

TEMANUMMER

Kulturdiplomati

INDHOLD

- 3** Temaredektøernes forord: Kulturdiplomati som begreb og praksis
Martin Marcussen & Camilla Mordhorst
- Dansk kulturdiplomati**
- 10** Dansk Kulturinstitut i bevægelse
Camilla Mordhorst
- 21** Erhvervslivet som skaber og spreder af dansk kultur – grobund for øget offentlig-privat samarbejde i dansk kulturdiplomati
Marie Gad & Jonathan Tornbjerg Millant
- 35** Dansk kulturdiplomati finder formen: To årtier med strategisk international kulturudveksling set fra New York
Maiken Tandgaard Derno
- 52** Samtaler fremmer forståelsen. Dansk kulturdiplomati i Mellemøsten
Jakob Erle
- 63** En verden af grænseoverskridende ideer
Lise Bach Hansen
- Internationale erfaringer med kulturdiplomati**
- 73** Catalonia's Cultural Diplomacy – A Story of total liquidation or a new beginning?
Adrià Alsina
- 85** What is the “culture” in cultural diplomacy? Three responses from Qatar
Kristin Anabel Eggeling
- 102** The role of culture in EU Foreign Policy: Between International Cultural Relations and Cultural Diplomacy
Richard Higgott & Alessandro Giovanni Lamonica
- 116** UNESCO: Uddannelse, videnskab, kultur – og politik
Carsten Staur
- Artikel uden for tema**
- 129** Samspejlet mellem borgmester og kommunaldirektør i danske kommuner
Jens Bach Storgaard & Morten Balle Hansen
- 147** Abstract

Redaktion og bestyrelse

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand:
Peter Nedergaard, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,
Postboks 2099, 1014 København K,
E-mail: mm@ifs.ku.dk

Redaktionsudvalg

- Lektor emeritus Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter
- Lektor Mads Dagnis Jensen, Institut for International Økonomi, Politik og Business, Copenhagen Business School
- Adjunkt Wiebke Marie Junk, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor emeritus Troels Østergaard Sørensen, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor Jan Pedersen, SAXO-Instituttet, Københavns Universitet
- Lektor, Mogens Jin Pedersen, Institut for Statskundskab, København Universitet

Kulturdiplomati som begreb og praksis

Temanummer: Kulturdiplomati

Kan vi ane konturerne af et skift i dansk udenrigspolitik? Et skift, hvor fokus i stigende grad rettes mod værdier – mere fokus på kultur? Er der sågar tale om et såkaldt ”cultural turn”, som man taler om i den internationale forskningslitteratur (Vestheim, 2015)¹? Vi har selvsagt ikke en spåkugle, der kan give os klare svar, men vi kan se konturerne af en arena, hvor kulturdiplomatiet udfolder sig hver eneste dag. Det er en arena, hvor offentlige såvel som private parter – hver for sig og i fællesskab – skaber møder på tværs af grænser for at skabe forandring. Det er kulturmøder i ordets bredeste betydning. I kulturdiplomatiet banes vejen for, at unge mennesker, intellektuelle, udøvende kunstnere, forskere, politikere, erhvervsfolk og journalister kan mødes for at diskutere, præsentere, udfordre, lære og forstå.

Formålet med dette temanummer er for det første at *udfylde et videnstomrum*. Der er ikke skrevet meget om kulturdiplomati på dansk. Vi ønsker at kaste lys på den særlige form for diplomati, der indebærer, at kulturen og kulturlivets aktører bringes eller bringer sig selv i spil med henblik på både at realisere nogle nærmere specificerede udenrigspolitiske målsætninger og for at lære nyt, få inspiration, blive klogere. Kulturdiplomati er underudforsket og svagt defineret. Der er mange aktører, der opererer i feltet, og som har hvert sit bud på, hvad kulturdiplomati er og gør. Det kulturdiplomatiske felt åbner en masse døre og baner vejen for en lang række spørgsmål, som vi endnu ikke har svar på.

