

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 lighedstræk, 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 mekanismer ind i projektet.

Martin Marcussen
Ansvarshavende redaktør

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 forsvarsområde 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 koloniherrædømmer 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 (ufatteligt 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 problemløsere – 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 forfølges 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)

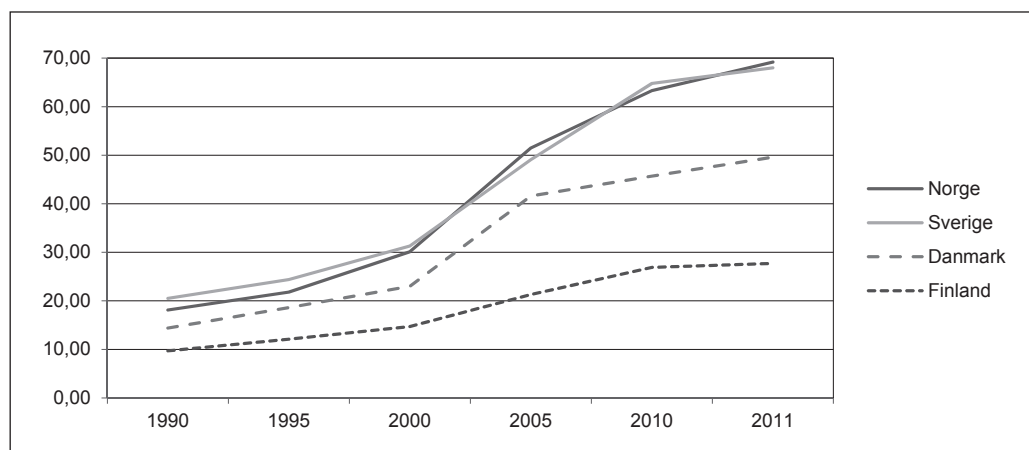
at tilstedeværelse på den globale scene er en forudsætning for at øve indflydelse via diplomati. Indekset inkluderer de såkaldte bløde magtfaktorer, men det er først og fremmest økonomisk og militær tilstedeværelse, der bringer et land op i indekset. Af netop den grund placerer de nordiske lande sig 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 (Vaïsse og Kundnani; 2012: 21; Vaïsse 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 Common Wealth 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.

Udenrigspolitikken er død – længe leve diplomatiet!

**Jess Pilegaard, Kontorchef i Udenrigsministeriet, Ph.D.
og ekstern lektor på Roskilde Universitet, jespil@um.dk¹**

Der findes ingen lukkede kredsløb i den globaliserede verden. Indenrigspolitikken og udenrigspolitikken flyder sammen. Diplomatiets monopol på udenrigspolitikken er brudt. Dette, koblet med at ressourcerne til udenrigsministerierne er sparsomme, samtidig med at der kommer stadig nye opgaver til, udfordrer diplomatiet verden over. Den danske udenrigstjeneste har reageret ved at igangsætte hyppige organisatoriske omstruktureringer i takt med at udfordringerne vokser, forøget samarbejde på tværs af Norden og inden for rammerne af en lang række mellemstatslige organisationer, og ikke mindst intensiveret digitalisering og satsning på offentlighedsdiplomati. Diplomati er vigtigere end nogensinde før. Det er imidlertid vanskeligt for udenrigstjenesterne, der som oftest arbejder bag kulisserne, og med noget så uhåndgribeligt som tillid, netværk og viden, at omsætte de opnåede resultater i konkrete gevinster, som kan styrke udenrigsministeriernes hjemlige synlighed og legitimitet.

Udenrigstjenester over hele verden er tydeligt udfordret i disse år, således også de nordiske.² Globaliseringen, og måske især demokratiseringen af udenrigspolitikken, hvor stadig flere offentlige og private aktører tager aktiv del i international politik, har gjort verden mindre og den diplomatiske adfærd langt mere uforudsigelig. Nyheder spredes nærmest øjeblikkeligt på tværs af landegrænser. De nationale udenrigstjenester står ofte over for firmaer og bystater, som er væsentlig mere ressourcestærke end flertallet af nationalstater. Samtidig opstår sociale bevægelser, hvis tilhørere

kan måles i millioner, og væbnede oprørere uden fædreland eller statslig forankring. De grundlæggende diplomatiske spilleregler gælder stadig, men banen og holdopstillingen ændrer sig. Forandringshastigheden er overvældende, og mens vi søger at forstå betydningen af disse forandringsprocesser, skal konsekvenserne dagligt håndteres af bl.a. udenrigstjenester, hvis grundlæggende struktur og traditioner fortsat er solidt plantet i det forrige århundrede.

Udfordringerne er mangeartede, men der er en række fællestræk ved de udfordringer de nordiske udenrigstjenester står over for. Nogle af disse udfordringer er grundlæggende strukturelle, mens andre er mere konjunkturbestemte. I det følgende opridses nogle af de væsentligste udviklingstendenser, hvorefter fokus rettes mod reaktionsmønstrene, dvs. måden, hvorpå de nordiske udenrigstjenester forsøger at tackle udfordringerne. Der tages afsæt i den danske udenrigstjeneste, med paralleller til de øvrige nordiske udenrigstjenester. Til sidst opsummeres der på analysen, og der fremhæves enkelte perspektiver for fremtidens udenrigstjeneste.

Udenrigspolitikken er død ...

Den klassiske arbejdsdeling mellem statteori og international politik er under opbrud.

Demokratiteorien lukkede øjnene for den internationale verdensorden (det internationale anarki, hvor den stærkestes ret altid er gældende), mens studiet af international politik blev domineret af realister, der grundlæggende var uinteresserede i de enkelte staters interne forhold (Mouritzen, 1999). Den ene del af forskergangen beskæftigede sig med vælgeradfærd, politiske alliancer og indenrigspolitik. Længere nede ad gangen var fokus på internationale forhold og udenrigspolitikken, der blev opfattet som et selvstændigt studiefelt, løsrevet fra dagligdagens indenrigspolitiske »trummerum«. Udenrigspolitikken var i sidste instans et spørgsmål om nationens overlevelse og følgelig hævet over partipolitiske skærmydsler. På den måde var udenrigspolitikken hævet over de andre politikområder – et særligt »rum«, inden for hvilket de almindelige politiske spilleregler ikke fandt anvendelse. Dette særlige rum var forbeholdt diplomaten, dette nærmest ophøjede, distingverede og diskrete væsen, der gennem sin privilegerede indsigt i verdens faktiske forhold kunne handle i statens bedste interesse uden unødigt politisering og indblanding fra lavere instanser.

Dette udbredte vrangbillede af udenrigspolitikens primat dementeres af en ny virkelighed (Potter, 2002; Murray, 2006; Kerr og Wiseman, 2012). Under den Kolde Krig var der givetvis mange udenrigspolitiske »beslutninger«, som var affødt og dikteret af det internationale modsætningsforhold mellem Øst og Vest. Konflikten mellem USA og Sovjetunionen var det centrale omdrejningspunkt, som påvirkede alle facetter af udenrigspolitikken. Efter Murens fald kunne udenrigspolitikken imidlertid ikke fortsætte med at være reaktiv; diplomaten kunne ikke som tidligere henvise til en tvingende nødvendighed, hvilket naturligt medførte en udvidelse af handlemulighederne (Due-Nielsen og Petersen, 1995).

Mere generelt, og i den praktiske politik nok

også vigtigere, er der sket en gradvis udviskning af skellet mellem indenrigs- og udenrigspolitik. Der er tale om en langstrakt proces, drevet af mange forskellige udviklingstendenser, men ikke mindst af den stigende samhandel (og dermed stigende gensidige afhængighed). Hertil kommer udviklingen af massemedier, der ikke blot rapporterer om internationale forhold, men også påvirker deres forløb, jf. de amerikanske tv-netværk, som bragte Vietnam-krigen ind i folks stuer, hvilket fik stor indflydelse på opbakningen til krigen. Disse udviklingstendenser er kun blevet forstærket over de sidste årtier, hvor globaliseringen har taget til (Held, 1995; Kehane og Nye, 1998; Potter, 2002).

Det er på denne baggrund, man kan hævde, at skellet mellem det indenrigspolitiske og det udenrigspolitiske er brudt sammen. Nogle forsøger at opretholde det ved at kalde EU-politikken for indenrigspolitik, men det understreger vel egentlig bare pointen: Der findes ingen lukkede kredsløb i den globaliserede verden (Tonra, 2001; Kerr og Wiseman, 2012). Indenrigspolitikken har udenrigspolitiske følgevirkninger, ligesom det udenrigspolitiske påvirker det indenrigspolitiske landskab. Genindførelsen af den omstridte grænsebom i 2010 var først og fremmest indenrigssymbolpolitik. Symbolet affødte imidlertid væsentlige reaktioner i nabolandene, der ville blive berørt af den danske regerings forsøg på inddæmme den grænseoverskridende kriminalitet. Med regeringsskiftet i november 2010 kunne grænsebommene atter nedtages, igen en symbolsk indenrigspolitisk handling, der ikke desto mindre fik udenrigspolitisk betydning. Den umiddelbare indenrigspolitiske dagsorden fik udenrigspolitiske konsekvenser, som igen fik indflydelse på den hjemlige, politiske debat.

Morgenavisen Jyllands-Postens offentliggørelse af 12 tegninger af profeten Mohammed i 2005 fik langt mere alvorlige konsekvenser, og markerede som sådan et tab af

uskyld: Ytringsfrihedens væsen, der skulle beskyttes i Danmark, blev vel af flere muslimer nærmest opfattet som en krigserklæring. Den forestilling, at man kunne styre den indenrigspolitiske debat i en retning, og den internationale debat i en anden retning, var endegyldigt ovre. Skotterne er utætte, og den hjemlige »andedam« bliver hurtigt en del af det globale medielandskab, hvor journalisterne jagter de sprækker, som opstår når politikerne forsøger på at styre en ustyrlig dagorden.

Grænserne er blevet mere porøse, og stadig flere mennesker oplever direkte sammenfletningen af det uden- og det indenrigspolitiske. De meget synlige vidnesbyrd om denne sammenfiltring suppleres i stigende grad af fagspecialister, der med meteorologens selv-sikkerhed redegør for de komplekse sammenhænge, Danmark indgår i. Også i den forstand udgør internationaliseringen af medierne og forskningsinstitutionerne en direkte udfordring af udenrigsministeriernes hidtidige nær-monopol på faglig ekspertise indenfor internationale forhold: Ekspertter står i kø for at dissekere, analysere og fortolke det store udland, og de har ofte en detailviden, som de klassiske diplomater har meget svært ved at matche. Det kan således være vanskeligt for selv en dreven diplomat at skrive en analyse af det amerikanske præsidentvalg, som følger væsentligt nyt til den syndflod af reportager og kommentarer, som præger mediebilledet i ugerne op til selve valghandlingen.

Monopolet er brudt

Udenrigsministerierne har gradvis mistet deres ledende stilling. Antallet af selvstændige aktører på den internationale scene er steget voldsomt. Regeringschefer, såvel som fagministre, har været tvunget til at opbygge større udenrigspolitisk kompetence og handlekraft. Processen har været undervejs længe (Murray, 2006). I EU historieskrivningen sker jordskredet faktisk under det første danske formandskab i december 1973, hvor stats- og

regeringscheferne for første gang arrangerer en lukket arbejdsfrokost, hvor udenrigsministrene og Kommissionens folk ikke sad med ved bordet. Dette forum blev i 1974 en fast størrelse, da den franske præsident Valéry Giscard d'Estaing indførte det Europæiske Rådsmøde, som først og fremmest omfatter stats- og regeringscheferne (mens Kommissionen og udenrigsministrene – og i flere medlemslande Europaministrene – må vente tålmodigt i kulissen). Udenrigsministrene har stadig rigeligt at tage sig til, men magtfor-skydningen er til at føle på: Pludselig er det udenrigsministeren, der er *demandeur* på en redegørelse for, hvad der foregik bag de lukkede døre.

Fra den økonomiske krise i 1970'erne og frem bliver stats- og regeringscheferne således stadig mere aktive på den europæiske scene: Den nationale politiske dagsorden kan ikke længere isoleres fra det udenrigspolitiske og de nationale magtkampe afgøres i stigende grad af stats- og regeringschefernes evne til at udnytte de internationale konjunkturer og begivenheder i en national kontekst (Putnam, 1988). Fremkomsten af en generation af stadig mere aktivistiske stats- og regeringsledere øger på sin vis behovet for udenrigsministeriernes overordnede koordination, idet flere forhandlingsborde nu skal styres samtidig, men koordinationsfunktionen må nødvendigvis blive en anden, når regeringslederen selv sidder for bordenden. Det er ikke længere udenrigsministeren, der alene forklarer regeringslederen hvad der er muligt og umuligt, men derimod regeringslederen, der fortæller udenrigsministeren, hvad han skal gøre muligt, og hvad han skal umuliggøre.

Udenrigsministerierne er udfordret som »gatekeepers« mellem det nationale og det internationale. Stats- og regeringslederne taler sammen direkte, og det samme gør stadig flere fagministerier, hvis ressortområder i stigende grad skal koordineres på tværs af landegrænser. Forsvarsministerierne har længe

haft et *internationalt* kontor i departementerne, men tendensen har bredt sig til stadig flere ministerier, herunder de »fredelige« ministerier, der hidtil primært har beskæftiget sig med indenrigspolitiske forhold som sundhed, uddannelse, trafik og miljø. Diplomatene har ikke længere monopol på viden om den store, vide verden, og hvordan man bør agere i den.

Verden overstrømmes af informationer (nyttige som unyttige, relevante som irrelevante), og udenrigsministerierne er kun en ud af mange »gateways«. Udenrigstjenesterne lever af disse informationsstrømme – det er grundlæggende diplomaternes evne til at indhente, bearbejde og videreformidle relevante informationer rettidigt, som afgør deres værdi. Og den evne hviler i sidste instans på diplomaternes evne til at skabe tillid til relevante samarbejdspartnere. Det gælder ikke kun det klassiske store diplomati. Det gælder for alle dele af virksomheden, hvad enten det er kommercielle forhold, hvor oplysninger om konkurrenceforhold og markedsstrukturer er afgørende for firmaernes indtjeningsmuligheder, eller borgerservice, hvor beskyttelse af personoplysninger og hurtig og effektiv service kan betyde forskellen på liv eller død. Også inden for det internationale udviklings-samarbejde er gensidig tillid en kritisk forudsætning for gennemførelsen af de reformprogrammer, som er nødvendige for at fremme en bæredygtig, økonomisk vækst. En udenrigstjenestes virksomhed spænder vidt, men fællesvalutaen er den samme: Viden baseret på relationer af tillid.

Udenrigstjenesterne har stadig vægtige fordele i informationsstrømmene, nemlig den lokale tilstedeværelse, som understøtter det globale vidensnetværk, og den noget mindre håndgribelige kvalitet, som er selve diplomatiets væsen, nemlig adgangen til magtcentre. Det handler ikke kun om at komme først med oplysningerne. Det handler først og fremmest om at komme frem med de rigtige oplysninger, og så i øvrigt begrænse sig til de

oplysninger, som er relevante for de danske beslutningstagere. De internationale tv-stationers sendevogne skal nok finde frem til de brændpunkter, der trækker seere til. For en udenrigstjeneste er det, der går forud for eksplosionen og det, der efterfølgende måtte opstå af asken, når medieopmærksomheden er forsvundet, imidlertid ofte mere interessant.

Udenrigstjenesterne er imidlertid pressede på informationssiden. Nyhedsstrømmene flyder hurtigt, og det er vanskeligt og ressourcekrævende at fastholde et overblik. Særligt udfordrende er de oplysninger, der kommer bag på offentligheden *såvel* som diplomatene. Et er at skulle håndtere en krise, som udspiller sig for åben skærm; andet og væsentlig mere ubehageligt er at skulle forholde sig til en udspillet krise, man ikke var klar over fandt sted. Hvad enten der er tale om et dansk firma, hvis aktiver eksproprieres, danske borgere, som tilbageholdes mod deres vilje, eller et samarbejdsland, som misbruger bistandsmidlerne.

Kasserne er tomme ...

Sideløbende med de store, strukturelle udfordringer, som ligger i demokratiseringen af udenrigspolitikken og erosionen af det tidligere monopol på viden om det store udland, skal udenrigstjenesterne forholde sig til det faktum, at de i disse krisetider får beskåret deres budgetter.

Lige så klassisk en disciplin diplomatiet er, lige så moderne er selve repræsentationsstrukturen, hvor selv små nationer som f.eks. Danmark, er repræsenteret i flere end 70 lande verden over. Den verdensomspændende repræsentationsstruktur er i Norden tæt forbundet med afslutningen af den anden verdenskrig og afkoloniseringsbølgen, som fulgte i kølvandet på de gamle imperiers sammenbrud. Etableringen af en diplomatisk repræsentation var et vigtigt politisk signal for de »nye« lande, som dukkede op på landkortet i 1960'erne, ligesom det var et vigtigt

politisk signal for de baltiske stater i begyndelsen af 1990'erne. Det er forholdsvis let at tegne et flag og skrive en nationalsang. Men det er først, når andre stater anerkender ens uafhængighed med etableringen af en diplomatisk repræsentation, at selvstændigheden bliver konkretiseret. Og så er væksten i antallet af repræsentationer selvsagt endog meget tæt forbundet med den økonomiske vækst. Vesten oplevede fra 1950'erne og frem; en vækst som muliggjorde udbygningen af den moderne velfærdsstat (som repræsentationsstrukturen også er en del af).

Ved det forrige århundredes begyndelse havde Danmark 15 repræsentationer med udsendt personel (1908). Ved afslutningen af det samme århundrede, i 1999 havde Danmark flere end 90 repræsentationer over hele verden.³ Alle bygget over den klassiske repræsentationsmodel, der fungerer som en fælles diplomatisk platform for alle lande, uanset hvor i verden de opererer. Modellen tæller et kancelli, som grundlæggende omfatter de kontorer, hvorudfra diplomaten arbejder, og i langt de fleste tilfælde en tjenestebolig, hvorudfra repræsentationschefen udøver den vigtigste del af embedet, nemlig tillidsopbygning, informationsindhentning og holdningsbearbejdning. Grundmodellen udvides med tjenesteboliger i forhold til størrelsen af den udsendte stab. Det siger sig selv, at udbredelsen af den klassiske model, med op mod 90 repræsentationer over hele verden, er en voldsom økonomisk udskrivning. 90 kontorbygninger, et tilsvarende antal tjenesteboliger til de repræsentationschefer, som forventes at bruge boligen til arbejdsformål, og 4-500 almindelige tjenesteboliger. Det er mange mursten, som skal forrentes og vedligeholdes, eller lejes på det kommercielle marked. Det koster ganske enkelt mange penge at være nogenlunde effektivt repræsenteret over hele verden. Ligesom det koster mange penge at have et landsdækkende motorvejsnetværk, skoler i alle kommuner, og hospitaler i alle regioner.

Kravene om besparelser på det udenrigsministerielle område har en lang historie, og har generelt fulgt udviklingen i statsfinanserne. Således gennemførtes omfattende nedskæringer i den danske udenrigstjeneste efter statsbankerotten i 1813, efter nederlaget i 1864, i forlængelse af børskrakket i 1929, osv. Kravene om besparelser på det udenrigsministerielle område har i nyere tid været støt stigende siden den første oliekrise i begyndelsen af 1970'erne. Sparekravene har ironisk nok kun været overgået af de stigende krav og forventninger til ministeriets virksomhed, herunder forvaltningen af Europa-politikken, forvaltningen af mere udviklingsbistand til stadig flere modtagere, en stærkere tilstedeværelse i »verdens brændpunkter« og en hurtigere og mere omfattende betjening af borgere og virksomheder, hvor end de måtte have behov for velfærdsstatens serviceydelser.

Sparekravene blev i 1980'erne og 1990'erne i stigende grad til effektiviseringskrav under indflydelse af New Public Management filosofien. Meget kunne kvantificeres og måles, og meget blev kvantificeret og målt. Således borgerhenvendelser, eksportfremstød og bistandskroner. Kernevirkomheden – tillidsopbygningen, indhentningen af viden og den aktive holdningsbearbejdelse – lod sig imidlertid ikke rigtig sætte på formel.

Udenrigsministerierne har gennemgået omfattende omstruktureringer for at mindske spændet mellem de stigende opgaver og de faldende ressourcer. Alle steder er budgetterne faldende, hvilket mærkes på alle dele af virksomheden. Det er imidlertid vanskeligt for udenrigsministerierne at ændre fundamentalt på opbygningen af virksomheden. Grundridset er givet ved international konvention, senest Wiener-konventionen fra 1961. Man kan sagtens lave eksportfremme som privat organisation, ligesom enhver har mulighed for at give økonomisk hjælp til verdens fattige. Men i det omfang den danske

stat skal varetage officielle opgaver i andre lande, så findes der internationale regler for hvordan og under hvilke former den danske stat må agere i tredjelande. Danmark kan ikke frit vælge sin repræsentationsform, men må som alle andre følge de regler og konventioner, som er gældende for diplomatiets virke. Udenrigsministerierne kan effektivisere store dele af deres virksomhed, men de kan ikke effektivisere sig ud af Wiener-konventionen. De kan forsøge – ved gensidig overenskomst – at lempe på fortolkningen af reglerne og samtidig ændre på den diplomatiske praksis. Man kunne således udmærket forestille sig mere fleksible repræsentationsformer særligt de vestlige lande imellem (f.eks. mikroambassader, regionale ambassader, tilrejsende ambassadører etc.), men omvendt ønsker ingen at stå tilbage som den forladte part. Ud over den rent praktiske fordel der ligger i hurtig og nem adgang til officielle repræsentanter fra andre lande, er der selvfølgelig også stærke følelser på spil. Der er stadig for mange lande meget national prestige i at have mange og store udenlandske ambassader i hovedstaden – det er stadig et mål på nationens storhed og betydning i de internationale relationer.

Twin Towers og den finansielle sektors kollaps

De strukturelle problemer blev i 00'erne voldsomt accentueret af to nye udfordringer: den internationale kamp mod terrorisme og finanskrisen, der for alvor satte ind i 2008-09. Krigen mod terror ledte udenrigsministerierne ind på nye, svært fremkommelige og særdeles farefyldte områder, samtidig med at truslerne mod diplomaternes liv blev mere udbredte. Danmark har givetvis været særligt eksponeret på grund af »tegningesagen«, men ingen af de nordiske lande er gået ram forbi. I løbet af 00'erne mangedobledes således udgifterne til beskyttelse af diplomatisk personel, som blev udstationeret under stadig mere improviserede forhold. Forholdene var flere steder så ekstreme, at de sædvanlige

turnusordninger, med 3-4 års udstationering, måtte reduceres markant, med flere aflastningsrejser under udstationeringen. Pansrede biler, bevæbnede bodyguards, metertykke mure og eksplosivsikrede vinduer og døre blev en voldsom belastning af de i forvejen trængte budgetter. Der var således allerede lagt endnu et dræn i udenrigsministeriernes pengekasser, da finanskrisen i slutningen af 00'erne rev gulvtæppet væk under statsfinanserne og førte til en række nedskæringer i den offentlige sektor, således også i udenrigstjenestens bevillinger.

Udenrigstjenesten retter ind

Reaktionerne på de ovennævnte udfordringer og kriser har været meget forskellige, men foruden de sædvanlige nedskæringer og tilpasninger er der en række fællestræk, som er synlige i de fleste europæiske udenrigstjenester, herunder de nordiske.

Første fællestræk: Hyppige omstruktureringer til den nye, globaliserede virkelighed

Organisationsomlægninger og omstruktureringer er ikke et nyt fænomen i den offentlige sektor. Væksten i den danske udenrigstjeneste har medført et behov for talrige omstruktureringer og ikke mindst flytninger af embedsværket; senest i 1979-1980, hvor tjenesten, som hidtil havde haft til huse i flere, spredte ejendomme, blev samlet på én adresse i København, i et nyindrettet kontorbyggeri på Asiatisk Plads.

Flytninger og sammenlægninger til trods var der i lange perioder forholdsvis klare linjer for ministeriets virksomhed: Der var den klassiske udenrigspolitik, som grundlæggende handlede om krig og fred; det økonomiske diplomati, som handlede om eksport af landbrugsvarer, og – langt senere i udenrigstjenestens historie – udviklingsbistanden, der skulle modernisere og udvikle de nye stater, som opstod i kølvandet på afkoloniseringen. Hjælp til nødstedte danskere i udlandet var også på programmet, men dengang blev de

fleste danskere i Danmark. Det vidtforenede netværk af honorære konsuler og vicekonsuler var ikke til for borgernes skyld. Og sømændene havde de danske sømandskirker, hvis der var problemer der skulle løses.

Større omstruktureringer blev tilrettelagt gennem nedsættelsen af udenrigskommissioner, der skulle analysere sig frem til den for Kongeriget og tjenesten bedste organisation. Den seneste udenrigskommission i 1990-1991 blev nedsat efter begyndelsen på afslutningen af den Kolde Krig, og skulle netop tilpasse organisationen til det nye verdenspolitiske landskab, som var begyndt at tage form. Udenrigskommissionen lagde et solidt grundlag for ministeriets virksomhed de næste mange år, men selvom man her knæsatte princippet om enhedstjenesten (dvs. at danske diplomater er *generalister*, som kan arbejde inden for alle områder af udenrigstjenesten), ændrede man ikke afgørende ved den ovennævnte tredeling af virksomheden: Politik, handel og bistand. Tre chefer, tre spor, tre karriereforsøg.

I begyndelsen af 00'erne var ulemperne og inkonsekvenserne ved denne organisation imidlertid ikke til at overse. EU var ikke EF, og det pressede på flere måder organisationsstrukturen. EU omfattede efterhånden hele paletten af udenrigspolitiske værktøjer, fra udviklingsbistand til fredsbevarende operationer. Samtidig var sikkerhedspolitikken ikke længere primært et Nordatlantisk anliggende. Og selvom krigen på Balkan fyldte meget i 1990'erne, var der langt flere militære konflikter uden for NATO's traditionelle fokusområde. Den Nye Verdensorden kaldte på militær mobilisering langt uden for landets grænser, i områder, som de klassiske diplomater tidligere kun havde behandlet som en del af stormagternes koloniriger. Der var behov for samarbejde mellem de diplomater, der beskæftigede sig med krig og fred og bistandseksperterne. Endelig blev det stadig mere klart, at flere af de største »vækstloko-

motiver« var lande, vi hidtil havde betragtet og behandlet som udviklingslande. De handelsagkyndige var således også nødt til at frekventere bistandseksperterne og bistandsmissionerne på den sydlige halvkugle.

I stedet for en ny Udenrigskommission valgte Udenrigsministeriet at igangsætte en »globaliseringsanalyse«, der skulle hjælpe Udenrigsministeriet med at tilpasse virksomheden til de nye grundvilkår (Udenrigsministeriet, 2006). Med Globaliseringsanalysen i 2005-06 iværksatte det danske udenrigsministerium således en bred analyse af globaliseringsprocesserne og implikationerne for varetagelsen af danske interesser. I tillæg til de ovenfor nævnte »anomalier« i den gamle søjlestruktur havde Tsunamien (2004) tydeligt vist, at Udenrigsministeriets udadvendte borgerservice havde behov for et serviceeftersyn. Tsunamien ramte samtlige de nordiske udenrigstjenester hårdt og understregede, at offentlighedens forventninger til udenrigstjenesternes handleevne i internationale krisesituationer ikke afveg synderligt fra de forventninger, man som borger kunne have til det offentliges handlekraft i en national krise. Da den danske udenrigstjeneste to år senere skulle forholde sig til den tilspidsede politiske situation i Libanon, tog man ingen chancer og evakuerede hurtigt op mod 5.000 danske statsborgere og andre med dansk opholdstilladelse fra landet.

Globaliseringsanalysen mandede ud i en lang række anbefalinger, flere af hvilke fortsat fungerer som ledetråde for organisationens løbende tilpasning til de foranderlige rammevilkår udenrigstjenesten arbejder under. Men Globaliseringsanalysens vigtigste bidrag var givetvis, at den skabte forståelse for og opbakning til behovet for en løbende tilpasning af ministeriets virksomhed, og dermed behovet for at fremme organisationens og medarbejdernes omstillingsevne og beredvilighed. Verden forandrer sig hurtigt, og det giver næppe mening at definere en langtid-

holdbar organisering af Udenrigsministeriet. I stedet markerede Globaliseringsanalysen en periode med mange og forholdsvis radikale ændringer af virksomheden, herunder en opgradering af det kommercielle arbejde (Eksportrådet), en klar opprioritering af borgerserviceopgaverne og kommunikationsindsatsen generelt (det såkaldte offentlighedsdiplomati: *Public Diplomacy*) samt en mere integreret tilgang til økonomisk vækst, stabilitet og international sikkerhed. Der blev flyttet ressourcer fra den »gamle« til den »nye« verden, og selvom EU-repræsentationen stadig er den største i absolutte tal, får den hård konkurrence fra Asien, hvor den samlede tilstedeværelse i Kina (Beijing, Shanghai, Guangzhou, Chongqing, Hong Kong) overstiger Bruxelles. Ambassaden i Kabul er i dag én af de allerstørste i porteføljen, mens ambassaderne i f.eks. Accra, Dar es Salam, Hanoi, Nairobi og New Delhi er større end repræsentationerne i flere af de store europæiske hovedstæder, som f.eks. Warszawa, Rom og Haag.

I dag tæller den danske udenrigstjeneste, som er den mindste i Norden (Island undtaget), ca. 2.500 ansatte, fordelt på ca. 50 pct. ansat i eller udstationeret fra København, og ca. 50 pct. lokalt ansatte, som er tilknyttet de forskellige repræsentationer. Forholdet mellem det udsendte personale og den del af repræsentationsstaben, der er rekrutteret i opholdslandet, er forrykket ganske markant. Op mod 70 pct. af det personale, der gør tjeneste på de danske repræsentationer, er således ansat

direkte af repræsentationen på lokale vilkår, jf. også tabel 1.

På samtlige repræsentationer er de lokalt ansatte i overtal; på flere repræsentationer sidder der kun 1-2 udsendte sammen med en halv snes lokalt ansatte. Det betyder bl.a., at udenrigstjenestens administrationssprog på mange områder de facto er engelsk.

I samme periode har man bevidnet en stigende interesse for udlicitering af dele af ministeriets virksomhed. Der er blevet indført brugerbetaling på stadig flere områder, ligesom opgaver, der tidligere blev løst af Udenrigsministeriet selv, i stigende omfang er blevet lagt ud til private virksomheder. Dele af visumadministrationen er blevet lagt ud til private firmaer, der modtager, screener og videreekspederer visumansøgninger til Danmark. Privatiseringen af sikkerheden er et andet eksempel på denne tendens: Den væbnede beskyttelse af personalet på ambassaden i Kabul leveres således af et privat firma. I den forstand har Udenrigsministeriet selv været en væsentlig drivkraft bag den fragmentering af udenrigspolitikken, som blev nævnt i indledningen: Udenrigsministeriet har selv været med til at udvide antallet af aktører på den internationale scene.

Globaliseringsanalysen afspejlede en erkendelse af, at den eksisterende organisationsstruktur var ude af trit med den omgivende verden og derfor ude af stand til at levere den nytænkning, man mente, der var behov for. De gængse omdrejningspunkter, som f.eks. de fire verdenshjørner, havde ikke længere samme politiske og symbolske indhold. Øst var ikke længere ensbetydende med Sovjetblokken, men i stigende grad med Asien og vækstøkonomier generelt. Den sydlige halvkugle var ikke længere hjem for »3. verdenslande«; den 2. verden var gået i opløsning, og flere af de tidligere udviklingslande kunne nu fremvise økonomiske vækstrater, der for alvor udfordrede de gængse moderniserings-

Tabel 1: Årsværksfordeling i procent, udsendt personale og lokalt ansatte

	Udsendte	Lokale
1. Norge	40	60
2. Finland	32	68
3. Danmark	31	69
4. Sverige	31	69

teorier. Vesten var ikke længere verdens centrum og Norden ikke længere den centrale politiske akse. Udenrigsministeriets geografiske søjlestruktur fra 1990-91, med en Nordgruppe og en Sydgruppe, måtte følgelig give plads til et andet organisationsprincip.

