

Nordiske diplomatimodeller

**Martin Marcussen, Professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, mm@ifs.ku.dk**

I udenrigspolitisk sammenhæng er de nordiske lande – Sverige, Danmark, Finland og Norge – store succeser. De gør en større forskel på den globale arena, end deres størrelse egentlig berettiger til. Det er ikke så sært, at udefrakommende typisk identificerer én samlet nordisk diplomatimodel. Der er tale om åbne, solidariske modellande, med gode internationale renomméer, der fører aktive udenrigspolitikker i bilaterale såvel som multilaterale sammenhænge. Alligevel konkluderer artiklen, at det giver god mening at tale om nordiske diplomatimodeller. Politisk strategisk såvel som organisatorisk er der grundlæggende forskelle på tværs af de nordiske landes diplomatier. Den overordnede pointe er således, at der er mange veje til udenrigspolitisk succes.

Formålet med denne artikel er at komme til en bedre forståelse af, hvorvidt der eksisterer én nordisk diplomatimodel eller flere. Konklusionen er, at der eksisterer rigtig mange fælles træk på tværs af de nordiske diplomatimodeller, men at der også er nogle helt særlige karakteristika ved hver enkelt model, der gør, at det er muligt at tale om, at der i Norden sameksisterer flere diplomatiske variationer – Nordic varieties of diplomacy.¹

Diskussionen er relevant af flere årsager. For det første, fordi den nordiske blok af udefrakommende ofte vurderes under ét. Det kan

være svært at få øje på forskellene, men de er der. Det er både en fordel og en ulempe. Det er en fordel, fordi de nordiske lande hver for sig er mere synlige på den internationale scene, hvis de fremstår som én blok, end hvis de havde stået alene. Der er rigtig mange småstater i verden, som den almindeligt interesserede borger hverken har positive eller negative associationer forbundet til – de eksisterer simpelthen ikke på den globale politiske scene. De er ikke en del af forestillingen om det internationale handlerum. Det kan man ikke sige om den nordiske blok, der er til stede både her og der – og som oftest for noget positivt. Det kan imidlertid også være forbundet med en ulempe at blive associeret med én nordisk blok frem for at være en selvstændig aktør. De nordiske lande er på mange punkter i konkurrence med hinanden. Det gælder deres virksomheder, som nogle gange konkurrerer om de samme internationale markeder, men det gælder især i konkurrencen om at tiltrække ressourcer fra det store udland i form af produktive investeringer, kapital og højt kvalificeret arbejdskraft. Denne internordiske konkurrence om udlandets opmærksomhed er ikke blevet mindre, i takt med at den internationale finansielle og økonomiske krise har konsolideret sig.

Diskussionen om, hvorvidt der eksisterer

én eller flere nordiske diplomatimodeller, er også relevant af en anden årsag. De nordiske udenrigstjenester har i en årrække forsøgt at tilpasse sig nye eksterne og interne udfordringer, gerne i form af organisationsændringer og justeringer der følger af budgetnedskæringer (se Pilegaards bidrag til dette temanummer). I denne sammenhæng er det i de nordiske udenrigstjenester blevet stadig mere relevant at tale om, hvorvidt formelt samarbejde på tværs af tjenesterne kunne være den løsning, der får enderne til at mødes: der skal udføres stadig flere komplekse internationale opgaver, samtidig med at der bliver stadig færre midler at løse disse opgaver for. Indtil videre er man ikke kommet særligt langt på dette område. Der eksisterer enkelte eksempler på ambassadebofællesskaber rundt om i verden, og der eksisterer nogle steder en vis arbejdsdeling på det konsulære område. Men ikke meget mere end det. Inden for forsvarsområdene taler man om »smart defense«, der blandt andet indebærer, at samarbejdet på tværs af de nordiske forsvarsministerier systematiseres og institutionaliseres, blandt andet i NORDEFECO (Nordic Defence Cooperation). I udenrigstjenesterne spørger man sig selv om noget tilsvarende kan lade sig gøre på det diplomatiske område. Kan man udvikle et fælles nordisk »smart diplomacy«? Artiklen her vil vise, at der så sandelig er mange overlappende felter, hvor en fælles nordisk diplomatisk indsats bør kunne udfoldes, men den vil også vise, at der er nogle områder, der skal bearbejdes, førend et decideret smart diplomatifællesskab kan se dagens lys.

Artiklen baserer sig på interviewdata, der er indsamlet i forbindelse med feltarbejde i 2012 og 2013 i Tyrkiet, Kenya, USA, Thailand, Afghanistan og Brasilien, hvor jeg har besøgt de nordiske ambassader, permanente repræsentationer og generalkonsulater med henblik på at forstå de konkrete udfordringer og muligheder, som de nordiske småstats diplomatiske indsatser står over for i globaliseringens tidsalder. Selvom der er gennem-

ført næsten 200 interviews i disse lande, er det ikke hensigten med nedenstående diskussion at præsentere den definitive og altdækkende analyse af de nordiske diplomatimodelers ligheder og forskelle. Formålet er, som nævnt, udelukkende at gøre opmærksom på, at der inden for en ramme af tilsyneladende nordisk fællesskab og enhed kan identificeres en række mere eller mindre grundlæggende forskelle, der gør det vanskeligt at tale om en distinkt nordisk diplomatimodel.

Et post-nationalt diplomati?

I moderne tid har der udviklet sig en tradition for nordisk samarbejde på alskens områder. Dette har nogle gange udfoldet sig inden for rammerne af formelle institutioner, som eksempelvis samarbejdet i Det Nordiske Ministerråd, som en nordisk blok i den Internationale Valutafond, i form af en nordisk pasunion og i mange andre sammenhænge. Det har givet rigtig god mening, fordi disse lande simpelthen har mere til fælles – økonomisk, politisk, socialt, kulturelt – end det, der skiller. En væsentlig diskussion, der har udfoldet sig, i takt med at globaliseringen er blevet bredere, dybere og hurtigere, er imidlertid, hvorvidt der kan opretholdes en forestilling om en decideret national intern og ekstern suverænitet. Kan det hævdes, at et lands offentlige myndigheder har legitim monopol på autoritativ regeludformning og magt anvendelse inden for dets eget territorium (den interne suverænitet) og er sikret mod andre staters intervention i interne anliggender (den eksterne suverænitet)? Diskussionen bliver særligt relevant for den kategori af stater, der er små – territorielt såvel som økonomisk og befolkningsmæssigt – og som traditionelt har været stærkt afhængige af internationalt samkvem med henblik på at skabe et godt og solidt fundament for deres sikkerhed og velfærd. Hvis svaret på dette spørgsmål er, at de små nordiske lande lever i en post-suveræntidsalder, hvor deres interne og eksterne relationer ikke kan studeres med udgangspunkt i en traditionel opfattelse af, hvad en stat er

og kan, har dette betydning for, hvordan vi studerer diplomatiet.