Med dette temanummer håber vi for det andet at kunne *skabe et grundlag for en diskussion* af kulturdiplomatiets muligheder og relevans. Det er en diskussion, der kan føre os mange steder hen. Hvilke roller spiller de offentlige myndigheder i kulturdiplomatiet, og hvilke roller spiller den lange række af private aktører – i civilsamfundet såvel som i erhvervslivet – i det danske kulturdiplomati? Hvordan samskabes kulturdiplomatiet, og bør den samlede danske kulturdiplomatiske indsats koordineres mere, end tilfældet er i dag? Vi håber, at vi med dette temanummer kan skabe en bredere forskningsinteresse for dette felt og måske endda så kimen til et decideret forskningsmiljø med fokus på kulturens rolle i Danmarks internationale relationer. Vi håber selvfølgelig også, at vi kan indfange beslutningstagernes opmærksomhed med et budskab om, at kulturdiplomatiet kan være et relevant værktøj i den udenrigspolitiske værktøjskasse, og at der kulturpolitisk er meget at hente ved at sætte den nationale kunst og kultur i spil i et internationalt felt. Dels for kun-

MARTIN MARCUSSEN

Ansvarshavende
redaktør for
Økonomi & Politik

CAMILLA MORDHORST

Administrerende direktør,
Dansk Kulturinstitut,
cm@danishculture.com

stens egen udviklings skyld, og dels fordi den kan skabe en ligeværdig og fri dialog på tværs af grænser og kulturelle og strukturelle forskelle.




Vi håber selvfølgelig også, at vi kan indfange beslutningstagerens opmærksomhed med et budskab om, at kulturdiplomati kan være et relevant værktøj i den udenrigspolitiske værktøjskasse, og at der kulturpolitisk er meget at hente ved at sætte den nationale kunst og kultur i spil i et internationalt felt.

Man kan groft sagt skelne mellem en instrumentel og en knap så instrumentel måde at definere kulturdiplomati på. Begge tilgange er repræsenteret i dette temanummer. Hver for sig er de med til at igangsætte vigtige diskussioner om kulturens internationale dimensioner og potentiale, og i fællesskab giver de os en god og dækkende forståelse for kulturdiplomati som koncept og som praksis.

På den ene side handler kulturdiplomati om at anvende kultur i bred forstand som et middel til at realisere en række specifikke udenrigspolitiske målsætninger. Det er den instrumentalistiske version af en definition. Det er der masser af eksempler på. Man kan eksempelvis iværksætte kulturelle aktiviteter med henblik på at underbygge en særlig forestilling om Danmark og den danske samfundsmodel – et brand. Kulturen kan være med til at kaste lys på, tiltrække opmærksomhed mod og promovere danskere, danske institutioner, danske produkter eller danske idéer og værdier. I denne forståelse af kulturdiplomati har man ofte en etableret forståelse af, hvem vi er, og hvad vi vil. Vores interesser er så at sige eksternaliserede. I denne forestilling har vi som land et hierarki af interesser, hvoraf nogle er helt essentielle for vores overlevelse. Andre interesser er vigtige, og atter andre interesser er perifere. I alle tilfælde er disse interesser og vores interessehierarki nogenlunde fikserede. Kulturen ses som et værktøj i værktøjskassen, der kan hjælpe os til at beskytte og fremme disse interesser. Der udformes strategier for, hvordan man via kulturelle aktiviteter bedst kan fremme danske interesser. Ofte kan man måle, hvorvidt kulturdiplomati har fungeret efter hensigten. Man kan måle om kendskabet til Danmark er blevet større, om Danmarks omdømme er blevet bedre, om der sælges flere produkter, ankommer flere turister, eller om den danske kreative industri vokser. Med denne form for kulturdiplomati er det klart, at der udøves magt – en blød magt. Magten består i, at man med kulturdiplomati forsøger at tiltrække opmærksomhed og skabe støtte omkring de givne interesser, man har.