Globaliseringsanalysen undgik imidlertid den fristelse, det er at levere et skræddersyet oplæg til en ny organisationsstruktur. En af hovedpointerne i analysen var netop, at globaliseringen medførte så omfattende forandringer, at Udenrigsministeriet som organisation var bedre tjent med at opdyrke medarbejdernes og institutionens omstillingsevne, hvorved man i fremtiden ville blive bedre til hurtigt at omprioritere ressourcerne i forhold til de globale trends. En af de vigtigste nydannelser var etableringen af en reelt tværgående koncernledelse; et kollegium af afdelingschefer, der tilsammen dækker hele virksomheden, og som i princippet skal kunne flytte ressourcer på tværs af organisationen, i forhold til de politiske prioriteringer, der lægges til grund for ministeriets virksomhed. Organisatorisk og ledelsesmæssigt er det imidlertid en vedvarende udfordring at opretholde omstillingsevnen. For mange, for hyppige og for omfattende ændringer stresser organisationen. Nye organisatoriske konstellationer når ikke at finde et stabilt leje, inden de på ny udfordres af forandringsprocesser, som kræver tilpasning og omstilling.

Denne omstillingshastighed er særligt udfordrende for en organisation som Udenrigsministeriet, der grundlæggende er, og må være, både traditionsbunden og konservativ. Størstedelen af Udenrigsministeriets »værktøjer« er universelle og dermed meget vanskelige at ændre. Det er netop universalismen, som gør det muligt for diplomater at samarbejde på tværs af landegrænser og kulturer. En verbalnote er en verbalnote, i Burkina Faso som i Sydkorea og Canada. Diplomater fra hele verden er grundlæggende skolet i det samme system, som foruden de nedfældede, univer-

selle regler rummer en omfattende praksis, med få, men væsentlige variationer fra land til land. I det omfang en stat ønsker at være en del af det gode samfund, det internationale samfund (Bull, 1977), så er der en række givne spilleregler og alment accepterede redskaber, som bare skal fungere.

Dette meget traditionsbundne univers understreger også grænserne for privatisering af ministeriets funktioner. Store dele af den vestlige verden har bevæget sig ind i den postindustrielle informationstidsalder, som rykker ved rammerne for den moderne statsopfattelse (Held, 1995). Men langt størstedelen af verdens stater befinder sig fortsat med forfatningen solidt forankret i moderniteten – med den symbolske nation eller nationale egenart, nationalsang, flag, møntudstedelse og voldsmonopol. Diplomati er først og fremmest et *mellemstatsligt anliggende* – og det er også tilfældet i langt de fleste multilaterale fora. Hvis man vil deltage i samme, er der en lang række formalia, processer og regler, som ikke umiddelbart kan forandres. Vi kan sende diplomater jorden rundt, udstyret med mobile kontorer i deres smartphones, men det forudsætter, at vi har en enhed, som kan udvirke en korrekt formuleret visumansøgning, aflevere samme med verbalnote, legalisere rejsehjemlen og udstede de formelle papirer, som er nødvendige for at sikre diplomatens immunitet, når grænserne skal krydses. Der er stadig mange blyplomber og lakforseglede procedurer i diplomati, og de kan ikke ændres uden konvention.

De hyppige omstruktureringer er et fælles træk ved flere udenrigstjenester, og således også udtalt i de øvrige nordiske hovedstæder. Og skismaerne er de samme: Globaliseringen og dens konsekvenser er meget ulige fordelt på verdens lande. Udenrigstjenesterne skal forholde sig til den nye verden uden derved at miste forbindelsen til den gamle.

Andet fællestræk: Intensiveret samarbejde mellem udenrigstjenesterne

En anden udbredt reaktion på de aktuelle udfordringer, udenrigstjenesterne står over for, er en intensivering af det samarbejde, som allerede findes på tværs af landegrænserne. De nordiske udenrigstjenester har en lang tradition for samarbejde, ikke mindst på det administrative og det konsulære område. Med offentliggørelsen af Stoltenberg-rapporten i februar 2009 kom der imidlertid fornyet fokus på samarbejdet og mulighederne for at udvikle ikke bare det administrative samarbejde, men også det politiske og sikkerhedspolitiske samarbejde (Stoltenberg, 2009). Rapportens anbefalinger indgår i flere forskellige arbejdsgrupper udenrigstjenesterne imellem, og der arbejdes målrettet med flere skitser til fælles ambassader og repræsentationskontorer i 3. lande.

Ved at samle de nordiske repræsentationer i fælles bygninger, og gerne med en fælles administration, er der gode muligheder for ikke blot at spare penge, men også for at udnytte den synergi, der i princippet burde opstå, når udfordringerne drøftes og løftes i flok (f.eks. fælles politiske satsninger, fælles eksportfremstød, fælles borgerservice). Ideen er overbevisende, og antallet af samlokaliseringprojekter er da også stigende. Samme tendens ses i NB8 samarbejdet mellem de nordiske lande og Baltikum, og inden for EU-kredsen, hvor man i marginen af EEAS-samarbejdet om den fælles udenrigstjeneste tillige samarbejder om samlokalisering i 3.-lande. I alle tre kredse er der udviklet platforme til videndeling om ønsker og tilbud om samlokalisering i 3. lande.

Samlokalisering kan gennemføres på mange forskellige måder, og selvom der arbejdes på standardisering af aftaleformerne er der stor variation i den praktiske gennemførelse (og de administrative, politiske og økonomiske implikationer). I den ene ende af skalaen findes de store anlægsprojekter, som f.eks. den

norsk-danske ambassadebygning i Maputo og ambassadefælleskabet i Berlin. I Tysklands hovedstad findes et veludviklet samarbejde ambassaderne imellem, men ret beset er det primært matriklen, de fem repræsentationer er fælles om. Der er fem forskellige receptioner (i tillæg til den fælles reception ved hovedindgangen til området), ligesom der findes fem forskellige skranke til håndtering af borgerserviceopgaver. Berlin er imidlertid meget atypisk. Det hører til sjældenhederne, at samtlige fem lande har behov for at flytte kancelli samtidig. Som oftest har et eller flere af de nordiske lande enten egne bygninger eller særdeles attraktive lejemål, som ødelægger den samlede økonomi i et samlokaliseringprojekt (dvs. at etablering af en fælles repræsentation bliver dyrere end fastholdelse af status quo).

I den anden ende af skalaen findes et stigende antal små, forholdsvis uforpligtende låneaftaler, hvor en udenrigstjeneste lejer sig ind på en anden udenrigstjenestes repræsentation, enten som en fuldført bilateral repræsentation (med diplomatisk anmeldelse i opholdslandet), eller som en midlertidig tilstedeværelse, som gæst på repræsentationen. Sidstnævnte type af samlokalisering flugter godt med ønsket om hurtig omstillingsevne og hurtig omprioritering af ressourcerne. Indtil videre har samlokaliseringerne imidlertid ikke rykket ved grundmodellen: Der er stadig tale om bilaterale repræsentationer, dvs. selvstændige enheder. De deler måske huslejen, men på alle andre områder opfører de sig fortsat som suveræne, nationale enheder.

Der er flere samlokaliseringprojekter i støbeskeen, og samarbejdet har stor politisk bevågenhed i de nationale regeringer såvel som i det institutionaliserede nordiske samarbejde. Ambitionen om styrket nordisk ambassadesamarbejde indgår således i den danske regerings politiske program, ligesom det er på dagsordenen ved de nordiske udenrigsministres årlige møde og inden for

rammerne af Nordisk Ministerråd. Af fælleserklæringerne fra de nordiske udenrigsministermøder fremgår, at der bl.a. er planer om samlokaliseringsprojekter omfattende to eller flere nordiske lande i bl.a. Islamabad, Dhaka og Hanoi.⁴ De tre projekter giver et udmærket billede af muligheder i det praktiske samarbejde i 3.-lande.

Den diplomatiske tilstedeværelse i *Islamabad* er, grundet den prekære sikkerhedsmæssige situation i Pakistans hovedstad, en særdeles bekostelig affære. Medarbejderne og bygningerne skal beskyttes mod en type af trusler, man normalt kun ville forvente i konfliktområder præget af undtagelsestilstand. Behovet for eksplosivsikring, pansrede køretøjer og bevæbnede vagter betyder, at prisen for at opretholde en diplomatisk tilstedeværelse i et af verdens vigtigste politiske brændpunkter er steget voldsomt over det sidste tiår. Her giver det god mening at dele sikkerhedsudgifterne ved at flytte sammen i en bygning, der er bygget til at kunne modstå de trusler, som de nordiske diplomater står over for.

Dhaka er et helt anderledes eksempel. Hovedstaden i Bangladesh er ligesom resten af landet inde i en rivende udvikling, hvilket også påvirker de nordiske landes tilstedeværelse. Sammensætningen af repræsentationerne afspejler den økonomiske udvikling i Bangladesh, hvor handelssamarbejdet fylder stadig mere. Samtidig betyder byudviklingen i Dhaka, at der i dag er væsentlig bedre muligheder for enten at opføre eller leje moderne kontorbyggeri, som er langt bedre egnet til ambassadevirksomhed end de ombyggede familievillaer, de fleste nordiske ambassader i dag arbejder ud fra. De nordiske lande samarbejder i forvejen meget tæt om udviklingsbistanden til Bangladesh og kunne ved en samling af repræsentationerne også videreudvikle det konsulære, politiske, og handelsmæssige samarbejde.

Hanoi er en helt tredje historie. Sverige har

haft en stærk tilstedeværelse i Hanoi i mange år, og landets ambassadekompleks afspejler denne historik: En stor compound, med alt fra kancelli, over residens og medarbejderboliger, til rekreative områder. En satsning, der gav god mening, dengang ambassaden var bemandet med udsendte diplomater, udviklingsekspert, sekretærer, arkivmedarbejdere og betjente. I dag er den udsendte stab reduceret til det allermest nødvendige, mens langt de fleste øvrige stillinger er besat med lokalt ansat personale, der ikke får stillet bolig til rådighed af arbejdsgiveren. Sverige står således med et ejendomskompleks, hvor der er masser af ledige m², som efter ombygning ville kunne huse en eller flere andre nordiske ambassader. Hanoi-eksemplet viser også, hvor svært det er at realisere de muligheder, der ligger i de ledige m²: Danmark kunne i princippet været interesseret i et samlokaliseringsprojekt, men en eventuel ombygning af den svenske compound skal finansieres over huslejen, som dermed for Danmarks vedkommende risikerer at blive højere end den aktuelle. Hertil skal lægges flytte- og etableringsomkostninger, som på it området alene nærmer sig den hele million. Principielt set en udmærket idé, men budgetrestriktionerne i de nordiske hovedstæder gør det vanskeligt at anlægge et flerårigt investeringsperspektiv.

En anden udfordring er informationssikkerheden. De nordiske diplomater stoler nok mere på hinanden end på diplomater fra 3.-lande, men ikke desto mindre arbejder de hver især inden for rammerne af lukkede og beskyttede kommunikationsnetværk. Den danske udenrigstjeneste formidler dagligt flere hundrede megabits af informationer til og fra repræsentationerne, til videre fordeling blandt samarbejdspartnere i det private erhvervsliv og centraladministrationen såvel som private borgere. Hvor en mindre del af disse informationer er egentlig klassificerede, er langt størstedelen »følsomme«; dvs. de indeholder oplysninger, som ikke må komme uvedkommende for øre. Det kunne f.eks.

være oplysninger om private firmaers investeringsstrategi eller andre landes forhandlingsposition forud for et Rådsmøde. I begge tilfælde vil der være tale om oplysninger, som skal beskyttes, også over for venligtsindede diplomater på en fælles repræsentation. Selv blandt venner er der både konkurrence og politiske meningsforskelle. I de fleste samlokaliseringsprojekter er der således flere, parallelle (nationale) kommunikationsnetværk, hvilket sikrer en uhindret kommunikation med hovedkvarteret, men som ikke nødvendigvis understøtter dialogen og samarbejdet repræsentationerne imellem.

Tredje fællestræk: Det virtuelle diplomati

En tredje reaktion på de stagnerende budgetter er digitaliseringsprojekter, hvor globaliseringen og revolutionen i de moderne kommunikationsmidler anvendes som en løftestang for lanceringen af mere omkostningseffektive repræsentationsformer. Informationstidsalderen udfordrer det klassiske diplomati, på samme måde som telegrammet gjorde det i midten af det 19. århundrede, hvor Englands premierminister, Lord Palmerston, efter sigende ved modtagelsen af den første diplomatiske »kabel-meddelelse« udbød: »Du gode gud, dette er jo diplomatiets endeligt!« (Murray, 2006). Det var det som bekendt ikke, men informationstidsalderen har også udfordret den del af diplomatiets virke, som primært har været fokuseret på indhentning og analyse af informationer fra opholdslandet. Således den canadiske premierminister, Pierre Trudeau, der i midten af 1970'erne lod forstå, at han gladelig ville bytte hele sit udenrigsministerium ud med et abonnement på *The New York Times* ...

Hvis man som Trudeau primært betragter diplomati som en nyhedskanal, har de sidste 40 år næppe styrket argumentet for at opretholde en selvstændig udenrigstjeneste. Men selvom rollen som nyhedsformidler er vigtig, så har diplomater aldrig haft monopol på denne funktion. Den katolske kirke var ofte

hurtigere til at få nyhederne frem, takket være den vidtforgrene infrastruktur, for ikke at tale om budbringernes religiøse ildhu. Med internationaliseringen af kapitalbevægelser udvikledes også finans- og industrihusenes behov for rettidige informationer om politiske, økonomiske og sociale begivenheder. Rothschild-dynastiet havde efter sigende allerede i midten af 1700-tallet et informationsnetværk, der ville gøre selv de mest solide udenrigstjenester jaloux.

Diplomatiet aftager nyheder, men den omvendte funktion, at »plante« dem som led i dialogen med opholdslandets offentlige og private aktører, har alle dage været væsentligere. Og med intensiveringen af nyhedsstrømmene og dermed konkurrencen om forsidestoffet er kravene til diplomaternes opfindsomhed kun taget til. Og det gælder i særdeleshed for de »små« udenrigstjenester, der ikke råder over stormagternes presseberedskab.

Offentlighedsdiplomati fik stor opmærksomhed i 1990'erne, hvor »den nye verdensorden« bragte nye, ikke-statslige aktører frem på den internationale scene (Melissen, 2002). Hvis man ville gøre sig bemærket, var det ikke nok at samtale med myndighederne i opholdslandet; man måtte i direkte dialog med meningsdannere, som journalister, universitetsfolk, kulturpersonligheder og forretningsfolk. Diplomaterne skulle ud af deres diplomatiske »comfort-zone« og i stigende grad kommunikere direkte med samtalepartnere fra flere vidt forskellige miljøer. I Danmark markerede tegningesagen et veritabelt jordskred i anvendelsen af offentlighedsdiplomati. Danmark oplevede et meget preserende behov for at kommunikere direkte med masseoffentligheden i 3.-lande, og det krævede en fuldstændig ændring af det eksisterende mindset, der var gearret til diskretions- snarere end til megafondiplomati.

Offentlighedsdiplomati er blevet sat i sy-

stem. København producerer dagligt store mængder af råmateriale, som repræsentationerne kan hente og tilpasse til de lokale forhold på posten. En avis-kronik med udviklingsministeren kan således downloades af repræsentationen i Kampala, krydres med et par konkrete eksempler fra Uganda og søges bragt i opholdslandets medier, samtidig med at ambassaden i La Paz gennemfører samme øvelse med den spanske udgave af kronikken. København støber kuglerne og lægger den til fri afbenyttelse i den elektroniske værktøjskasse på Udenrigsministeriets intranet. I dag anvender repræsentationerne stadig oftere hinandens materiale – et fremstød i Japan kan downloades i Sydafrika og tilpasses i forhold til de lokale behov.

Hvis det med hjælp af de moderne kommunikationsmidler er muligt at kommunikere med omverdenen direkte fra København, burde det så ikke være muligt at gentænke hele det diplomatiske repræsentationsnetværk? Kunne Danmark nøjes med en »virtuel tilstedeværelse«, hvor danske ideer, meninger og interesser formidles gennem informationsmotorvejen? Hvis den direkte kontakt i forbindelse med borgerservicehenvendelser kan udliciteres til en 3.-part, kunne selve den administrative sagsbehandling så ikke henlægges til København? Kunne dialogen med samarbejdspartnere i udviklingslande ikke gennemføres via videokonferencer, på grundlag af »hårde« indikatorer, som er indbygget i selve udviklingsprojekterne (evt. baseret på direkte brugerkontakt via mobiltelefoni eller via den stadig mere tilgængelige GPS-teknologi?) Spørgsmålene er relevante, hvilket også understreges af den interesse, der i mange lande er opstået om begrebet »virtual diplomacy«.

Grænserne for det virtuelle diplomati flytter sig hele tiden, og der er næppe tvivl om, at den hurtige teknologiske udvikling påvirker måden, hvorpå diplomatiet udføres (Murray, 2006). Indtil videre fungerer det virtu-

elle diplomati primært som en forstærker af det klassiske diplomati – udstyret med en smartphone og en hurtig internetforbindelse er den klassiske diplomat blevet langt mere mobil og kan via satellitforbindelserne udføre sit arbejde hvor som helst, når som helst. Teknologien ændrer imidlertid ikke behovet for diplomaten af kød og blod. I det yderste led er der fortsat behov for diplomaten som bindeled mellem hjemland og diplomatiets genstand, hvad enten det er en fremmed regering, en international organisation, eller en gruppe af private aktører. Udenrigstjenesterne kan sende budskaberne med lynets hast, men at komme igennem med budskabet er en helt anden sag, der som oftest forudsætter, at man er fysisk til stede, der hvor begivenhederne finder sted. På samme måde kan videokonferencer og onlinemøder være gode til at følge op på indledende kontakter – og dermed fastholde forbindelser – men den indledende kontakt lader sig vanskeligt etablere uden et personligt møde. Det er fortsat de personlige forbindelser, der ligger til grund for de tillidsrelationer, som diplomaterne lever af. Det er de personlige forbindelser, der gør diplomaterne effektive.

Det virtuelle diplomati gør sit indtog i diplomaternes verden, men det er vigtigt at huske, at den teknologiske udvikling er ulige fordelt. Det er ganske vist mange år siden, den danske udenrigstjeneste holdt op med at bruge telefaks til udgående kommunikation, men så længe Danmark har brug for at kommunikere med lande, der fortsat benytter telefaks som medie, er Udenrigsministeriet nødt til at holde faxlinjerne åbne. Et udenrigsministerium kan ikke (skal ikke) være mere moderne end den virkelighed, det skal operere i.

Uanset hvordan man vender og drejer det, handler diplomatiet grundlæggende om at være til stede på rette sted på rette tidspunkt. Det virtuelle diplomati kan bane vejen og holde den åben, men på et eller andet tidspunkt skal der en gammeldags diplomat på

banen. Det virtuelle diplomati vil givetvis kunne bruges meget mere offensivt i forbindelse med nye og fleksible former for fysisk tilstedeværelse (f.eks. samlokalisering), men igen med diplomaten som bindeled og forbindelsesofficer.

... længe leve diplomati!

Udenrigstjenesterne er under pres. Demokratiseringen af udenrigspolitikken, fragmenteringen af det tidligere så privilegerede udenrigspolitiske domæne og det stigende misforhold mellem opgaver og ressourcer tvinger udenrigstjenesterne til at gentænke deres virksomhed. Udfordringerne er fælles, ligesom flere reaktionsmønstrene viser lighedstræk: Hyppige omstruktureringer, intensiveret samarbejde, eksperimenter med nye former for fysisk og virtuel tilstedeværelse. Virksomheden skal gentænkes og bygges om, alt imens ressourcegrundlaget svinder.

Denne udvikling har stået på i flere årtier, men er for alvor blevet forstærket efter afslutningen af den Kolde Krig, hvor EU-samarbejdet er blevet intensiveret og globaliseringen er blevet folkelig. Ministerier, styrelser, regioner, kommuner, halvoffentlige og private organisationer arbejder på kryds og tværs af landegrænserne, nogle gange i samarbejde med udenrigsministerierne, andre gange uden at inddrage dem. Samtidig har langt de fleste borgere mulighed for at følge med i internationale forhold, engagere sig i samme og påvirke dem gennem sociale bevægelser, interaktive medier og effektive online-donationer. En borger, der ikke bryder sig om hvalfangst, kan hurtigt og effektivt yde et bidrag til en eller flere private organisationer, der aktivt bekæmper denne type fiskeri. Enhver kan i princippet føre sin egen private udenrigspolitik fra dagligstuen.

Demokratiseringen af udenrigspolitikken er imidlertid ikke nødvendigvis en trussel mod udenrigstjenesterne, der gennem flere år aktivt har promoveret stigningen i antallet af

ikke-statslige aktører på den internationale scene. Handelsdiplomater har i mange år arbejdet for at styrke samarbejdet mellem private organisationer for derved at forbedre den internationale regeringsførelse. Udviklingsdiplomater arbejder målrettet på at styrke det internationale samarbejde mellem ikke-statslige organisationer, der arbejder med udviklingssamarbejde. På samme måde har udenrigstjenesterne arbejdet ihærdigt på at samle kompetence og myndighed i overnationale institutioner. Det mest tankevækkende eksempel er nok udenrigstjenesternes samarbejde om udviklingen af en fælleseuropæisk udenrigstjeneste, EEAS'en (*European External Action Service*). Her arbejder diplomaterne på opbygningen af, hvad der umiddelbart fremstår som en konkurrerende udenrigstjeneste.

Om noget har demokratiseringen og fragmenteringen af udenrigspolitikken forstærket behovet for udenrigstjenesterne. Men den har ikke gjort ydelserne tilsvarende synlige. Det er ikke altid indlysende klart, hvad udenrigsministerierne egentlig leverer. Det er måske nok udenrigsministerierne, der forhandler selve rammerne på plads og akkrediterer de private aktører til at kunne repræsentere deres bagland på den internationale scene, men selve forhandlingerne føres jo af fagspecialister, interesseorganisationer og fagforeningsfolk? Det er måske nok udenrigsministerierne, der baner vejen for en humanitær intervention, men det er jo forsvaret, der laver alt det tunge arbejde? Vi har mere brug for diplomati end nogen sinde tidligere, men det er ikke udenrigsministerierne, der står forrest: De arbejder i baggrunden, i de forberedende stadier, under selve implementeringen og i den besværlige opfølgning.

Demokratiseringen og fragmenteringen af udenrigspolitikken kan være med til at styrke den globale regeringsførelse. Global regeringsførelse er en mangelvare, og under ingen omstændigheder et gode, som staterne

kan producere gennem det mellemstatslige samarbejde alene. Global regeringsførelse forudsætter et langt mere vidtforgrenet internationalt samarbejde end det klassisk mellemstatslige, og det har udenrigstjenesterne været særdeles aktive i opdyrkningen af. Diplomatiets rammebetingelser ændrer sig hele tiden. Forandringshastigheden har kun været stigende. Ressourcegrundlaget har derimod kun været faldende. Det eneste konstante synes at være diplomatiets universelle redskaber, sprog og arbejdsmetoder: De elementer, der gør det muligt for staterne at samarbejde effektivt, men som samtidig gør det svært for udenrigstjenesterne at ændre deres grundstruktur.

Noter

1. Artiklen er skrevet som et personligt bidrag til debatten, og de synspunkter, der afspejles i artiklen, er forfatterens egne og afspejler ikke nødvendigvis Udenrigsministeriets holdning.
2. Se f.eks. »La révolte du quai d'Orsay«, *Marianne*, 24.02.2011; »The Global Era and the End of Foreign Policy«, *Financial Times*, 16.08.2011; »Ambassadors ignored: German Foreign Ministry Fights to Stay Relevant«, *Spiegel Online*, 05.04.2012.
3. I nogle lande er der mere end én repræsentation; f.eks. Kina, hvor der foruden ambassaden i Beijing findes selvstændige generalkonsulater i bl.a. Shanghai og Guangzhou. Derfor er der flere repræsentationer, end der er lande, hvor Danmark er repræsenteret.
4. »Fælleserklæring fra det nordiske udenrigsministermøde i Helsingfors den 31. oktober 2012«.

Litteratur

Bull, Hedley (1970), *The Anarchical Society*, New York: Columbia University Press.
 Due-Nielsen, Carsten og Nikolaj Petersen, red. (1995), *Adaptation & Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-93*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.

Held, David (1995), *Democracy and Global Order*, Cambridge: Polity Press.
 Held, David (2000), *The Changing Contours of Political Community*, Global Democracy : Key Debates, London: Routledge.
 Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (1998), »Power and Interdependence in the Information Age«, *Foreign Affairs*, 77(5): 81.
 Kerr, Pauline og Geoffrey Wiseman (2012), *Diplomacy in a Globalizing World*, London: Oxford.
 Melissen, Jan, red. (2005), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Basingstoke: Palgrave.
 Mouritzen, Hans og Anders Wivel, red. (2005), *The Geopolitics of European Integration*, London: Routledge.
 Mouritzen, Hans (1999), *At forklare international politik*, København: Jurist- og Økonomforlagets Forlag.
 Murray, Stuart (2006), *Reordering Diplomatic Theory for the Twenty-First Century: A Tripartite Approach*, Department of International Relations and Diplomacy Faculty of Humanities & Social Sciences, Bond University.
 Petersen, Nikolaj (2004), *Europæisk og globalt engagement*, Dansk Udenrigspolitisk Historie, bind 6, København: Gyldendal.
 Potter, Evan H. (2002), *Cyberdiplomacy: Foreign Policy in the 21st Century*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
 Putnam, Robert D. (1988), »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games«, *International Organization*, 42(3): 427-60
 Stoltenberg, Thorvald (2009), *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk* (www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/rapport_ths.html?id=545170).
 Tonra, Ben (2001), *The Europeanization of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Ashgate: Aldershot.
 Udenrigsministeriet (2006), *Den Grænseløse Verden: Udenrigsministeriet og Globaliseringen*, København: Udenrigsministeriet.

Finske diplomatimodeller: Er der en ny model på vej?

**Hiski Haukkala, Professor i International Politik,
Tampere Universitet, Finland, Hiski.haukkala@uta.fi**

Denne artikel diskuterer det varierende indhold, struktur og kontekst i finsk diplomati. Artiklen vil analysere det finske diplomatis indhold med henblik på en analyse af den kontekst, som finsk diplomati, og i sidste ende finske diplomater, opererer inden for. Den centrale konklusion er, at finsk udenrigspolitik, og som konsekvens heraf også indholdet, strukturen og konteksten i finsk diplomati, under post-Kold Krigs perioden har været under konstant forandring. Hovedargumentet er, at finsk diplomati i disse tider gennemgår en periode med seriøs selvransagelse fordi mange nye diplomatiske udfordringer og opgaver skal løses i en periode med færre tilgængelige finansielle og personalemæssige ressourcer. Dette har allerede tvunget Finland til at tænke innovativt – noget, der med stor sandsynlighed fortsætter og tilmed kan vinde yderligere indpas i fremtiden. I en vis udstrækning klamrer Finland sig til en ide om autonom diplomatisk ageren i en verden, hvor små landes muligheder for at være succesfulde indsnævres stadig mere.

Fra defensivt diplomati til ukendt destination¹

Det er fristende intuitivt at tænke, at forskellige nationer ville have forskellig stil, forskellige modeller eller kulturer, når det kommer til diplomati. Selv i nordisk kontekst er man tilbøjelig til at have stereotype forestillinger om de forskellige nationale »stile«: Svenskere er gode samtalepartnere, der er rede til at diskutere alt til døde med det formål at finde konstruktive løsninger; man kan altid regne

med at, de jublende glade danskere kommer på nogle smarte ideer til at hjælpe selv den sværeste proces muntert på vej, etc. Man kunne blive ved med at lave disse karakteristikker af hver eneste nordiske stat, men det er nok bedst at lade være, da disse stereotyper aldrig er særlig meget værd, når man skal forsøge at forstå den faktiske varetagelse af diplomatiet på nationalt niveau.

Selvom ideen om national særegenhed, når det kommer til diplomatisk varetagelse, er appellerende, falder det til jorden, når det kommer til diplomatisk praksis. Dette fordi diplomatisk praksis typisk ses som yderst institutionaliseret, næsten ritualiseret, med et sæt veletablerede praksisser, der i nogle tilfælde går årtier tilbage bakket op af mellemstatslige traktater, hvis regler ofte ses som ukrænkelige af det internationale samfund (Berridge, 2002; Watson, 1982). Dette antyder umiddelbart, at i den moderne verden er den faktiske diplomatiske praksis stort set standardiseret, og at forskellene mellem landene forsvinder i målsætninger, indholdet og konteksten af de specifikke arenaer, som de diplomatiske aktører befinder sig i, og ikke udmønter sig i den faktiske diplomatiske varetagelse.

Men nationale forskelle eksisterer dog. Et

godt eksempel på dette er denne artikels case, Finland, som under den Kolde Krig erklærede at ville praktisere en bestemt diplomatisk model. Denne model blev karakteriseret af den i langt tid siddende præsident Urho Kekkonen i en tale, der blev leveret ved FN's generalforsamling i oktober 1961, hvor han kaldte Finland et land, der forsøgte at være »en læge og ikke en dommer« i verdenspolitik. Ifølge ham var Finlands rolle ikke at »afsigte dom eller fordømme, men i højere grad at diagnosticere og forsøge at kurere« (Kekkonen, 1961). På trods af dette prisværdige mål var tanken bag denne model ikke diplomatisk, men derimod politisk: Kekkonen prøvede at få det bedste ud af situationen, eftersom det yderst indskrænkede Koldkrigsmiljø og de stadigt mere pågående sovjetiske politikker tvang Finland i defensiven spejdende efter måder at underbygge dets selverklærede, men kun under visse betingelser accepterede, neutralitet, konsekvente autonomi og bevægelsesfrihed i udenrigspolitikken.

Dette eksempel underbygger nøgleargumentet i denne artikel, nemlig at enhver national model højst sandsynligt er et udtryk for samspil mellem mange variable, strukturelle, kontekstuelle og indholdsmæssige. Hovedargumentet, der præsenteres i denne artikel, er, at når det kommer til casen Finland, så har post-Koldkrigsperioden vist en markant ændring i alle tre aspekter. Det lader, til at landet på nuværende tidspunkt er i en forholdsvis paradoks situation. På den ene side er det let at erklære sig enig i Marcussens karakteristik i dette temanummer, nemlig at Finland, ligesom alle de andre nordiske lande, har været en fantastisk succes. Specielt de to post-Koldkrigsår har vist en enestående styrkelse af Finlands internationale placering: Finland har tilsluttet sig det etablerede EU; er blevet en af de mest aktive parter i NATO; og relationerne med Rusland er blevet pragmatiske og stort set venlige (Etzold og Hakula, 2013). På den anden side går Finland for tiden igennem en periode med seriøs selv-

ransagelse, idet de står over for en situation, hvor øgede diplomatiske udfordringer bliver mødt af en æra med faldende finansielle og personalemæssige ressourcer. Derudover: Det overraskende og ydmygende nederlag i kampen om pladserne i FN's Sikkerhedsråd i oktober 2012 har fået Finland til at tvivle på sin internationale placering og relevansen af det nordiske brand for dets eget ry (baggrundsinterviews, se også International Peace Institute, 2013).