Der er nogle diplomater, der grundet helt særlige historiske forhold afholder sig fra at italesætte deres lands internationale engagement med udgangspunkt i en traditionel opfattelse af suverænitet. Således fortæller en tysk diplomat i Afghanistan, at man i det tyske udenrigsministerium ynder at tale om, at Tyskland er et semisuverænt land, der ønsker, at de væsentligste diplomatiske opgaver varetages inden for rammerne af EU og i fremtiden måske endda med udgangspunkt i den nye europæiske udenrigstjeneste. Sådan forholder det sig ikke i Norden. Alle de nordiske diplomater, jeg har talt med, sætter slet ikke spørgsmål ved, om det stadig giver mening at tale om et suverænt nationalt diplomatisk engagement. På den ene side hører alle de nordiske lande til i den kategori af lande i verden, der er medlem af flest mellemstatslige organisationer overhovedet. Kun tidligere stormagter og koloniherrødmere som Storbritannien og Frankrig er aktive spillere i flere mellemstatslige organisationer end de nordiske lande (Tabel 1).

På den anden side er det slet ikke opfattelsen, at dette multilaterale engagement svækker den traditionelle opfattelse af suverænitet og dermed definitionen af, hvad diplomati er. Tværtimod er det opfattelsen, at multilateralt samarbejde i stor udstrækning gør det muligt

at opretholde forestillingen om, at et lands suverænitet kan bevares. Det er blandt andet derfor, hævdes det, at det stadig giver mening at opretholde et endog meget bredt net af nationale repræsentationer i udlandet, der eksisterer side om side med EU-delegationerne (Tabel 1).

For den nordiske diplomat handler engagementet i EU ikke så meget om at realisere europæiske målsætninger – eksempelvis at samle det europæiske folk; at udligne økonomiske forskelle mellem nord og syd; at skabe et europæisk demokrati; eller for den sags skyld at gøre EU til en politisk, økonomisk og militær stormagt i international sammenhæng. EU bliver først og fremmest italesat som en fælles arena, der gør det muligt at realisere nogle snævre nationale målsætninger som ville have været meget vanskeligere at realisere på egen hånd. På EU-plattformen får de nordiske lande adgang til nogle økonomiske, politiske, organisatoriske og netværksmæssige ressourcer, der ikke kommer af sig selv, når man er en småstat. Samarbejde er ikke noget, der eksisterer for samarbejdets egen skyld, men udgør udelukkende ét instrument blandt andre, der kan hjælpe diplomaten hen imod det mål, der stadig karakteriserer det nationale diplomati, nemlig at varetage nationale interesser. De nordiske lande er særdeles villige til at indgå i et forpligtende samarbejde med alle, der måtte ønske det, men det er altid med blikket fast ret-

Tabel 1: Nordens globale tilstedeværelse

	Sverige	Danmark	Norge	Finland
Medlemskab i mellemstatslige organisationer, 2006	266	257	228	264
Ambassader, generalkonsulater, centre, permanente repræsentationer i udetjenesten, samt honorære konsuler, 2013	104 missioner og 400 honorære konsuler	105 missioner og 424 honorære konsuler	104 missions og 400 honorære konsuler	93 missioner og 400 honorære konsuler

Kilder: www.uia.be; udenrigsministeriernes hjemmesider

tet mod den interessemæssige bundlinje, der er nationalt defineret. Når jeg i det følgende derfor taler om nordisk diplomati-modeller og et gryende overlap mellem disse, er det altså ikke det samme som at sige, at vi nærmer os et post-nationalt diplomati.

Selvom de gennemførte interviews klart viser, at de nordiske lande forfølger specifikt nationale målsætninger via det multilaterale samarbejde, kan der også identificeres forskelle mellem dem. Én første åbenlys forskel er, at Norge ikke er medlem af EU og dermed ikke automatisk kan påregne at spille på den internationale scene via én af de mere end 140 EU-delegationer rundt omkring i verden. Alligevel forholder det sig på den måde, at Norge i eksempelvis Kabul, New York og Bangkok er integreret i EU-delegationernes arbejde disse steder. I Kabul og New York inviteres Norge med i mange af de ugentlige koordinations- og informationsmøder, der finder sted for EU-landene på EU-delegationerne. I Bangkok er det ligefrem Norge, der har inviteret EU-delegationen med i landets initiativer i forhold til Myanmar.

De nordiske landes diplomatiske engagement i forhold til et multilateralt forum som EU adskiller sig for det andet ved, at Finland nok er det land, der mest helhjertet projicerer landets udenrigspolitik over på EU-arenaen (se Haukkala i dette temanummer). I modsætning til de øvrige lande, der hver for sig kan se det europæiske diplomati som et nyttigt supplement til det nationale diplomati, er finske diplomater mere tilbøjelige til at kunne forestille og ønske sig en fremtid, hvor EU-diplomatiet i højere grad overtager nogle af diplomatiets opgaver. Det kan være rent konsulære opgaver, men også opgaver, der berører kernefunktioner på de sikkerhedspolitiske og økonomiske områder. Der er imidlertid slet ikke tale om et post-nationalt diplomati for finnernes vedkommende. At det vurderes, at EU i fremtiden vil kunne overtage nogle af de opgaver, som det finske diplomati i dag

står alene med, skyldes udelukkende, at man vurderer, at der er et direkte sammenfald mellem de interesser, det europæiske diplomati vil forfølge i den store verden, og de finske nationale interesser.

Det nordiske brand og den globale markedsplads

Performance i verdensklasse

Der er andre forhold end det multilaterale engagement, der er fælles for de nordiske diplomatiske modeller: de nordiske samfundsmodeller performer i verdensklasse. Det er noget der bliver lagt mærke til rundt omkring i verden og det er noget, der bliver anvendt som en løftestang i det diplomatiske arbejde. Det er nu engang lettere at få ørenlyd de rigtige steder, hvor beslutninger træffes, hvis man repræsenterer et modelland.

Hvorvidt den nordiske succesmodel kan forklares som et udtryk for »luck«, »pluck« eller »stuck« (Schwartz, 2001), er sådan set underordnet. Det interessante i denne sammenhæng er, at de fire nordiske lande alle til hobe, inden for næsten ethvert tænkeligt mål, ser ud til at præstere i verdensklasse (Tabel 2).

Tabel 2 viser, for det første, at det er blevet helt og aldeles almindelig praksis at måle og ranke performance i forskellige sammenhænge. Det er indekser, der alt efter de givne omstændigheder kan anvendes opportunt i de nationale såvel som de internationale forhandlingsspil. Tabellen viser desuden, at det på det nærmeste er ligegyldigt, hvilket indeks man vælger. De viser alle det samme, nemlig at de nordiske lande sammenlignet med en større eller mindre del af verdens øvrige lande hører til den performende elite. Det kommer for vidt at gennemgå de enkelte indekssers betydning og validitet her, og det skal understreges, at der også kan findes indikatorer, der ikke peger så entydigt i positiv retning som de ovenstående. Men den overordnede pointe står nogenlunde klar: der er

*Tabel 2: Norden i verdensklasse
(placering ud af samlet antal lande i den pågældende ranking)*