Kulturdiplomati kan dog også forstås på en mindre instrumentel måde. Det kan hævdes, at der er tale om kulturdiplomati hver eneste gang kulturelle aktiviteter foranlediger et internationalt kulturmøde. Diplomati er relationelt i dets grundessens. Man kan ikke forestille sig, at der finder diplomati sted

uden, at der er mindst to parter, der på den ene eller den anden måde mødes. Mødet behøver ikke være fysisk. Ofte er der tale om verbale og/eller skriftlige ytringer, der har en afsender og en modtager. Men der er altid både en afsender og en modtager, ellers er der ikke tale om diplomati. Det samme gælder kulturen. Kultur eksisterer i kraft af, at mennesker mødes. Og nogle gange finder dette kulturmøde sted mellem forskellige nationaliteter. Kulturmødet kan finde sted uden for Danmarks grænser, rundt om i verden. Det er der flere eksempler på i dette temanummer. Men det kan også finde sted i Danmark. Flere forskellige danske arenaer byder sig til som rammer for sådanne internationale kulturmøder. Her er der også tale om kulturdiplomati. Men der er ikke tale om, at én eller anden bestemt interesse skal fremmes. Snarere sker der ofte det, at alle deltagerne i et kulturmøde påvirkes i processen. Interesserne endogeniseres, det vil sige opstår som et resultat af kulturel interaktion. Der finder gensidig påvirkning, læring og socialisering sted. Man kan gå ind i et kulturmøde med én forestilling om, hvem man er, og hvilke interesser man har. Efter kulturmødet kan denne forestilling være forandret. Påvirkningen og læringen går begge veje. Resultatet af kulturmødet kan være, at man begynder at stille nye spørgsmål og finder nye svar. Der kan finde innovation sted. Der er blevet rokket ved gamle forestillinger, og nye forestillinger vinder indpas. Det kulturmøde, som kulturdiplomatiets giver anledning til, kan ses som en form for berigelse. I denne forståelse af kulturdiplomatiets udgør det internationale kulturmøde et herredømmefrit rum, hvor alle parter i princippet står lige. Mødet – og kulturdiplomatiets – kan bedst forstås som en udveksling.

 **Ligesom kulturdiplomatiets udøves på et utal af forskellige arenaer af et utal af forskellige offentlige og private aktører hver for sig og i fællesskab, så er det teoretiske grundlag for studiet af kulturdiplomatiets i høj grad tværdisciplinært**

Ligesom kulturdiplomatiets udøves på et utal af forskellige arenaer af et utal af forskellige offentlige og private aktører hver for sig og i fællesskab, så er det teoretiske grundlag for studiet af kulturdiplomatiets i høj grad tværdisciplinært. Faktisk har alle samfundsvidenskabelige discipliner, der undersøger sociale relationer, i princippet udviklet teori, der kan anvendes til at studere kulturdiplomati. I politologien har vi eksempelvis transaktionsanalysen. I socialpsykologien har vi teori om social kommunikation og gruppedannelser. I business studier finder vi teorier om interkulturel kommunikation og innovation. I økonomien har vi teori om konkurrence og markedsdannelse. I sociologien anvendes teorier om sociale identiteter, tillid og læring. I alle disse forskellige forskningsdiscipliner handler det grundlæggende om at undersøge, hvilke betingelser der skal være til stede for, at mennesker mødes, og hvad der i det hele taget sker, når mennesker mødes. Det er klart, at skal der i Danmark etableres et grundlag for at studere kulturdiplomatiets og "the cultural turn" mere systematisk – dets historie og ophav, dets indhold og retning, og dets potentiale og resultater – så giver det mest mening at gøre dette i et åbent, tværvideenskabeligt setup, herunder med involvering af kulturdiplomaterne selv. Det kan være

i erhvervslivet, museerne, civilsamfundsorganisationerne, uddannelsesinstitutionerne, ministerierne og styrelserne. Der er mange om budet.

