

Redaktionelt forord

Verden over er udenrigstjenesterne under pres. Udenrigspolitikken er politiseret, og det tidligere så privilegerede udenrigspolitiske domæne er fragmenteret mellem et utal af offentlige og private arenaer. Det bliver stadig mere uklart, hvad der er indenrigspolitik og hvad der er udenrigspolitik. Udenrigstjenestens gate-keeper-funktion smuldrer. Hertil kommer, at der er et stigende misforhold mellem de opgaver vi forventer udenrigstjenesten bør varetage, og de ressourcer, vi er parate til at investere i diplomatiet. Situationen tvinger udenrigstjenester verden over til at gentænke deres virksomhed. Ligesom udfordringerne er fælles, udviser reaktionsmønstrene lighedstræk: Hyppige omstruktureringer, intensiveret samarbejde og eksperimenter med nye former for fysisk og virtuel tilstedeværelse.

I dette temanummer retter vi opmærksomheden mod de nordiske diplomatimodeller. I sit bidrag forklarer *Martin Marcussen*, at det er særligt interessant at studere de nordiske diplomatimodeller, fordi det lader til, at man trods de mange udfordringer faktisk har formået at levere udenrigspolitiske resultater, der placerer landene mere centralt på de internationale politiske scener, end deres størrelse egentlig berettiger til. Det er langt fra alt i de nordiske landes udenrigspolitik, der lykkes, men meget gør, og særligt hvis man sammenligner med lande af tilsvarende størrelse. Har man i Norden mon opfundet en helt særlig succesfuld diplomatimodel? Ved at sammenligne de finske, danske, norske og

svenske diplomatimodeller konkluderes, at godt nok har disse modeller nogle lighedsstræk, men også, at det vil være mere korrekt at tale om, at der eksisterer et spænd af diplomatimodeller i Norden, og at det måske er mest korrekt at tale om, at der er flere veje til succes i udenrigspolitikken.

Jess Pilegaard går mere i dybden med de udfordringer, som de nordiske diplomatimodeller står over for. Særlig fokus er rettet mod den danske udenrigstjeneste, og det konkluderes, at selvom den traditionelle opfattelse af udenrigspolitik er truet, eksisterer diplomatiet i bedste velgående. Den store forskel til tidligere er, at snarere end at arbejde i forgrunden på den udenrigspolitiske scene er det nu Udenrigsministeriets opgave at arbejde i baggrunden; det vil sige at skabe de rette betingelser for, at andre udenrigspolitiske aktører kan komme til. Problemet er bare, at dette arbejde i baggrunden ikke har gjort udenrigstjenestens ydelser tilsvarende synlige. Det er ikke altid indlysende klart for befolkningen, sektorministerierne, pressen, erhvervslivet og interesseorganisationerne, hvad Udenrigsministeriet egentlig leverer.

Hiski Haukkala beskriver den finske diplomati-model, eller snarere de diplomatimodeller, der successivt har erstattet hinanden over de sidste fire årtier. Ligesom det er tilfældet for de øvrige nordiske diplomatimodeller, kæmpes en stadig kamp for at tilpasse det finske diplomati til de evigt foranderlige eksterne og interne omgivel-

ser. Op til afslutningen på den kolde krig var det naboer i øst, der tiltrak sig mest diplomatisk opmærksomhed, og saunadiplomati blev opfundet. Med medlemskab af den Europæiske Union blev alle diplomatiske ressourcer sat ind på at finde vej i de snørklede europæiske netværk. Finland skulle være mere europæisk end europæerne selv. De senere års omstruktureringer i udenrigstjenesten er imidlertid foregået under indflydelse af globaliseringen og den finansielle krise. Det er nu den globale diplomatiske tilstedeværelse, der fylder, og i stigende udstrækning er diplomatiets fokus rettet mod finske økonomiske interesser i den globale økonomi. Det konkluderes, at Finland stadig er i en søgen efter en holdbar diplomatimodel.

Mats Bergquist trækker også de historiske linjer op i analysen af den svenske diplomatimodel. Efter at have ført en særdeles aktivistisk udenrigspolitik mister Sverige både Norge og Finland og indleder i starten af 1800-tallet en lang periode med officiel neutralitetspolitik. Fra 1950'erne og fremefter bliver svenske politikere dog stadig mere interesserede i verdens gang og tager eksplicit stilling; særligt i forhold til krigen i Vietnam og til den udviklingspolitiske dagsorden. Diplomati udvikler sig omkring disse temaer. Med medlemskab af EU ændres diplomati igen og får en meget mere eksplicit handelspolitisk dimension. Den svenske diplomatimodel bærer fortsat præg af, at nye dimensioner, med deres specifikke organisatoriske udtryk, bliver lagt oven i den eksisterende politik. I dag er den svenske diplomatimodel organisatorisk fragmenteret uden overordnet koordination. Konklusionen er, ligesom det er tilfældet for de øvrige nordiske lande, at der er tale om en diplomatimodel under rivende udvikling.

Anders Wivel lancerer idéen om et smart diplomati, der særligt kommer til fri udfoldelse i Norden. Smartstats-diplomati associeres typisk med de seneste 25 års diplomatiske udvikling, men de nordiske lande udviklede allerede under Den Kolde Krig en diplomatisk

praksis, som lever op til kriterierne for småstaternes smartstats-diplomati. Ved systematisk at læse spillereglerne, at prioritere hårdt mellem satsningsområderne og desuden ved hjælp af god forberedelse og alliancedannelse samt et sikkert blik for branding af den nordiske velfærdsstat formåede de nordiske lande at optræde som markante udenrigspolitiske aktører, også i samspil med aktører, der var meget større og mægtigere. Artiklen diskuterer på den baggrund udviklingen gennem de seneste 25 år og de udfordringer og muligheder, som den nuværende verdensorden har givet nordisk smartstats diplomati. På den baggrund udledes, hvilken lære de nordiske lande og andre europæiske småstater kan drage af den nordiske erfaring, og fremtidens udfordringer diskuteres.

Parallelt med nærværende temanummer publicerer tidsskriftet *Samfundsøkonomen* ligeledes et temanummer om »Diplomati under forandring?«. Også i dette nummer belyses nogle af diplomatiets aktuelle udfordringer og udviklingstendenser.

Det sidste bidrag til denne udgave af *Økonomi & Politik* handler om noget helt andet og falder dermed uden for det overordnede tema. *Nana Vaaben* og *Dorthe Hedensted Lund* ønsker at studere, hvordan to udviklingsprojekter, der er skruet meget forskelligt sammen, kan bidrage til en bedre forståelse af, hvilke konflikter og potentialer der ligger i, at forskellige styringsuniverser sameksisterer. I det ene projekt lægges der op til, at der skal etableres tillidsrelationer og tætte partnerskaber mellem private og offentlige aktører; i det andet satses der på fri priskonkurrence. Det konkluderes, at disse to styringsmekanismer ikke kan eksistere samtidig, hvorfor det må siges at være lidt af et paradoks, når mange offentlig-private innovationspartnerskaber forsøger at bygge begge