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Country Reputation Index, 2012 (1)	3/50	8/50	7/50	5/50
FutureBrand Country Index, 2012-13 (2)	4/118	12/118	9/118	10/118
Global Democracy Index, 2012 (3)	2/167	4/167	9/167	1/167
Corruption Perception Index, 2012 (4)	4/174	1/174	1/174	7/174
Human Development Index, 2013 (5)	7/186	15/186	21/186	1/186
Global Peace Index, 2012 (6)	14/158	2/158	9/158	18/158
Legatum Prosperity Index, 2012(7)	3/142	2/142	7/142	1/142
Environmental Performance Index, 2012 (8)	9/132	21/132	19/132	3/132
Failed States Index, 2012 (9)	176/177 (2nd)	175/177 (3rd)	177/177 (1st)	173/177 (5th)
Travel & Tourism Competitiveness Index, 2013 (10)	9/140	21/140	17/140	22/140
English Proficiency Index, 2012 (11)	1/54	2/54	4/54	5/54
Innovation Capacity Index, 2010-2011 (12)	1/130	6/130	4/130	12/130
Innovation Union Scoreboard, 2013 (13)	1/27	3/27	4/27	-
Global Innovation Index, 2012 (14)	2/141	7/141	4/141	14/141
Knowledge Economy Index, 2012 (15)	1/145	3/145	2/145	5/145
The Global Competitiveness Report, 2012-2013 (16)	4/144	12/144	3/144	15/144
World Competitiveness Yearbook, 2012 (17)	5/59	13/59	17/59	8/59
Responsible Competitiveness Index, 2007 (18)	1/108	2/108	3/108	6/108
Ease of Doing Business Index, 2013 (19)	13/185	5/185	11/185	6/185
Global Enabling Trade Index, 2012 (20)	4/132	3/132	6/132	12/132
Global Creativity Index, 2011(21)	1/82	4/82	3/82	7/82
The Networked Readiness Index, 2012 (22)	1/142	4/142	3/142	7/142
The Web Index, 2012 (23)	1/61	-	5/61	9/61
Index of Globalization, 2013 (24)	7/207	6/207	16/207	20/207
Relativ score (hvem af de nordiske lande klarer sig bedst?) (25)	1	2	3	4
Gennemsnitlig absolut placering (Hvor god er performance ift. resten af verdens lande?) (26)	4,0	6,9	7,7	8,7

- (1) Reputation Institute, www.reputationinstitute.com/advisory-services/country-rep
- (2) FutureBrand, www.futurebrand.com/
- (3) The Economist, pages.eiu.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf
- (4) Transparency International, www.transparency.org/whatwedo/pub/corruption_perceptions_index_2012
- (5) UN Development Program, hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2013/
- (6) Economist Intelligence Unit, www.visionofhumanity.org/globalpeaceindex/2012-gpi-findings/
- (7) Legatum Institute, www.prosperity.com/Ranking.aspx
- (8) Yale University, World Economic Forum, epi.yale.edu/sites/default/files/downloads/2012-epi-full-report.pdf
- (9) Fund for Peace, ffp.statesindex.org/rankings-2012-sortable
- (10) World Economic Forum, reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2013/
- (11) EF, www.ef.se/_/~/media/efcom/epi/2012/full_reports/ef-epi-2012-report-master-lr-2
- (12) European Business School, www.innovationfordevelopmentreport.org/papers/exec_summary.pdf
- (13) European Commission, ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2013_en.pdf
- (14) INSEAD Business School, www.globalinnovationindex.org/gii/main/fullreport/index.html
- (15) World Bank, info.worldbank.org/etools/kam2/kam_page5.asp
- (16) World Economic Forum, www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf

- (17) IMD Business School, Switzerland, www.imd.org/news/IMD-announces-its-2012-World-Competitiveness-Rankings.cfm
- (18) AccountAbility, www.accountability.org/images/content/0/7/075/The%20State%20of%20Responsible%20Competitiveness.pdf
- (19) International Finance Cooperation og World Bank, www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf
- (20) World Economic Forum, www3.weforum.org/docs/GETR/2012/GlobalEnablingTrade_Report.pdf
- (21) Martin Prosperity Institute, martinprosperity.org/media/GCI%20Report%20Sep%202011.pdf
- (22) World Economic Forum, www.weforum.org/issues/global-information-technology/gitr-2012-data-platform
- (23) The World Wide Web Foundation, thewebindex.org/data/all/webindex/
- (24) Swiss Federal Institute of Technology, globalization.kof.ethz.ch/media/filer_public/2013/03/25/rankings_2013.pdf
- (25) Den relative score er et udtryk for, hvem af de nordiske lande der gennemsnitligt har opnået de bedste vægtede placeringer på de 24 rankings, der er inkluderet her.
- (26) Den absolutte score er et gennemsnit af det samlede antal placeringer (første-, anden-, tredje- etc. pladser) på de udvalgte rankings. Det vil sige, at det måles, hvor det enkelte nordiske land i gennemsnit placerer sig i forhold til resten af verden.

tale om succesfulde samfundsmodeller i de allerfleste sammenhænge.

Dette er naturligvis ingen ny indsigt. Den korporatistiske samfundsmodel og konsensusdemokratiet, som vi kender det fra Norden, tiltrak sig allerede opmærksomhed i 1980'erne (Katzenstein, 1985; Lehmbruch og Schmitter, 1982; Lijphart, 1999). Det blev hævdet, at denne særlige model, der var baseret på institutionaliseret forhandling mellem alle sammenfundets politiske og økonomiske aktører og inkrementel og pragmatisk institutionel forandring i takt med de økonomiske og politiske omgivelser, var performance-mæssig overlegen i en verden karakteriseret ved stadig mere kompleks gensidig afhængighed. I tillæg til at være overlegen med hensyn til performance, blev det desuden hævdet, at den nordiske model var stabil og legitim. I de senere år er det blevet tilføjet, at de nordiske modeller også former rammerne for de lykkeligste og mest tilfredse borgere i verden (OECD, 2011a: 270).

Det er dog først i 2000-tallet, at det gik op for de nordiske lande, at den nordiske samfundsmodel også kunne anvendes som en platform for diplomatiet og ønsket om at promovere

de nordiske lande som attraktive steder for investeringer og arbejde. På trods af, at der ikke kan sættes en finger på disse landes gode renomméer, anvendes der nu betydelige ressourcer på nation-branding og Public Diplomacy. Nogle gange vil man kunne se de nordiske lande stå skulder ved skulder på den internationale scene for at brande Norden som region. Det var eksempelvis tilfældet, da de fire nordiske statsministre i januar 2011 ledte en workshop i forbindelse med afviklingen af det årlige møde i World Economic Forum i Davos. Budskabet til resten af verden var, at man i Norden havde udviklet en samfundsmodel, der var særlig kriseresistent og innovationsdygtig (Global utmaning, 2010). Det var også tilfældet i foråret 2013, hvor de nordiske lande under overskriften Nordic Cool lavede et kulturfremstød i Kennedy-centeret i Washington.