I dette temanummer, der er redigeret af Martin Marcussen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, og Camilla Mordhorst, Dansk Kulturinstitut, har vi valgt at illustrere, hvor langt man kan nå ud via kulturdiplomati. Vi har inkluderet en sektion, der fortæller, hvordan kulturdiplomatiet udfoldes af danske kulturdiplomater; og en anden sektion, der illustrerer, at også andre lande (Qatar) og regioner (Catalonien) og internationale organisationer som FN og EU arbejder helt systematisk med kulturdiplomati. Dermed håber vi, at vi har taget et første skridt i retning af at udfylde et videnstomrum og bane vejen for en bredere diskussion af kulturdiplomatiets rolle og potentiale.

I den første artikel retter *Camilla Mordhorst* fokus mod Dansk Kulturinstitut, der i mere end 80 år har opbygget internationale relationer i lande, hvor der udenrigspolitisk er noget på spil, og hvor kunst og kultur kan være med til at bygge bro og skabe dialog. Det sker i instituttets afdelinger i Kina, Brasilien og Rusland. Dansk Kulturinstitut udvikler og iværksætter kunst- og kulturprojekter, der har til hensigt at udfordre grænser, åbne nye perspektiver og give værdi for alle de involverede parter.

Marie Gad og *Jonathan Tornbjerg Millant* fortæller i deres bidrag, at det danske erhvervsliv spiller en vigtig diplomatisk rolle ved via handel og investeringer at fremme et bredt spektrum af danske interesser internationalt. En næsten overset dimension af dette diplomatiske engagement er, at erhvervslivet i høj grad er med til at sikre, at dansk kultur bliver udbredt internationalt til inspiration for stater og virksomheder verden over. Faktisk kan det danske erhvervsliv defineres som en nøgleaktør i hele Danmarks kulturdiplomati. Det gælder ikke mindst i forhold til at udbrede den samfundsmodel, Danmark gerne vil være kendt for. Det er en model, der bygger på velfærd, ansvarlighed og bæredygtighed. Det konkluderes, at der er grobund for en langt større grad af offentlig-privat samarbejde i den samlede kulturdiplomatiske indsats.

Maiken Tandgaard Derno trækker de lange linjer i dansk kulturdiplomati op. Fokus rettes mod den læring, som særligt Udenrigsministeriet, men også Kulturministeriet og en række private parter har gennemgået. Det vises, at dansk kulturdiplomati har gennemgået en rivende udvikling de senere år. Hvor den kulturdiplomatiske indsats indtil udgangen af 1990'erne var noget fragmenteret, har de relevante ministerier gennem de seneste to årtier gradvist sat kulturdiplomatiet i system i kraft af tværministerielle samarbejdsaftaler og strategiske handlingsplaner i tæt dialog med kulturlivets egne aktører. Det konkluderes, at Danmarks kulturdiplomati i dag trækker på en velafprøvet projektorganisering og fleksibel værktøjskasse til sikring af høj kvalitet, interkulturel dialog, kultureksport og markedsføring af Danmark i udlandet med store økonomiske og politiske gevinster til følge.

I *Jakob Erles* artikel diskuteres, hvad kulturdiplomati er. Det gøres ved at give eksempler fra arbejdet med kulturdiplomati i Mellemøsten. Det påpeges, at

grænsen mellem kulturdiplomati og propaganda er hårfin. Erfaringen tilsiger, at propaganda forstået som ensidig holdningspåvirkning ikke virker og oven i købet kan give alvorlig bagslag, hvor Danmark mister troværdighed internationalt. I modsætning hertil handler kulturdiplomati om at respektere en mangfoldighed af synspunkter og identiteter og ikke mindst om at indgå i en åben og ligeværdig dialog med en lang række forskellige internationale parter – i civilsamfundet, i staten og i erhvervslivet. Det konkluderes, at gensidig læring er nøglen til effektiv kulturdiplomati, og at et lille land som Danmark burde have særlige gunstige vilkår for at udøve kulturdiplomati rundt omkring i verdens brændpunkter.