I det følgende vil artiklen først kort analysere indholdet i finsk diplomati med henblik på en analyse af den kontekst, som finsk diplomati, og i sidste ende finske diplomater, opererer inden for. Den centrale konklusion er, at finsk udenrigspolitik, og som konsekvens heraf også indholdet, strukturen og konteksten i finsk diplomati, under post-Koldkrigsperioden har været under konstant forandring. Dette har allerede tvunget Finland til at tænke innovativt – noget, der med stor sandsynlighed fortsætter og tilmed kan få endnu større momentum i fremtiden. Til en vis grad klamrer Finland sig til en ide om autonom diplomatisk ageren i en verden, hvor små og perifere landes muligheder for at være succesfulde svinder ind. Artiklen spørger til slut, hvorvidt der er en ny finsk diplomatimodel på vej.

Den skiftende kontekst for finsk diplomati

Diplomatiets kontekst er formet af forskellige omgivelser, både nationale og i stigende grad internationale, selv globale, inden for hvilke Finlands – hvilket som helst land faktisk – diplomatiske aktiviteter bliver planlagt og udført. Under den Kolde Krig var finsk diplomatisk hovedkontekst den nationale, og dets beføjelser var hovedsagelig bilaterale og regionale (Antola, 2002). Sagt i politiske termer var Finlands mål for udenrigspolitik og diplomati at underbygge sin erklærede neutralitet og at øge bevægelsesfriheden med henblik på at indgå i en tættere økonomisk integration med Vesten. Sagt i diplomatiske

termer medførte dette at skulle manøvrere i forhold til Sovjetunionen i bilaterale omgivelser, hvor de gængse kritiske punkter var forhandlinger om de såkaldte kommunikéer før og efter bilaterale møder. Møder, som specielt i 1970'erne mindede om skyttegravskrige om definitionen og grænserne for finsk neutralitet (Tarkka, 2012, passim). Finland benyttede også med nogen succes de multilaterale miljøer – specielt internationale konferencer som f.eks. at være vært for »Conference of Security and Cooperation in Europe« (CSCE) i de tidlige 70'ere – til at underbygge finsk neutralitet i det bredere verdenssamfunds øjne (Reimaa, 2008).

Den langstrakte kamp for neutralitet endte brat i slutningen af 1990'erne, da opløsningen af Sovjetunionen radikalt ændrede de politiske omgivelser i Europa og åbnede muligheden for Finland for at ansøge om medlemskab i den Europæiske Union. Modsat naboer Sverige, der blev medlem af EU på samme tidspunkt, var Finland fra starten ivrig efter at være en del af den etablerede europæiske integration – være med i den fælles valuta (euroen) og politisk forsøge at lokalisere sig selv i kernen af unionen (Antola, 1999).

Det giver næsten sig selv, at den radikale reorientering af finsk udenrigspolitik også har berørt dets diplomati. EU-medlemskabet i 1995 og den konsekvente europæisering har radikalt forment det miljø, inden for hvilket finsk udenrigspolitik og diplomati bliver varetaget. Ift. udenrigspolitik har dette resulteret i en gennemgående europæisering af emner og udtalelser fra Finland (Palosaari, 2011; Haukkala and Ojanen, 2011). Det har også resulteret i en enorm ekspansion af det finske udenrigspolitiske handlerum: Som EU-medlem har Finland ikke kunnet nøjes med at fokusere på hovedsageligt regionale emner, men har været nødsaget til at udvikle den fornødne kapacitet til at analysere og have en holdning til emner, som traditionelt ikke har været højt prioriteret på landets udenrigspo-

litiske agenda. Teija Tiilikainen (2006) har gået så langt som til at kalde det en »komplet make-over« af finsk udenrigspolitik. Dette er en tendens, som der har været specielt meget fokus på under de to EU-formandskaber i henholdsvis 1999 og 2006, men det øgede handlerum for finsk udenrigspolitik har været en af hovedbestanddelene i finsk diplomati under EU-medlemskabet.

Dog har disse dybtliggende ændringer i finsk diplomati ikke kun været begrænsede til indholdet. På den modsatte side har selve måden, finsk diplomati varetages på, undergået en markant ændring. Ved at komme ind i den Europæiske Union og tage aktiv part i udviklingen af dens »Common Foreign and Security Policy« (CFSP) har Finland oplevet, at dets egen udenrigspolitik og diplomati bliver smeltet sammen med den multilaterale europæiske kontekst. Dette har medført et behov for at koordinere og justere finsk diplomati til de europæiske »udenrigspolitiske« og diplomatiske praksisser. Dette har også haft den uønskede sideeffekt, at mange af de finske diplomatiske ressourcer er blevet rettet mod EU-politikprocessen. En stor del af ministeriets ressourcer bliver brugt på at reagere på efterspørgsel og forventninger fra »Bruxelles«, og ikke på at udvikle Finlands interaktion med internationale partnere bilateralt. Nogle er gået så langt som til at sige, at Finlands egen udenrigspolitik og diplomati i forhold til den vigtige østlige nabo Rusland er blevet totalt sat til side (Rytövuori-Apunen, 2007).

En vis grad af »globalisering« af Finlands udenrigspolitik skyldes ikke kun EU-medlemskabet. Specielt i de senere år har det set ud, som om denne igangværende globaliseringsproces og de skiftende konturer i økonomisk og politisk magt har spillet en øget rolle i det finske diplomatis udvikling. Disse igangværende ændringer i verden har ansporet en seriøs selvansøgelse i den finske regering. I 2009 udgav det finske Udenrigsministerium en rapport, der tog mål af de igangværende

ændringer i verden, der har betydning for Finlands ambassadestruktur (Sierla, 2009). For nyligt er der blevet udgivet to andre rapporter, som detaljeret beskriver den ændrede agenda for finsk udenrigspolitik og diplomati (Ulkoasiainministeriö, 2010; 2012).

Den røde tråd i ministeriets rapporter ser ud til at være, at det finske diplomatiske maskineri står over for tre udfordringer: et hurtigt skiftende politisk landskab både i Europa og globalt; en voksende liste af opgaver og udfordringer, der kræver diplomatisk tilstedeværelse og aktivitet; og et markant formindsket budget til at klare disse udfordringer i fremtiden. Som konsekvens heraf er Finland i ulykkelige situation, at der er behov for at forøge og udvide eller i det mindste opretholde det diplomatiske maskineri, uden at der er tilstrækkelig økonomiske midler til at gøre dette effektivt. Ministeriet er ikke alene med disse bekymringer. Den Udenrigspolitiske Komité i det finske Parlament, *Eduskunta*, har f.eks. også givet udtryk for sin bekymring over effekterne på lang sigt ved at reducere de ressourcer, der anvendes til at beskytte Finlands interesser globalt (Ulkoasiainvaliokunta, 2012).

Men budgetbegrænsninger er ikke den eneste faktor, der påvirker det finske diplomati. De enorme ændringer i indholdet og konteksten i finsk udenrigspolitik har også ændret i de processer, der er relateret til tilblivelsen af finsk diplomati – i hvert fald på flere vigtige områder: Først, EU-medlemskabet betød en mærkbar reorganisering i nogle af nøglefunktionerne af finsk udenrigspolitik og diplomati. Traditionelt er Finlands europapolitik blevet udviklet og koordineret af Udenrigsministeriet. Den voksende betydning, EU-politik, for alle politikområder i Finland, har medført, at centrummet for koordinering og beslutningstagning i stigende grad er flyttet væk fra udenrigsministeren og længere hen mod premierministeren. Som konsekvens af dette var en af de største og mest vidtgående

ændringer for Udenrigsministeriet i Finland, da man besluttede at flytte EU-sekretariatet og størstedelen af den EU-relaterede beslutningstagning og koordination til Statsministeriet i 2000. Dette betød dog ikke at Udenrigsministeriet blev fuldstændigt afskåret fra europæiske anliggender, da det har bevaret en koordinerende rolle hvad angår EU's udenrigspolitik samtidig med at det bærer hovedansvaret for bilaterale diplomatiske udvekslinger med EU-partnere (Raik, 2013: 56). Når det så er sagt, så er den relative politiske rangering af Udenrigsministeriet formindsket af dette tiltag, og det indikerer en vis allokering af magt fra Udenrigsministeriet til Statsministeriet – en trend, der for nyligt er blevet mere synlig i det økonomiske diplomati (se mere nedenfor).

For det andet, og i forlængelse af den forrige pointe, er præsidentens formelle rangering og magt blevet beskåret ved to lejligheder i 2000 og 2012. Eksempelvis er EU-anliggender blevet fuldstændigt fjernet fra præsidentens ansvarsområde, og hans rolle som leder af finsk udenrigspolitik er blevet begrænset til et umage »co-lederskab« i tæt samarbejde med regeringen (Raunio, 2012). De forfatningsmæssige ændringer har også medført en voksende parlamentarisering af udenrigspolitikken (Raunio og Wiberg, 2001), en proces, der er forståelig i lyset af nogen af de negative aspekter ved præsident Kekkonens lange præsidentperiode 1956-1981 (for mere om dette se Tarkka, 2012). Dette har resulteret i en situation, hvor præsidentens uafhængige beslutningstager-magt er blevet markant begrænset, og hvor de traditionelle tætte bånd mellem præsidenten og udenrigsministeren/ministeriet er blevet svækkede. Hvis ministeriet under den Kolde Krig var kendt som »Præsidentens Ministerium« (Soikkanen, 2003), der grundlæggende implementerede ordrer fra præsidentpaladset, så er ministeriet og dets tre ministre siden blevet mere sidestillet i dynamikken mellem regeringen og parlamentet, som endvidere har betonet

premierministerens ledende rolle. Når det så er sagt, så mangler Statsministeriet noget af den grundlæggende ekspertise og ressourcer, der skal til udførelsen af udenrigspolitikken – en faktor, der har vanskeliggjort en komplet overførsel af præsidentiel magt til statsministeren. På en måde så har svækkelsen af præsidenten uden en tilsvarende styrkelse af statsministeren resulteret i en situation, hvor udenrigsministeren er blevet en mere autonom og vigtig figur sammenlignet med omstændighederne under den Kolde Krig. Til en vis grad har dette opvejet en del af det tab, som ministeriet er blevet tvunget til at acceptere de senere år.

For det tredje har de seneste udviklinger i EU, specielt etableringen af »European External Action Service« (EEAS) på baggrund af Lissabon-traktaten i 2009 tvunget Finland og specielt Udenrigsministeriet til at reagere. Set udefra har Finland været en af de mest entusiastiske støtter til både højtstående repræsentant/Vicepræsident Catherine Ashton og den nye udenrigstjeneste, der er blevet udviklet under hendes ledelse. F.eks. lagde den tidligere udenrigsminister Alexander Stubb ikke skjul på sin stærke støtte til både Ashton og EEAS – en grundantagelse, der også er blevet opretholdt af hans efterfølger Erkki Tuomioja. Finland har også aktivt ansporet sine egne diplomater til at gå ind i EEAS i håb om at sikre sig vigtige ledende stillinger, specielt hvad angår emner og regioner, der har betydning for landet, som f.eks. Østeuropa (Raik, 2013).

Når det er sagt, så har EEAS vist sig at være en skuffelse for Finland, i hvert fald i tre henseender. Først; på trods af dets bedste forsøg har Finland følt, at det faktisk har fejlet ift. at sikre sig en række nøglepositioner i de nye strukturer, der ville have opfyldt landets format og ambitioner: Kun en delegationschef (Moldova) og kun begrænset tilstedeværelse i de højere positioner i EEAS, undtagelsen er posten »Director of the EU Situation Cen-

tre«, som for tiden er besat af Ilkka Salmi. For det andet; Finland har følt, at det, på trods af dets stærke politiske støtte til EEAS og højtstående repræsentant/Vicepræsident Ashton, ikke har fået etableret en stabil kommunikation med Bruxelles, og til tider er Finland slet ikke blevet hørt. For det tredje, og måske mest bekymrende for Finland, lader det til, at der er en voksende stemning om, at de problemer, man støder på i EEAS, ikke nødvendigvis er midlertidige overgangsfænomener, men i højere grad er langvarige og systematiske egenskaber ved »europæisk udenrigspolitik«: Mangel på enhed og sammenhæng i EU's udenrigspolitik (Tuomioja, 2013; Raik, 2013).

Som en konsekvens af dette er EEAS i Finlands øjne begyndt at miste det meste af sin oprindelige glans. Dette betyder dog ikke, at Finland helt er ved at give op i forhold til de nye strukturer overhovedet. Helsinki ser stadig EEAS som en potentielt gavnlig udvikling, men er blevet mere afmålt og realistisk i forventningerne til den nye udenrigstjeneste. Hovedkonklusionen fra Helsinki ser ud til at være, at der i en overskuelig fremtid ikke er nogen erstatsning for national udenrigspolitik og diplomatiske tjenester i den Europæiske Union (Torstila, 2013). Dette er en kilde til lige dele lettelse og skuffelse: lettelse, idet der er meget begrænset mulighed for, at national udenrigspolitik eller diplomati bliver udfordret af de nye EU-strukturer; skuffelse, idet håbet om tillægsværdi, fællesbyrder og gensidige synergier, som var forventede resultater af EEAS, nu ser ud til ikke at blive realiseret, og håbet om at bruge den nye europæiske udenrigstjeneste til at lette smerten og ubehaget ved gentagne budgetnedskæringer ser heller ikke ud til at blive imødegået.

For det fjerde tvinger den igangværende finansielle og økonomiske krise og behovet for økonomiske stramninger Finland til at gentænke og reorganisere – grundlæggende skære ned – på dets ambassadestruktur på

et tidspunkt, hvor behovet for sådan en bred tilstedeværelse ser ud til at være stigende. Dette tvinger Finland ud i nogle smertefulde beslutninger såvel som ud i at udvikle nogle innovative netværksbaserede løsninger til at forøge dets globale rækkevidde, hvilket vil blive diskuteret i det følgende.

Finsk diplomatis skiftende strukturer

Det skiftende og udvidede indhold i finsk udenrigspolitik ses i Udenrigsministeriets opgaver og organisering, en organisation der traditionelt har været et nøgleorgan i koordineringen, udarbejdelsen og udøvelsen af Finlands udenrigspolitik. Den største reorganisering til dato fandt sted i 1998, da det traditionelle system af funktionelle afdelinger blev erstattet af en hybridstruktur, der kombinerede funktionelle og regionale træk baseret på princippet om »line organization« (for mere om reformerne, se Antola, 2002). Restruktureringen af ministeriet var hovedsageligt drevet frem af EU-medlemskabet. I den nuværende opstilling har ministeriet tre ministre: ministeren for udenrigsanliggender (pt. Erkki Tuomioja), ministeren for europæiske anliggender og udenlandsk handel (Alexander Stubb) og ministeren for international udvikling (Heidi Hautala). Ministeriets højst rangerede embedsmænd er departementschefen og de fire direktører (politik, handel, udvikling og administration).

Ministeriets pligter er delt mellem otte afdelinger. Den Politiske Afdeling, Afdelingen for Eksterne Økonomiske Relationer og Afdelingen for Udviklingspolitik er ansvarlige for politikkoordination. Regionale anliggender bliver håndteret af fire afdelinger: Afdelingen for Europa; Afdelingen for Rusland, Østeuropa og Centralasien; Afdelingen for det Amerikanske kontinent og Asien, og Afdelingen for Afrika og Mellemøsten. Afdelingen for Kommunikation og Kultur er den ottende afdeling. Ministeriets omrejsende ambassadører har base i de respektive regionale afdelinger. Uden for den afdelingsmæssige

inddeling er der følgende funktioner: Den Juridiske Tjeneste, Konsulærtjenesten, Protokoltjenesten, Den Administrative Tjeneste, Den Finansielle Ledelsestjeneste, Enheden for Intern Revision og Evaluering samt Enheden for Politikplanlægning og -udvikling.

I de senere år er restruktureringsindsatsen rettet mod det eksterne repræsentationsområde, da Finland – ligesom andre nordiske lande – har startet en proces med at revurdere sit ambassadenetværk. På den ene side er Finland blevet tvunget til at lukke eller skære ned på sine ambassader: Siden 2009 er samlet set ti ambassader blevet lukket, hovedsageligt steder der er meget langt væk, som ikke har nogen umiddelbar vigtighed for Finland, mens mange andre ambassader har oplevet nedskæringer i deres personale. Det er dog ikke alle disse restruktureringer, der har været uden betydning ift. diplomatiets varetagelse af væsentlige finske interesser i udlandet. For eksempel er finske ambassader i Islamabad og Manila blevet lukket – hvilket må anses som et betydeligt tab for det finske diplomati. På den anden side har Finland forsøgt at udvide dets diplomatiske tilstedeværelse ved at åbne nye ambassader og ved at udnævne såkaldte omrejsende ambassadører eller overflytte »lower level laptop«-diplomater til nye lande.

Faktisk har den bydende nødvendighed af at udvide den eksterne tilstedeværelse i en tid med økonomiske stramminger resulteret i innovation og eksperimenteren med delte ambassadebygninger og, til tider, delte diplomatiske funktioner med tættere partnere. I denne kontekst har samarbejde, specielt med andre nordiske lande såvel som Estland, vist sig brugbart for Finland med ca. 14 fælles faciliteter – hovedsageligt delte ambassadebygninger – som for tiden opererer (Raik, 2013: 61). Det åbenlyse flagskibsinitiativ har været det fælles nordiske ambassadekompleks i Berlin, der er blevet et af de arkitektoniske vartegn for den hurtigt moderniserede tyske hovedstad. Andre bemærkelsesværdige eksempler på innovation

har været den finske beslutning om at forsøge at udvide sin tilstedeværelse ved at benytte lokaler i forskellige partners ambassader til udsendte »laptop« diplomater. For eksempel har finnerne i Minsk fundet et skrivebord på den svenske ambassade. Det samme er foreløbigt tilfældet i Estland. Som konsekvens heraf har Finland faktisk været i stand til at udvide sin tilstedeværelse i de senere år; antallet af diplomatiske missioner er for tiden 93.

Selvom de nye former for samarbejde og netværk har været brugbare ift. at opveje nogle af tabene ved at spare, er begrænsningerne ved disse nye tilgange også ved at blive synlige. F.eks. er de finske diplomatiske ressourcer blevet spredt relativt meget ud: en stor del af de diplomatiske missioner bliver varetaget af kun én person, hvilket betyder, at de er meget sårbare, og at de mangler ressourcer til at kunne arbejde effektivt. Samtidig er det også blevet tydeligt, at samarbejde, selv med de tætteste nordiske partnere, hovedsageligt forbliver teknisk, og at det mest er relateret til at dele bygninger, med meget lille potentiale for spill-over-effekt på det faktiske diplomatiske og politiske samarbejde. Der er mange grunde til denne tilstand, hvor den mest signifikante nok er, at selvom de nordiske lande er tætte politiske partnere, så er de i mange henseender også konkurrenter. Derfor er det ikke en selvfølge for Finland, at det hele tiden fuldt ud kan stole på andre nordiske eller europæiske partnere til at tage hånd om bl.a. Finlands handelsinteresser på helt tilfredsstillende vis. Landene har også indført nationale bureaukratiske regler og normer såvel som betjeningskulturer angående f.eks. aktindsigt, der til tider gør det næsten umuligt at udvikle substantielle former for samarbejde, uanset hvilken højtstående politisk opbakning disse initiativer nyder på tværs af den nordiske region (baggrundsinterviews).

Det skiftende indhold og form af finsk diplomati

I den endelige analyse er indholdet af diplo-

matiet summen af et vilkårligt lands udenrigspolitik. Som det allerede er blevet bemærket, er indholdet og formen af finsk diplomati nærmest eksploderet i post-koldkrigs-perioden. Dog er det finske diplomatis dagsorden ikke kun drevet af de omfattende magtkonturer i international »high politics«. Hvis man sætter fokus på nuværende og fremtidige sandsynlige tendenser, er der to områder, der har fået øget betydning på den finske dagsorden, udenlandske økonomiske relationer og Borgerservice – de får mere opmærksomhed. De kan også fungere som korte casestudier, der illustrerer det finske diplomatis skiftende konturer og voksende udfordringer i den moderne verden.

Team Finland

Den igangværende globale omorganisering af magt fra vest til øst og den økonomiske turbulens, der har fulgt med denne, resulterer i nye temaer på den finske diplomatiske dagsorden. Dette ses reflekteret i det nye »Team Finland«-koncept, der blev indført af den finske regering i 2012. Team Finland er et forsøg på at reorganisere Finlands udenlandske økonomiske relationer på en mere koordineret og netværksbaseret måde. Traditionelt har de været delt og i høj grad været adskilt mellem Udenrigsministeriet og Ministeriet for Beskæftigelse og Økonomi. Arbejdsfordelingen har været, at Udenrigsministeriet hovedsageligt har taget sig af de politiske aspekter af det økonomiske diplomati, mens Ministeriet for Beskæftigelse og Økonomi har taget sig af eksportfremme og støtte til virksomheder. Dette har resulteret i en tilgang, der har manglet sammenhæng, ekstern synlighed, og som, sammenlignet med de ressourcer, der har været tildelt projektet, er helt og aldeles suboptimal. Derudover følte den tidligere præsident Tarja Halonen (siddende 2000-12) sig tydeligvis usikker ang. eksportfremme, hvilket resulterede i en situation, hvor den finske tilgang også har manglet en genkendelig frontfigur.

Team Finland-konceptet er blevet introduceret for at afhjælpe disse mangler (Ulkoasiainministeriö, 2012).² Det er ikke et nyt bureaukrati med et centralt koordineret netværk, der forsøger at promovere Finland og dets interesser i udlandet: Finlands eksterne økonomiske relationer, internationaliseringen af finske forretninger, landets brand og indre investeringer. Netværket stiler efter at samle alle nøglemyndighederne og organisationer under én paraply, forbedre effektiviteten i deres samarbejde og udstyre kunderne med en nem adgang til et bredt udvalg af ydelser. I hjertet af Team Finland-netværket er der tre ministerier – Ministeriet for Beskæftigelse og Økonomi, Ministeriet for Udenlandske Anliggender og Ministeriet for Uddannelse og Kultur – sammen med offentligt støttede institutioner og finske udenlandske kontorer, herunder ambassaderne, handelskontorerne, internationaliserings- og investeringsudviklingsorganisationen Finpro, »The Finnish Funding Agency for Technology and Innovation« (Tekes) og nationale kultur- og videnskabsinstitutioner. Team Finland opholder sig ikke kun i Finland, men har medvirket til en igangværende reorganisering af Finlands globale aktiviteter. Totalt er 72 teams blevet startet op i forskellige lande, og de sammenbringer alle finske institutioner, offentligt støttede organisationer og andre nøgleparter med forbindelser til Finland. Hvert hold har sit eget arbejdsprogram og koordinator med information om netværkets lokale aktiviteter og ydelser.

Et lille sekretariat kaldet Enheden for Eksterne Økonomiske Relationer er blevet etableret i Statsministeriet for at føre tilsyn med og koordinere de udenlandske økonomiske relationer og regeringens aktiviteter. Enheden bliver tilset af en styringsgruppe ledet af statsministeren. Midt imellem enheden og styringsgruppen er der blevet oprettet en arbejdsgruppe til at koordinere aktiviteter i udlandet, der har mandat til at mægle imellem enheden, som laver hverdagsarbejdet med

koordination, og styringsgruppen, der hjælper med strategisk vejledning.

Politisk har de eksterne økonomiske relationer også fået et reelt skub. I modsætning til Halonen har den siddende præsident Sauli Niinistö ophøjet handelsfremme til en af prioriteterne i sin præsidentperiode (Niinistö, 2012). Niinistö har sammen med statsminister Jyrki Katainen og Ministeren for Udenlandsk Handel Alexander Stubb igangsat en koncentreret indsats for at promovere Finland og dets økonomiske interesser i udlandet ved at gøre det til en vane at inkludere et »følge« af forretningsrepræsentanter ved de fleste af deres udenlandsbesøg.

Alt i alt indikerer den øgede aktivisme, både politisk og diplomatisk, i det økonomiske diplomati et skifte i Finlands udenrigspolitiske prioriteter. Selvom det nogle gange kan være svært at se, hvad en specifik finsk agenda er (se f.eks. kritikken af International Peace Institute, 2013), har promoveringen af finske økonomiske interesser klart fået en mere synlig plads på dagsordenen. Dog er det stadig for tidligt at vurdere Team Finlands succes. De nationale efterdønninger er imidlertid allerede ved at blive synlige. Meget sigende er Team Finlands centrum blevet oprettet i Statsministeriet. Dette er forståeligt, eftersom konceptet er afhængigt af koordination på tværs af sektorer, som kun statsministeren kan bidrage med. Internationalt har Udenrigsministeriet imidlertid været stand til at forøge sin rolle, idet ambassaderne og ambassadørerne har fået til opgave at koordinere og dirigere de forskellige institutioner, som er associeret med konceptet. Men selvom Udenrigsministeriet har været i stand til at bevare og måske endda forøge sin koordinerende rolle i Team Finland (»Enheden for Eksterne Økonomiske Relationer« er ledet af en karrierediplomat) får man uundgåeligt indtrykket af, at Ministeriets uafhængige politiske rolle er svundet ind i processen og af at magten og indflydelsen flyder i retning af statsministeren.

Borgerservice

Måden, hvorpå politiske emner i ministeriets portfolio er blevet sat ud på et sidespor ses i den anden case, der skal diskuteres, Borgerservice, som i løbet af 00'erne har oplevet en sand eksplosion i efterspørgslen og er begyndt at sluge en uforholdsmæssig stor del af Udenrigsministeriets og specielt ambassadernes ressourcer. I starten af 00'erne behandlede det finske diplomatis borgerservice årligt i gennemsnit mindre end 10.000 konsulære sager. I 2012 er antallet af sager vokset til over 50.000, og den opadgående tendens forventes at fortsætte også i fremtiden (baggrundsinterviews).

Grunden til den stigende efterspørgsel efter konsulærydelser er mangeartet og er mest af alt et biprodukt af den øgede globalisering: Finnerne arbejder, rejser og stifter familier i hele verden. Til en vis grad er stigningen i efterspørgslen efter konsulære ydelser derfor uundgåelig. Når det er sagt, er der også andre tendenser, som f.eks. den voksende spændingsturisme, der indebærer, at et stigende antal finner vover sig ud i risikable og ustabile dele af verden, oftest uden passende respekt for faren eller endda uden rejseforsikring. Ofte ender disse folk i problematiske situationer og er tvunget til at forlade sig på konsulære ydelser og anden beskyttelse, som bliver leveret af den finske stat og dets ambassadenetværk.

Væksten i konsulære sager er blevet en reel udfordring for det finske diplomatis borgerservice, da de sluger en stigende del af både finansielle og andre ressourcer fra Udenrigsministeriet. F.eks., i ministeriets hovedkvarter i Helsinki er der omkring 30 fuldtidsansatte til at håndtere konsulære ydelser eller andre relaterede emner. På nuværende tidspunkt bliver outputtet af omkring 400 fuldtidsansatte slugt af Borgerservice hvert år – en betragtelig belastning af ministeriets totale ressourcer på omkring 2.500 personer og en ganske uacceptabel arbejdsbyrde for det fin-

ske diplomatis borgerservice. Den voksende belastning har resulteret i en intern gentænkning, hvor muligheden for at koncentrere de konsulære ydelser i nogle få designerede lokaliteter har været oppe at vende. Essentielt kan emnet koges ned til en principiel debat om, hvorvidt alle ambassader i fremtiden skal kunne levere et fuldt spektrum af borgerserviceopgaver, eller om konsulære ydelser vil blive koncentreret til nogle få designerede regionale centre.

Et andet emne, der har øget belastningen på det finske diplomati, er udstedelsen af Schengen-visum navnlig til russiske statsborgere, hvis antal er steget hurtigt gennem 00'erne. I 2012 udstedte Finland 1.3 millioner visa, et tal, der over de sidste fem år er blevet fordoblet: I 2007 blev der kun udstedt 645.000 visa (Salminen og Moshes, 2009: 16). Den finske besynderlighed er, at næsten alle visa bliver udstedt til borgere fra kun to lande, Rusland og Ukraine, hvis andel totalt set var 96,5 procent i 2012. Derfor, ud af det totale antal på 1.3 millioner var kun 50.000 visa udstedt uden for de to lande (baggrundsinterviews). Det har resulteret i en situation, hvor Finland er blevet tvunget til at oprette enorme »visumfabrikker« såvel som et netværk af regionale satellitcentre til at facilitere processen, specielt i Rusland. Bortset fra den geografiske skævhed er arbejdsbyrden forbundet med at udstede visa ude af trit med landets faktiske størrelse. Med hensyn til Schengensystemet generelt har Finland præsteret betydeligt over evne, da dets visumudstedelse beløber sig til en tredjedel af EU's totale antal (Barents Observer, 2012). Som konsekvens heraf er Finland begyndt at tage skridt mod at strømline visumprocessen såvel som at være aktiv i at forfølge eventuel visum-frihed med Rusland. Ellers er der en følelse af, at det finske Udenrigsministerium er i fare for at blive en centralenhed for visumansøgninger og en udviklingsassistance-koordinator med ringe ressourcer til overs til politiske og, må man

erkende, mindst lige så presserende diplomatiske opgaver.

Er der en ny model på vej?

Det finske diplomati og diplomatiske system har nogle seriøse udfordringer og udsættes for stadig større belastninger. Dette har tvunget landet til at innovere og at udvikle netværksbaserede løsninger og samarbejde med andre eksterne partnere. Dog ville det være fejlagtigt at tro, at finsk diplomati inden for den nærmeste fremtid er på vej ind i en form for »post-national« fase (jf. Marcussen i dette temanummer). På den anden side ser der ud til at være en voksende erkendelse i Finland af, at tiden faktisk kræver en øget internationale tilstedeværelse og ressourcer til at forsvare og promovere finske interesser. De igangværende forsøg på samarbejde bruges til at forøge og ikke afløse finsk diplomati.

Meget er blevet sagt om Udenrigsministeriets og diplomatiets nært forestående endeligt. Dog ser Ministeriet såvel som diplomatiet ud til at bestå, selvom det beror på en fortsat tilpasningsevne (jf. Pilegaard i dette temanummer). Som en kamæleon er ministeriet gået fra at være en gate-keeper til at være en facilitator for Finlands udenlandske relationer. I fremtiden er udfordringen hvordan man kan blive bedre til at koordinere Finlands udenlandske relationer. Etableringen af Team Finland illustrerer, at Udenrigstjenesten allerede er begyndt at forstå nødvendigheden af bedre koordination og netværk for at kunne øge de finske virksomheders succes internationalt. Andre udenrigspolitiske områder vil blive nødt til at følge efter i samme spor.

Finland virker afklaret med, at kun Helsinki og dets eget diplomatiske netværk succesfuldt kan tage hånd om finske interesser. Dog er det et faktum, at Finland i stigende grad ikke kan blive ved med kun at stole på sin egen evne til at gøre dette. Dette er nøglekonflikten, der ligger til grund for, at finsk diplomati i fremtiden bliver tvunget til at innovere

og netværke. Den underliggende ledetråd og grundide bag finsk diplomati er meget genkendelig: En forholdsvis lille og perifer stat, der forsøger at promovere og sikre sine nationale interesser på en tiltagende turbulent og globaliseret international scene. For at en kvalitativ ny finsk diplomatimodel kan udvikles kræves et grundlæggende skifte væk fra den eksisterende udenrigspolitiske filosofi.

