark at blive inspireret af, hvordan skotterne udøver soft power i form af relationer og branding. I forhold til den skotske attitude og fremtoning anbefaler vi, at danske diplomater tager ved lære af, hvordan repræsentanterne bruger deres attitude til at skabe relationer og tiltrække interesse for den skotske kultur. Vi har erfaret, at de skotske repræsentanter har en særlig afslappet og venlig tilgang, når de skaber relationer, og vi mener, at det kan skabe værdi i den danske udenrigstjeneste at have et særligt fokus på dette.

Litteratur

- Bloomberg (2021), *Sturgeon Targets Scottish Independence Vote by End of 2023*, www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-29/sturgeon-targets-scottish-independence-vote-by-end-of-2023.
- Gethins, Stephen (2021), *Nation To Nation: Scotland's place in the world*, Edinburgh: Luath Press Limited.
- Goldstein, Judith og Robert O. Keohane (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Cornell University Press, pp. 3-30.
- GOV.UK (2019), *Devolution settlement: Scotland*, www.gov.uk/guidance/devolution-settlement-scotland
- Historic UK, *The Act of Union*, www.historic-uk.com/HistoryUK/HistoryofBritain/The-Act-of-Union/
- Keating, Michael (1999), "Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies". *Regional & Federal Studies*, 9(1): 1-16.
- Kuznetsov, Alexander S. (2015), *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*, London; New York, NY: Routledge.
- Nye, Joseph S. (2004), *Soft Power: The means to success in world politics*, United States of America: Public Affairs.
- Schiavon, Jorge A. (2018), *Comparative Paradiplomacy*, London: Routledge.
- The Courier (2021), *Exclusive: SNP plans to boost "shadow embassy" network with Denmark expansion*, www.the-courier.co.uk/fp/politics/scottish-politics/2038606/scotland-foreign-policy/
- The Scottish Government. *Job titles and Job descriptions of our International Offices*, www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/foi-eir-release/2021/09/foi-202100227934/documents/foi---202100227934---information-released/foi---202100227934---information-released/govscot%3Adocument/FOI%2B-%2B202100227934%2B-%2BInformation%2Breleased.pdf
- The Scottish Government, Scottish Enterprise, Scottish Development International, TalentScotland, Study in Scotland, Visitscotland.com, Creative Scotland, *Scotland's international Hubs*, www.scotland.org/about-scotland/scotland-around-the-world/scotlands-international-hubs
- The Scottish Parliament. *History of the Scottish Parliament*, www.parliament.scot/about/history-of-the-scottish-parliament/the-path-to-devolution
- The Scottish Parliament (2021), *Meeting of the Parliament (Hybrid) 09 September 2021*, https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=13282&mode=html#iob_120505
- The Scottish Sun (2021), *OFFICE BLAST SNP and Greens plans for two new overseas offices could cost taxpayers £1.6million, claim Tories*, www.thescottishsun.co.uk/news/7592441/snp-greens-deal-office-denmark-poland/