➤➤ Grænsen mellem kulturdiplomati og propaganda er hårfin. Erfaringen tilsiger, at propaganda forstået som ensidig holdningspåvirkning ikke virker og oven i købet kan give alvorlig bagslag, hvor Danmark mister troværdighed internationalt.

Lise Bach Hansen afsøger de muligheder, der findes i kulturdiplomati. Hun udforsker sammenhængen mellem kunst, kultur, politik, demokratiudvikling og ikke mindst klimaudfordringen. Den Internationale Forfatterscene på Det Kgl. Bibliotek udgør rammen for det internationale kulturmøde, hvor forskellige verdenssyn mødes, idéer skabes, og etablerede forestillinger udfordres. Her mødes internationale statsledere, forskere og kulturpersonligheder i en demokratisk samtale for i fællesskab at skabe en forståelse af problemets karakter og rækkevidde og ikke mindst mulige løsninger. Tesen i artiklen er, at politik, kultur og klima er mere forbundne, end mange tror. Og at det politiske liv og kulturlivet har mere brug for hinanden, end vi normalt regner med. Demokratiet skaber rammerne for politik og kulturlivet, og den fri debat sætter demokratiet i proces. Henstillingen er derfor, at de væsentligste aktører i kultursektoren må påtage sig et diplomatisk ansvar for at få formidlet ideer og strømninger fra én kultur til en anden.

I de næste fire artikler rettes opmærksomheden mod det globale kulturdiplomatisk felt. Dansk kulturdiplomati i alle dets afskygninger udfoldes på en kompleks international scene, hvor en lang række internationale organisationer, samt regionale og statslige aktører har identificeret kulturdiplomati som et brugbart instrument til at realisere en bred vifte af politiske, økonomiske, idealistiske og sociale målsætninger.

Adrià Alsina Leal præsenterer den regionale vinkel på kulturdiplomati og ikke mindst de konflikter, der kan opstå mellem den regionale diplomatisk indsats og centralregeringernes politiske projekt. I Catalonien har den regionale regering over 40 år stille og roligt opbygget et helt diplomatisk repræsentationssystem med quasi-ambassader rundt omkring i verden. Den konkrete diplomatisk praksis har i høj grad handlet om at præsentere catalansk kunst og kultur og ad den vej indgå i internationale samarbejder. Catalonierne er ikke alene om at føre subnationalt kulturdiplomati. Skotland, Quebec, Det

palæstinensiske selvstyreområde, Grønland og Færøerne inden for rammerne af det danske Rigsfællesskab og mange andre gør præcist det samme. I cataloniernes tilfælde har dette kulturdiplomati imidlertid medført voldsomme politiske og juridiske konflikter med centralregeringen i Spanien, der i sidste ende kan føre til afslutningen på catalansk kulturdiplomati.

Qatar har i de senere år anlagt en særdeles proaktiv kulturdiplomatisk linje. Der investeres milliarder af dollars i storstilede musik-, sports-, kunst- og uddannelsesprojekter, der tiltrækker sig stigende international opmærksomhed og interesse, men også undren og kritik. *Kristin A. Eggeling* forklarer i sin artikel, hvilke forskellige roller kulturdiplomatiets spiller for Qatar. Hun peger på, at kulturdiplomatiet naturligvis er rettet mod omverdenen, men også på, at en fuldkommen forståelse af kulturdiplomatiets potentiale først kan etableres, når vi indser, at det i høj grad også spiller vigtige roller inde i Qatar. Vi skal huske på, at Qatar er en ung stat, der kæmper med at skabe en nation og en samlet accepteret fortælling om landet og befolkningen. Det er netop her, kulturdiplomatiet kommer ind i billedet. Ved at skabe en fortælling om Qatar på den internationale scene skabes også en autentisk fortælling om Qatars historiske rødder og en romantiseret forestilling om, hvad det vil sige at være qatari. I samme ombæring optegnes også en vision for Qatars fremtid. Samlet set er kulturdiplomatiet med til at skabe en samlet national identitet og ikke mindst legitimere den eksisterende styreform.