Noter

1. Jeg vil gerne takke alle de ansatte i det finske Udenrigsministerium, der har taget tid ud af deres travle hverdage til at snakke med mig om deres arbejde og de udfordringer, som ministeriet og det finske diplomati står over for. Jeg er selvfølgelig alene ansvarlig for denne artikel. Artiklen er oversat fra engelsk til dansk af stud.scient.pol. Mie Lindgren.
2. Team Finlands hjemmeside er <http://team.finland.fi/Public/default.aspx?>

Referencer

- Antola, Esko (1999), »From the European Rim to the Core: The European Policy of Finland in the 1990's«, i Tuomas Forsberg og Henri Vogt, red., *Northern Dimensions: The Yearbook of Finnish Institute of International Affairs 1999*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, pp. 5-10.
- Antola, Esko (2002), »Finland«, i Brian Hocking og David Spence, red., *Foreign Ministries in the European Union: Integrating Diplomats*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 95-110.
- Barents Observer (2012), »One third of all Schengen visas are issued by Finland«, *Barents Observer*, December 5, 2012. Available at <http://barentsobserver.com/en/borders/2012/12/one-third-all-schengen-visas-are-issued-finland-05-12>.
- Berridge, G. R. (2002), *Diplomacy: Theory and Practice*, second edition, Basingstoke: Palgrave.
- Etzold, Tobias og Hiski Haukkala (2013), »Denmark, Finland and Sweden«, i Maxine David, Jackie Gower og Hiski Haukkala, red., *National Perspectives on Russia: European Foreign Policy in the Making?* London and New York: Routledge, pp. 132-48.
- Haukkala, Hiski og Hanna Ojanen (2011), »The Europeanization of Finnish Foreign Policy: Pendulum Swings in Slow Motion«, i Reuben Wong og Christopher Hill, red., *National and European*

- Foreign Policies: Towards Europeanization*, London and New York: Routledge, pp. 149-66.
- International Peace Institute (2013), *Taking Stock, Moving Forward*, report to the Foreign Ministry of Finland on the 2012 Elections to the United Nations Security Council. April 2013, www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=274179&contentlan=2&culture=en-US
- Kekkonen, Urho (1961), »Finland's attitude to Problems in World Politics«, speech given at the General Assembly of the United Nations, 19 October. Available at www.doria.fi/bitstream/handle/10024/9980/TMP.objres.1455.html?sequence=1, last accessed 21 March 2013.
- Niinistö, Sauli (2012), Speech by President of the Republic Sauli Niinistö at the Ambassador Seminar on 21 August 2012 <http://www.tpk.fi/public/default.aspx?contentid=255718&nodeid=44810&contentlan=2&culture=en-US>
- Palosaari, Teemu (2011), *The Art of Adaptation: A Study on the Europeanization of Finland's Foreign and Security Policy*, Tampere: Tampere Peace Research Institute.
- Raik, Kristi (2013), »Finland and the European External Action Service«, i Rosa Balfour og Kristi Raik, red., *The European External Action Service and National Diplomacies*, EPC Issue Paper No. 73, March 2013, Brussels and Helsinki: European Policy Centre and the Finnish Institute of International Affairs, pp. 53-61.
- Raunio, Tapio (2012), »Semi-presidentialism and European integration: lessons from Finland for Constitutional Design«, *Journal of European Public Policy*, 19(4): 567-84.
- Raunio, Tapio og Matti Wiberg (2001), »Parliamentarizing Foreign Policy Decision-Making: Finland in the European Union«, *Cooperation and Conflict*, 36(1): 61-86.
- Reimaa, Markku (2008), *Helsinki Catch: European Security Accords 1975*, Helsinki: Edita.
- Rytövuori-Apunen, Helena (2007), *Unionin ajan idänpolitiikka*, Helsinki: Edita.
- Salminen, Minnamari og Arkady Moshes (2009), »Practice what you Preach: The Prospects for Visa Freedom in Russia-EU Relations«, *FIIA Report 18/2009*, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs.
- Sierla, Antti (2009), *Report on Finland's Representation Abroad*, Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- Soikkanen, Timo (2003), *Presidentin ministeriö: Ulkoasiainhallinto ja ulkopoliittikan hoito Kekkosen kaudella*, Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Tarkka, Jukka (2012), *Karhun kainalossa. Suomen kylmä sota 1947-1990*, Helsinki: Otava.
- Tiilikainen, Teija (2006), »Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomen linjan täydellinen muodonmuutos«, in Tapio Raunio ja Juho Saari, eds, *Eurooppalaituminen. Suomen sopetutuminen Euroopan integraatioon*, Helsinki: Gaudeamus, pp. 206-233.
- Torstila, Pertti (2013), »Edustustot takaavat etujemme puolustamisen«, *Helsingin Sanomat*, 9 March 2013 (p. C22).
- Tuomioja, Erkki (2013), »Bringing in the Common to European Foreign Policy«, speech given at the European Policy Centre, Brussels, 11 March <http://formin.finland.fi/public/Print.aspx?contentid=271982&nodeid=15620&culture=en-US&contentlan=2>
- Ulkoasiainministeriö (2010), *Ulkopolitiikka 2020*, Ulkoasiainministeriön tulevaisuuskatsaus 2010, Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Ulkoasiainministeriö (2012), *Team Finland: Taloudellisten ulkosuhteiden verkosto*, Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Ulkoasiainvaliokunta (2012), *Ulkoasisainvaliokunnan lausunto 4/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2013*. UaVL 4/2012 vp – HE 95/2012 vp.
- Watson, Adam (1982), *Diplomacy: The Dialogue Between States*, London: Eyre Methuen.

Baggrundsintervjuer

- Mr. Lauri Aaltonen, Director General at Consular Services, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 10 April 2013.
- Ms. Terhi Hakala, Director General of the Department for Russia, Eastern Europe and Central Asia, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 12 March 2013.
- Mr. Christer Michelsson, Roving Ambassador to Armenia, Azerbaijan and Georgia, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 10 April 2013.
- Mr. Jukka Salovaara, Director General of the Department for Europe, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 12 March 2013.
- Mr. Pertti Torstila, Secretary of State, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 19 March 2013.
- Mr. Erkki Tuomioja, the Minister for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 18 April 2013.

En svensk diplomatimodel?

**Mats Bergquist, Docent i statskundskab ved Lunds Universitet,
tidligere svensk ambassadør¹ mats.bergquist@lnu.se**

Tabet af Finland i 1809 og foreningen med Norge i 1814 betød et paradigmeskifte i svensk udenrigspolitik. Fra afslutningen af 30-års-krigen og efter 200 års engagement i europæiske anliggender trak Sverige sig tilbage fra kontinentet og indledte en neutralitetspolitik, der i det store og hele varede helt til medlemskabet af den Europæiske Union i 1995. Under Vietnamkrigen var politikken langt mere aktiv og højlydt på den internationale scene. På samme tid begyndte Sverige at forøge sit udviklingssamarbejde med mange nye, uafhængige lande. Medlemskab af EU, og dermed også medlemskab af en politisk alliance, betød et nyt paradigmeskifte. Svensk diplomati er ved at have tilpasset sig til den nye situation, til kommunikationsrevolutionen og til de vedvarende budgetbegrænsninger; oven i købet uden at have givet kald på professionens respekt og status.

Baggrund: retræte fra storpolitikken

Findes der en svensk diplomatisk model, som adskiller sig fra andre sammenlignelige landes? Begrebet »model« kan måske også tolkes som synonym med en diplomatisk tradition, som blev udviklet som følge af den svenske udenrigspolitik grundlinjer. Disse gennemgik for 200 år siden et radikalt skifte. Paradigmeskiftet, som stiller særlige krav til dets fortolkere, diplomaterne, indtræffer sjældent i små staters udenrigspolitik, som naturligt må bygge på langsigtethed. Et sådant paradigmeskifte fandt altså for den svenske del sted i årene 1809-1814, da det gamle

svenske rige, som gik tilbage til middelalderen, brød sammen, og dets østlige halvdel, Finland, blev et russisk storfyrstendømme. Valget af den franske feltmarskal Bernadotte som svensk kronprins i 1810 (konge 1818-1844) indebar en retræte fra den kontinentale arena, hvor man har slået sine folder siden 1630 (Bergquist, 2009).

Foreningen med Norge i 1814, som jo var tænkt som en erstatning for det tabte østlige territorium, skulle snart vise sig at være mere til besvær end nytte. Læser man en svensk diplomatdagbog fra den senere del af 1800-tallet, som f.eks. Carl Fleetwoods, eller fremstillinger af svensk udenrigspolitik fra 1800-tallets senere halvdel, er det påfaldende, hvordan relationen med Norge er det dominerende ud- og indenrigspolitiske problem (Fleetwood, 1968; Lindberg, 1958). Relationen til Tyskland blev efter den fransk-tyske krig i 1870-1871 central, ikke mindst fordi Rusland mod århundredets slutning tydeligt hævdede stemmen i Finland og Østersøen. Men Norge var hele tiden langt fremme i synsfeltet. Diplomati blev med andre ord ganske indadvendt: Man holdt Europa i en armslængdes afstand. Forsvarspolitikken blev ikke givet større tyngde.

Bortset fra Krimkrigen, som Oscar I blev

lokket til at blande sig i for at vinde Finland tilbage eller i hvert fald Åland, tog man ret afslappet på den politik, der udspandt sig på det europæiske kontinent. Karl XIV Johans memoir til Rigsdagen i 1834, hvor man kunne læse de første formuleringer om en neutralitetspolitik i forhold til en truende konflikt mellem Storbritannien og Rusland, blev i store træk en rettesnor for svensk udenrigspolitik helt frem til Versaillesfreden i 1919, og efter en afbrydelse i 1920'erne faktisk helt frem til den Kolde Krigs slutning. Det svenske diplomatis kår var længe trange, og Udenrigsministeriet var ikke større, end at dets tjenestemænd kunne huses i Kongeslottet i Stockholm; først efter unionsopløsningen i 1905 fik diplomatiet sin egen bygning. En offentlig komité foreslog da en reel oprustning af udenrigsforvaltningen, interessant nok ikke for at aktivere svensk udenrigspolitik i første omgang, men udelukkende for at fremme vore egne økonomiske interesser i udlandet (Lindberg, 1958). Komitéens forslag afspejlede den distance i politisk henseende, som Sverige siden 1814 indtog ift. omverdenen.

Versaillesfreden og grundlæggelsen af Folkeforbundet, som Sverige efter en ret intensiv debat kom med i i 1920, kom givetvis til at stille helt andre krav til vort diplomati end 1800-tallets lave internationale profil. Beslutningen om at deltage i Folkeforbundet var ikke ukontroversiel. Det moderate venstre, de liberale og socialdemokraterne oplevede Folkeforbundet som kimen til en ny verdensorden, hvor de så en klar rolle for Sverige. Højre og de to bondepartier betragtede Folkeforbundet som en regional alliance af sejrherre, som udelukkede det Tyskland, som havde megen sympati blandt de borgerlige. Det ekstreme venstre forkastede også Folkeforbundet og mente, at en ny verdensorden kun kunne etableres efter en socialistisk revolution (Lönnroth, 1959; Bergquist, 1970).

Organisationsmodeller

Efter første verdenskrig udvidedes det svenske diplomati først bilateralt, men også multilateralt, en ekspansion, som kom til at fortsætte ind i 1990'erne, da den alvorlige økonomiske krise medførte en betydelig rationalisering, der motiverende en efterfølgende nedlægning af, men også oprettelse af, en del nye ambassader. Sverige har nu knap 100 lønnede udlandsmyndigheder, ambassader, delegationer ved internationale organisationer og generalkonsulater.

Udenrigsministeriet blev allerede i begyndelsen af 1900-tallet organiseret i overensstemmelse med en funktionel model, som i store træk skulle bestå indtil slutningen af århundredet. Organisationen kom, i store træk, til at bestå af handelspolitisk, en rets- og en administrativ afdeling og efterhånden også et par selvstændige mindre enheder i form af et pressebureau, et arkiv og en protokolenhed. De politiske spørgsmål forventedes at kunne håndteres af ministeren selv med assistance fra kabinetssekretæren (statssekretæren); først hen mod slutningen af 1920'erne fik ministeriet igen en særlig politisk afdeling. Denne organisationsform afspejler, hvilken prioritet relationerne til omverden (bortset fra Norge) havde. I 1970 blev der oprettet en bistandsafdeling for at håndtere det hurtigt voksende bilaterale og multilaterale udviklingssamarbejde. Det bilaterale udviklingssamarbejde håndteres af en selvstændig myndighed, SIDA. Dets kontorer i samarbejdslandene er senere hen blevet integreret i ambassaderne i disse lande. De forskellige bureaukratiske kulturer, som diplomater og bistandspersonalet repræsenterer, skaber til tider let problemer på disse ambassader. Bistandspersonalets praktiske erfaringer fra felten kolliderer med diplomaternes politiske og formelle krav.

Handelsspørgsmålene blev længe håndteret i et selvstændigt ministerium, men er siden 1970'erne placeret inden for Udenrigsministeriets rammer. Derimod har eksportfremme

længe haft egen organisation, det kaldes i dag Business Sweden, som ejes halvt af staten og halvt af erhvervslivet. Det har i dag sine egne udenrigsrepræsentationer i et antal lande, hvor det vurderes, at Sverige har økonomiske interesser og centrale afsætningsmuligheder. De kulturelle forbindelser med omverdenen håndteres af en selvstændig myndighed, Det Svenske Institut, som hovedsageligt arbejder gennem ambassaderne (instituttet har et selvstændigt udenlandskontor, Paris).

Ministeriets organisation er i årenes løb været emne for flere interne undersøgelser, som forsøgte at forholde sig til, at det svenske Udenrigsministerium både er regeringens politiske forberedelsesorgan og en myndighed, der behandler praktiske forhold som konsulære serviceydelser, migrationssager, arverets-spørgsmål, kørekort til svenskere i udlandet og meget mere (Berggren, 2008). En diskussion har desuden været, hvorvidt man burde afvige fra den grundlæggende funktionelle organisationsmodel og overgå til en struktur baseret på geografi, hvor alle spørgsmål vedrørende relationerne til et vist land skulle håndteres inden for samme enhed. Dette system, som bl.a. anvendes i State Department i Washington, blev indført hen mod slutningen af 1990'erne, og tanken var, at beslutningsniveauet skulle være den geografiske – eller i nogle tilfælde den funktionelle – kontorchef.

Kritikere påpegede, at man på denne måde ganske vist mindskede risikoen for, at visse spørgsmål ville blive bedømt isoleret fra deres bilaterale sammenhæng. Men samtidig skabte man med større enheder interne koordinationsproblemer: der findes f.eks. ingen garanti for, at handelspolitiske aspekter vis-a-vis et bestemt land blev tillagt større vægt, blot fordi de blev håndteret inden for en sammenhængende geografisk enhed. Man kunne endvidere ikke helt gennemføre en territoriebaseret organisationsstruktur: multilaterale og sikkerhedspolitiske spørgsmål har det med at gå på tværs af kloden, uden for de snævre

territorielle rammer. Man skal også tage med i betragtningen, at departementets politiske ledelse ofte, for at markere spørgsmålets betydning, kan udpege en særlig ambassadør eller koordinator for et vist land eller en særlig prioriteret indsats, f.eks. Afghanistan eller AIDS, som kun vanskeligt vil kunne placeres i en sådan organisationsstruktur. En yderligere komplikation er, at selv i Sverige er ministrenes personlige kontorer, i hvilke deres politiske rådgivere kan indgå, vokset i antal og indflydelse, især hvis man har en dominerende departementschef. Man indser efterhånden, at ingen model er perfekt, men at den blandede, hovedsageligt geografiske, model vil bestå.

For cirka ti år siden gennemførtes en administrativ ændring, som ikke er helt almindelig i EU-kredsen (Finland har dog en lignende organisation, se Haukkalas bidrag til dette temanummer). Det operative koordinationsansvar for EU-spørgsmål blev overført fra Udenrigsministeriet til statsministerens kontor, i Sverige kaldet »statsrådsberedningen« (SB). Årsagen var, at statsministeren er landets repræsentant i Det Europæiske Råd og ansvarlig for vor EU-politik, som næppe længere er udenrigspolitik – men derimod indenrigspolitik (se Pilegaards bidrag til dette temanummer). Det er dog blevet påpeget, at statsministerens kontor ikke er beregnet til at være administrerende men først og fremmest en politisk rådgivende enhed. EU-enheden i SB bliver derfor lidt en spøjs fugl i denne sammenhæng. Udenrigsministeriet har stadigvæk ansvaret for spørgsmål vedr. EU's komite for udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, udvidelsesspørgsmål samt de bilaterale relationer med EU-landene.

Generelt er regeringschefernes daglige omgang med udenrigspolitiske spørgsmål jo steget markant i de seneste årtier, især siden Sverige kom med i EU. Den centrale udenrigspolitiske rolle, som statsministeren havde, da Sverige var i en sårbar position under

Anden Verdenskrig og siden under den Kolde Krig, er dermed blevet yderligere forstærket med medlemskabet af unionen. Det indebærer i hvert fald, at ambassadørerne i mange større lande arbejder både for Udenrigsministeriet og SB.

Udenrigspolitiske prioriteter

Medlemskabet af Folkeforbundet passede fint ind i en tradition, som begyndte at blive bygget op allerede i slutningen af 1800-tallet. Ikke mindst de liberale engagerede sig tidligt i det internationale fredsarbejde og den regulering af krigens love, som bl.a. blev kodificeret i Haag-konventionerne frem til 1907. Da Socialdemokratiet kom med i Riksdagen, videreførte de denne linje. Forestillingen om en tvungen voldgift som konfliktløsning havde tidligere stor tilslutning i Sverige. I Folkeforbundet accepteredes til at begynde med sanktionsregimet i overensstemmelse med Folkeforbundets forordning stykke 16, men landet kom som følge af sin neutralitet og et par fremstående personligheder som Hjalmar Branting (stats- og udenrigsminister 1921-1923, statsminister 1924-1925), Östen Undén (udenrigsminister 1924-1926) og Eliel Löfgren (udenrigsminister 1926-1928) snart til at fungere som mægler i internationale konflikter og dermed til at have en aktiv profil i Folkeforbundet. Dette blev i lang tid en central niche for den svenske udenrigsforvaltning. Mange af Riksdagens udenrigspolitiske erklæringer blev indledt med ordene: »Folkeforbundet er en hjørnesten i svensk udenrigspolitik.« Udstationering ved vores permanente repræsentation i New York blev længe anset som lige så betydningsfuldt som at arbejde i Washington eller Moskva og en næsten nødvendig del af uddannelsen. Sverige fortsatte efter Anden Verdenskrig, hvor det at undgå at blive besat af tyskerne og sikring af forsyningslinjerne var diplomatiets helt centrale opgave, på Folkeforbundssporet, nu som medlem af FN siden 1946. Tilslutningen til FN var i øvrigt betydeligt mindre kontroversiel end til Folkeforbundet

i 1920. Medlemskabet ville, vurderede man, næppe komme til at stille nogen krav om, at Sverige skulle opgive sin neutralitetspolitik, medmindre de fem permanente medlemmer i Sikkerhedsrådet optrådte med enstemmighed. I et sådant tilfælde ville det jo ikke være et problem at deltage i f.eks. sanktioner mod en stat.

Sverige har, i al den tid FN har eksisteret og ligesom de øvrige nordiske lande, leveret mange soldater til fredsbevarende aktioner siden Suezoperationen i 1956. Derudover rekrutteres en betydelig mængde personer til FN-systemets ledelse. De mest kendte er Dag Hammarskjöld, generalsekretær 1953-1961; Gunnar Jarring, mægler mellem Indien og Pakistan 1957-1958 og mellem Israel og de arabiske stater i 1967 (og formelt indtil 1992); Olof Palme, mægler mellem Iran og Irak fra 1980; Hans Blix, generaldirektør i FN's atomenergiorganisation 1981-1997 og senere chef for UNMOVIC (United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission vedrørende Iraks masseødelæggelsesvåben) 2000-2003; Rolf Ekéus, chef for UNSCOM (United Nations Special Commission, i princippet samme opgaver som UNIMOVIC) 1991-1997; Carl Bildt, FN's særlige udsending på Balkan 1999-2001; og Jan Eliasson, vicegeneralsekretær for humanitære spørgsmål 1992-1994 og vicegeneralsekretær siden 2012.

Den aktive engagement i FN, som primært har været de socialdemokratiske regerings varemærke, har således været udtryk for en vilje til at arbejde for en »diffusion of norms«. Sverige ville ikke, med sin lange fredstradition og udtalte neutralitetspolitik, mistænkes for at handle ud fra egen interesse, men derimod være kendt for at understøtte etableringen af et universelt normsæt. Denne moralske imperialism, som den nogle gange kaldes, har til tider irriteret omverdenen, også vores naboer, men er forblevet en del af den svenske diplomatiske model eller tradi-

tion. Den blev især artikulert i forbindelse med krigen i Algeriet og endnu tydeligere under Vietnam-krigen, hvor regeringen, ikke mindst for at imødekomme en øget international bevidsthed hos de unge, førte en meget høj profil.

I virkeligheden har de internationale normer meget større betydning for små stater end for store. De borgerlige regeringer, vi til tider har haft, nu siden 2006, er ofte blevet kritiseret af venstrefløjens for at være mindre entusiastiske omkring normspredningspolitikken. Socialdemokratiske talsmænd anklager ofte den siddende udenrigsminister Carl Bildt for at favorisere NATO frem for FN. Men tyngdepunktet i normspredningspolitikken synes de senere år at være flyttet fra New York til Bruxelles.

En vigtig del af den svenske diplomatimodel var under efterkrigstiden nedrustningspolitikken, som frem for alt har sigtet mod at reducere antallet af kernevåben og deres rolle i stormagternes militærstrategi. Sverige spillede især under Alva Myrdals (Nobelprismodtager i 1982) ledelse en aktiv rolle for at tilvejebringe et effektivt regime for ikke-spredning af kernevåben, NPT (Nuclear Non-Proliferation Treaty, 1968), og begrænsning eller fjernelse af atomprøvesprængninger i atmosfæren og under vandet. Her advokerede Stockholm for, at stormagterne skulle holde sig til sin del af forpligtelserne, nemlig at reducere sine arsenaler, når nu grænsestater og andre afstod fra at skaffe sig kernevåben. Som tidligere grænsestat (Sverige afstod endeligt i 1968, med tilslutningen til NPT, fra at udvikle egne kernevåben) besad landet en vis portion teknisk ekspertise, som blev stillet til nedrustningsforhandlernes rådighed. Vort land har også i de senere år engageret sig i andre nedrustningsspørgsmål, som f.eks. at begrænse handlen med våben, og har etableret en international ramme for handel med konventionelle våben.

Normspredningen er en vigtig forklaring på den bistandspolitik, som svenske regeringer af både socialdemokratisk og anden farve har ført siden 1960'erne. Denne politik bygger delvist på en ret omfattende privat bistandshjælp, som blev understøttet af forskellige kirker og frivillige organisationer i især Afrika og Centralamerika. Denne bistandstradition er med tiden blevet overtaget af staten. Sverige var, og er stadig, et rigt land, som har pligt til at arbejde for en international ressourceomfordeling til de mange nye stater, som opnåede at få selvstændighed omkring 1960. Logisk nok var Sverige derfor et af de første lande til at fastsætte og opnå det såkaldte enprocents-mål, dvs. at afsætte en procent af BNP til bistand. Heraf er en usædvanligt stor andel gået til multilateral bistandshjælp, i form af bidrag til forskellige FN-organer, som vort land tilhører og hører til de største donorer (se Marcussens bidrag til dette temanummer).

Men den aktive bistandspolitik var også et middel til at sprede Sveriges budskab internationalt. Olof Palme, som på mange måder var inspirator for denne politik, ønskede helt tydeligt, at Sverige skulle være i stand til at bokse i en tungere vægklasse, end landet egentlig var berettiget til. Udviklingssamarbejdet blev således en måde at skaffe sig venner blandt de mange nye nationer hovedsageligt i Afrika og Centralamerika. En sådan svensk rolle blev også de facto den første forsvarslinje for et neutralt land under den Kolde Krig: Sverige stod for visse værdier og havde et bredt kontaktnet i verdenssamfundet, hvilket ikke mindst viste sig ved Olof Palmes begravelse i 1986. Den underforståede tanke var, at hvis nogen stormagt skulle true vort land, skulle dette ikke gå ubemærket hen. Selvom det altruistiske element i svensk bistandspolitik er meget synligt, har det således også haft andre formål.

Et problem var dog, at denne nye politik, for at være effektiv, krævede, at man tog stilling

i internationale konflikter, hvilket også krævedes af de mange mestendels yderliggående indenlandske stemmer, som i 1960'erne engagerede sig i internationale spørgsmål. Denne aktive positionering i international politik kunne vendes mod os. Både USA under især Vietnam-krigen, men også i andre sammenhænge og Sovjetunionen kritiserede Stockholm for at afvige fra neutralitetsdoktrinen. Balancegangen mellem disse politiske positioner og neutralitetspolitikken var ikke helt let at opretholde. At påpege, at den politiske positionering ikke gjaldt konflikten mellem stormagterne, som neutralitetspolitikken var konstrueret i forhold til, men derimod Vietnam-krigen, hvor en mindre stat i konfrontationen med en meget stor stat påberåbte sig den FN-anerkendte ret til national selvbestemmelse, hjalp sjældent. Naturligvis forsøgte både Washington og Moskva, eftersom man antog, at en del lande ville lytte til udtalelser fra Sverige, at presse Stockholm til større tilbageholdenhed, eller i det mindste til at udtrykke en positiv holdning til deres egne politikker, i de svenske kommentarer til forskellige internationale spørgsmål. Dette spil stillede endog meget store krav til svenskerne om at mestre det diplomatisk håndværk.

I de senere år har denne svenske til tider moraliserende linje været genstand for megen indenrigspolitisk kritik. Det er blevet påpeget, at den officielle neutralitetsdoktrin under den Kolde Krig sameksisterede med et ret omfattende militært samarbejde med visse NATO-lande, primært USA, Storbritannien og Norge. Denne politik er i retrospektiv af visse kritikere blevet betegnet som dobbeltspil (Ekéus, 2002; Holmström, 2011; Bergquist, 2013). Men hvis Sovjetunionen – og det var jo i praksis kun derfra, angrebet kunne komme – i en konflikt besluttede sig for at krænke den svenske neutralitet, måtte man i Stockholm berede sig på det værste og samarbejde med en del NATO-lande. Alt andet havde nærmest været ansvarsløst. Erfaringerne fra den meget kritiske periode 1940-1941,

da Sverige var meget dårligt rustet og i praksis omringet af tyske tropper, afskrækkede og påvirkede mange af de politikere, som var aktive under den Kolde Krig, men som havde lært af Anden Verdenskrig. Hvad der skete dengang, måtte ikke ske igen. Hvis Sovjet bestemte sig for at respektere den svenske linje, måtte man også være i stand til at antage, at ingen angrebsforsøg ville starte fra svensk territorium. Man kan således hævde, at den officielle politik ikke altid var udtryk for et dobbeltspil, men mere almindelig omsorg for landets egen sikkerhed, som man af forståelige årsager måtte værne om i til tider spændte internationale situationer. Men med til historien hører, at de fleste svenske diplomater og officerer ikke havde kendskab til omfanget og karakteren af samarbejdet mod vest. Dette skete inden for en meget snæver kreds: stats- og forsvarsministrene, chefen for forsvarskommandoen og nogle direkte berørte officerer.

Da Sverige i 1991, efter at den Kolde Krig sluttede, ansøgte om medlemskab i EU og sidenhen fra den 1. januar kom med i unionen, indebar dette et lige så vigtigt paradigmeskifte som i perioden 1809-1814. Sverige trådte igen ind på den europæiske politiske scene efter næsten 200 års fravær. Dette kom til at betyde en revolution for det svenske diplomati såvel som for centralforvaltningen i sin helhed (Bergquist, 2009). Det kom også til at udløse en reel konflikt mellem traditionel svensk diplomatisk tænkning og EU-praksis. Det tog adskillige år, inden Sverige vænnede sig til at agere på den nye arena. Man kan hævde, at tilpasningsprocessen endnu efter 15 år efter indtrædelsen i unionen stadig ikke er tilendebragt.

I dag er vores repræsentation i EU vores største udenlandsmyndighed, hvis opgaver strækker sig over næsten alle sagområder. For et land, hvis forhold til den europæiske integrationsproces længe var kompliceret, indebar det nærmest en total omstilling for

diplomaterne i Bruxelles, når de skulle lære sig at lobbye for vores position på de mest forskellige områder, forhandle med 26 andre repræsentationer, ofte under stort tidspres, og siden gå på kompromis for at nå en endelig position. Centrale svenske beslutnings- og forberedelsesprincipper og -procedurer kan ikke altid længere følges. Denne type arbejde havde man ganske vist et kendskab til fra FN, men dog ikke i samme omfang. Men hvis man ikke sad i Sikkerhedsrådet, hvilket små stater typisk kun gør i få toårige over en periode på et halvt århundrede, sker FN-arbejdet sjældent i en sådan fart som i Bruxelles og berører endnu mere sjældent praktiske spørgsmål af den type som håndteres i EU.

Medlemskabet af en politisk union som EU har således revolutioneret både det svenske diplomatiske prioriteringer og den måde, som det virker på. Arbejdet har i dag som oftest en langt højere grad af praktisk politisk beslutningstagning, hvilket i høj grad mærkes på vores ambassader i EU-landene, da man med værtslandets myndigheder gennemgår positioner for fremtidige ministermøder på forskellige områder. Målet, at skabe betingelserne for en fælles EU-udenrigspolitik, er ofte svært at realisere. At forsøge at arbejde for et fælles standpunkt i unionen, f.eks. ang. relationen mellem Israel og de palæstinensiske områder er besværligt, når spredningen i holdninger til denne konflikt er så stor, som den er. Ikke desto mindre må man, hvis man er seriøs omkring EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, gøre et forsøg. Samtidig er det klart, at man i Stockholm stadig ser Bruxelles som en arena, hvor man forsøger at realisere nationale interesser, snarere end som et forum, hvor europæiske mål skal håndteres (se Marcussens bidrag i dette nummer). Dette er givetvis helt foreneligt med traditionel svensk tænkning, når det gælder den europæiske integrationspolitik helt fra EFTA og fremefter. Sverige er ikke en af føderalismens varmeste tilhængere.

Udfordringer

Det er klart, at Sverige, ligesom andre sammenlignelige lande, står over for store udfordringer. Disse er både af strukturel og økonomisk karakter. En vedrører forholdet mellem de enkelte medlemsstater og unionen, en anden kommunikationsteknikkens udvikling, en tredje hvordan man håndterer interessegrupper og INGO'er, som i stigende udstrækning opererer på den udenrigspolitiske arena, og en fjerde hvilke ressourcer man i fremtiden kan tildele vort udenrigsministerium.

Et afgørende spørgsmål bliver, hvor meget af vores traditionelle diplomatiske virksomhed der vil blive håndteret af EU's eget diplomatiske korps, External Action Service (EAS). Øger det ikke risikoen for dobbeltarbejde, når unionen har repræsentationer i en lang række lande? Kan man ikke lige så godt nedlægge medlemslandenes bilaterale ambassader? Dette synes måske som en naturlig udvikling. Men argumentet glemmer unionens unikke forfatningsmæssige karakter. EU er ikke en traditionel mellemstatslig organisation, fordi der med tiden er blevet overført en ikke ubetydelig mængde retslige kompetencer til EU-Kommissionen. Men EU er heller ikke en decideret overstatslig enhed. Den økonomiske krise siden 2009 har øget efterspørgslen efter stadig flere overstatslige organer, som f.eks. en bankunion med kontrol af i hvert tilfælde alle større banker inden for euro-zonen. Ikke desto mindre forbliver vejen mod en fælles udenrigspolitik en tornet vej. Det er gang på gang blevet demonstreret, at især de større stater næppe kommer til at overlade deres udenrigspolitik til EU, hvis de har indflydelse på den fælles EU-linje i centrale spørgsmål. Der er ikke nogen grund til at tro, at dette forhold kommer til at ændre sig inden for overskuelig fremtid. Dødserklæringen for nationalstaten proklameres sommetider lidt vel ofte og tidligt. Man skal ikke glemme, at af alle økonomiske transaktioner verden over vil mindre end 10 procent på et tidspunkt passere nationale grænser.