I sagens natur er der også landespecifikke branding- og imagekampagner, der illustrerer, at der er betydelige forskelle på, hvad det er man ønsker at brande og med hvilket formål. I Norge er man forsigtig med at virke belærende i det store udland. Landets udenrigsminister advarer mod de kontraproduktive reaktioner, det kan have at forsøge at

overføre den norske samfundsmodel til andre kontekster. Man er udmærket godt klar over, at den norske model på de fleste punkter er andre modeller overlegen, men det er ikke ensbetydende med, at alle i hele verden nu bør kopiere »the Norwegian way«. Devisen lader til at være, at der ikke er noget i vejen med et renommé som en halvkedelig nation, og det er ikke nødvendigt, at man alle steder i verden til enhver tid har et dybdegående kendskab til Norge og dets befolkning (Eide, 2012). I mit feltarbejde er det norske brand ikke særlig tydeligt, og i den udstrækning der opstår associationer, refereres til en blanding af freds- og konfliktmægling (Nobelprisen), hvalfangst (kontroversielt i manges øjne), Nordsøolien (ufattelig rigdom) og Edvard Grieg (sublim kunst).

I Sverige er det lidt anderledes. I den udenrigspolitiske redegørelse til Riksdagen gør udenrigsministeren det klart, at Sverige endog har en pligt til at hjælpe andre på vej mod en bedre tilværelse, der i store træk er baseret på værdier, der skattes i Sverige (Bildt, 2013; se også Bergquist i dette temanummer). I de interviews, jeg har gennemført rundt omkring i verden, gør svenske diplomater det klart, at en stor del af deres opgave i forskellige sammenhænge er at sprede det gode budskab om demokrati, åbenhed, menneskerettigheder og fred og dermed understøtte den svenske værdibaserede udenrigspolitik. Det er en strategi, der i allerhøjeste grad bemærkes af de øvrige nordiske diplomater samt af værtslandet. På nogle interviewpersoner fungerer den svenske værdipromovering som en bekræftelse af, at Sverige faktisk udgør et modelland, man kan lære noget af; en humlebi, der ikke burde kunne flyve, men som i allerhøjeste grad gør det alligevel. På andre stikker den svenske strategi i øjnene, for, som man siger, hvordan kan man på den ene side i praksis understøtte en betydelig svensk våbeneksport, samtidig med at man ved enhver given lejlighed taler højt, flot og længe om fred, forsoning og etik?

I Danmark blev man opmærksom på værdien af et godt internationalt brand i forlængelse af den såkaldte tegningesag 2005-2006, hvor flere danske nyhedsmedier optrykte karrikaturtegninger af profeten Mohammed. På den korte bane førte dette til flagafbrændinger rundt omkring i den muslimske verden, angreb på og afbrændinger af danske ambassader i Damaskus og Beirut og boykot af danske eksportvarer. På den længere bane har det betydet, at Danmark den dag i dag er det land ud af tyve andre lande, der har det absolut dårligste renommé i eksempelvis Egypten (www.simonanholt.com). I Udenrigsministeriet blev der efter tegningesagen, som blev beskrevet som Danmark største udenrigspolitiske krise siden besættelsen, oprettet et kontor for offentlighedsdiplomati, der havde til formål at genopbygge den tabte prestige i den arabiske verden. Det blev gjort dels ved at igangsætte arabiske initiativer, der var målrettet uddannelse, kultur og information; det blev også gjort ved at igangsætte en bredere imagekampagne, som skulle genskabe Danmark som et attraktivt land for handel, investering og turisme. Imagekampagnen faldt tidsmæssigt nogenlunde sammen med, at dansk film, arkitektur, design, gastronomi og litteratur begyndte at slå stærkt igennem i især Storbritannien og USA. Denne kulturelle popularitetsbølge blev understøttet af Udenrigsministeriets og Erhvervsministeriets imagekampagne, men først og fremmest udnyttet som et springbræt til at præsentere Danmark som en attraktiv handelsnation.

Handel, investering og turisme er også det centrale i den finske brandingindsats. Finlands fornemme placering på OECD's folkeskoleundersøgelse, PISA, er eksempelvis blevet aktivt udnyttet til at fortælle historien om en veluddannet og disciplineret arbejdskraft, man kan få del i ved at flytte produktion og investeringer til landet. I officielt brandingmateriale er det de personlige karaktertræk, man kan finde hos en finne, der er i højsædet. Man forstår, at man kan have tillid til en fin-

ne, at de er pragmatiske såvel som kreative, at de er modige og udholdende (Sisu), at de er rolige og stolte, og at de er gode til at lytte, og i øvrigt, at de er meget beskedne. Det er alt sammen noget, der gør finnerne til gode problemløbere – de har en fornem track-record i freds- og forsoningsarbejde rundt omkring i verden – og har man et særligt vanskeligt problem at forholde sig til, er Finland det rigtige sted at flytte til (Country Brand Delegation, 2010). I mine interviews er dette billede af finnerne ikke tydeligt. Det forholder sig snarere på den måde, at finnerne på det nærmeste er usynlige i det internationale diplomati. Saunadiplomatiet lever en stille tilværelse.

Verdens mest åbne økonomier

De nordiske lande hører desuden til blandt de mest åbne økonomier i verden. Og i takt med globaliseringen bliver denne økonomiske åbenhed stadig større (Tabel 3).

På trods af denne økonomiske åbenhed opfattes det i alle de nordiske lande som et problem, at man ikke gør nok for at promovere eksport og tiltrække udenlandske investeringer. Markedsdiplomati er gradvist kommet til at spille en rolle i de nationale diplomatiske indsatser som klart kan måle sig med det mere klassiske diplomati med fokus på multilaterale forhandlinger og politisk indberetning. Men der er betydelige forskelle på, hvordan man har valgt at organisere markedsdiplomati.

I Danmark var eksportfremmeindsatsen spredt for vind og vejr op til 2000. Før den tid arbejdede handelsattachéer inden for rammerne af Udenrigsministeriet, eksportstipendiaterne inden for rammerne af Erhvervsministeriet, statskonsulenterne inden for rammerne af Landbrugs- og Fødevareministeriet og så videre. For de danske eksporterende erhverv var denne situation uacceptabel. Der blev nedsat en kommission – Industriens Udviklingsgruppe – bestående af tunge erhvervsinteresser, der anbefalede, at man samlede hele eksportfremmearbejdet i Udenrigsministeriet. Formålet med denne centralisering af indsatsen var at sikre en koordineret indsats og samtidig mere systematisk at anvende udetjenestens ambassadestruktur. Resultaterne viste sig hurtigt. For det første steg efterspørgslen efter det nye centraliserede og integrerede Eksportråds services radikalt. Endda så meget, at man følte sig nødsaget til at introducere en betalingsordning, der kunne sortere de mindre seriøse henvendelser fra. For det andet blev der lavet resultatkontrakter med de enkelte ambassader og generalkonsulater, der gjorde, at eksportfremme fik en anderledes centralt placeret rolle i det diplomatiske arbejde. For det tredje blev det legitimt at fremme specifikke erhvervsinteresser via eksportfremme, hvor det før hovedsageligt havde været nationens generelle interesser, der havde været omdrejningspunktet for diplomati. Endelig, for det fjerde, blev der med tiden indgået aftaler med andre ministerier, herunder Forsknings- og Innovationsministeriet,

Tabel 3: De Nordiske åbne økonomier

	Sverige		Danmark		Norge		Finland	
	2004	2011	2004	2011	2004	2011	2004	2011
Eksport af varer og serviceydelser som pct. af BNP	46,0	50,1	45,3	53,8	41,8	42,1	39,9	40,7
Import af varer og serviceydelser som pct. af BNP	37,8	43,9	40,1	48,4	28,4	28,3	33,3	41,4
Handelsbalance som pct. af BNP	6,5	7,0	2,2	6,5	12,6	12,4	6,0	-1,3

Kilde: www.oecd-ilibrary.org

om at oprette deciderede innovationscentre i forskellige verdensdele. Formålet med disse var blandt andet at skabe rammerne for samarbejde mellem industri og forskning på tværs af grænser. I Udenrigsministeriet kom direktøren for Eksportrådet til at sidde med i topledelsen.