Også den Europæiske Union tager kultur alvorligt. Det sker blandt andet ved at udforme en strategi for europæisk kulturpolitik. *Richard Higgott* og *Alessandro Lamonic*a undersøger, hvordan den europæiske kulturpolitik på forskellige måder indgår i EU's udenrigspolitik. Det vises, at EU ikke er nået særligt langt, for så vidt angår etableringen af ligeværdige dialogmekanismer rundt omkring i verden. Den aktuelle internationale kontekst – hvor nationalisme, populisme og egeninteressemaksimering dominerer – taler ikke for, at EU via dialog og inddragelse kan skabe indsigt i og forståelse for international solidaritet, demokrati og det europæiske værdisæt. Derimod er tiden angiveligt kommet til, at EU tager hårdere midler i brug i den kulturdiplomatiske indsats. Disse midler inkluderer aggressiv offentlighedsdiplomati og en kontinuerlig satsning på strategisk kommunikation. Dermed påpeger artiklen også, at kulturdiplomatiet kan tage forskellige former, og at den kulturdiplomatiske værktøjskasse må tilpasses de aktuelle vilkår i international politik.

I FN er det især UNESCO, der arbejder systematisk med kulturdiplomati. Selvom UNESCO i en dansk sammenhæng nok er mest kendt for sit arbejde med verdensarv, påpeger *Carsten Staur*, at organisationen har en særdeles bred dagsorden inden for kunst, videnskab og kultur, herunder særligt det bidrag, kulturdiplomatiet kan have for promoveringen af menneskerettigheder rundt omkring i verden. I en situation, hvor amerikanerne har forladt UNESCO og dermed overladt det til Kina at fylde lederrollen ud, er det så meget desto vigtigere at styrke UNESCO's mandat til at forsvare ytringsfriheden for nogle af de professionelle grupper – journalister, kunstnere og forskere – der

er helt afgørende for en fri, åben og demokratisk debat i samfundet. Ved siden af arbejdet med at bevare verdens kulturarv pågår der således en højpolitiseret kamp om værdier, hvor kulturdiplomati spiller en helt central rolle.

Samlet set håber vi, at de otte bidrag kan give et indtryk af den mangfoldighed af diskussioner, der aktiveres af et fokus på kulturdiplomati – som praksis og som forskningsområde. Vi har set, at et bredt spektrum af aktører spiller med på den kulturdiplomatiske scene, nationalt såvel som internationalt. Vi har set, at kulturdiplomati har væsentlige kommercielle og politiske dimensioner, men også kan studeres som et middel til gensidig læring og innovation. Endelig har vi set, at kulturdiplomati både er rettet mod den internationale kontekst, men bestemt også har vigtige roller at spille for den nationale sammenhængskraft og nationens selvforståelse. Diskussionen om kulturdiplomatiets ophav, indhold, retning og effekter er naturligvis langt fra slut. Vi har med dette temanummer kradset lidt i overfladen og håber, at andre vil tage udfordringen op og bidrage yderligere til en samlet dialog, der inkluderer kulturdiplomatiets forskere og praktikere, herunder de politiske beslutningstagere.

Noter

- 1 Professor Geir Vestheim var oprindeligt en del af det team af bidragsydere, der skulle udfolde kulturdiplomati som begreb og praksis i dette temanummer. Vestheim har skrevet vidt og bredt om kulturpolitik i de sidste 30 år. I 1998 lancerede han *Nordic Journal of Cultural Policy*, hvor han selv tog teten som ansvarshavende redaktør. Én af hans mest bemærkelsesværdige og mest citerede artikler var uden tvivl "instrumental cultural policy", som blev offentliggjort i *European Journal of Cultural Policy* tilbage i 1994. Den dag i dag er dette bidrag et helt centralt referenceværk i forskningen om kulturpolitik. Hertil kommer, at Geir Vestheim i en meget lang periode også sad i redaktionsudvalget for *International Journal of Cultural Policy* og dermed var én af de helt centrale skikkelser i grundlæggelsen af et helt forskningsfelt. Den 4. januar 2021 omkom Geir Vestheim under en skitur. Vi dedikerer dette temanummer til professor Geir Vestheim.