De bilaterale ambassader kommer sandsynligvis til at bestå inden for en overskuelig fremtid, også for at beskytte og fremme svenske eksportinteresser, som i mange lande kræver officiel tilstedeværelse, en opgave, som i de seneste årtier har fået øget vægt. Men der er grund til at tænke over, hvor i EU man placerer sine ambassader. En vis arbejdsdeling mellem medlemslandene fungerer allerede, idet en svensker i udlandet eksempelvis kan henvende sig til en anden EU-ambassade, hvis vort land savner repræsentation i det pågældende land; et sådant nordisk samarbejde har også eksisteret ganske længe.

EU's eget diplomatiske korps, EAS, befinder sig endnu i en opbygningsfase. Det er derfor for tidligt at spørge om, hvilken rolle denne unægtelig bekostelig organisation skal spille i fremtiden og hvordan den skal forholde sig til det bilaterale diplomati. Man har altså grund til at tro, at stormagterne i EU sørger for, at EAS ikke krænker centrale områder af deres egen udenrigspolitik, og holder sig til mindre kontroversielle spørgsmål.

Den kommunikationstekniske revolution som meget billige telefonforbindelser, internet, Facebook og Twitter har givet anledning til at spørge, om ikke brugen af bilaterale ambassader kan erstattes af direkte kontakt mellem tjenestemænd i f.eks. unionens hovedstæder? Den siddende svenske udenrigsminister Carl Bildt benytter sig meget af de nye såkaldte sociale medier og har sørget for, at alle svenske udlandsmyndigheder nu kan findes på Facebook og Twitter. Direkte kontakt, primært mellem ligesindede lande, lader dog ikke til at have mindsket behovet for de personlige møder, som fortsat er den overlegne metode til at vende og dreje forskellige problemer og nå frem til et fælles standpunkt.

En mere dramatisk effekt af internet etc. er jo muligheden for i realtid at holde sig ajour med, hvad der sker i et bestemt land eller på et bestemt internationalt spørgsmål. Beho-

vet for traditionel ambassaderapportering er dermed mindsket betydeligt. Det er dog ikke sandsynligt, at det helt bliver overhalet af teknikken. En britisk blogger, Robert Cottrell, der til hverdag lever af at udvælge et begrænset antal indlæg af værdi for sine kunder, har beregnet, at én procent af det, som publiceres i såkaldte sociale medier, er af værdi, yderligere fire procent er »entertaining rubbish« og resten er uden interesse (*Financial Times* 16./17. februar 2013). Men selv denne lille procentsats udgør en enorm mængde. Konklusionen er, at nogen skal sortere alle disse debatindlæg, og at dette egentlig bør gøres der, hvor posteringerne foretages; ellers har man svært ved at sætte dem i sammenhæng. Den rene nyhedsformidling, som ambassaderne før helligede sig, har længe stort set været fortrængt, men analysebehovet er der stadig. I komplicerede tilfælde kan supplerende analyser være af betydelig værdi. Derudover kommer lokale nyheder af betydning for værtslandets politik ikke altid frem på ens internet, hvilket også kræver tilstedeværelse i mange lande.

I de seneste årtier er der dukket mange nye interessegrupper op, der forsøger at lobbyere for en aktiv svensk politik på mange forskellige områder som menneskerettigheder, journalistisk frihed, begrænsning af våbensalg etc. Disse grupper skal håndteres, da de repræsenterer vigtige opinionsmagere. Idéen kan desuden hurtigt forvandles til partipolitik; partierne, specielt hvis de er i opposition, er hurtige til at omfavne nye ideer. Tjenestemændene i Udenrigsministeriet må altså følge den frie sektor og integrere dem i deres overvejelser. Det samme gælder den internationale scene, hvor de mange ikke-statslige internationale organisationer (NGO) ofte er selvstændige aktører i international politik. Kontakt med disse er af stor betydning.

Presset på den offentlige sektor har især under de seneste års økonomiske krise været betydeligt og har påvirket ministeriet og ude-

tjenesten. Adskillige ambassader er blevet lukket, eftersom det på kort sigt oftest er den mest effektive metode at spare større beløb på. Nye stater, som er kommet til efter Sovjetunionens og Jugoslaviens opløsning, har dog også nødvendiggjort oprettelsen af en del nye udlandsmyndigheder. Hjemmetjenestens personale er ved lukningen blevet styrket på ambassadernes bekostning. Det er billigere at have embedsmænd hjemme end i udlandet. Men nogle gange har sådanne omlægninger, der er blevet stoppet i opløbet eller efter en overgangsperiode, ledt til, at ambassaden er åbnet igen, inden man har solgt ejendommen, biler og inventar eller sagt lejekontrakten op. Dette forekommer ikke at være en klog politik i det lange løb. I en gruppe af sammenlignelige lande synes Sverige at være den stat, der i procent af de offentlige udgifter bruger færrest penge på sin udenrigsforvaltning (Globaliseringsrådet, 2008). Desuden har vi, relativt set, den største procentdel hjemmestationerede (ca. 40 pct.). Dette stemmer ikke overens med de udenrigspolitiske ambitioner, som både socialdemokratiske og borgerlige regeringer har haft. Men der er ingen grund til at tro, at denne situation ændrer sig inden for en overskuelig fremtid: Flere, og delvis andre, opgaver og færre eller i hvert fald uforandrede ressourcer vil forblive det sandsynlige udgangspunkt for svensk diplomati.

Det er blevet nævnt, at Udenrigsministeriet i årenes løb har været genstand for mange offentlige undersøgelseskomiteer, som har haft til opgave at finde den ideelle og mest økonomisk rationelle organisationsmodel til at håndtere vores internationale relationer; i virkeligheden er det nok få forvaltningsenheder i Sverige, som studeres så ofte, hvilket sikkert både har at gøre med den brede dagsorden, som Udenrigsministeriet har, og den relative uvidenhed, som resten af forvaltningen har om ministeriets opgaver. Ikke alle undersøgelser har ledt til synlige resultater. For nylig blev en komitérapport afleveret til udenrigsministeren, hvis forslag endnu gran-

skes internt i ministeriet. Desuden er en anden rapport blevet afgivet til Finansministeriet fra Expertgruppen, der studerer den offentlige økonomi, ESO (Murray, 2011). Her har forfatteren hovedsageligt fokuseret på at udskille udenrigspolitikken fra handels- og bistandspolitikken, som burde få deres egne ministerier. I ESO-rapporten mener man, at det, i sammenligning med andre ministerier, store Udenrigsministerium (mere end 25 pct. af de ansatte i regeringskancelliet), hvor udenrigs-, handels- og bistandspolitikken søges integreret, skaber unødige koordinationsproblemer og mindsker den politiske styrings effektivitet. Rapporten foreslår ydermere en forstærkning af udetjenesten på bekostning af hjemmetjenesten; denne skal reduceres med over 30 pct. også for at forenkle styringen af organisationen, hvilken rapportforfatteren finder utilfredsstillende og kompliceret. Chefgruppen, som mødes en halv time hver dag, består formelt af tre statssekretærer, tre udenrigsråder og 25 enhedschefer. Forfatteren foreslår at således erstatte denne en betydelig slankere enhed.

Rapporten er stadig på regeringens bord.

En ny diplomatisk model er fortsat i støbeskeen

I løbet af 1900-tallet efter Versailles-freden og indtil Sverige sluttede sig til EU, udvikledes en svensk diplomatisk model eller tradition som, med rødder tilbage til 1800-tallet, bestod af en relativt kontinuerlig organisatorisk model, hvortil der i 1960'erne knyttedes et ekspanderende ambassadenetværket udenlands og, bortset fra verdenskrigen, tydelige og også konstante udenrigspolitiske prioriteter. Med indtrædelsen i EU i 1995 er meget forandret. Denne tilpasningsproces er stadig i gang.

Antallet af ansøgere til det såkaldte diplomatprogram er steget til næsten 1000, endda nogle gange flere, personer til omkring tyve pladser årligt. Dette viser, at diplomaterhvervet i

Sverige fortsat har meget høj status, hvilket også bekræftes af opinionsundersøgelser. At vort land nu siden medlemskabet af EU delvis på mange måder har erstattet 1900-tallets primært socialdemokratiske udenrigspolitiske tradition, synes ikke at have påvirket interessen for at arbejde inden for den svenske udenrigsforvaltning.

Note

1. Mats Bergquist har været ambassadør i Israel (1987-1992), Finland (1992-1997) og Storbritannien (1997-2004).

Referencer

- Berggren, H. (2008), *Första försvar. Diplomati från ursprung till UD*, Atlantis, Stockholm.
- Bergquist, M. (1970), »Sverige och Nationernas Förbund: försök med ett analyschema«, *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 2: 130-52.
- Bergquist, M. (2009), »Fyra paradigmskiften i svensk utrikespolitik«, *Nordisk Tidskrift*, 1: 47-58.
- Bergquist, M. (2013), »Utrikespolitik och moral«, anmeldelse af K. Åmark, »Att bo granne med ondskan« och M. Holmström, »Den dolda alliansen«, *Finsk Tidskrift*, 1: 49-58.
- Ekéus, R. (2002), »Fred och säkerhet: svensk säkerhetspolitik 1969-1989 1-2«, SOU 2002:108, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.
- Fleetwood, C. (1968), *Från studieår och diplomat-tjänst 1-2*, Stockholm: Norstedts.
- Globaliseringsrådet (2008), *Sverige i världen*, DS 2008:82.
- Holmström, M. (2011), *Den dolda alliansen. Sveriges samarbete med NATO under det kalla kriget*, Stockholm: Norstedts.
- Lindberg, F. (1958), *Den svenska utrikespolitikens historia III:4 1872-1914*, Stockholm: Norstedts.
- Lindberg, F. (1966), *Kunglig utrikespolitik. Studier i svensk utrikespolitik under Oscar II och fram till borggårdskrisen*, Stockholm: Aldus/Bonnier.
- Lönnroth, E. (1959), *Den svenska utrikespolitikens historia V 1919-1939*, Stockholm: Norstedts.
- Murray, R. (2011), »UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld«, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:1, Stockholm: Finansdepartementet.

Nordisk smart diplomati: et eksempel til efterfølgelse?¹

Anders Wivel, lektor, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, aw@ifs.ku.dk

De nordiske lande har i en årrække indtaget en særlig rolle i internationalt diplomati. På trods af deres status som småstater har de ofte indtaget markante positioner og opnået international indflydelse. Med udgangspunkt i den såkaldte smartstatstilgang til internationalt diplomati besvarer artiklen tre spørgsmål: Hvad karakteriserer de nordiske landes tilgang til internationalt diplomati? Hvordan adskiller denne type af diplomati sig fra traditionelt småstatsdiplomati? Hvad kan vi lære af de nordiske diplomatiske erfaringer med smart diplomati i international politik?

Hvordan opnår de nordiske lande og andre små lande indflydelse i international politik? Småstatens begrænsede muligheder har typisk været fokus i studiet af disse stater (Elman, 1995; Fox, 1959), men over de seneste 10-15 år har en række forskere peget på, at de mindre lande ofte via diplomatiske midler har opnået overraskende gode resultater (Hey, 2003; Panke, 2010; Steinmetz og Wivel, 2010). Litteraturen retter typisk blikket mod de seneste 20-25 års amerikanske verdensorden og herunder særligt de muligheder, som udviklingen af Den Europæiske Unions decentraliserede og stærkt institutionaliserede beslutningsprocedurer har givet de mindre medlemslande. Ser vi nærmere på særligt de nordiske landes diplomatiske indsats gennem de seneste 50 år, er det imidlertid tydeligt, at netop denne gruppe stater allerede under Den Kolde Krig spillede en aktiv rolle i internatio-

nal politik med anvendelse af de diplomatiske strategier, som ellers typisk knyttes til udviklingen af de seneste 20-25 års internationale samfund.²

Artiklen søger med dette udgangspunkt at besvare tre spørgsmål: Hvad karakteriserer de nordiske landes tilgang til internationalt diplomati? Hvordan adskiller denne type diplomati sig fra traditionelt småstatsdiplomati? Hvad kan vi lære af de nordiske diplomatiske erfaringer med smart diplomati i international politik?³

De nordiske lande i internationalt diplomati

De nordiske lande – ikke mindst de tre skandinaviske lande Danmark, Norge og Sverige – er blandt de skarpest profilerede europæiske lande, når det gælder internationalt diplomati (se Marcussens bidrag til dette temanummer). Det gælder både i sikkerhedspolitikken, hvor de nordiske lande har markeret sig som aktive bidragsydere til afspænding, fredsbevarelse og fredsskabelse; i udviklingspolitikken, hvor Norge, Sverige og Danmark sammen med Holland og Luxemburg i en årrække har været de eneste lande, som konsistent har levet op til FN's norm om at give 0,7 procent af BNI i udviklingsbistand; og i værdipolitikken, hvor de nordiske lande siden 1960'erne

har arbejdet aktivt for international udvikling og fredskabelse samt menneskerettigheder og bæredygtig udvikling.

Sverige har typisk fremstået som lederen af den nordiske blok i international politik (Mouritzen 1995). Nedrustningspolitikken og udviklingspolitikken har siden 1960'erne spillet en afgørende rolle i Sveriges internationale diplomatiske indsats, og tilgangen er, også i Sverige, af kritikere blevet anset for at være »moraliserende« (se Bergquists bidrag til dette temanummer); ikke mindst under Den Kolde Krig, hvor Sverige fremstod som en markant kritiker af begge supermagter og fortaler for en tredje vej mellem Sovjetunionens kommunisme og USA's kapitalisme med udgangspunkt i den skandinaviske velfærdsstat. På miljøområdet var Sverige tidligt en pacesetter, bl.a. som vært for FN's miljøkonference i 1972 (Ingebritsen, 2002: 14). Sverige har ført disse prioriteter op til i dag og har blandt andet arbejdet aktivt for regler for handel med konventionelle våben og bidraget aktivt til fortsat udvikling af FN, selv om tyngdepunktet i den værdipolitiske indsats har flyttet sig fra FN og i retning af NATO og særligt EU (se Bergquists bidrag til dette temanummer). Sverige har eksempelvis (sammen med Danmark og Finland) søgt og fået indflydelse på udviklingen af de civile aspekter af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik (Jakobsen, 2009).

Norge var som Sverige tidligt aktiv i internationalt klimadiplomati, ikke mindst gennem Gro Harlem Brundtlands arbejde, som bl.a. førte til FN-rapporten »Vor fælles fremtid« i 1987 (»Brundtland-rapporten«). Landet har markeret sig som en af de mest succesrige og højt profilerede fredsmæglere i internationalt diplomati og har siden den Kolde Krigs afslutning været involveret i mere end tyve freds- og forsoningsprocesser i Asien, Afrika, Mellemøsten og Latinamerika (Perelstein, 2009). Blandt de væsentligste er Oslo-Aftalen, som i august 1993 betød, at Israel og

PLO anerkendte hinanden som forhandlingspartnere. Aftalen blev på den baggrund anset som et gennembrud i forhandlingerne mellem israelere og palæstinensere. Også Norges aktive rolle i skabelsen af en våbenhvile i Sri Lanka i 2002 medførte international anerkendelse.

Danmark fulgte under Den Kolde Krig det svenske lederskab i internationalt diplomati; dog således at Danmark i modsætning til Sverige mestendels veg tilbage fra at fremføre synspunkter, som kunne tolkes som direkte kritik af supermagterne. Både bistandspolitikken og afspændingspolitikken gav Danmark lejlighed til »at projicere et image af os selv som en fredelig velmenende nation, præget af »de gode viljer« (Petersen, 1983: 76). Fra 1960'erne førte Danmark en bevist aktivistisk værdipolitik gennem bistandspolitikken og FN-systemet, mens dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i perioden efter den Kolde Krig bevægede sig fra institutionel aktivisme, ofte gennem EU, i retning af en større grad af militær aktivisme, ofte i samarbejde med USA (Pedersen, 2012; Wivel, 2005, 2013a). Europapolitikken spiller dog fortsat en væsentlig rolle, og fra begyndelsen af 1990'erne frem til 2002 var optagelse af de central- og østeuropæiske lande i EU og NATO en dansk hovedprioritet. Også i klimapolitikken har Danmark været særdeles aktiv og ført et aktivt klimadiplomati fra 2007.

Finland spillede bl.a. en aktiv rolle i Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa (CSCE). Helsinki-aftalerne, som blev underskrevet ved forhandlingernes afslutning i 1975 af alle europæiske lande samt USA og Canada, udgjorde en væsentlig del af grundlaget for samarbejde mellem Øst og Vest frem til den Kolde Krigs afslutning ved at etablere en række fælles principper for sameksistensen mellem de to blokkes medlemmer. Aftalerne fungerede blandt andet som katalysator for en række sociale bevægelser i Central- og Østeuropa og skabte et handlerum for neutrale

og ikke allierede lande i rollen som mæglere mellem Øst og Vest (Ingebritsen, 2002: 16-7). Efter Den Kolde Krig har Finland spillet en aktiv rolle i EU, og særligt det såkaldte Northern Dimension initiativ i 1990'erne, som fokuserede på sikkerhedsproblematikker på tværs af officielle grænser i det nordøstlige Europa, markerede en mere dristig udenrigspolitik end under Den Kolde Krig (Arter 2000; se Haukkalass bidrag til dette temanummer).

Island har spillet en mere beskeden og lokalt fokuseret rolle i internationalt diplomati end de øvrige nordiske lande. Island har dog i de senere år markeret sig inden for klassiske nordiske policy-områder som miljø- og klimapolitikken (særligt i forbindelse med indsatsen mod forurening af verdenshavene) og kønspolitikken.

Anerkendelsen af landenes internationale engagement og diplomatiske kompetence har blandt andet resulteret i, at flere centrale nordiske aktører er blevet tildelt centrale roller i det internationale samfunds fællesdiplomatiske anstrengelser og i den forbindelse ofte har indtaget rollen som brobyggere og forsvarere af de fælles interesser og værdier. Norske Trygve Lie (1946-1952) og svenske Dag Hammarskjöld (1953-1961) var som FN-generalsekretærer i organisationens første år væsentlige for FN's udvikling, og den tidligere danske stats- og udenrigsminister Poul Hartling virkede som FN's flygtningehøjkommissær i perioden 1978-1985. Norske Gro Harlem Brundtland var først statsminister, siden leder af FN's Miljø- og udviklingskommission, herefter igen norsk statsminister og siden generaldirektør for verdenssundhedsorganisationen WHO i perioden 1998-2003 og derefter FN's særlige udsending i klimaspørgsmål. Den tidligere danske statsminister Anders Fogh Rasmussen spillede i perioden 2001-2009 en afgørende rolle i udviklingen af Danmarks militære aktivisme og har siden 2009 været NATOs generalse-

kretær. Den tidligere svenske statsminister og nuværende udenrigsminister Carl Bildt var som statsminister i perioden 1991-1994 central for den svenske reorientering i udenrigspolitikken efter Den Kolde Krig, som bl.a. medførte ansøgning om og optagelse i EU, og varetog fra midten af 1990'erne og frem til begyndelsen af det nye årtusinde en række internationale hverv som EU's særlige observatør i det tidligere Jugoslavien, viceformand for Dayton-konferencen, og FN-observatør i Bosnien-konflikten og særlig FN-observatør for Balkan. Den norske viceudenrigsminister Jan Egeland var i perioden 1990-1997 centralt placeret i udviklingen af norsk fredsdiplomati og arbejdede derefter i perioden 2003-2006 som vicegeneralsekretær i FN og leder af FN's koordinationskontor for humanitær bistand (OCHA). Den tidligere finske præsident Martti Ahtisaari har både før og efter præsidentperioden fungeret i en række forskellige internationale funktioner, primært inden for FN-systemet (bl.a. som vicegeneralsekretær). Han grundlagde i 2000 organisationen Crisis Management Initiative, hvor særligt hans arbejde med fredsprocessen i Indonesien i 2005 har modtaget international anerkendelse, og i 2008 modtog han Nobels Fredspris for sin indsats for international konfliktløsning gennem mere end tre årtier.

Dette korte rids af de nordiske landes bidrag til det internationale samfunds udvikling og vedligeholdelse afslører fire karakteristika ved de nordiske landes rolle i internationalt diplomati. For det første er de nordiske lande aktivistiske: de søger aktivt indflydelse på den internationale dagsorden, både i Europa og globalt. For det andet er den nordiske aktivisme værdibaseret: aktivismen tilrettelægges med udgangspunkt i grundprincipper, som er tæt koblet til de principper, som deres samfund er organiseret med udgangspunkt i. For det tredje har denne aktivisme været et kendetegn ved de nordiske landes politik både under og efter Den Kolde Krig. Der er således ikke tale om et fænomen, som er nyt

eller kortvarigt. For det fjerde er den internationale indsats finansieret. Uanset om det gælder midler til udviklingsbistand på landenes finanslove, bidrag til fredsbevarelse og militær konfliktløsning eller potentielt væksthæmmende lovgivning af hensyn til klima og miljø, så har de nordiske lande været rede til at betale regningen. Kort opsummeret kan de nordiske landes position i internationalt diplomati således opsummeres som fokuseret og finansieret kontinuerlig værdibaseret aktivisme.

De nordiske lande er aktive, idealistiske og offensive i deres diplomatiske tilgang. Dette er et overraskende bidrag fra en gruppe af stater, der lever op til de fleste definitioner af »småstater« i international politik (Jakobsen, 2009; Wivel, 2013b). Litteraturen om småstaternes rolle i international politik peger typisk på, at de af hensyn til egen sikkerhed agerer reaktivt, pragmatisk og defensivt i international politik. Som opsummeret af Christopher Browning i en diskussion af litteraturen på området: »[i]n the international relations literature and in world politics size has generally been connected to capability and influence. Whilst being big is correlated with power, being small has been viewed as a handicap to state action, and even state survival« (Browning, 2006: 669).

Den næste sektion diskuterer på den baggrund, hvordan vi bedst kan konceptualisere de nordiske landes tilgang til internationalt diplomati, og sammenligner den nordiske tilgang med traditionelle småstatstilgange.

De nordiske lande som »smarte stater«

Mens de nordiske landes tilgang til internationalt diplomati kun giver lille mening med litteraturens klassiske forståelse af småstaternes rolle i international politik, så forstås den straks bedre gennem den såkaldte »smartstats«-teori, der fokuserer på småstaternes diplomatiske muligheder for at opnå

indflydelse (Arter, 2000; Grøn og Wivel, 2011; Joenniemi, 1998; Wivel, 2005, 2010).

Litteraturen peger på tre hjørnesteene i det smarte diplomati: konkret indspil, skarp prioritering og uafhængig mægling. Den første hjørneste vedrører således det diplomatiske initiativs politiske indhold. Småstater har typisk svært ved at ændre en dagsorden radikalt og endnu sværere ved at lancere en helt ny dagsorden, men de kan til gengæld få indflydelse gennem konkrete initiativer inden for en allerede eksisterende international dagsorden, hvis de præsenterer (en del af) løsningen på et problem, som anses for at være alment og fælles i det internationale samfund eller i det mindste i det forum, hvor initiativet præsenteres (eksempelvis en international institution som FN, WTO eller EU). Et godt eksempel er Danmarks og Sveriges arbejde for at påvirke udvidelsen af EU med en række central- og østeuropæiske lande i årene efter den Kolde Krigs afslutning. Her lykkedes det Danmark og Sverige at påvirke både timingen af udvidelsen og antallet af nye medlemmer ved aktivt at spille ind i den overordnede udvidelsesdagsorden (Friis, 1998). Også de nordiske landes arbejde for afspænding mellem Øst og Vest under Den Kolde Krig er et godt eksempel: verden stod over for en potentielt altødelæggende atomkrig mellem to antagonistiske samfundsmodeller, og de nordiske lande søgte at præsentere en vej ud ved at pege på både fredelig konfliktløsning og, mere grundlæggende, på deres egne samfund som en mulig »tredje vej«. Det nordiske fokus på udviklingspolitikken kan ligeledes tolkes ind i denne ramme som et løsningsforslag på de problemer som fulgte i kølvandet på afkoloniseringen.

Den anden hjørneste er det diplomatiske initiativs form. Små lande har ikke kapacitet til at forfølge mange forskellige mål på samme tid og er derfor tvunget til en skarp prioritering og samtidig signalere fleksibilitet og forhandlingsvilje på de områder, som ikke har

absolut topprioritet. Det er derfor afgørende at udvælge emner, som giver reelle indflydelsesmuligheder: enten ved at påvirke de ideer, som lægger til grund for den førte politik, eller selve den konkrete politiktilrettelæggelse. De nordiske landes stærke prioritering af udviklingspolitikken kan i dette perspektiv tolkes som konsistent med smartstatstilgangen. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at initiativerne altid bør være inden for low politics (f.eks. kultur, klima, undervisning) snarere end high politics (militær sikkerhed). Ganske vist har de små lande begrænsede militære kapabiliteter, som gør det svært for dem at få afgørende indflydelse på internationale sikkerhedsproblemer, men de kan sagtens udvælge emner, hvor de har særlige kompetencer og/eller stærke præferencer. Eksempelvis har Sverige fokuseret på at regulere international våbenhandel, mens Danmark har specialiseret sig i deltagelse i internationale militære missioner i nogle af verdens brændpunkter.

Det kan diskuteres, i hvilket omfang den nordiske afspændingspolitik under Den Kolde Krig var meningsfuld set i et smartstatsperspektiv. Her forsøgte landene vel netop at påvirke et emne, hvor de kun kunne forvente ringe indflydelse, nemlig supermagtskonflikten. Her er det imidlertid værd at bemærke, at afspændingspolitikken knyttedes til de nordiske landes specifikke geopolitiske situation, hvor man fra nordisk side argumenterede for eksistensen af en særlig »nordisk balance«, der betød, at de nordiske landes sikkerhed var knyttet sammen, således at hvis USA pressede de nordiske NATO-medlemmer Danmark og Norge, så risikerede man, at Sovjetunionen ville lægge yderligere pres på Sverige og Finland. På den baggrund opnåede de nordiske lande større frihedsgrader i deres udenrigspolitik.

Den tredje hjørnesteen er småstatens egen rolle i forhandlingerne. Der bør sættes på områder, hvor staten har muligheder for at

brande sig som »norm-entreprenør« og effektiv forhandler og således positionere sig til at opnå indflydelse i fremtiden. For at maksimere sin egen indflydelse på forhandlingsprocessen bør småstaten fremme initiativer ved at blive opfattet som mægler uafhængig af stormagternes interesser. Det betyder, at småstaten på én gang må tale sine initiativer ind i den dominerende politiske diskurs og samtidig være varsom med at lægge sig for tæt op ad nogen af de stærkeste aktørers konkrete policy-forslag. De nordiske landes succes med at placere egne stærke politiske og diplomatiske aktører centralt i en række internationale organisationer kan tolkes ind i dette perspektiv. Samtidig er det nødvendigt at afsætte de nødvendige politiske og administrative ressourcer til forhandlingsforløbet, så man kan opbygge og vedligeholde alliancer og netværk til fordel for initiativet. Det har to konsekvenser. For det første bør man udvælge emner, hvor man i forvejen besidder stærke kompetencer. For det andet bør initiativer være langsigtede og velforberedte. Det er således karakteristisk for de småstatsinitiativer, som er lykkedes bedst, at de har været forberedt over flere år (Thorhallsson og Wivel, 2006).

Den nordiske tilgang til internationalt diplomati passer godt med smartstatstankegangen, men for at forstå, hvordan denne tilgang adskiller sig fra det traditionelle småstatsdiplomati, både i teori og praksis, og for at nuancere relationen mellem smartstatstilgangen og det traditionelle diplomati er det nødvendigt at se nærmere på småstaternes historiske rolle i internationalt diplomati. Små lande har op gennem historien typisk spillet en marginal rolle i de afgørende beslutninger i international politik. Allerede Wienerkongressen i 1815 anerkendte, at stormagterne Storbritannien, Preussen, Østrig, Frankrig og Rusland spillede en særlig rolle i opretholdelsen og udviklingen af det europæiske statssystem. I den resterende del af det nittende århundrede udgjorde de på den baggrund grundlaget

for Den Europæiske Koncert, hvor de i fællesskab besluttede de spilleregler, som både de selv og andre stater måtte følge, i form af formelle aftaler og traktater og mere uformelle konsultationer (Neumann og Gstöhl, 2006: 5). Småstaterne var under disse vilkår de stater, som ikke var stormagter, og som måtte acceptere en ganske klar magtdeling. Mens stormagterne var regelmagere, så var småstaterne regeltagere, som grundlæggende accepterede den grundsætning for international politik, som i det femte århundrede før vor tidsregning blev formuleret af den græske historiker Thukydide i beretningen om de Peloponnesiske krige historie: »de stærke gør som de ønsker, mens de svage lider som de skal« (Thukydide, [1954] 1972: 302; egen oversættelse).

Denne opfattelse af de små landes (manglende) diplomatiske muligheder var dominerende langt op i det tyvende århundrede. I første halvdel af århundredet syntes vilkårene for de mindre lande oven i købet at blive forværret. Opløsningen af Den Europæiske Koncert medførte en ustabilitet, som potentielt kunne true de mindre lande på deres eksistens og udviklingen af ny våbentechnologi øgede spændet mellem småstatens og stormagts handlemuligheder. Folkeforbundets forlis og Anden Verdenskrigs udbrud syntes at understrege, at de europæiske småstaters sikkerhed og overlevelse i stigende grad blev udfordret. Som Annette Baker Fox skrev i sit klassiske studie om *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*, var det således i Anden Verdenskrig en almindelig antagelse, at småstaternes tid var forbi. Ikke alene havde krigen demonstreret disse staters manglende evne til at tage vare på egen sikkerhed i krigen, det var også svært at forestille sig, at der skulle være en fremtid for småstaterne i den fred, som ville følge efter krigen (Fox, 1959).

Den efterfølgende kolde krig mellem USA og Sovjetunionen betød, at småstaterne på samme tid oplevede en både intensiveret sik-

kerhedstrussel og en række nye muligheder for indflydelse. På globalt niveau blev FN et afgørende instrument for supermagtsstøttet afkolonisering og dermed for oprettelsen (og i nogen grad opretholdelsen) af en række nye småstater i den tredje verden. Sideløbende udviklede FN sig til en platform, som småstaterne kunne anvende til at udtrykke deres bekymringer og fremme deres interesser og værdier. Som tidligere nævnt benyttede ikke mindst de nordiske lande sig i perioden af denne platform til under svensk ledelse af fremme en værdipolitisk dagsorden med fokus på supermagtsafspænding og større lighed mellem Nord og Syd, som samtidig tjente til både at positionere landenes egne velfærdsstater, som en middelevé mellem Sovjetunionens kommunisme og USA's kapitalisme, og til at sætte fokus på de nordiske landes særlige geopolitiske placering (Mouritzen, 1995; Wivel, 2013b). På regionalt niveau betød en række nye organisationer, væsentligst forløberen for EU, at små lande fik mulighed for at opnå nogle af de »stordriftsfordele«, som tidligere havde været forbeholdt stormagterne, ikke mindst på handelsområdet. Samtidig betød den bipolar verdensorden med to supermagter af kontinental størrelse, at adskillelsen mellem sikkerheds- (og usikkerheds-) producerende stormagter og sikkerhedsforbrugende småstater ude af stand til at forsvare deres eget territorium nu var endnu større end tidligere.