I de øvrige nordiske lande har man fastholdt en klar organisatorisk opdeling mellem det klassiske diplomatiske arbejde i udenrigstjenesterne og handelsdiplomati i eksportrådene. Sverige er eksempelvis repræsenteret i London med en stor ambassade og et stort eksportråd. Begge parter arbejder med eksportfremme. Hertil kommer diverse brancheorganisationer, turistråd etc., der også arbejder med at fremme det økonomiske samkvem mellem Sverige og Storbritannien. I Norge og Finland har man indtil for nyligt haft samme struktur som i Sverige – og man har vurderet, at indsatsen er for fragmenteret og for dyr i forhold til resultatet. Derfor har man udviklet idéen om henholdsvis Team Finland og Innovasjon Norge, der samler nogle af de mange eksport-, investerings- og turistfremmeaktører inden for en fælles ramme med henblik på at skabe grundlaget for større koordination og synergi i eksportfremmearbejdet. Selvom de nationale eksportfremmeaktører ofte har til huse på de nationale ambassader rundt omkring i verden, er eksportarbejdet stadigt organisatorisk udskilt fra det klassiske diplomati.

I både Sverige, Finland og Norge befinder man sig i en proces, hvor det overvejes, hvil-

ken organisatoriske struktur eksportfremmearbejdet skal have fremover. Er det den danske centraliserede model, hvor eksportarbejdet integreres i det klassiske diplomati? Er det den finske og norske team model, hvor hele eksportfremmeindsatsen samles under én paraply, men dog stadig er organisatorisk autonomt i forhold til det klassiske diplomati? Er det den svenske model, hvor det klassiske diplomati er klart adskilt fra markedsdiplomati, og hvor markedsdiplomati er spredt ud på en lang række forskellige delvist autonome aktører?

Solidaritet, handel og våben

De nordiske lande hører til blandt de lande, der yder den absolut største udviklingsbistand i verden. Som nogle af de få lande i verden lever disse lande op til, eller er tæt på, FN's målsætning om at investere 0,7 pct. af BNP i offentligt finansieret udviklingsbistand (Tabel 4). Målsætningen blev etableret i 1970. Sverige nåede som det første land i verden op på en udviklingsbistand af den størrelse allerede i 1975. Derefter kom Norge til i 1976 og Danmark i 1978. Alle tre lande har siden placeret sig godt over grænsen. Finland nåede op på grænsen en enkelt gang i 1991, hvorefter landet har bevæget sig et godt stykke under målsætningen. Det viser sig, at befolkningerne i de nordiske lande i det store og hele støtter stærkt op omkring den betydelige udenrigspolitiske satsning på udviklingshjælp.

Denne indsats har medvirket til at give de nordiske lande en central placering i donorsy-

Tabel 4: Det solidariske Norden

	Sverige		Danmark		Norge		Finland	
	1980	2011	1980	2011	1980	2011	1980	2011
International udviklingsstøtte som pct. af BNP	0,78	1,02	0,74	0,85	0,87	1,00	0,22	0,53
International udviklingsstøtte i milliarder US dollars	0,962	5,603	0,480	2,931	0,486	4,934	0,111	1,406

Kilde: www.oecd.org/dac/

stemet. Flere diplomater, jeg talte med, mente endog, at det var fejlvisende at tale om, at de nordiske lande var småstater. Hvad angår FN's donormiljø var holdningen mest den, at der er meget, der taler for, at vi refererer til de nordiske lande som deciderede stormagter. Man kan få en fornemmelse af, hvilken anseelse de nordiske lande har i det internationale donormiljø, ved at sammenligne de regelmæssige OECD-DAC peer reviews. Mest populær er tilsyneladende Sverige. Det konstateres kort og godt, at »Sweden is providing crucial leadership within the international donor community« (OECD, 2009: 11). Dernæst kommer Norge, »[who] has a long proud history of more than 50 years involvement in development cooperation. It is a progressive donor, prepared to promote new and innovative ways of thinking ... Norway's important role in the global development assistance system belies its small size« (OECD, 2010a: 51, 67). Så kommer Danmark, »[who] is recognized and valued as a generous and predictable donor, committed to alleviating poverty in the poorest regions of the world« (OECD, 2011b: 16). Endelig kommer så Finland, som er »seen as a constructive partner within the development co-operation and humanitarian communities and in its partner countries« (OECD, 2012: 11). Disse diplomatiske formuleringer afspejler en intranordisk rangorden i det internationale donormiljø, der igen reflekteres i antallet af DAC-anbefalinger til forbedringer af indsatsen på udviklingsområdet.

De nordiske lande afspejler også hinanden, hvad angår de formål, der forfølges i deres udviklingsbistand. Overordnet set handler det om at bekæmpe fattigdom ved at satse på at skabe rammerne for vækst og beskæftigelse; at promovere frihed, demokrati og menneskerettigheder; at bidrage til at opbygge god regeringsførsel og at kæmpe en kamp mod korruption; at skabe grundlaget for en mere lige stilling mellem kønnene; at understøtte stabilitet og fred; og endelig at sikre høje

miljø- og klimastandarder. Fremover vil en stadig større del af denne udviklingspolitiske indsats finde sted i såkaldte skrøbelige stater, hvilket stiller andre og større krav til udviklingsdiplomati i de nordiske lande. Endelig kan det for alle de nordiske lande fremhæves, at cirka en tredjedel af den offentligt finansierede udviklingsstøtte kanaliseres gennem multilaterale organisationer, som eksempelvis en lang række FN-organisationer, EU, Verdensbanken og regionale udviklingsbanker.

Selvom der således er klare lighedspunkter mellem de nordiske lande, hvad angår den relative størrelse af og formål med den internationale solidaritet, er der også forskelle. Én forskel har at gøre med, hvordan bistandsarbejdet er organisatorisk placeret i forhold til det øvrige udenrigsministerielle system. En anden forskel har at gøre med, hvorvidt og i hvor stor udstrækning bistandsarbejdet kan samtænkes med andre typer diplomatisk arbejde.