Litteratur

Vestheim, Geir, red. (2015), *Cultural Policy and Democracy*, London: Routledge.

Dansk Kulturinstitut i bevægelse

Temanummer: Kulturdiplomati


Dansk Kulturinstituts arbejdsfelt er kulturdiplomati. Igenem 80 år har instituttet opbygget internationale relationer i lande, hvor der udenrigspolitisk var noget på spil og hvor kunst og kultur kunne være med til at bygge bro og skabe dialog. Med fokus på tematikker såsom manglende ligestilling, fake news, klimaforandringer, psykisk sårbarhed og andre udfordringer, som vi deler på tværs af grænser, skaber Dansk Kulturinstitut kunst- og kulturprojekter, der udfordrer grænser, åbner nye perspektiver og giver gensidig værdi. Siden stiftelsen i 1940 har instituttet haft afdelinger over hele verden, der løbende er blevet flyttet derhen, hvor de gjorde mest nytte i forhold til instituttets

mission og den politiske udvikling. I 2021 har instituttet afdelinger i blandt andet Kina, Brasilien og Rusland. Et stærkt og frit kunst- og kulturliv er et afgørende element i opbygningen af stærke civilsamfund, hvorfor instituttet de seneste par år er begyndt at involvere sig i store demokratifremmende projekter. Som projektleder for Den ny Demokratifond og Ukrainsk-Dansk Ungdomshus er det instituttets klare intention at vise, at kunst- og kulturprojekter kan skabe andre typer dialoger og indsigter, som igen kan bane vejen til borgerinddragende fornyelse og forandring.

Udsyn, inspiration og forandring gennem kunst og kultur

Kan man forestille sig en hverdag uden korrupsion, hvis man aldrig har oplevet andet? Tør man bryde ud af en traditionel kvinderolle, hvis man kun er blevet præsenteret for den? Dansk Kulturinstitut forsøger at skabe udsyn, inspiration og forandring gennem kunst og kultur. Årsagen er meget klar: nysgerrigheden skabes i kunsten. Forandring kan ikke skabes, hvis ikke kulturen også ændres. Dansk Kulturinstitut er blevet grundlagt ud fra et ønske om at nedbryde stereotype forestillinger om de andre, der forhindrer samarbejde og dialog på tværs af grænser. Lige fra Kyiv, hvor der i skrivende stund bliver etableret et Ukrainsk-Dansk Ungdomshus med fokus på at fremme demokratisk udvikling og styrke civilsamfundet, til Istanbul, hvor over 100 samtidskunsværker blev hængt op på store reklamebillboards i byen i 2019. Værkerne, der diskuterede køn, byrum og identitet, var skabt af kvindelige kunstnere fra Marokko, Tyrkiet og Skandinavien. Dansk Kulturinstitut er til stede, dér hvor kunst og kultur kan bygge bro og skabe udsyn på tværs af grænser og forskelle. Særligt i de lande, der økonomisk og politisk har en vigtig betydning for Danmark, men hvor vi værdimæssigt ligger langt fra hinanden.

CAMILLA MORDHORST
Administrerende direktør,
Dansk Kulturinstitut,
cm@danishculture.com

 Dansk Kulturinstitut er til stede, dér hvor kunst og kultur kan bygge bro og skabe udsyn på tværs af grænser og forskelle. Særligt i de lande, der økonomisk og politisk har en vigtig betydning for Danmark, men hvor vi værdimæssigt ligger langt fra hinanden.