Småstatsdiplomatiets primære formål har under disse vilkår været at holde det lille land ude af problemer. Midlet til dette formål er typisk at anlægge én af to overordnede diplomatiske strategier (Wallace, 1999). Den ene strategi er baseret på væbnet neutralitet. Småstaten arbejder målrettet på at holde sig ude af stormagtsspillet og opretholder samtidig et forsvar, som ganske vist næppe vil være i stand til at forhindre en stormagtsinvasion, men som dog er troværdigt nok til at afskrække de fleste stater fra at gøre forsøget. Den anden strategi er baseret på internatio-

nalt engagement. Her er formålet at påvirke reglerne for stormagtsspillet gennem diplomatisk og institutionelt engagement. Ved at binde alle stater, inklusive stormagterne, til fælles regler, normer og diplomatiske praksisser opnår småstaterne to ting. For det første ekspliciteres regler, normer og praksisser, og de kommer dermed til at udgøre et kodeks for, hvordan stater bør agere i internationalt diplomati. Det bliver tydeligt, hvad man kan forvente af en stat i international politik. For det andet, og som en følge heraf, tvinges de stater, som afviger fra de disse regler, normer og praksisser, til at begrunde deres afvigelser. Det internationale samfund styrkes dermed, og omkostninger ved at afvige fra det fælles kodeks for god opførsel forhøjes.

Strategierne er begge idealtyper og skal ikke opfattes som gensidigt udelukkende, men snarere som to ender i et kontinuum. Den typiske småstats diplomatiske engagement varierer med en række interne og eksterne faktorer, eksempelvis økonomiske ressourcer, strategisk kultur, geopolitisk nærmiljø og muligheden for at indgå i økonomiske og sikkerhedspolitiske institutioner. Det er især vigtigt at pege på variationer over tid og rum. Mens den dominerende strategi indtil Anden Verdenskrig var væbnet neutralitet (også Danmark forfulgte denne strategi i begyndelsen af det 20. århundrede), så er det fra Anden Verdenskrigs afslutning indbindingsstrategien, som bliver dominerende blandt Europas småstater. Dette skyldes væsentligst to faktorer. For det første drog en række europæiske småstater den lære af krigen, at neutraliteten snarere end at holde landene ude af stormagtsspillet, havde efterladt dem sårbare over for Tysklands ekspansive ambitioner. I tillæg hertil betragtedes det »væbnede« element i den væbnede neutralitet som problematisk. Dels havde krigen vist småstaternes magtesløshed i et militariseret Europa, og dels betød de gryende velfærdsstater, at der nu var endnu flere aktører end tidligere, som gjorde krav på en bid af de offentlige bud-

getter. Supermagtkonflikten mellem USA og Sovjetunionen og udviklingen af masseødelæggelsesvåben, særligt kernevåben, understregede i denne situation småstaternes uformåenhed, når det gjaldt varetagelsen af egen sikkerhed.⁴

Diskussionen af det traditionelle småstatsdiplomati giver anledning til tre refleksioner, når det sættes over for det nordiske smartstatsdiplomati. For det første er »uafhængighedsdiplomati«, »indbindingsdiplomati« og smart diplomati ikke gensidigt udelukkende. Alle de nordiske lande har elementer af alle tre tilgange i deres udenrigspolitik. Eksempelvis har Sverige forfulgt en udenrigspolitik, der lagde vægt på at stå uden for militære alliancer, samtidig med at man arbejdede for en stærkere reguleret verdensorden på en række områder som menneskerettigheder, klima, og sikkerhed og anvendt det smarte diplomatiske midler for at opnå indflydelse internationalt. For det andet synes blandingsforholdet mellem de tre typer af diplomati at skifte over tid, således at det smarte diplomati vinder frem på bekostning af de to andre tilgange. Endelig er der i litteraturen et fokus på smartstatstilgangen som knyttet til de seneste 25-30 års udvikling i internationalt diplomati, mens vi finder klare udtryk for smart diplomati i de nordiske landes politik gennem de seneste 50 år. De nordiske småstater var således »smarte stater«, allerede inden begrebet blev opfundet.

Den næste sektion diskuterer med det udgangspunkt, hvad de nordiske lande og andre småstater kan lære af de nordiske erfaringer med smart diplomati.

Hvad kan vi lære af de nordiske lande?

Vilkårene for småstatens diplomatiske praksis har ændret sig markant gennem de seneste 25 år. Forandringerne øger både mulighederne for og nødvendigheden af at anvende smart diplomati. Det gælder ikke mindst i Europa, hvor afslutningen af Den Kolde Krig

med Sovjetunionens sammenbrud i 1991, terrorangrebene på New York og Washington 10 år senere og de efterfølgende krige i Afghanistan og Irak ændrede karakteren af de sikkerhedstrusler, som landene stod over for. Sideløbende hermed understøttede den amerikanske verdensorden, som fulgte Den Kolde Krig, betingelserne for en stabil orden og en fortsat institutionalisering af international politik. Denne orden er karakteriseret ved en asymmetrisk magtstruktur i det internationale system med USA som langt den stærkeste magt, enesupermagts politiske projekt karakteriseret ved liberalt demokrati og markedsøkonomi, og globalisering forstået som en række overlappende militære, økonomiske og kulturelle processer og »nye« dagsordener i international politik som menneskerettigheder, religion og klima, som på én gang understøttes af USA's markante magtovertag og samtidig medvirker til at undergrave dette.

Denne transformation af de dynamikker, som havde præget det internationale samfund fra Anden Verdenskrigs afslutning og 45 år frem, ændrede afgørende ved tre grundvilkår for de europæiske småstats diplomatiske virke. For det første betød afslutningen af den Kolde Krig, at de fleste småstater i Europa ikke længere behøvede at frygte for et konventionelt militært angreb på deres territorium på hverken kort eller mellemlangt sigt. Dette øgede staternes diplomatiske handlerum betydeligt, da de ikke længere behøvede at frygte, at politikker, som irriterer eller provokerer stormagterne, vil føre til militære sanktioner eller invasion. Mulighederne for smart småstatsdiplomati blev dermed væsentligt forbedret.

For det andet betød intensiveret globalisering og øget interdependens fra 1990'erne og frem, at de traditionelle militære instrumenter, som stormagterne gennem århundreder havde anvendt som udgangspunkt for både militær krigsførelse og diplomatisk fredspolitik, nu viste sig mindre relevante end tidligere, mens der blev sat øget fokus

på småstaternes diplomatiske og institutionelle kompetencer (og deres samfunds ikke-statslige kompetencer inden for eksempelvis erhvervsliv og arbejdsmarked, kultur og uddannelse, energi og klima). Kort sagt var de kompetencer, som udgjorde udgangspunktet for succes i den globaliserede amerikanske orden, ofte urelaterede til de magtkapabiliteter, som havde været målestokken for succes i århundrederne, som gik forud. For de europæiske småstater medførte det skabelsen af nye niches for indflydelse, hvor de gennem diplomatisk aktivering og koordinering af deres stats- og samfundskompetencer kunne bidrage til international stabilitet og udvikling. I nutidens »hybriddiplomati«, hvor mange aktører af forskellig karakter spiller sammen på forskellige diplomatiske arenaer (Marcussen, 2013), er typiske småstatsinstrumenter som fleksibilitet, koordinationsevne og evnen til hurtigt at tænke nye initiativer ind i eksisterende diskurser og aktivt forfølge deres realisering i samarbejde med mange forskellige diplomatiske aktører afgørende for succes.

For det tredje er enesupermagten USA den stærkeste magt siden Romerriget, den første unipol i det moderne statssystemes historie (Wohlforth, 1999), men samtidig i stand til at gøre langt mindre på egen hånd end tidligere stormagter (Nye, 2004). På trods af sin overvældende magt er verdens eneste supermagt langt fra enerådende. På de områder, som har præget de seneste årtiers globale dagsorden – terrorisme, klima og finanskriser – har USA kun begrænset mulighed for at handle alene, og uden internationalt samarbejde bliver en løsning, eller blot begrænsning af problemerne umulig. Selv når det gælder militære konflikter, er enesupermagten langt fra enerådende. Selv om USA har været verdens stærkeste militærmagt siden Anden Verdenskrig og har spillet i sin helt egen superliga siden 1991, så viste konflikterne i Afghanistan fra 2001 og Irak fra 2003, at enesupermagten nok kan vinde slag og vælte fjendtlige regimer, men at den i store dele af verden kun vanskeligt

kan skabe og opretholde en stabil orden med udgangspunkt i sin egen samfundsmodel. Det giver nye muligheder for småstaterne. Mens småstaterne tidligere var begrænset til rollen som forbrugere af sikkerhed, fordi de var ude af stand til at forsvare sig selv i en verden domineret af militære konflikter mellem stormagterne, så giver en bredere sikkerhedsdagsorden med mange »blødere« emner de mindre lande mulighed for også at agere som producenter af både sikkerhed og diplomatiske løsningsmodeller. På trods af uenigheder med USA på en række specifikke politikområder (eksempelvis klima-, udviklings- og energipolitikken), så deler de europæiske småstater den nuværende verdensordens grundlæggende værdier, hvis fortsatte betydning og udbredelse understøttes af den amerikanske magtposition globalt. Med den amerikanske verdensorden har de europæiske småstater derfor fået væsentligt bedre muligheder end tidligere for at føre en værdibaseret udenrigspolitik.

Smart diplomati er med andre ord blevet stadig vigtigere for Europas småstater. Væsentligst står disse lande ikke længere over for et »overlevelsesproblem«, men snarere et »indflydelsesproblem« (Løvold, 2004). Hvor det centrale spørgsmål for småstaterne historisk har været »hvordan overlever vi i et anarkisk internationalt system domineret af stormagtsinteresser?«, så er det nu »hvordan tilrettelægger vi vores udenrigspolitik på en måde, så vi får mest mulig indflydelse på løsningen af konkrete problemer, som opstår i forbindelse med eksempelvis svage stater, terrorisme og klimaforandringer og udformningen af fremtidens internationale samfund og de normer og institutioner, som vi ikke vil lade stormagterne alene om at tage ansvaret for?« Smart diplomati søger netop at give svaret på dette spørgsmål.

Hvad kan vi i den situation lære af 50 års nordiske erfaringer? For det første viser de nordiske erfaringer, at et solidt værdipolitisk

fundament er afgørende for succes. Det værdipolitiske fundament understøtter kontinuitet, fordi det udtrykker grundlæggende værdier i det nationale samfund, som kun ændres langsomt over tid, og det understøtter dermed også politikens demokratiske legitimitet og finansiering, fordi politikken på denne baggrund typisk vil nyde bred folkelig opbakning. Den særlige nordiske tilgang til internationalt diplomati er således tæt knyttet til den nordiske velfærdsstats værdier om lighed og fredelig konfliktløsning (Schouenborg, 2013a) og er afgørende for, at der fortsat i dag kan identificeres nordisk enighed på områder som klima og miljø, udviklingsbistand, menneskerettigheder, international lov, FN, fredsopbygning, handel og køn (Schouenborg, 2013b).

For det andet viser den nordiske erfaring, at værdipolitikken samtidig medvirker til en demokratisering og dermed en normalisering af udenrigspolitik og diplomati. Udenrigspolitikken har traditionelt været et regeringsprærogativ omgæret af et vist mål af hemmelighedskræmmeri for at beskytte de nationale interesser mod fremmede magters nysgerrige blikke. Sideløbende hermed har diplomatiet historisk indtaget en særstatus i forvaltningen, typisk præget af en høj grad af prestige og legitimitet. Men når udenrigspolitikken føres med udgangspunkt i værdier snarere end i en national interesse givet af de internationale magtforhold, så bliver udenrigspolitik og diplomati også i højere grad »normal« politik og forvaltning og mål for den samme type af politiske diskussioner og administrative styringstiltag som vi kender fra eksempelvis arbejdsmarkeds-, social-, sundheds- eller undervisningsområdet. Det betyder en strammere styring af ressourceforbruget samtidig med at forventningerne til, hvad diplomatiet skal levere, stiger (se Pilegaards bidrag til dette temanummer). Borgerne har samme forventninger til den aktive, problemløsende velfærdsstat på udenrigsområdet som inden for andre politikområder. Smart diplomati er

med til at accelerere denne udvikling ved at opstille forventninger om aktivisme baseret på en skarp prioritering af mål og midler.

For det tredje er den nordiske erfaring, at det er nyttigt at handle med udgangspunkt i et transnationalt værdifællesskab som det nordiske, men at dette værdifællesskab samtidig må bakes op af de nødvendige materielle ressourcer. En væsentlig kilde til det nordiske smart stats diplomatis relative succes, både som konkret diplomatisk instrument og som branding, har været det fælles nordiske udgangspunkt, som nu i stigende grad kan udgøre udgangspunktet for praktisk samarbejde i forbindelse med de diplomatiske repræsentationer (Browning 2007; Pilegaards bidrag til dette temanummer). Samtidig lykkedes de nordiske lande kun, fordi de havde vilje og evne til at afsætte de nødvendige ressourcer til at være til stede i de afgørende internationale fora og i udviklingspolitikken.

For det fjerde viser den nordiske erfaring med smart diplomati, at også smarte stater er sårbare over for internationale forandringer og ændrede præferencer hos stormagterne. Smart diplomati er ikke ensbetydende med magtpolitikens ophør. Ganske paradoksalt underminerede Den Kolde Krigs afslutning den nordiske position i international politik, fordi denne var baseret på at præsentere et alternativ til supermagterne og deres konflikt, men da den ene supermagt kollapsede og konflikten dermed blev meningsløs, så var den nordiske platform langt mindre nyttig end hidtil (Wæver, 1992).

Endelig udgør småstaternes begrænsede ressourcer fortsat et afgørende problem, om end karakteren af dette problem har undergået afgørende forandringer. Den økonomiske, samfundsmæssige og økologiske globalisering præsenterede staterne for et nyt sæt af udfordringer som finansielle kriser, intensiveret konkurrence på globale markeder, migration, terrorisme og global opvarmning.

For småstaterne skaber disse udfordringer en defensiv interesse i at »søge læ« for eksempelvis finansiell ustabilitet og migration, typisk gennem medlemskab af internationale institutioner, som gennem fælles regler og politikker kan skærme medlemsstaterne fra disse forandringer. Hertil kommer, at disse udfordringer skaber en offensiv interesse i at påvirke de regler, normer og praksisser, som havde muliggjort eller ligefrem understøttet, at globaliseringen havde fået så alvorlige implikationer. De nordiske lande har således intensiveret deres engagement i internationale organisationer sideløbende med udviklingen af det smarte diplomati, og også i fremtiden vil smart diplomati blive kombineret med en mere defensiv »indbindingsstrategi« i et forsøg på at skærme staterne.

En tredelt lære kan på den baggrund udledes af den nordiske erfaring med smart diplomati:

- Acceptér, at smart diplomati ikke gør småstater til stormagter, men at smart diplomati kan hjælpe politikere og diplomater til at udnytte positionen som småstat til at få indflydelse. Det er netop på grund af positionen som svag aktør, at småstaten får plads til at indtage en brobyggerrolle mellem de stærke. Men den smarte stat er stadig en småstat og må være opmærksom på de problemer, som kan opstå ved internationale kriser og forandringer, og når de stærke aktører skifter politik. Af den grund er smart diplomati ikke et alternativ til de traditionelle småstatsstrategier, men et tillæg til disse. Et diplomatisk redskab, som kan bruges i kombination med eksempelvis institutionel indbinding.
- Fokuser ressourcerne dér, hvor investeringen giver det bedste diplomatiske afkast. De nordiske landes fokus på udviklingspolitikken har både givet indenrigspolitisk legitimitet til udenrigspolitikken og internationalt diplomatisk afkast i form af legitimitet og synlighed i en del af verden, hvor små nordiske lande ellers ville have

svært ved at få indflydelse. Den diplomatiske investering bør foregå dér, hvor den er i samklang med samfundets indenrigspolitiske værdier og samtidig kan gøre en forskel internationalt.

- Udnyt, at diplomatiet er en politisk kampplads, med de muligheder, udfordringer og risici, som følger deraf. Diplomatiets normalisering som politisk kampplads underminerer dets monopol på udenrigspolitikken, men placerer samtidig udenrigsministerierne helt centralt mellem den indenrigspolitiske og den internationale politiske kampplads og mellem de forskellige policy-områder. Det giver en placering som knudepunkt for både information og koordination og giver mulighed for anvendelsen af smartstatsstrategier over for både indenrigspolitiske og internationale aktører og både private og offentlige aktører.

Kort sagt medvirker smart diplomati til at accelerere undermineringen af det klassiske småstatsdiplomati, men det smarte diplomati rummer samtidig redskaber, som kan hjælpe udenrigspolitikere og diplomater med at give et offensivt svar på denne underminering og øge de små landes indflydelse på international politik. Smart diplomati rummer ikke løsningen på småstatens udfordringer, men det giver dygtige diplomater og politikere et sæt af redskaber til at besvare udfordringerne med udgangspunkt i en accept af diplomatiet som en proces, der er både politisk og kompleks, og som aldrig finder sin endelige løsning.

Noter

1. Jeg vil gerne takke Martin Marcussen for nyttige kommentarer på et tidligere udkast.
2. Begrebet »det internationale samfund« knyttes ofte til den såkaldt »Engelske Skole« inden for studiet af international politik. Her anvendes begrebet dog deskriptivt som betegnelse for de processer, ideer, interaktionsmønstre og institutioner, som indholdsudfylder det internationale system

(cf. Snyder 1996 om proces-niveauet i international politik).

3. Artiklen søger således ikke at forklare den nordiske tilgang til internationalt diplomati. For en forklaring af denne under og efter Den Kolde Krig, se Wivel (2013b).
4. For mange af landene skiftede forsvarsudgifterne på den baggrund karakter. Udgifterne til forsvar skulle nu i mindre grad betragtes som udgifter, der anvendtes direkte på afskrækkelse af potentielle fjender og forsvar af territoriet, såfremt afskrækkelsen slog fejl. Dertil var småstatens afskrækkelsespotentiale i mange tilfælde for ubetydeligt og dens våbenmagt for utilstrækkelig i Den Kolde Krigs Europa. På den baggrund kunne forsvarsudgifterne i varierende grad betragtes som en forsikringspræmie eller måske snarere et foreningskontingent, hvor småstaten indirekte varetog sin sikkerhed ved at købe sig medlemskab af NATO (cf. Ringsmose 2009 om den danske case).

References

- Arter, David (2000), »Small State Influence within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative«, *Journal of Common Market Studies*, 38(5): 677-97.
- Browning, Christopher S. (2006), »Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literature«, *Cambridge Review of International Affairs* 19(4): 669-84.
- Browning, Christopher S. (2007), »Branding Nordic-ity: Models, Identity and the Decline of Exceptionalism«, *Cooperation and Conflict* 42(1): 27-51.
- Elman, Miriam F. (1995), »The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism In Its Own Backyard«, *British Journal of Political Science* 25(2): 171-217.
- Fox, Annette B. (1959), *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*, Chicago: University of Chicago Press.
- Friis, Lykke (1998), »EU Enlargement and the Luxembourg Summit: a Case Study in Agenda Setting«, i Anders Wivel, red., *Explaining European Integration*, Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, pp. 56-77.
- Grøn, Caroline og Anders Wivel (2011), »Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy«, *Journal of European Integration*, 33(5): 523-39.

- Hey, Jeanne A. K., red., (2003), *Small States in World Politics*, Boulder: Lynne Rienner.
- Ingebritsen, Christine (2002), »Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics«, *Cooperation and Conflict*, 37(1): 11-23.
- Jakobsen, Peter V. (2009), »Small States, Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP«, *Journal of Common Market Studies*, 47(1): 81-102.
- Jervis, Robert (1978), »Cooperation Under the Security Dilemma«, *World Politics*, 30(2): 172-3.
- Joenniemi, Pertti (1998), »From Small to Smart: Reflections on the Concept of Small States«, *Irish Studies in International Affairs*, 9: 61-2.
- Løvold, Andreas (2004), »Småstatsproblematikken i internasjonal politikk«, *Internasjonal Politikk*, 62(1): 7-31.
- Marcussen, Martin (2013), »Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomatiet oppstår«, *Samfundsøkonomen*, 2/2013, under utgivelse.
- Mouritzen, Hans (1995), »The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument: Its Rise and Fall«, *Journal of Peace Research*, 32(1): 9-21.
- Neumann, Iver B. og Sieglinde Gstöhl (2006), »Introduction: Lilliputians in Gulliver's World?«, i Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl og Jessica Beyer, red., *Small States in International Relations*, Seattle: University of Washington Press, pp. 3-36.
- Nye, Joseph S. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: PublicAffairs.
- Panke, Diana (2010), *Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages*, Farnham: Ashgate.
- Pedersen, Rasmus B. (2012), »Danish Foreign Policy Activism: Differences in Kind or Degree?«, *Cooperation and Conflict*, 47(3): 331-49.
- Perelstein, Julia S. (2009), »Norway Leads on Soft Power Diplomacy«, *Monday Morning*, 39/40, 7. december.
- Petersen, Nikolaj (1983), »Danmark: Dansk afspændingspolitikk i 1980erne«, i Bertil Heurlin, red., *Norden og den internationale spænding*, København: Forlaget Politiske Studier, pp. 75-89.
- Ringsmose, Jens (2009), »Paying for Protection: Denmark's Military Expenditure During the Cold War«, *Cooperation and Conflict*, 44(1): 73-97.
- Schouenborg, Laust (2013a), *The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Binding Forces, 1815-2010*, London: Routledge.
- Schouenborg, Laust (2013b), »Nordisk diplomati: I det skandinaviske internationale samfunns tjeneste?«, *Samfundsøkonomen*, 2/2013 (under utgivelse).
- Snyder, G. H. (1996), »Process Variables in Neorealist Theory«, i Benjamin Frankel, red., *Realism, Restatements and Renewal*, London: Frank Cass, pp. 167-92.
- Steinmetz Robert og Anders Wivel, red., (2010), *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, Farnham: Ashgate.
- Thorhallsson, Baldur og Anders Wivel (2006), »Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?«, *Cambridge Review of International Affairs* 19(4): 651-68.
- Thukydide ([1954] 1972), *History of the Peloponnesian War*, London: Penguin Books.
- Wallace, William (1999), »Small European States and European Policy-Making: Strategies, Roles, Possibilities«, i William Wallace et al., *Between Autonomy and Influence: Small States and the European Union*, Arena Report No. 1/99. Oslo: Arena, pp. 11-26.
- Wivel, Anders (2005), »The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor«, *Journal of Common Market Studies* 43(2): 393-412.
- Wivel, Anders (2010), »From Small State to Smart State: Devising a Strategy for Influence in the European Union«, i Robert Steinmetz og Anders Wivel, red., *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, Aldershot: Ashgate, pp. 15-29.
- Wivel, Anders (2013a), »From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics«, *Swiss Political Science Review*, under utgivelse.
- Wivel, Anders (2013b), »Birds of a Feather Flying Apart? Explaining Nordic Dissonance in the (Post)-Unipolar World«, i Ann-Sofie Dahl og Pauli Järvenpää, red., *Northern Security and Global Politics: Nordic-Baltic Strategic Influence in a Post-unipolar World*, London: Routledge, under utgivelse.
- Wohlforth, William (1999), »The Stability of a Unipolar World«, *International Security*, 24(1): 5-41.
- Wæver, Ole (1992), »Nordic Nostalgia: Northern Europe after the Cold War«, *International Affairs*, 68(1): 77-102.

Bygge bro og bygge mure. Paradokser i offentlig-privat innovationssamarbejde

Nana Vaaben, Ph.D.-studerende, Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet, nana@ruc.dk

Dorthe Hedensted Lund, adjunkt, Skov & Landskab/By- og landskabsstudier,
Københavns Universitet, dhl@life.ku.dk

Artiklen billedliggør to forskellige, men sameksisterende markedsforståelser af hhv. Markedsmekanismen og Vækstmotoren, og det vises, hvordan New Public Management forsøger at skabe fornyelse af den offentlige sektor ved hjælp af Markedsmekanismen, mens New Public Governance forsøger at forny den offentlige sektor ved hjælp af Vækstmotoren. Det vises også, at disse to markedsforståelser spænder ben for hinanden ved at lægge op til to meget forskellige typer relationer mellem sektorerne. Hvor New Public Management lægger op til korte og uforpligtende køber-sælger-forhold, lægger New Public Governance op til lange gensidigt forpligtende partnerskaber. Begge typer relationer bliver problematiske i den anden tænkning, hvorfor de mennesker, der konkret forsøger at samarbejde, har svært ved at forstå, hvad de må og ikke må sammen. Artiklen opfordrer til, at man politisk beslutter, hvordan forholdet mellem sektorerne skal være, så det ikke bliver op til de lokale samarbejdspartnere at løse modsætningsforholdene.

Nye former for offentlig-privat interaktion

Det er blevet moderne at samarbejde mellem – også på tværs af – den offentlige og den private sektor. Ord som cocreation og innovationspartnerskaber har set dagens lys og antyder, at det er samarbejde, der er nøglen til kreativitet og innovation (McQuaid, 2010: 131). Men hvad er det for en slags samarbejde, der hentydes til? Hvilke antagelser bygger sammenkoblingen af samarbejde og in-

novation på? Og hvilke udfordringer kan offentlige og private samarbejdspartnere møde i praksis, når de forsøger at samskabe nye velfærdsløsninger?

Det er ikke første gang, fornyelse har været på dagsordenen i den offentlige sektor, og det er heller ikke første gang, den private sektor har været tiltænkt en rolle i processen. I 70'erne var der bred enighed om, at den offentlige sektor trængte til at forny sig, og i den forbindelse blev den private sektor og markedet brugt som den model, man mente kunne løfte den offentlige sektor ind i en ny og mere velfungerende tidsalder præget af det, der siden har fået betegnelsen New Public Management (NPM). Der blev bl.a. peget på potentialerne i den private sektors konkurrenceorientering, som man mente ville kunne bidrage til effektivisering af den offentlige sektor (Essig og Batran, 2005: 221). Der blev satset på samhandel med den private sektor og med imitation af markedsvilkår i den offentlige sektor. Der blev i tråd hermed udviklet markeds-lignende samarbejdsforhold som Bestiller-Udfører-Modtager-modeller og kontraktrelationer, fordi man regnede med, at distancerede og handelslignende relationer var en samarbejdsform, der kunne bruges som løftestang for effektivitet, kvalitet og fornyelse (Osborne og Brown, 2005: 61-2). En

del forskere har dog peget på, at »markedet« inden for NPM blev »dyrket« som en form for kult eller ideologi, som kunne »indføres« i den offentlige sektor for at forbedre den, uden at det nødvendigvis førte til de ønskede forbedringer (Hood, 1991; Downs og Larkey, 1986).

Med den seneste udvikling er det dog en helt anden slags samarbejde mellem det offentlige og det private, der efterlyses. Erhvervs- og Byggestyrelsen skriver følgende om, hvad det er for en slags samarbejde, man nu gerne vil fremme:

»... et tæt og gensidigt samarbejde mellem offentlige og private virksomheder med henblik på nytænkning og udvikling af offentlige løsninger. Det særegne ved OPI-samarbejde [offentligt-privat innovations-samarbejde] – sammenlignet med andre former for offentlig-privat samarbejde – er at relationen mellem deltagerne *ikke* kan karakteriseres som et aftager/leverandør-forhold med henblik på levering af en kendt løsning. Deltagerne er derimod udviklingspartnere, der sammen udforsker nye innovative løsninger på fælles definerede problemer« (Erhvervs og Byggestyrelsen, 2009: 10).

I dette citat sættes den nye og ønskede samarbejdsform i direkte kontrast til den slags samarbejde, man satte sin lid til med NPM. Nu vil man netop *ikke* have samhandel mellem aftagere og leverandører, men noget andet.

Nogle af de væsentligste argumenter for at forsøge at fremme offentlig-privat innovationssamarbejde og netværksdannelse er, at man ved at bringe forskellige interessenter og typer af viden sammen mener at kunne bidrage til, at der kan udvikles nye løsninger (McQuaid, 2010:131), at det er nødvendigt at involvere alle relevante interessenter for at løse komplekse problemer (Sørensen og Torfing, 2011: 25), at man ved at stimulere offentlig-privat samarbejde inden for bestemte niches vil kunne bidrage til, at der nytænkes inden for den offentlige sektors virkefelt og

samtidig opbygges ekspertise i den private sektor, så der kan skabes vækst og nye arbejdspladser, samt at innovationssamarbejde mellem det offentlige og det private vil kunne skabe win-win-situationer og merværdi. Bl.a. derfor opfordres der i forskellige sammenhænge til tætte relationer mellem den offentlige og den private sektor (Weihe et al., 2005: 3; Greve og Hodge, 2010: 306-9; Skelcher, 2005: 357-9).

På denne måde er der over tid givet forskellige bud på, hvordan det offentlige og det private skal interagere med hinanden. For nogle år siden handlede det om at konkurrere og effektivisere. Nu handler det i højere grad om at samarbejde og innovere.

Vi vil påstå, at det skift, vi ser i synet på samarbejde mellem offentlige og private aktører, hænger sammen med New Public Governance (NPG)-paradigmet, som er ved at fremkomme i den offentlige sektor. Vi vil argumentere for, at NPG relaterer sig til en anden økonomisk forestilling, end NPM gør, og at disse to økonomiske forestillinger afspejler sig i praksisser, der spænder ben for hinanden, når offentlige og private aktører skal finde ud af, hvordan deres indbyrdes relationer kan og bør være.

I denne artikel undersøger vi to offentlig-private innovationspartnerskaber i Danmark. Begge projekter omfattede samarbejde mellem flere forskellige private virksomheder og en eller flere kommuner, og projekterne løb ind i vanskeligheder, der på mange måder mindede om hinanden. Vi argumenterer for, at disse vanskeligheder til dels kan begribes ved at se på, hvordan to forskellige økonomiske forestillinger stod i vejen for hinanden.

I resten af artiklen vil vi først præsentere to økonomiske forestillinger: »Markedsmekanismen« og »Vækstmotoren«, som har forbindelse til hhv. NPM og NPG gennem den type relation mellem den offentlige og den

private sektor, som de to paradigmer indeholder. Dernæst vil vi kort præsentere vores metode og cases. Og endelig vil vi ud fra vores empiri se på, hvilke dilemmaer og problematikker der opstår, når to så modsatrettede konstruktioner lægges oven i hinanden og spiller ind på helt konkrete samarbejdsrelationer mellem virksomheder og kommunale ledere og medarbejdere.

Markedsmekanismen og Vækstmotoren

En klassisk måde at beskrive den offentlige sektors udvikling på er ved at anskue hierarkier, markeder og netværk som forskellige paradigmer, der hver har været en epokes foretrukne forståelsesramme, men som samtidig også har sat sine spor og derfor eksisterer oven i hinanden som »layered realities« (Hartley, 2010). Inden for forvaltningsforskningen er det klassisk at associere NPM med den tænkning, der har markedet som model. Vi mener imidlertid, at det vil være mere korrekt at beskrive NPM som sammenhængende med *en bestemt* markedsforestilling, som vi her har valgt at kalde »Markedsmekanismen«.