I Danmark er det danske bistandsarbejde organiseret i DANIDA, som er en fuldt integreret del af det udenrigsministerielle system. På samme måde som det er tilfældet med Eksportrådet, er DANIDA's ledelse repræsenteret i Udenrigsministeriets topledelse med en direktør. Tilbage i 2009 fik Udenrigsministeriet en centerbaseret organisation, der i princippet vil kunne sikre, at de udviklingspolitiske målsætninger forfølges overalt i organisationen. I 2010 blev en udviklingspolitisk strategi (»Frihed fra fattigdom«) vedtaget, som erklærede, at udviklingspolitik også er realpolitik og derfor burde bidrage til landets overordnede udenrigs- og sikkerhedspolitiske målsætninger. Det var altså ikke længere nok kun at yde udviklingsstøtte for udviklingens egen skyld. Der skulle nu forfølges nationale udenrigspolitiske målsætninger med udviklingspolitikken. I 2012 blev der igen vedtaget en strategi for Danmarks udviklingssamarbejde (»Retten til et bedre liv«), hvor det

endvidere blev understreget, at relationen mellem handel og bistand skulle nytænkes. Fremover skulle udviklingsbistanden tænkes ind i en dansk vækst dagsorden. Samarbejde mellem danske og udenlandske virksomheder i udviklingslande og skrøbelige stater kan ifølge denne tankegang ses som det, der skaber grundlaget for handel og investeringer og dermed fattigdomsbekæmpelse.

På mange måder ligner den finske organisationsform den danske. Finsk udviklingspolitik ses som en integreret del af finsk udenrigspolitik og skal dermed også bidrage til at støtte op omkring varetagelsen af finske nationale interesser – økonomiske såvel som sikkerhedsmæssige. Udviklingspolitikken administreres stort set udelukkende af det finske udenrigsministerium, men modsat Danmark har der i praksis, grundet en kompleks organisationsopbygning og manglende koordinationsmekanismer, været problemer med at få udviklingsarbejdet samtænkt med den øvrige udenrigspolitik (OECD, 2012: 57-70).

I Norge var forvaltningen af den offentlige udviklingsstøtte delt mellem Utenriksdepartementet og Norad (Norwegian Agency for Development Co-operation) frem til 2004. Utenriksdepartementet havde ansvaret for den multilaterale udviklingsstøtte og Norad tog sig af den bilaterale udviklingsstøtte. Siden da har Norad været et direktorat, der er fuldt integreret i Utenriksdepartementet. På det punkt ligner den norske model den danske. Hertil kommer, at der i stigende grad bliver lagt vægt på, at den norske udviklingsstøtte skal ses i lyset af og i større udstrækning integreres med den norske politik på det sikkerhedspolitiske område, det økonomiske område og på miljøområdet. Det tilstræbes, med andre ord, at skabe en holistisk tilgang i den bredere udenrigspolitik. I praksis har det imidlertid vist sig at være vanskeligt at realisere denne »whole of government«-tilgang. I flere interviews med norske diplomater rundt omkring i verden berettes, hvordan det stadig

ses som helt og aldeles utænkeligt, at udviklingspolitik kan have andre supplerende formål end netop fattigdomsbekæmpelse.

I forhold til den integrerede tilgang man har valgt i de øvrige nordiske lande, forholder det sig på næsten alle punkter diametralt modsat i Sverige (se Bergquist i dette temanummer). Den generelle svenske organisationsmodel består stort set af en række størrelsesmæssigt beskedne ministerier, hvortil er knyttet en række store, ganske autonome styrelser. På det udenrigspolitiske område udmønter dette system sig i et svensk udenrigsministerium, der består af ca. 1.400 ansatte fordelt ude og hjemme, og et svensk SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency), der består af ca. 750 ansatte, hvoraf 35 pct. er udstationerede på de svenske ambassader. I Udenrigsministeriet er der afsat ca. 60 ansatte til at forvalte den multilaterale del af den svenske udviklingshjælp. Den svenske udviklingsminister og den tilknyttede statssekretær har ansvaret for at udvikle en overordnet strategi på det udviklingspolitiske område og ikke mindst at samtænke udviklingspolitikken med den øvrige udenrigspolitik. Men det er ikke nemt. SIDA har en ganske udpræget autonomi i forhold til Udenrigsministeriet, hvilket blandt andet indikeres ved, at SIDA's generaldirektør kun mødes formelt med udviklingsministeren fire til fem gange om året. Generaldirektøren for SIDA har eneansvaret for at implementere 80 pct. af den bilaterale svenske udviklingsbistand (Regeringskansliet, 2013). Formelt set uddelegerer SIDA kompetence til den ambassadør i felten, der er udpeget af Udenrigsministeriet. Det sker for at sikre en vis samtænkning af den svenske udenrigs- og udviklingspolitik i det konkrete diplomatiske arbejde. I realiteten sker der dog ofte det, at ambassadøren helt og holdent overdrager den udviklingspolitiske portefølje til ambassadens souschef, der er udpeget af SIDA. Samlet set er det en model, der i hele sin konstruktion og praksis understøtter en udviklingspolitisk tankegang,

hvor udviklingsindsatsen ses som altruistisk og ikke primært knyttet op til varetagelsen af bredere svenske nationale interesser i udlandet.

Samlet set kan det hævdes, at de nordiske lande er særdeles aktive – ja for nogles vedkommende endog ledere – i det internationale donormiljø. Organisatorisk ligner de danske, finske og norske integrerede modeller hinanden, men det er kun Danmark, der indtil videre har haft held til helt at implementere en holistisk politik, hvor samtænkning af sikkerhed, økonomi og fattigdomsbekæmpelse ses under ét. Sverige adskiller sig organisatorisk og politisk fra de øvrige. Den svenske bistandsorganisation SIDA er autonom i sin forfølgelse af de bistandspolitiske målsætninger om fattigdomsbekæmpelse. Andre steder i det svenske udenrigspolitiske system følges sikkerhedsmæssige og økonomiske målsætninger.

Punching above their weight?

Den britiske udenrigsminister William Hague har sat sig det mål, at det britiske diplomati skal være verdens bedste senest i år 2015. Årsagen er, at Storbritannien efter sigende har mistet anseelse, tilstedeværelse og indflydelse på en lang række områder i udenrigspolitikken siden afslutningen af den kolde krig (Hague, 2011). Han har derfor nedsat et eksternt udvalg (The Diplomatic Excellence External Panel) bestående af en bred skare af interessenter, der fra forskellige udgangspunkter menes at have indsigt i, hvilke udenrigstjenester der er mest effektive. Under udvalgets første møde var det den generelle holdning, at verdens bedste diplomati er det franske, som brillerede i sit determinerede forsøg på at forfølge franske interesser rundt omkring i verden (Rath, 2012). Vejen mod 2015-målet indeholder to spor: et værdispor, hvor de enkelte diplomaters evne og vilje til at tage ansvar, være innovative og samarbejde styrkes; og et netværksspor, hvor der allokeres midler til it-baseret kommuni-

kation og koordination på kryds og tværs i hele udenrigstjenesten såvel som til etablering og styrkelse af tilstedeværelse på de nye vækstmarkeder.

De nordiske udenrigstjenester har ikke samme ambition om at blive verdens bedste. Men modsat briternes selvforståelse af, at fortidens udenrigspolitik var mere effektiv, er det opfattelsen i de nordiske lande, at de i realiteten er »Punching above their weight in international relations« (se Wivels bidrag til dette temanummer). Det er ganske svært at måle effektiviteten af et lands udenrigspolitik. Der kan etableres mange gensidigt modstridende mål for udenrigspolitisk succes, og fælles for dem alle er, at det er utroligt vanskeligt at samle valide data på dette område. Det betyder imidlertid ikke, at man ikke har forsøgt. Indtil videre viser det sig, at de nordiske lande ser ud til at performe ganske godt på den internationale scene.

Institute for Government i London og det amerikanske tidsskrift *Monocle* konstruerer regelmæssigt et såkaldt soft power index, hvor det måles, hvorvidt et land er i stand til at overbevise, inspirere og imponere andre lande til at ændre adfærd. De nordiske lande rangerer meget højt på dette indeks (Tabel 5). Det er ikke så meget deres kultur og befolkning, der giver sig til udtryk i soft power, men derimod disse landes samfundssystemer – demokratiet, velfærdsstaten, arbejdsmarkedet, skolerne og hospitalerne, samt vilkårene for erhvervslivet – der imponerer og tiltrækker sig opmærksomhed. Disse nationale karaktertræk formidles af et diplomatisk netværk og engagement, der også er med til at opbygge de nordiske landes soft power.

Man kan desuden forsøge at måle, hvorvidt et land, via sin udenrigspolitik eller andet, er til stede på den internationale politiske og økonomiske arena. Den spanske tænketank Real Instituto Elcano har konstrueret et såkaldt Global Presence Index, der antager,

Tabel 5: Norden er globale soft power-aktører

	2010	2011	2012
1	Frankrig	USA	Storbritannien
2	Storbritannien	Storbritannien	USA
3	USA	Frankrig	Tyskland
4	Tyskland	Tyskland	Frankrig
5	Schweiz	Australien	Sverige
6	Sverige	Sverige	Japan
7	Danmark	Japan	Danmark
8	Australien	Schweiz	Schweiz
9	Finland	Canada	Australien
10	Holland	Holland	Canada
11	Spanien	Norge	Korea
12	Canada	Danmark	Norge
13	Singapore	Spanien	Finland
14	Norge	Korea	Italien
15	Japan	Finland	Holland

Kilde: McClory (2010: 5, 2011: 15), Monocle (2012)

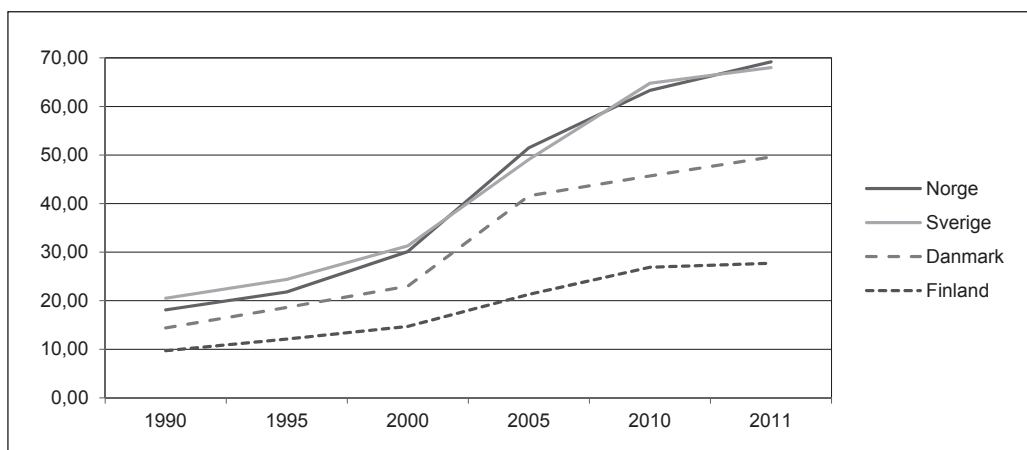
at tilstedeværelse på den globale scene er en forudsætning for at øve indflydelse via diplomati. Indekset inkluderer de såkaldte bløde magtfaktorer, men det er først og fremmest økonomisk og militær tilstedeværelse, der bringer et land op i indekset. Af netop den grund placerer de nordiske lande sig meget langt under stormagterne. Alligevel er det et interessant indeks for småstater som de nordiske. Det viser sig, at siden afslutningen på den kolde krig har de nordiske lande via deres aktivistiske udenrigspolitik og deres støt stigende økonomiske engagement på globalt niveau fået en stadig mere central placering på det globale politiske landkort (Figur 1). Det nordiske bidrag til fredsskabende og -bevarende militære aktioner rundt omkring i verden, målrettede investeringer via eksempelvis den Norske Oliefond, indsatsen for konfliktmægling samt den betydelige udviklingsstøtte til fattigdomsbekæmpelse har medvirket til den stigende globale tilstedeværelse ifølge dette indeks.

Der er også andre, der har forsøgt at vurdere udenrigspolitikens succes. Den amerikanske

tænketaank »Center for Global Development« har i en del år målt og vejet blandt andet de nordiske landes udviklingspolitiske indsats. Helt konkret har man med det såkaldte Commitment to Development-indeks (CDI) rangordnet 27 af verdens rigeste lande baseret på deres dedikation til politikker, som gavner fattige lande. Det interessante er, at der ikke kun tages udgangspunkt i det beløb, der hvert år afsættes til udviklingspolitik, men at man derimod også undersøger, hvorledes andre politikker samtænkes med udviklingsindsatsen og dermed kommer til at fremstå som et integreret hele. De syv politikområder, som er vigtige for udviklingslande, er udviklingsstøtten, handel, investering, migration, miljø, sikkerhed og teknologi. Indekset måler altså dét, der indgår som et meget centralt element i eksempelvis den danske udviklingsstrategi, nemlig samtænkning.

Endelig kan det for Danmarks, Sveriges og Finlands vedkommende tilføjes, at de tilsyneladende hører til blandt de EU-medlemslande, der leverer betydelige bidrag til den samlede europæiske udenrigspolitik. Ved at

Figur 1: Norden bliver stadig mere synlig på den globale scene



Kilde: www.iepg.es/evol.php

Tabel 6: Norden har verdens bedste udviklingspolitik

No. 1	No. 2	No. 3	No. 4	No. 5	No. 6	No. 7	No. 8	No. 9	No. 10
Danmark	Norge	Sverige	Luxembourg	Østrig	Holland	Finland	New Zealand	Storbritannien	Portugal
No. 11	No. 12	No. 13	No. 14	No. 15	No. 16	No. 17	No. 18	No. 19	No. 20
Canada	Tyskland	Belgien	Frankrig	Australien	Spanien	Irland	Schweiz	USA	Italien

Kilde: international.cgdev.org/publication/commitment-development-index-2012

studere, hvordan den Europæiske Union agerer udenrigspolitisk i forhold til eksempelvis USA, Kina og Rusland, og i forbindelse med europæiske aktioner, der har med klimaforandring, menneskerettigheder og statsopbygning at gøre, kan man vurdere, fra sag til sag, hvor idéerne og engagementet kommer fra. Og det viser sig, ifølge European Foreign Policy Scorecard, at de nordiske EU-medlemslande hører til blandt de udenrigspolitiske ledere i Europa (Vaisse og Kundnani; 2012: 21; Vaisse og Dennison, 2013: 18).