Når vi har kaldt denne markedsforståelse for »Markedsmekanismen«, er det for at understrege, at selvom tænkningen har store lighedstræk med den neoklassiske økonomiske skole, så er det ikke vores ærinde at efterprøve denne skoles økonomiske teorier. Vi betragter i lighed med Polanyi (2001) og Carrier (1997) »markedsmekanismen« som en fiktion eller en forestilling, der legitimerer en bestemt måde at indrette samfundet på – om denne fiktion er realistisk eller ikke, forhold vi os ikke til. Polanyi skriver, at myten om markedsmekanismen som samfundsregulerende, betyder, at ethvert arrangement, der kan forhindre markedsmekanismen i at virke, bliver samfundsmæssigt uacceptabelt (2001: 76). Også James Carrier skriver i sin bog om markedets betydninger i vestlig modernitet, at hele den neoklassiske tænkning om markedet som en særlig sfære for købere og

sælgere, der tilsammen udgør en prisregulerende markedsmekanisme, har indlejret sig i ganske almindeligt hverdagsprog og almen viden (1997: xiii). Vi er altså ikke de første til at påpege, at en økonomisk teori kan give anledning til, at der i daglig tale og i normative forestillinger om samfundets indretning kan opstå en myte om, at økonomiens påvirkning af samfundet på en bestemt måde.

På lignende vis argumenterer vi for, at NPG-paradigmet og dens fokus på tillidsfulde netværks- eller partnerskabsrelationer mellem offentlige og private aktører også kan kobles sammen med en markedsforestilling – blot en *anden* slags. I NPG-litteraturen argumenteres der for, at der bedst kan innoveres og udvikles nye løsninger til samfundets komplekse problemer ved at involvere mange, forskelligartede aktører i netværk eller partnerskaber (McQuaid, 2010: 131; Boviard, 2004: 202). I den almindelige offentlige forståelse, som den kommer til udtryk i forskellige offentlige strategier (feks. Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2009; Weihe et al., 2010) og i begreber som »vidensøkonomi« (Powell og Snellman, 2004: 199-201), fører innovation til økonomisk vækst, og hvis chancerne for offentlig innovation øges i strategiske partnerskaber med private aktører, er strategiske samarbejder med den private sektor vejen frem til at skabe vækst og velstand.

Også denne tænkning har i daglig tale fået et maskinelt billede: »Vækstmotoren«, og også den er blevet en del af det almindelige vokabularium for ikke-økonomer. Ved at referere til »Vækstmotoren« vil vi igen understrege, at vi ikke vil afprøve beslægtede økonomiske teories gyldighed, men i stedet se på, hvordan en bestemt myte om markedet som dynamisk, innovativt og vækstskabende kan ses afspejlet i den måde, den offentlige sektor menes at skulle interagere med den private sektor på. Det er desuden vigtigt at påpege, at vi ikke sætter lighedstegn mellem NPG og »Vækstmotoren«, vi argumenterer blot for, at

samarbejdslogikken i NPG-paradigmet mellem offentlige og private aktører er en af byggestenene til »Vækstmotor«-billedet, og at denne økonomiforståelse derfor kan kobles til NPG.

Vi vil nu se på disse to økonomiske forestillinger efter tur, og det vil vi gøre ved at konsultere de økonomiske skoler, som de hver især er relateret til.

Markedsmekanismen – markedet som vejen til stabilitet

Den neoklassiske økonomiske skole funderedes på Alfred Marshalls tanker i slutningen af 1800-tallet. Han definerede markedet som et sted, hvor købere og sælgere kan mødes frit, så priserne for de samme varer let og hurtigt nærmer sig hinanden (Marshall, 1991: 24). Det er disse tanker om, at markedet i kraft af frie valg automatisk leder til ligevægtspriser og stabilitet, der giver anledning til, at tænkningen er blevet billedliggjort som en mekanisme (Polanyi, 2001), eller med reference tilbage til Adam Smith som en usynlig hånd, der skaber samfundsgavn timer optimeringer af prisdannelsen inden for en særlig »markeds sfære« (Smith, 1979; Lundvall, 2011: 43). Og det er ligeledes disse tanker, der betyder, at monopoler, karteller, og andre skævvridninger af markedsmekanismen er blevet betragtet som samfundsmæssigt uacceptable (Polanyi, 2001), fordi de kan få markedet til at »fejle« (Levacić, 1991: 36-47).

Med henvisning til markedsmekanismen har den offentlige sektors rolle gennem mange år været at tage sig af alle de samfundsfunktioner, der ikke blev set som markedsegnete, sørge for at minimere de faktorer, som kunne forstyrre markedsmekanismen, og ellers sørge for ikke selv at udgøre en forstyrrelse af markedsmekanismen (Levacić, 1991). Dermed ikke være sagt, at sektorerne i følge denne tænkning ikke kunne interagere. Enten kunne den offentlige sektor stå inde på markedet og interagere med private virksomhe-

der i køber-sælger-forhold på lige fod med alle mulige andre købere og sælgere, eller også kunne den holde sig uden for markedet og fungere som den regulator, der sørgede for, at alle handlende var frie og lige, ved på objektiv, regelret, professionel og pålidelig måde at håndtere markedsforstyrrelser, som forhindrer mekanismen i at virke (Jackson, 1991: 9; Stoker, 2006: 45). Set på den baggrund var det indlysende, at der blev gjort en dyd ud af at holde den offentlige og den private sektor skarpt adskilt (Brereton og Temple, 1999: 458). Denne tænkning lægger op til at bygge en mur mellem den offentlige sektor og markedet, og den offentlige sektor må så være tydelig om, hvornår den står på hvilken side af muren.

Vækstmotoren – markedet som vejen til dynamik

De neoklassiske økonomiske teorier blev imidlertid udfordret af bl.a. »den østrigske skole« og den evolutionære økonomiske teori, ofte associeret med Joseph Schumpeter. Begge disse skoler mente, at den neoklassiske skole tegnede et for statisk billede af økonomien (Kirtzner, 1991: 51; Lundvall, 2011: 47). Den østrigske skole så markedet som et ustabil og dynamisk foretagende, hvor aktørerne ikke nødvendigvis handlede rationelt, og hvor entreprenører i kraft af en næse for gode forretninger kunne omsætte de øvrige aktørers manglende viden om hinanden til gode forretningsmuligheder (Kirtzner, 1991: 57-59). Også Schumpeter har tildelt entreprenører en særlig vigtig, dynamiserende og innovativ rolle i økonomien (Hagedorn, 1996: 888-90; Lundvall, 2011: 48).

Dette fokus på entreprenører i økonomiske teorier kan ses genspejlet i en stor politisk interesse for og idyllisering af entreprenørskab og iværksætteri. Lundvall påpeger, at entreprenørskab og iværksætteri i politiske kredse er blevet mere eller mindre ensbetydende med innovation, vækst og jobskabelse (2011: 48-50). Det handler nu om at »finde

væksten« og koble sig sammen med den eller investere i den, og i tråd hermed er formodet væksts-kabende mennesker (fx entreprenører) eller formodet væksts-kabende brancher, steder, samarbejdsformer på skift blevet udpeget som »vækstmotorer«.

På den måde er en forståelse af markedet som befolket af konkurrerende købere og sælgere, der bytter noget for noget af tilsvarende værdi og i processen nærmer sig en ligevægt, blevet delvist erstattet af en forståelse af markedet som befolket af entreprenører og investorer, der investerer penge i forskellige forehavender, og som senere kan være heldige at få mere tilbage end de investerede, fordi der er blevet innoveret eller skabt værdi og vækst i processen.

Den offentlige sektor ses ikke længere som en instans, der skal holde sig på afstand af markedet og udelukkende tage sig af infrastrukturen, de ældre, miljøet eller andre »markeds-uegnede« samfundsanliggender. Den offentlige sektor ses nu også som havende et ansvar for at stimulere vækst ved at bruge sin styrkeposition som en gigantisk kunde (Jensen et al., 2010: 35), og ved at indgå i strategiske innovations-partnerskaber og inddrage private virksomheder i at skabe vækst (Greve og Hodge, 2010: 153; Skelcher, 2005: 357-9; Steijn et al., 2011: 1235; Weihe et al., 2010: 3). Denne tænkning lægger op til at bygge broer mellem den offentlige og den private sektor.

Nye partnerskaber

Hvor NPM-reformerne handlede om at markedsføre, udlicitere og konkurrenceudsætte mest muligt for derved at effektivisere og opnå de lavest mulige priser, handler NPG-ambitionerne om noget ganske andet og lægger ligeledes op til en hel anden type relationer mellem den offentlige og den private sektor. Det, der nu efterspørges, er tillidsfulde relationer og strategiske partnerskaber (Greve og Hodge, 2010; Skelcher, 2005). Disse har

ikke nødvendigvis en økonomisk begrundelse, men det får de hurtigt, når samarbejde ses som vejen til innovation, og når innovation kobles sammen med merværdi, vækst og velfærd. Hvor man de seneste 30 år har forsøgt at spænde markedsmekanismen for vognen og effektivisere sig til besparelser for at få de kommunale budgetter til at hænge sammen, ser det ud til, at strategien nu er blevet at innovere, investere og »vækste« sig til en økonomi, der kan hænge sammen – bla. gennem partnerskaber.

Ifølge Klijn og Teismann (2000: 85-6) handler den diskurs, der er opstået omkring partnerskaber om at slå ressourcerne sammen, træffe fælles beslutninger og om at skabe noget, der er win-win. Tillid er afgørende for innovationsambitionerne i disse partnerskaber, for uden tillid er parterne ikke villige til at dele den nødvendige viden med hinanden (Klijn, 2010: 305-6; Klijn og Teismann, 2000: 85-6; Vangen og Huxham, 2010: 168). Denne favorisering af tillidsfulde samarbejdsrelationer hen over sektorgrænser er noget ganske andet, end de distancerede, kontraktliggjorte relationer, der var i fokus med NPM.

Spørgsmålet, som vi vil forsøge at besvare, er, hvordan offentlige og private samarbejdspartnere forsøger at navigere mellem disse indbyrdes modsigende forståelser af markedet, økonomien og forholdet mellem de to sektorer.

De to cases – Sund Vækst og Grøn Vækst

For at besvare dette spørgsmål har vi valgt at undersøge samspillet mellem offentlige og private aktører i to konkrete cases, hvor parterne forsøgte på at skabe offentlig-private innovationspartnerskaber inden for hhv. ældrepleje og energirenovering. Vi har valgt casestudiet som metode, fordi vi kvalitativt vil afdække komplekse nutidige samarbejdsrelationer, som kun dårligt lader sig undersøge ved andre metoder (Yin, 2009: 8-13).

Studiet er et led i CLIPS-projektet, som omhandler samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor (www.ruc.dk/clips). Kriterierne for valg af cases var, at det skulle være offentlige innovationsprocesser, som inkluderede private aktører, og at samarbejde eksplicit blev fremhævet som innovationsskabende. Der er valgt cases (partnerskaber) fra to forskellige felter for at afdække, om der er udfordringer, der er generelle på tværs af forskellige områder i den offentlige sektor, eller om samarbejdet udvikler sig forskelligt i de forskellige kontekster.

Som primær metode har vi brugt semistrukturerede interviews med forskellige deltagere om deres oplevelse af relationerne og processen, fordi vi er interesserede i at undersøge, hvordan aktørerne forstår, fortolker og navigerer i de samarbejdsrelationer, de indgår i. Vi er derimod ikke interesserede i at efterprøve kausalitetssammenhænge. Både »Markedsmekanismen« og »Vækstmotoren« skaber associationer om, at man ved at aktivere en bestemt maskine, kan sikre et bestemt resultat. Men om »maskinerne virker«, og hvad de evt. afføder, forholder vi os ikke til. Vi betragter dem inspireret af Polanyi (2001) og Carrier (1997) som forestillinger eller økonomiske logikker og undersøger, hvordan aktørerne navigerer imellem dem.

Case 1 – Innovation på et plejehjem

Det første projekt var delvist finansieret af en statslig fond, foregik over 4 år og omfattede partnerskaber mellem forskellige virksomheder og en kommune. Projektet ville undersøge, hvad der var væsentligt for et godt plejehjemsliv, og dernæst invitere virksomheder til at innovere nye løsninger inden for de vigtigste områder. På samme tid ville man anspore vækst og forsøge at skabe arbejdspladser indenfor velfærdsteknologi. Kommunen tilbød, at et plejehjem kunne fungere som forsøgsplejehjem eller »living lab« i processen.

Der var flere forskellige virksomheder involveret og i flere forskellige roller. Allerefter samarbejdede kommunen med en privat virksomhed om at skabe projektet og skrive en ansøgning til en statslig fond, der kunne støtte projektet økonomisk. Denne virksomhed blev senere leverandør til projektet og gennemførte bl.a. en etnografisk undersøgelse, der skulle afdække de vigtigste elementer i et god plejehjemshverdag. Dernæst blev de egentlige partnervirksomheder fundet. 8 virksomheder blev valgt, og de var meget forskellige. Nogle lavede tekniske løsninger, mens andre foreslog mere processuelle tiltag, der involverede enten beboere, personale eller begge grupper.

Virksomhederne skulle som udgangspunkt selv finansiere deres deltagelse. Hvis der var tale om små virksomheder, kunne de få op til 50 pct. af deres udgifter dækket af fonden. Kommunen kunne få dækket 75 pct. af sine udgifter. Alle parter skulle altså investere i projektet.

Projektet havde et budget på ca. 7,5 millioner, hvoraf fonden havde bevilget ca. de 5 millioner.

Case 2 – Innovativ energirenovering

Den anden case handlede om energirenovering af offentlige bygninger. Projektet var en del af et innovationsnetværk omhandlende bæredygtighed. Ifølge netværket er det kommunale marked en drivkraft for grøn vækst. I kraft af de fælles projekter kunne kommunerne være »learning labs« for virksomhedernes udvikling af nye løsninger. Virksomhederne betalte mellem 50.000 og 100.000 kroner for medlemskabet – prisen afhang af virksomhedens størrelse. Kommunerne betalte 5 kroner pr indbygger, men maksimalt 275.000 kroner.

Nærværende case var det første store projekt i netværket. Formålet med projektet var at lave og udvikle viden om energirenoveringer i samarbejde mellem offentlige og private

aktører. Grundtanken var, at kommunerne skulle stille bygninger til rådighed, og virksomhederne skulle bidrage med teknologi og viden om, hvordan man kunne renovere disse på innovative og effektive måder.

Projektet varede tre år (2010-2012). Det modtog økonomisk støtte fra EU-fondsmidler og regionale vækstfremmemidler. 25 pct. af de i alt 40 millioner i budgettet blev samfinansieret af parterne. Kommunerne betalte med arbejdstimer, og virksomhederne betalte ved kun at få 75 pct. af deres timeforbrug refunderet.

Der var 5 kommuner og 26 private virksomheder i projektet. De private virksomheder var arkitekter, boligselskaber, energiforsyningsselskaber, ingeniørvirksomheder mfl.. Partnere organiserede sig i 6 forskellige arbejdsgrupper. Projektet afholdt desuden »Innovations camps«, hvor parterne sammen skulle finde løsninger til energirenovering af konkrete bygninger.

Analyse – Tvetydig tale og økonomiforståelser

I det følgende vil vi analysere nogle af de problemer, som projekterne løb ind i. Først vil vi se på, virksomhedernes perspektiv og dernæst på kommunernes.

Virksomhedernes perspektiv

For de fleste virksomheder i projekterne blev det at deltage i et offentlig-privat innovationspartnerskab set som en mulighed for at opbygge relationer til kommunerne, der blev betragtet som attraktive potentielle kunder. Jo tættere en relation man kunne få, jo bedre. *»Som lille virksomhed er man villig til at skrive under på næsten hvad som helst for at komme til at arbejde sammen med en stor kommune«*, forklarede en af virksomheds-ejerne i plejehjemsprojektet. Men snart begyndte virksomhederne i begge projekter at blive forvirrede og skuffede over relationen, og vi vil se lidt nærmere på, hvad det var for

nogle situationer, denne forvirring og skuffelse byggede på.

I energirenoveringsprojektet, blev der afholdt »innovations-camps«, hvor parterne tilbragte flere dage sammen med at udvikle energirenoveringsløsninger til konkrete bygninger, som var blevet stillet til rådighed af kommunerne. Her var det meningen, at virksomhederne efterfølgende kunne få mulighed for at udføre nogle af de planlagte renoveringer i praksis.

I løbet af en af disse innovations-camps blev der produceret et udføreligt materiale om energirenovering af en bestemt bygning, men i de senere kommunale budgetforhandlinger blev planerne om at renovere denne bygning skrinlagt. Efter en anden innovations-camp blev materialet fra camp'en efterfølgende distribueret til potentielle leverandører i en udbudsrunde, og det endte med, at en virksomhed, som *ikke* var partner, vandt opgaven. Partnervirksomheder, der havde betalt for og brugt tid på at dele deres viden med både kommuner og andre virksomheder, oplevede altså at opgaven med at udføre planerne gik til en virksomhed, der *ikke* havde investeret i udviklingen, eller at planerne om overhovedet at realisere renoveringerne simpelthen blev aflyst af kommunen.

Sådanne oplevelser fik virksomhederne til at genoverveje deres deltagelse i samarbejdet. En af virksomheds-partnerne sagde:

»Så er det bare gået op for mig, at så skal vi ikke betale 100.000 for at være med. Så giver det ikke mening. Altså hvis vi ikke engang kan lave et projekt, hvor vi kan tage vores kunder med ud at sparke på dækkene og sige: »Her står den fandeme!«, men vi kun kan bidrage til en proces og i øvrigt skal betale for det, og i øvrigt sætter penge til pr. time. Altså, det er der masser af firmaer, der ikke kan være med til« (Virksomhedspartner).

Som virksomhedsrepræsentanten forklarede, så kunne hun og hendes virksomhed ikke

leve med at skulle investere en masse penge, tid, viden og energi i et projekt, når kommunen ikke mente sig forpligtet til at realisere projektet. For virksomheden var det altafgørende, at projektet blev realiseret – både for at få en indtjening, men især fordi de så fik en konkret prototype, som de kunne invitere nye kunder ud at se. Også andre virksomhedspartnere oplevede situationen som et tilidsbrud, og det påvirkede deres engagement i samarbejdet. Virksomhederne indså, at de ikke var en del af en gensidigt forpligtende samarbejdsrelation, sådan som de havde forventet. Det viste sig, at det ikke kunne betale sig at være partner. Gradvist begyndte virksomhedernes deltagere at økonomisere med deres tid og rette opmærksomheden andre steder hen.

Plejhjemsprojektet rummede også eksempler på, at virksomheder, der havde bidraget med eller skabt viden i projektet, efterfølgende oplevede, at denne viden af forskellige grunde blev gjort tilgængelig for virksomheder, der ikke havde investeret i at skabe den. I et tilfælde skete dette ved en udbudsrunde, hvor kommunen skrev oplysninger ind i et udbudsmateriale, som en af partnervirksomhederne betragtede som baseret på »sin« viden. I et andet tilfælde blev et firma nervøs for, at et konkurrerede firma, som var blevet bestilt til at løse en anden opgave på plejehjemmet, kunne komme til at aflure nogle af de installationer, som partnervirksomheden gerne ville holde hemmelige for konkurrenter.

Frustrationerne blev dog udtrykt mest eksplicit af den virksomhed, der havde samarbejdet med kommunen om overhovedet at skabe projektet. Virksomheden havde ikke fået penge for at udvikle projektet og ansøgningen, men håbede på at få en rolle i det, hvis det lykkedes at skaffe fondsmidler. Samarbejdet om at skabe projektet og skrive ansøgningen blev af begge parter beskrevet som en velfungerende skabelsesproces, men efter at pengene

var blevet bevilget, holdt relationen gradvist op med at være et samarbejde. Virksomhedslederen beskrev situationen således:

»I første omgang var der en overlappende interesse mellem kommunen og os, hvor vi tilbød en tænkning, et koncept og nogle emner til at designe et projekt, som gør, at de kan få noget krop på et projekt, som de går og bakser med, og som samtidig kan skaffe dem noget finansiering. Den finansiering giver *dem* en mulighed for at handle og *os* en mulighed for at lave forretning, så der er på det tidspunkt en fin overensstemmelse mellem interesserne, som gør, at der er en fælles interesse i at få beskrevet projektet og få sendt en ansøgning. [...] I det øjeblik at ansøgningen er godkendt, ændrer tingene sig meget, meget markant [...] Vi mener jo det er *os* der har *skabt* projektet – og det har vi selvfølgelig ikke alene, for det er jo også afhængig af den ramme som kommunen stiller til rådighed – men *tanken* er grundlæggende vores. Det første der sker, efter at ansøgningen er godkendt, det er at vi skal byde på det! Det er jo helt vildt provokerende ... og jeg anfægtet ikke, at det lovgivningsmæssigt eller retningslinjemæssigt *er* sådan. Men det er fuldstændig vildt provokerende« (Virksomhedsleder).

Virksomhedslederen, som mente at have bidraget med idéer, viden, skrivearbejde m.v. til det fælles projekt, regnede med at have sikret sig en rolle i processen, ifald ansøgningen gav penge, men overraskedes tilsyneladende af kommunens udbudspolitik.

Eksemplerne viser, hvordan virksomhederne *investerede* i et samarbejde. De bidrog med penge, tid og/eller ekspertise til et fælles forehavende og regnede med, at noget på et tidspunkt kom den anden vej, men af forskellige grunde skete dette ikke. Interviewpersonerne peger selv på én af forklaringerne: Udbudsregler.

Set ud fra vores teoretiske ståsted kan dette ses som et udtryk for, at de to forskellige markedsparadigmer er til stede samtidig som »layered realities« (Hartley, 2010). På den ene side kan markeds mekanisme-paradigmet ses afspejlet i udbudsregler og -politikker. Ifølge denne tænkning skal virksomhederne

holdes uden for muren, og hvis man som kommune skal interagere med dem, skal det være på markedsvilkår – altså i et frit og uforpligtende køber-sælger-forhold. Derfor skal opgaver i udbud.

På den anden side kan hele ideen om at skabe offentlig-privat samarbejde, danne partnerskaber, afholde fælles innovations-camps osv. ses som et udtryk for vækstmotor-paradigmet. Ud fra denne tænkning er virksomhederne at forstå som en slags entreprenører, der i kraft af deres næse for gode forretninger kan være en vækstskabende drivkraft, som det offentlige har interesse i at støtte og koble sig sammen med

I kombination bliver de to paradigmer af virksomhederne oplevet som et meget forvirrende budskab fra kommunerne. De kunne ikke forstå, hvad det var for en slags relation, kommunerne ville have: forpligtende eller ikke forpligtende? Tillidsfulde eller distance-rede? En af virksomhedspartnerne i energirenoveringsprojektet udtrykte sin forvirring på følgende måde:

»... altså kommunerne siger jo: »Vi vil gerne noget mere. Vi vil gerne have noget samarbejde. Vi vil gerne ind og lave det her innovation og udvikling på energifronten.« »Okay«, siger vi så. »Det vil vi godt være med til.« »Ja, men vil vi bare ikke rigtig helt alligevel.« Altså, så er det man siger: »Nå okay?«« (Virksomhedspartner).

Virksomhederne var forvirrede: med én stemme inviterede kommunerne til samarbejde og brobygning, og med en anden sagde de »hold jer uden for muren!«

Kommunernes perspektiv

De kommunale medarbejdere peger på det samme problem som virksomhederne, nemlig udbudsreglerne. En af projektlederne i plejehjemsprojektet forklarede, at reglerne på området var »benhårde«. De skulle virkelig passe på, og de havde derfor fra starten sagt

til virksomhederne, at de ikke ville købe noget af dem:

»Det princip var vi faktisk meget faste i kødet på fra starten. For det kunne vi simpelthen ikke. Vi ville aldrig kunne gøre det – så kommer man ind i nogle konkurrencehensyn, og det er benhårdt for offentlige virksomheder. Den eneste grund til, at vi ikke skulle have tre af samme slags virksomhed ind over, var, at det [store kickstart arrangement] var åbent, så alle kunne byde ind. Vi snakkede med et sygehus, som på et tidspunkt havde lavet et projekt, hvor de havde enteret med én sengeproducent. Og de fik simpelthen på puklen [...] hvorfor skulle de her tre andre sengeproducenter *ikke* have lov til at komme ind og få den fordel? Men fordi vi havde været åbne – og vi havde jo budt det ud og offentliggjort det og hvad ved jeg, så alle kunne bare byde ind. Så kom vi ud over det. Men vi skulle virkelig passe på« (projektleder).

Også i energirenoveringsprojektet blev udbudsreglerne betragtet som en barriere for samarbejdet, fordi de forhindrede, at man kunne opbygge et samarbejde om konkrete renoveringsprojekter på konkrete bygninger, i og med at projekter af den størrelse *skal* sendes i udbud. For de kommunale medarbejdere var dette slet ikke til diskussion. Opgaver skal sendes i udbud – alt andet vil være ulovligt. De kommunale partnere var meget opmærksomme på, at reglerne på området var skrappe, og derfor havde projektlederne haft nogle jurister til at se på projektet for at undersøge, om kommunen kunne komme i juridiske problemer ved at holde innovations-camps sammen med virksomhederne fra netværket:

[Vi] har haft nogle jurister på sagen, og så længe der ikke bliver arbejdet med økonomi i projektet, og de andre bydende på opgaven får materialet fra campen, så er der ikke nogen problematik i det Der var ikke nogen der gjorde oprør over noget, de andre bydende fik også materialet fra campen ... Da vi valgte rådgiveren, så vi helt bort fra, at det var i projektets regi, og vi endte med *ikke* at vælge én af dem fra projektet faktisk...

Var de utilfredse med det?

Altså, de var ærgerlige over det i hvert fald, man kan sige de har jo lagt en del arbejde i det, og også virket interesserede og virkelige engagerede på campen i håb om at vinde opgaven (Kommunal medarbejder).

Ud fra disse citater er det tydeligt, at de offentligt ansatte var meget opmærksomme på ikke at overtræde udbudsreglerne og ikke at indlede »forkerte« forhold til virksomhederne. Men det er væsentligt at bemærke, at det ikke blot er regler, der håndhæves fra *den offentlige sektors side* af relationen. Som projektlederen i plejehjemscitateret forklarer, har det også noget at gøre med, at der *fra andre virksomheder* kan komme beskyldninger om konkurrenceforvridning. Det er med andre ord både den offentlige og den private sektor, der ønsker en mur mellem sektorerne.

Det er også værd at hæfte sig ved, hvordan medarbejderen fra energirenoveringsprojektet forklarer, at så længe de ikke »arbejder med økonomi«, så er der ikke noget problem. Men for virksomhederne var samarbejdet allerede økonomi. De havde (ligesom kommunerne i øvrigt) betalt for at være med, og de havde ud over penge også investeret tid, og delt deres viden og tid med de øvrige deltagere. Men for kommunen var »ikke at arbejde med økonomi« ensbetydende med »ikke at indgå aftaler om handler« eller påtage sig nogen forpligtelser over for virksomhederne på baggrund af projektet. Lige her ses de to økonomi-forståelser kombineret i en økonomi-misforståelse.

Kommunen taler i denne sammenhæng ud fra en neoklassisk forståelse og mener, at økonomi er, når købere og sælgere indgår en *handel* med hinanden på en fri og uforpligtende måde – altså på et marked. Virksomhederne taler derimod om »økonomi« som *investering i skabelse af værdi* i form af relationer, viden, samarbejde, idéer, erfaringer og alt muligt andet, der ikke nødvendigvis foregår i en særskilt markedssfære. For virksomhederne er samarbejdet økonomi, både fordi de har

betalt for det, og fordi de forventer sig noget af det. For kommunerne er samarbejdet først økonomi, når der er blevet handlet.

Idéen med overhovedet at igangsætte disse partnerskabelsesprocesser bygger på en vækstmotortænkning og lægger op til, at den offentlige sektor skal finde og koble sig sammen med vækstpotentialerne. Udsagnet om »ikke at arbejde med økonomi« udtrykker derimod en neoklassisk økonomiforståelse, hvor en mur skal sikre den frie konkurrence og de lavest mulige priser ved hjælp af markedsmekanismen. Netop fordi disse paradigmer eksisterer oven i hinanden og afspejles i regler og politikker, ender kommunerne med at sige: »Vi vil gerne samarbejde, men vi vil ikke samarbejde.«

De offentligt ansatte var imidlertid også bange for at komme til at bruge skatteborgernes penge på en »forkert« måde. Projektlederen fra plejehjemsprojektet forklarede:

»helt grundlæggende er det en angst for ikke at bruge pengene rigtigt. Man kan få skudt i skoene, at man har brugt en masse ressourcer på noget, der ikke er kommet noget ud af, fordi det er borgernes penge, man forvalter. Man kan politisk blive stillet til ansvar for det – hvis jeg starter helt i toppen, ikke: Hvorfor har en borgmester dog ladet os bruge 4 millioner på [en innovationsafdeling i kommunen], når vi ikke kan se, at vi får noget ud af det. Det skulle vi hellere have brugt til plejen. [...] vi aner ikke hvad der kommer ud af det. Vi ved ikke om der overhovedet kommer noget ud af det. Og hvis der kommer noget ud af det, så er det nogle virksomheder, der tager det og løber med det (projektleder).

Projektlederen udtrykker her præcis det dilemma, der er på spil i kombinationen af de to tænkninger. På den ene side skal hun bygge bro, investere i vækst og turde satse på det innovationsprojekt, der er blevet bevilget penge til, og på den anden side skal hun holde virksomhederne uden for muren, fordi hun ellers kan blive beskyldt for at lade sig påvirke til at bruge borgernes penge uoptimalt og forkert.

Hun kan se situationen på begge måder, men ved ikke hvilket perspektiv kommunen vil blive holdt op imod.

Broer eller mure?

Opsummerende kan man sige, at virksomhederne helt entydigt var interesserede i at skabe tætte, tillidsfulde og gensidigt forpligtende forhold til kommunerne, således at de kunne blive løftet ud af konkurrencen om at vinde udbud. Uden en vis sikkerhed for noget sådant ville de ikke blive ved med at investere tid, penge og viden i samarbejdet. Dog kunne *andre* virksomheder gøre indsigelser mod sådanne arrangementer, under henvisning til at de så var blevet snydt for en konkurrencefordel.

Kommunerne var på den ene side også interesserede i at skabe tillidsfulde og gensidigt forpligtende forhold til virksomhederne, for de ville gerne (i tråd med vækstmotor-tænkningen) tiltrække virksomhedernes investeringer, men på den anden side var de også ganske nervøse for at lave netop sådanne tillidsfulde og gensidigt forpligtende relationer til virksomhederne, fordi de (set med markedsmekanisme-briller) kunne beskyldes for at have brudt udbudsreglerne eller have mistænkeligt tætte forhold til enkelte virksomheder. De kunne ikke vide, om de ville blive holdt ansvarlige i forhold til det ene eller det andet paradigme. Måske ville de blive bebrejdet for ikke at have holdt virksomhederne på afstand for at sikre lavest mulige priser, og måske ville de blive bebrejdet for ikke at have bygget broer for i samarbejde med virksomhederne at have stimuleret innovation og vækst.

Det er altså ikke et spørgsmål om, at den ene sektor forstår økonomien som noget, der bør holdes i en særskilt markedssfære af hensyn til konkurrencen, mens den anden sektor forstår økonomien som allestedsnærværende, og noget, der skal investeres i for at skabe innovation og vækst. Så enkelt er det ikke. Begge

økonomiforståelser findes i begge sektorer. Vi argumenterer ikke for, at den ene forståelse er rigtigere end den anden. Vi argumenterer for, at de to tænkninger er til stede samtidig og står i vejen for hinanden. Den ene lægger op til, at relationerne mellem den offentlige og den private sektor skal være uforpligtende og »mistillidsfulde«, så en kommune kan bytte et firma ud med et andet, hvis den finder et bedre tilbud – derfor er gensidigt forpligtende relationer ifølge denne tænkning problematiske og betegnes som korruption, kammerateri etc. Den anden tænkning lægger op til, at der netop skal skabes gensidigt forpligtende og tillidsfulde relationer til partnervirksomheder, således at disse tør investere i at samarbejde og udvikle noget nyt sammen med den offentlige sektor – derfor er det ifølge denne tænkning netop vigtigt med tætte tillidsfulde relationer.