Samlet set må det konstateres, at de nordiske lande gør ét eller andet rigtigt i deres uden-

rigspolitik. Denne artikels hovedpointe er imidlertid, at der tilsyneladende er flere forskellige veje til succes i udenrigspolitikken. Der eksisterer flere forskellige diplomatimodeller i Norden, der hver for sig har vist sig at indeholde nogle kvaliteter, der resulterer i udenrigspolitiske resultater. Helt konkret betyder denne »Nordic Variety of Diplomacy«, at det ikke ligger lige for at lave en samlet nordisk diplomatisk indsats i udetjenesten. Samarbejde kan finde sted, og det gør det på flere punkter, men der er grænser for, hvor langt man kan gå ad den vej. Der er organisatoriske såvel som politisk-principielle og kulturelle forskelle, der gør, at der ikke kan

blive tale om diplomatisk integration i stor skala.

Men udgør forskelle i de nordiske udenrigstjenester kun en barriere for diplomatisk nytænkning og udvikling? Ikke nødvendigvis. Det er flere steder vist, hvordan innovation skabes som følge af en sund konkurrence mellem mindre enheder (Burt, 2005; Katzenstein, 1985). De nordiske landes diplomatier har, grundet deres begrænsede størrelse, været vant til at tilpasse sig nye internationale udfordringer. OECD har eksempelvis fremhævet, at små lande har vist sig at være mere reformvillige og -kapable, fordi de er udsat for konkurrenceprægede omgivelser, fordi de kan træffe hurtige beslutninger om organisationsreformer og strategiskift, og fordi de er lettere at koordinere horisontalt og vertikalt (OECD 2010b: 242, 248).

For den omgivende verden betyder dette, at Norden er et eksperimentarium for diverse diplomatiske former og processer. Der er mange diplomatiske veje til succes i udenrigspolitikken, og de fleste af dem er afprøvet i praksis i Norden. Vores viden om dette er mangelfuld i forskellige sammenhænge. For det første eksisterer der ikke nogle særligt gode metoder til at studere, hvorvidt en udenrigspolitik er effektiv. I sagens natur er udenrigspolitiske resultater afhængige af et utal af forskellige faktorer. Nogle af disse er påvirkelige af diplomatiet, men langt de fleste ligger uden for diplomatiets rækkevidde. For det andet eksisterer der ikke en sammenhængene teori om diplomati – ja faktisk eksisterer feltet diplomatiteori ikke. Der eksisterer en meget stor mængde teori, der hører til i feltet af udenrigspolitisk analyse, og der eksisterer en del teori, mest af ældre dato, om småstaters gøren og laden i en international kontekst. Men en institutionel, organisatorisk, kulturel, psykologisk, netværksbaseret eller anden form for teori om diplomatiet er ikke eksisterende. Når det i denne artikel hævdes, at der er en Variety of Diplomacies

i de nordiske lande, er det først og fremmest en beskrivende konklusion, snarere end en forklarende eller forstående konklusion. Det er dog også først og fremmest denne beskrivelse som dette temanummer af Økonomi & Politik bidrager med.

Jess Pilegaard beskriver i sit bidrag, hvorfor diplomatiet i dets nyere former er vigtigere end nogensinde. Det har særligt de nordiske lande måttet erfare og i stor udstrækning også taget som en udfordring. De væsentligste reforminitiativer bliver illustreret og sammenlignet på tværs af Norden. Anders Wivel beskriver, hvordan de nordiske stater i forskellige tæt-institutionaliserede sammenhænge står som eksponent for et særligt smart diplomati. Alle de nordiske lande er dybt engageret i multilateralt samarbejde, og typisk med god held formår de at skabe resultater, der rækker videre end deres størrelse berettiger. Hiski Haukkala og Mats Bergquist beskriver, med et historisk udgangspunkt, hvilke særlige karakteristika de finske og svenske diplomatimodeller har. Der er tale om ganske forskellige udenrigstjenester, noget som også denne indledende artikel har forsøgt at vise, der håndterer fælles udfordringer på hver deres måde. Artiklerne viser imidlertid også, at både den finske og den svenske diplomatimodel er under rivende udvikling, og at resultatet af den igangværende transformationsproces stadig er ukendt. Samlet set giver dette temanummer en lille platform for en videre analyse af de nordiske landes placering i en globaliseret verden.

Note

1. Dette temanummer indgår som ét element af et FSE-finansieret forskningsprojekt »GoLead«. Andre bidrag publiceres i tidsskrifterne *Samfundsøkonomen*, *Politica* og *Ræson* samt forlagene Hans Reitzel og DJØF. Tak til Anders Wivel, Mads Dagnis Jensen og Rebecca Adler-Nissen for forslag til forbedringer af denne artikel.

Litteratur

- Bildt, Carl (2013), »Utrikesdeklarationen 2013«, Riksdagen, 13. februar.
- Burt, Ronald S. (2005), *Brokerage and Closure*, Oxford: Oxford University Press.
- Country Brand Delegation (2010), »Mission for Finland«, 25. November, team.finland.fi
- Eide, Espen Bart (2012), »Cold, Peaceful and Boring? A Meeting on Norway's International Reputation«, Nobels fredssenter, 29. november, Oslo.
- Global Utmaning (2010), »Shared Norms for the New Reality. The Nordic Way«, baggrundsrapport til de fire nordiske statsministres seminar i World Economic Forum, Davos, 28.-29. januar 2011, www.globalutmaning.se/wp-content/uploads/2011/01/Davos-The-nordic-way-final.pdf
- Hague, William (2011), »The Best Diplomatic Service in the World: Strengthening the Foreign and Commonwealth Office as an Institution«, tale i London, 8. september.
- Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Lehmbruch, Gerhard og Philippe C. Schmitter, red. (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London/Beverly Hills: Sage publications.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale: Yale University Press.
- McClory, Jonathan (2010), »The New Persuaders: An International Ranking of Soft Power«, London: Institute for Government.
- McClory, Jonathan (2011), »The New Persuaders II: A 2011 Global Ranking of Soft Power«, London: Institute for Government.
- Monocle (2012), »Monocle 2012 soft power survey«, 6(59), December/January issue, (wp.me/p2u0PW-2O).
- OECD (2009), »Sweden. Development Assistance Committee Peer Review«, Paris: OECD.
- OECD (2010a), »DAC Peer Review of Norway«, *OECD Journal on Development*, 10(2): 43-146.
- OECD (2010b), »Making reform happen: Lessons from OECD countries«, Paris: OECD.
- OECD (2011a), »How's Life? Measuring Well-being«, Paris: OECD.
- OECD (2011b), »Denmark. Development Assistance Committee Peer Review 2011«, Paris: OECD
- OECD (2012), »Finland. Development Assistance Committee Peer Review 2012«, Paris: OECD
- Rath, Kayte (2012), »French Diplomatic Service is the World's best, UK Says«, 8 November, BBC News, www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20218377
- Schwartz, Herman (2001), »The Danish »Miracle«: Luck, Pluck or Stuck? *Comparative Political Studies*, 34(2): 131-55.
- Vaïsse, Justin og Hans Kundnani (2012), »European Foreign policy Scorecard, 2012«, London: European Council for Foreign Relations.
- Vaïsse, Justin og Susi Dennison (2013), »European Foreign policy Scorecard, 2013«, London: European Council for Foreign Relations.