På den baggrund mener vi, at det er det vigtigt at diskutere, hvad de er for en slags relationer mellem den offentlige og den private sektor, der skal være i samfundet. Man kan ikke forvente, at den offentlige og den private sektor sammen skal forsøge at skabe synergi og win-win-situationer gennem partnerskaber og samskabelsesprocesser, der bygger på tætte relationer og tillid, mens man *samtidig* vil opretholde fjerne, uforpligtende relationer for at sikre den frie konkurrence og de laveste priser. Det svarer til at bygge en bro og en mur på nøjagtig samme sted.

Skal vi rive muren ned og mene, at det, der tidligere har heddet vennetjenester, kammerateri, karteldannelser etc., nu hedder networking, partnering eller joint ventures og er helt legitime samarbejdskonstellationer? Eller skal vi rive broerne ned og mene, at de to sektorer fungerer på hver sine premisser og har bedst af ikke at blive blandet sammen? Vi opfordrer til, at sådanne spørgsmål afklares politisk, så det ikke overlades til lokale samarbejdspartnere at navigere mellem to så modsatrettede politikker.

Litteraturliste

- Boviard, Tony (2004), »Public-Private Partnerships: From Contested Concept to Prevalent Practice«, *International Review of Administrative Sciences*, 70(2): 199-214.
- Brereton, M. og M. Temple (1999), »The new public service ethos: An ethical environment for governance«, *Public Administration*, 77(3): 455-74.
- Carrier, M. (1997), *Meanings of the Market: The Free Market in Western Culture*, Oxford/New York: Berg Publishers.
- Downs, G. og P.D. Larkey (1986), *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*, New York: Random House.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009), *Analyse af offentlig-privat samarbejde om innovation*. København: Erhvervs- og Byggestyrelsen.
- Essig, M. og A. Batran (2005), »Public-Private Partnership – Development of Long-term Relationships in Public Procurement in Germany«, *Journal of Purchasing & Supply Management*, 11: 221-31.
- Greve, Carsten og Grahame Hodge (2010), »Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges«, i Stephen P. Osborne, red., *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge, pp. 149-62.
- Hagedorn, J. (1996), »Innovation and Entrepreneurship: Schumpeter Revisited«, *Industrial and Corporate Change*, 5(3): 883-96.
- Hood, C. (1991), »A Public Management for All Seasons?«, *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Jackson, P.M. (2001), »Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver?«, *Public Administration*, 79(1): 5-28.
- Jensen, K.E., J.P. Jensen, A. Digmann og H.W. Bendix (2008), *Principper for Offentlig Innovation. Fra Best Practice til Next Practice*, København: Børsens Forlag.
- Kirzner, I.M. (1991), »Market Process versus Market Equilibrium« i Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic og Jeremy Mitchell, red., *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life*, London: SAGE Publications.
- Klijn, E.-H. (2010), »Trust in Governance Networks: Looking for conditions for innovative solutions and outcomes«, i Stephen P. Osborne, red., *The New Public Governance? Merging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge, pp. 303-21.
- Klijn, E.-H. og G. Teisman (2000), »Governing Public-Private Partnerships: Analyzing and Managing the Process and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships« i Stephen P. Osborne, red., *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective*, London: Routledge, pp. 84-102.
- Levacic, R. (1991), »Introduction to »markets««, i Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic og Jeremy Mitchell, red., *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life*, London: SAGE Publications.
- Lundvall, B.-Å. (2011), »Økonomisk innovationsteori: fra iværksættere til innovationssystemer« i Eva Sørensen og Jacob Torfing, red., *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 41-58.
- McQuaid, R.W. (2010), »Theory of Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors«, i Stephen P. Osborne, red., *The new Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge, pp. 127-48.
- Osborne, S.P. (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and practice of Public Governance*, London and New York: Routledge.
- Osborne, S.P. og K. Brown (2005), *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, London and New York: Routledge.
- Powell, W.W. og K. Snellman (2004), »The Knowledge Economy«, *Annual Review of Sociology*, 30: 199-220.
- Skelcher, C. (2005), »Public-Private Partnerships and Hybridity« i Evan Ferlie, Lawrence E. Lynn, og Christopher Pollit, red., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford & New York: Oxford University Press, pp. 347-70.
- Smith, A. (1979), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Oxford: Clarendon Press.
- Stein, A., E.-H. Klijn og J. Edelenbos (2011), »Public Private Partnerships: Added Value by Organizational Form or Management?« *Public Administration*, 89(4): 1235-52.
- Stoker, G. (2006), »Public Value Management – A New Narrative for Networked Governance?«

American Review of Public Administration, 36(1): 41-57.

Sørensen, E. og J. Torfing (2011), »Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor«, i Eva Sørensen og Jacob Torfing, red. *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*; Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, pp. 19-40.

Thompson, G.F. (2003), *Between Hierarchies and Markets: The Logics and Limits of Network Form of Organizations*, Oxford: Oxford University Press.

Vangen, S. og C. Huxham (2010), »Introducing the Theory of Collaborative Advantage,« i Stephen P. Osborne, red., *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge, pp. 163-84.

Weihe, G., S. Højlund og B. Nørgaard (2010), *Offentlig-privat innovation – en ny vej til vækst og bedre velfærd*, 6. København, FTF. FTF Dokumentation.

Yin, Robert K. (2009), *Case Study Research. Design and Methods*, London: Sage Ltd.

Boganmeldelser

Daryl Copeland (2009)

Guerrilla Diplomacy.

Rethinking International Relations

Lynne Rienner Publishers Inc

(www.guerrilladiplomacy.com/), 311 sider.

Klassiske samfundsinstitutioner gennemgår alle den samme udvikling: fra majestætisk overhøjhed, via borgerservice, til indædte politiske kampe om ressourcer. Det er bare ikke alle der hurtigt nok indser nødvendigheden af denne udvikling. Interessant er det, at der er betydelige fællestræk mellem udenrigstjenestens og universiteternes organisatoriske udvikling.

Universiteternes vej til det politiske spil om magt og ressourcer

Fase 1: Forskningen i elfenbenstårnet. Op til midten af 1990'erne var livet på universiteternes samfundsvidenskabelige fakulteter fredeligt, indadvendt og forudsigeligt. Der var ikke så mange ansøgere til de få stillinger, der blev slået op og mange gange var det interne kandidater der løb med jobbet. Det var der ikke nogen der blandede sig i eller undrede sig over. Undervisningens indhold var bestemt af de fastansattes forskningsinteresser. Den gik i alle mulige retninger og trak ofte på viden, som ingen vidste hvorfor var blevet tilvejebragt. Det undrede de studerende

sig nogle gange over. Forskningen var rettet mod nationale fagfæller, i bedste fald. Mange gange var den ikke rettet mod noget som helst andet end forfatteren selv. Der var ikke den store vidensdeling eller -samarbejde, hverken på institutterne eller mellem institutterne, for slet ikke at tale om mellem universiteterne i Danmark. I dag vil man spørge, hvordan pøkker universiteterne slap af sted med det? Svaret er enkelt: både i forskningsmiljøet selv og i de nære (danske) omgivelser eksisterede en opfattelse af, at forskning var noget, der var ophøjet over praktisk politik og realøkonomi. Absolut ingen uden for universitetsmiljøet, eller uden for den enkelte forskers hermetisk lukkede kontordør, havde ret eller autoritet til at blande sig i, endsiige have en mening om, hvad god forskning er og hvilke krav der kan stilles til forskning i det hele taget.

Fase 2: Forskningens to-niveau spil. I løbet af 2000-tallet rettes den samfundsvidenskabelige forskning mod den internationale scene. Man begynder at ansætte internationale forskere; danske forskere tager forskningsophold i udlandet; der publiceres internationalt; i nogle forskningsmiljøer introducerer man engelsk som virksomhedssprog; man samarbejder i internationale forskningsnetværk; og man søger internationale forskningsmidler. Der sker imidlertid også noget andet: i stigen-

de udstrækning begynder forskere at kommunikere med borgere – enten direkte, eller via medierne. Forskere får en decideret kommunikationsforpligtelse. Man må ikke længere være usynlig i forhold til skatteborgerne. Kort sagt, i modsætning til tidligere forventes det nu, at danske samfundsvidenskabelige forskere er synlige og konkurrencedygtige i udlandet såvel som i Danmark.

Fase 3: Forskningen, forskningspolitik og magt. I disse år er den samfundsvidenskabelige forskning godt på vej ind i en ny fase. Op til starten af 1990'erne blev kampene kæmpet mellem danske forskningsinstitutter og oven i købet også nogle gange mellem individuelle forskere. Fra 2000-tallet blev der kæmpet en kamp om at erobre nicher på den internationale forskningsscene, og i Danmark opstod der konkurrence om at optage en plads på mediedagsordenen. Kampene i disse år handler i stigende udstrækning om at få indflydelse på den politiske proces, herunder især forskningspolitikken. Der er nok at kæmpe om, og kampene føres direkte ind i Folketinget og ind i forskningsministerens forkontor. Der er kampe om ressourcer: skal der afskediges og omstruktureres? Der er kampe om standarder: skal der laves kvalitetsmålinger eller ej, og hvem sammenligner man med? Der er kampe om forskningens indhold: skal der investeres i fri forskning eller strategisk forskning? Og der er kampe om organisatoriske rammer: skal der fusioneres, eller måske endda skabes nye universiteter? Ofte foregår denne kamp uden for offentlighedens bevidsthed. Men i forskningsverdenen er man fuldt ud bevidst om, at universiteternes fremtidige liv afhænger af at vinde disse politiske kampe.

Udenrigstjenesten mellem det globale og det nationale

Hvor langt er udenrigstjenesten nået? Hvorfor al den snak om universiteternes senere udviklingshistorie? Hvad har det med den danske udenrigstjeneste og diplomatiet at gøre?

Hvis man skal tro Daryl Copeland's (2009), *Guerrilla Diplomacy. Rethinking International Relations* beskrivelse af henholdsvis det klassiske diplomati (pendanten til fase 1 ovenfor), offentlighedsdiplomati (fase 2) og aktionsdiplomati (fase 3) er der rigtig mange sammenligningspunkter mellem universiteternes rejse fra elfenbenstårnet via den internationale forskningsscene til det danske politiske spil. Ja faktisk gennemgår mange af de ældste samfundsinstitutioner – kirkerne, universiteterne, skolerne og altså også udenrigstjenesten – de samme udviklingsforløb. Forskellen mellem dem er blot, at udenrigstjenesten, ifølge Copeland, i mange lande stadigvæk domineres af en kultur, hvor der udføres klassisk diplomati efter nogle spilleregler, der ikke giver plads til offentligheden og slet ikke bidrager tilstrækkelig til løsningen af de problemer, der interesserer klodens borgere: fred og udvikling.

Behov for gentænkning i lyset af globaliseringen. Copeland er tidligere mangeårig aktiv canadisk diplomat, og hans ærinde er ikke at udfordre udenrigstjenestens eksistensberettigelse. Han ønsker derimod, at udenrigstjenesterne vokser og udvikler sig, og med tiden får en helt central plads i et lands håndtering af den globale virkelighed. Ifølge Copeland vil udenrigstjenesterne marginaliseres, hvis ikke diplomatiets indhold og udførelse ændres radikalt, og, hvilket er centralt i denne forbindelse, hvis ikke udenrigstjenesterne meget mere aktivt forstår at deltage i de nationale bureaukratiske og politiske spil. Samtidig med at udenrigstjenesterne står som centrale aktører i håndteringen af nogle af denne klodes mest komplekse problemstillinger, skal man altså ikke glemme, at der i den nationale kontekst skal kæmpes en hård politisk kamp om ressourcer, standarder, målsætninger og netværk. Uden et fornuftigt organisatorisk og finansielt udgangspunkt vil udenrigstjenesterne nemlig ingen chance have for at blive såkaldte »managers of globalization«.

Her går det godt. Send flere penge. Er det smukt at spille magtspillet om ressourcer? Nej, alle den type kampe har vindere og tabere. Der er nogen, der må få mindre, for at man selv kan få mere. Men det er nu engang den type kampe, der spilles i et bureaukrati. Ingen kan tage sin egen eksistensberettigelse, status, placering og ressourcer for givet. På trods af presserende globale udfordringer kan ingen hæve sig op over de politiske kampe, der udkæmpes i Finansudvalget og Folketinget. En udenrigstjeneste, der lever i fortiden og af den ene eller anden grund ønsker at hæve sig over den bureaukratiske virkelighed, betaler prisen. I ingen af de ganske mange bøger, der efterhånden er skrevet om udenrigspolitisk beslutningstagning og udenrigstjenester, er jeg faldet over, at man har nævnt den danske udenrigstjeneste som et eksempel på, at man er fulgt med tiden ude i marken eller hjemme i andedammen. Det kan man tage som en indikator på, at tingene jo egentlig går meget godt i den danske udenrigstjeneste. Hertil kommer, at Udenrigsministeriets mange organisationsændringer kan ses som en indikator på, at organisationen løbende er blevet tunet til at matche sine eksterne såvel interne omgivelser. Alligevel kan man spørge, hvorfor udenrigstjenesten ikke i højere grad injekterer sine ekstremt kompetente diplomater ud i det private erhvervsliv eller til lederpositioner i andre dele af den offentlige forvaltning? Man kan også spørge, hvorfor udenrigstjenesten skal tage så stor en del af besparelserne i den offentlige forvaltning på sine skuldre – midt i globaliseringens tidsalder? Endelig kunne man spørge, hvorfor Udenrigsministeriet ikke i meget større udstrækning forsøger at gøre sig til – brande sig – i forhold til Folketinget, ligesom tilfældet er i eksempelvis Sverige og Norge? Er der nogen til at italesætte organisationens eksistensberettigelse? Samme type spørgsmål stiller man sig i universitetsverdenen, og her er man godt på vej til at blive en politisk organisation. Som sig hør og bør italesætter universiteterne sig som innovationens vugge og som garanten

for den danske samfundsmodels overlevelse og udvikling. Udenrigstjenesten er med til at brande Danmark, men hvem brander Udenrigstjenesten?

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

Philip Seib (2012)

Real-Time Diplomacy.

Politics and Power in the Social Media Era

**New York: PalgraveMacmillan Press,
199 sider**

Hvor mange var det lige, der havde forudset Murens fald i 1989? Og det Arabiske Forår 2011? Ikke ret mange! De fleste udenrigspolitiske eksperter er igen og igen blevet overraskede over, hvor hurtigt og hvor gennemtrængende sociale forandringer kan finde sted. Stadig i dag går vi og spekulerer over, hvad det egentlig var der skete, og ikke mindst hvilke politiske og efterretningsmæssige forholdsregler vi skal tage og hvilke konsekvenser dette mon har for vores diplomati? Vores udenrigspolitiske læring lader til at være flere årtier bagud i forhold til begivenhedernes gang.

Kan vi gøre det bedre? Philip Seibs bog »Real-Time Diplomacy« er et forsøg på at optegne nogle af hovedkoordinaterne i debatten. I en stor del af bogen gør han dette med udgangspunkt i Det Arabiske Forår. Én koordinat handler om at forstå, hvad samfundsomvæltende forandringer (revolutioner) er for noget og hvad der er kilden til sådanne forandringer; en anden handler om at forstå indholdet og den politiske betydning af sociale medier; en tredje handler om den diplomattype, der er i stand til at observere og for-

stå sociale forandringer når de opstår – »the expeditionary diplomat«.

Hvad angår sociale forandringer med revolutionslignende træk, har disse, får vi at vide, altid deres rod i nogle voldsomme sociale spændinger, der igen er affødt af dyb politisk, økonomisk og socialt armod. Disse spændinger er nødvendige betingelser for, at en samfundsomvæltning kan finde sted, men langt fra tilstrækkelige. I årtier kan repressive politiske styreformer holde disse spændinger i ave. Man skal aldrig undervurdere den fuldstændigt hensynsløse og totalitære undertrykkelse af meninger.

Det er her, de sociale medier i form af twitter, youtube videoer, facebook, og diverse blogs kommer ind i billedet. Disse medier er billige og, for mobiltelefonens vedkommende, alle mands eje. Information, ytringer og medier kan ikke længere undertrykkes. Viden er magt, og denne magt er nu sivet ud til manden og kvinden på gaden. Empowerment af den slags, som Philip Seib taler om, er tæt forbundet med muligheden for at mobilisere befolkningsgrupper. Befolkningsgrupper i stort tal – i særdeleshed befolkningsgrupper, der intet har at tabe, kan være den direkte kilde til samfundsomvæltende transformation, som vi har set det i Det Arabiske Forår. Ting kan faktisk gå hurtigt, og verdens gang kan faktisk ændres i løbet af et forår.

Er vi som politiske observatører, og her indregner jeg diplomater i denne kategori, gode nok til at opsøge og forstå konsekvenserne af denne nye kilde til magt, og ikke mindst anvendelsen af den? Philip Seib svarer med et gungende Nej. Hastighed er diplomatiets direkte modsætning. Diplomati er tænkt som et »langt sejt træk«, der kræver fysisk tilstedeværelse, takt, tålmodighed og frem for alt personlig distance til det observerede. Med anvendelse af klassisk diplomati giver det sig selv, at vi ikke vil kunne observere eller forstå den type omvæltninger, der reelt har betydet

mest for verdens gang de sidste tre årtier. Vi kan hverken forstå de frihedsbevægelser, der manifesterer sig på tværs af kloden, eller de grænseoverskridende netværk af kriminelle og terrorister, der også udfolder sig i alverdens sammenhænge. Der skal en ny diplomatisk kultur til og ikke mindst en ny diplomatisk praksis. Hvad kulturen angår, handler det meget om, at diplomater skal lære at politik i stigende udstrækning udfolder sig på gaderne og ikke i forhandlingslokalerne. Hvad praksissen angår, nævnes public diplomacy som et centralt element, og hertil en kontinuerlig og naturlig anvendelse af og forståelse for de sociale medier.

Bogens centrale spørgsmål er vigtigt nok: vi er ikke gode til at opfatte de meget store omvæltninger i vore samfund, og vi er frem for alt ikke særlig gode til at lære af disse. Men beskrivelsen af det moderne diplomati halter en smule. Harold Nicolson, der som bekendt skrev sin håndbog »Diplomacy« i 1930'erne og opdaterede denne efter den anden verdenskrigs afslutning, bliver nærmest præsenteret som et template på den klassiske diplomat, der regerer rundt omkring i udenrigsministerierne og på ambassaderne. Det giver selvfølgelig ikke mening. Selvom den arketypiske karrierediplomat med lakso naturligvis findes, kan viften af diplomatiske aktiviteter, der til dagligt udføres overalt i verden og af hvem som helst, ikke beskrives med denne karikatur. Man vil i nogle sammenhænge kunne finde diplomati, der overgår Seibs fantasi, hvad angår entrepreneurship, proaktivitet, medleven og anvendelse af de sidste teknologiske og kommunikationsmæssige landvindinger. Faren er, at bogens gode budskab går tabt, hvis læserens irriteres over de diplomatiske stereotyper, der fremstilles i bogen.

Martin Marcussen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Henning Kjeldgaard (2012)*Aktiv udenrigspolitik. 1966-1997.**FN – Afrika – DANIDA***Odense: Syddansk Universitetsforlag,
299 sider, kr. 298,-**

De sker ikke hver dag, at et tidligere medlem af det danske diplomatiske korps skriver sine erindringer. I modsætning til vore nabolande, eller for den sags skyld de fleste andre lande, tyr danske diplomater normalt ikke til store offentlige udredninger om og analyser af deres gerninger, og slet ikke til vurderinger om dansk udenrigspolitik, og da slet ikke til bramfri personkarakteristikker af tidligere kolleger i diplomatiet, ministre og udenlandske forhandlingsparter. På den ene side er det klart, at der må eksistere grænser for, hvad man som tidligere embedsmand kan tillade sig ytre om forvaltningsmæssige og politiske forhold. Der kan være moralske hensyn, der skal tages til nulevende og afdøde kolleger i diplomatiet, og der kan være forhold, der af hensyn til varetagelsen af danske interesser i udlandet ikke gør sig særligt godt i offentligheden. På den anden side er det klart, at den noget tøvende holdning, man fornemmer er udbredt i det danske diplomati, hvad angår erfaringsdeling med en bredere offentlighed, er ærgerlig. Den manglende opsamling af og redegørelse for et langt liv i det danske diplomatis tjeneste gør, at vi i dag kun har fragmentarisk viden om »diplomatiet i praksis« – det vil sige, diplomatiet sådan som det er udlevet og oplevet af den enkelte diplomat. Et mere realistisk billede af, hvad det vil sige at være en lille spiller på den store internationale politiske arena, kræver også, at vi råt for usødet får leveret de personlige iagttagelser og erfaringer, som vore ambassadører under ofte meget vanskelige vilkår og nogle gange med betydelige personlige omkostninger til følge har gjort sig. Det er ærgerligt for historieskrivningen, at vi ikke har en stolt tradition for diplomatiske erindringsbøger, og det er ærgerligt for de lærerprocesser, der kan resultere fra en mere systematisk vidensop-

samling fra nogle af de ældre diplomater, der har prøvet lidt af hvert. De har lavet fejl og taget unødvendige chancer, de har været dovne, skuffede og vrede i deres gerning – men de har også været innovative, frække, dygtige og resultatorienterede, og alt det skal den danske udenrigstjeneste naturligvis forsøge at lære af.

Henning Kjeldgaard er ikke en diplomat som så mange andre diplomater. Umiddelbart ser hans karriere, der strækker sig over 34 år i diplomatiets tjeneste med udeposter i det multilaterale diplomati ved FN-missionen i New York og ambassadørposter i Tanzania, Zimbabwe og Kenya normal ud, hvilket den også er. Det usædvanlige består som sagt i, at han deler sine erindringer om denne gerning med den brede offentlighed. Hertil kommer, at han i modsætning til de fleste andre embedsmænd i den danske centraladministration er meget eksplicit omkring sit mangeårige tilknytningsforhold til Socialdemokratiet. Vi har altså at gøre med en embedsmand, der står ved, hvad han er og gør og, som han skriver, ikke lider af falsk beskedenhed (p. 89). Hertil kommer, at han går endog meget vidt i sine personlige vurderinger af de samtaleparter og kolleger, der er kommet hans vej. Vi får at vide, at hans kollega på FN-missionen i New York, Knud-Arne Eliassen, havde et alkoholproblem og rod i privatlivet; at udenrigsminister 1973-5 Ove Guldberg (V) var Danmarks svar på Frankenstein og lavede et politisk mord på FN-ambassadør Hans Tabor (S); at Ove Guldbergs optræden på den internationale scene var præget af uerfarenhed og enorm selvovervurdering, hvilket blandt andet resulterede i, at vi blev totalt til grin i EF-kredsen; at Kurt Waldheim er den mest uduelige generalsekretær, FN har haft; at Reagan-administrationen systematisk forsøgte at slå det eksisterende bistandsarbejde i stykker; og at franske højresnoede regeringer og embedsmænd er parate til at samarbejde med de værste slyngler for den kortsigtede gevinsts skyld. Også Uffe Ellemann-Jensen

(V), Brian Mikkelsen (K) og Erhard Jacobsen (centrumdemokraterne) får knubbede ord med på vejen. Der er kun en enkelt socialdemokratisk politiker, der får på puklen, og det er Helle Degn, der i sin tid som udviklingsminister efter sigende var udygtig og mentalt fraværende.

Hans affinitet i forhold til socialdemokrater som Ritt Bjerregaard og Svend Auken lader sig derimod ikke skjule. Ritt brillerede under sine besøg som statsrevisor i Afrika med sin viden om og engagement i bistandsområdet. »Desværre blev Ritt ikke udenrigsminister – i stedet fik vi unge Helveg« (p. 138). Hvad angår Auken, er der klasseforskel mellem ham og de øvrige danske politikere. Heller ikke han blev udenrigsminister, selvom han kunne have bibragt udenrigspolitikken den dynamik, som blev savnet i Niels Helwegs tid (p. 193). Interessant er det i øvrigt at læse om, hvordan man som diplomat kan blive fanget i en hanekamp mellem ministre fra to sagområder – det udviklingspolitiske, som Poul Nielson repræsenterede, og det miljøpolitiske, som Svend Auken repræsenterede. For den danske embedsmand må loyaliteten utvetydigt vendes mod egen minister, også selvom hjertet hælder mere mod Auken. I diplomatiet lærer man hurtigt den nødvendige kunst »at brække sig indad«, som det så malende udtrykkes (p. 200).

Selvom bogen indeholder mange af den slags personkarakteristikker, løfter den sig også flere steder over mikroniveauet og analyserer dansk udenrigspolitik i al almindelighed. Eksempelvis bliver det klart, at den aktivistiske udenrigspolitik ikke er noget, der er opfundet af Fogh Rasmussen-regeringen (som i parentes bemærket lod »en spareivrig finansminister uden forståelse for hverken udenrigspolitik eller især bistand i kombination med en svag og uinteresseret udenrigsminister foranstalte et veritabelt personalemæssigt blodbad«

i udenrigstjenesten, p. 274). Aktivismen blev derimod lanceret med Danmarks indtræden i NATO i 1949 og i starten af 1960'erne med Per Hækkerups selvstændige formulering af dansk udenrigspolitik i Nord/syd-spørgsmålet. Foghs bidrag har ifølge Kjeldgaard været at militarisere dansk udenrigspolitik og nedprioritere den langsigtede bistandspolitik. Vi hører ikke så meget om Nyrup-regeringens bidrag til denne militarisering.

Det er også interessant at komme til en nærmere forståelse af, at den teoretiske baggrund for og retningslinjerne for den praktiske udførsel af dansk bistand til den tredje verden ikke kom fra Danmark, men derimod fra FN og Verdensbanken, hvor vi »stjal med arme og ben«, fordi det var dér, man havde ekspertise og erfaring. Når vi selv forsøgte os med bistandspolitiske initiativer, slog det som oftest fejl, hvilket var »lige til at blive deprime-ret af«.

Endelig er det interessant, at det meget hurtigt blev indset, at et lille land som Danmark kunne få en betydelig større gennemslagskraft i det internationale donormiljø, hvis man systematisk spillede sammen med lige-sindede inden for EF-kredsen, også længe før EF havde sin egen formulerede og målrettede politik på området. Det var den såkaldte aktive multilateralisme, som blev sat i system med Poul Nelson (S) som udviklingsminister.

En erindringsbog som denne er naturligvis et partsindlæg. Man kan være enig eller uenig i indholdet, sproget og stilen, men at bøger som denne udgør et bidrag til vores viden om praktisk diplomati, kan der ikke stilles spørgsmål ved.

Martin Marcussen
Professor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

Abstracts

Nordic Varieties of Diplomacy

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

In their foreign policies, Sweden, Denmark, Finland and Norway are huge successes. They are punching above their weight in international relations. It should not come as a surprise, therefore, that outsiders only see one Nordic model of diplomacy. In their foreign relations the Nordic countries are open and caring model countries with good international brands who are pursuing activist foreign policies in bilateral as well as multilateral contexts. However, this article concludes that it makes good sense to talk about a Nordic variety of diplomacy. In strategic, political as well as in organizational terms, there are basic differences between the Nordic models of diplomacy. The overall point, therefore, is this: there are many ways to success in foreign policy.

The Foreign Policy is Dead – Long Live Diplomacy!

Jess Pilegaard,
Kontorchef i Udenrigsministeriet, Ph.D.,
ekstern lektor ved Roskilde Universitet,
jespil@um.dk

There are no closed circuits in the globalized world. The distinction between domestic and foreign policies is blurred. The monopoly of diplomacy over foreign policy has been broken. In combination with the fact that resources allocated to foreign policy have become scarce while the demands for foreign policy activism have grown it is fair to say that diplomacy all the world has become challenged. In the Danish Foreign Service the challenge has been met with ongoing organizational reforms, increased collaboration with likeminded countries in Northern Europe as well as within the framework of international intergovernmental organizations and, not least, increased focus on digital diplomacy and improved public diplomacy. Diplomacy is more important today than ever before. However, today the Danish Foreign Service is working in the back-ground preparing the ground for other foreign policy actors. This makes its activities less visible in domestic politics.

The Changing Face of Finnish Diplomacy: A New Model in the Making?

Hiski Haukkala,
Professor i International Politik,
Tampere Universitet, Finland,
Hiski.haukkala@uta.fi

This article discusses the changing substance, structures and context of Finnish diplomacy. The article will analyze the substance of Finnish diplomacy with a view to setting the scene for an analysis of the context(s) within which Finnish diplomacy and, in the final instance, Finnish diplomats are operating. The central finding of this piece is that during the post-Cold War period, Finnish foreign policy and, consequently, the substance, structures and context of Finnish diplomacy have been in flux. The main argument is that Finnish diplomacy is currently going through a period of serious soul searching, facing a situation where increased diplomatic challenges and tasks have to be met in an era of decreasing financial and human resources. This has already forced Finland to innovate, a process that is likely to continue and even gather pace in future. To a degree, Finland is clinging to a notion of autonomous diplomatic actorness in a world where the possibilities of small countries to succeed in the task are becoming increasingly challenged.

A Swedish Model of Diplomacy?

Mats Bergquist,
Docent i statskundskab ved Lunds Universitet,
tidligere svensk ambassadør
mats.bergquist@lnu.se

The loss of Finland in 1809 and the union with Norway in 1814 meant a paradigmatic change in Swedish foreign policy. After 200 years of engagement in European affairs, since the Thirty Years War, Sweden withdrew from the

continent and initiated a policy of neutrality that generally would last until the accession to the European Union in 1995. During the war in Vietnam, the policies would become much more active and vocal on the international scene. At the same time, Sweden began to increase its development cooperation with many recently independent countries. Membership of the EU, and thus of a political alliance, meant a new paradigmatic change. Swedish diplomacy is now adjusting to the new situation, to the communication revolution and continuing budgetary constraints. Still, the profession is much respected and sought-after

Nordic Smart Diplomacy: for Others to Emulate?

Anders Wivel, lektor,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, aw@ifs.ku.dk

Despite fitting almost any definition of small states, the Nordic countries has for years played an active and very visible role in international diplomacy, and thereby challenging expectations of small state diplomacy. Taking its departure in the so-called smart state approach to international diplomacy, this article answers three questions: What characterizes the Nordic approach to international diplomacy? How is Nordic diplomacy different from traditional small state diplomacy? What lessons can be learned from the Nordic experience with smart diplomacy in international affairs?

Building Bridges and Walls. Paradoxes in Public-Private Innovation Projects

Nana Vaaben, Ph.D.-studerende,
Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet, nana@ruc.dk

Dorthe Hedensted Lund, adjunkt,
Skov & Landskab/By- og landskabsstudier,
Københavns Universitet, dhl@life.ku.dk

The article pictures two different but co-existing notions of the market: The Market Mechanism and the Growth Motor. New Public Management has sought to renew the public sector by activating the Market Mechanism, and New Public Governance

is seeking to renew the public sector by the help of Growth Motor thinking. Because the two ways of thinking exist simultaneously in both the private and the public sector, and because they imply very different types of relations between the two sectors, they end up standing in the way of each other. New Public Management calls for short non-binding relations of trade between the partners, whereas New Public Governance calls for long, binding partnerships based on mutual trust. The article suggests a political debate about the relation between the sectors, rather than letting local partners struggle with the paradoxes of building bridges and walls in exactly the same places.