I slutningen af 1920'erne besluttede en ung nyudklækket student at cykle hele vejen fra Danmark gennem Østeuropa ned til Balkanområdet. Med sig havde han 70 kr. på lommen (Christiansen, 2010: 17). Den unge student var drevet af en stærk tro på nytten af at styrke den kulturelle udveksling. Hans navn var Folmer Wisti, og det skulle blive ham, der ca. 10 år efter cykelturen tog initiativ til at stifte Det Danske Selskab (efter 1989 Dansk Kulturinstitut). Stiftelsen fandt sted under 2. verdenskrig i 1940, og selvom der endnu skulle gå fem år, før krigen var forbi, var missionen klar: kulturel udveksling med andre landes kultur- og samfundsliv (Christiansen, 2010: 26).

I dag, over 80 år senere, er missionen fortsat den samme, selvom verden unægteligt har ændret sig meget undervejs: At fremme kulturudveksling på kunstens og kulturens egne betingelser. Til håndtering af aktuelle kulturelle og globale samfundsmæssige udfordringer bringes dansk kunst og kultur i spil. Efter 2. verdenskrig blev de første af Dansk Kulturinstituts udenlandske afdelinger oprettet rundt omkring i Europa under den fælles overskrift "Hvad kan vi lære af hinanden?" Tiden var i den grad til at skulle arbejde med kulturel dialog efter seks års krig. Sidenhen har instituttet haft afdelinger over 30 forskellige steder i udlandet. Lige fra Milano til Melbourne – fra Chicago til Warszawa. I dag er afdelingerne mere globalt spredt end nogensinde før, men stadig under overskriften: "Hvad kan vi lære af hinanden?"

Det brede kulturbegreb som arbejdsfelt

Det Danske Selskab blev stiftet den 27. juni 1940 på et møde med 61 fremmødte, herunder den daværende rektor for Københavns Universitet, C. E. Bloch, Undervisningsministeriets departementschef, Frederik Graae, fysiker Niels Bohr og Udenrigsministeriets direktør, O.C. Mohr. Alle fremtrædende repræsentanter fra dansk videnskab, politik og kulturliv (Christiansen, 2010: 12). Førømtalte Folmer Wisti var selvfølgelig også til stede. Selvom udenlandske aktiviteter ikke kunne udføres, mens 2. verdenskrig rasede, blev tiden i selskabet ikke spildt. Den første tid efter oprettelsen blev brugt på at udgive et otte binds værk med titlen *Dansk Kultur ved Aar 1940* skrevet af 139 kulturpersonligheder og videnskabsmænd inden for dansk kultur, historie, kunst, politik og samfundsliv. De otte bind og 3.000 sider kom hele vejen rundt om, hvad Folmer Wisti selv udtrykte som dansk "samfundskultur" og beskrev befolkningsforhold, sprog, de folkelige traditioner, erhvervsliv, højskolebevægelse, arbejdsmarked, sociale forhold, kvinders stilling, politiske forhold, organisationsliv, religion, kirke, uddannelsessystem, forskningens status, sportslivet og endelig billedkunst, teater, litteratur og musik. Med de otte bind blev det helt tydeligt, at selskabet skulle arbejde med en så bred forståelse af kulturbegrebet som muligt (Christiansen, 2010: 30).

Det brede kulturbegreb er stadig Dansk Kulturinstituts arbejdsfelt. I dag er fokus bare på andre tematikker såsom manglende ligestilling, forsømte havneområder, korrupsion, fake news, psykisk sårbarhed og andre udfordringer, som vi deler på tværs af grænser. Men hvordan ser sådanne projekter egentlig

ud, når man gennem kunst og kultur vil adressere samfundsmæssige udfordringer og potentialer?

Lad mig give et eksempel fra et af vores projekter i det seneste år. I foråret og hen over sommeren 2020, mens verden var mere eller mindre lukket ned på grund af Covid 19-krisen, lykkedes det at gennemføre en række teaterforestillinger og workshops i Poltava og en række andre byer i det østlige Ukraine. Stykket *The Room no. 333* blev skrevet af og med 16 unge fra Poltava faciliteret af den danske teatergruppe C:ntact og Theatre of Contemporary Dialogue i Poltava. Stykket har form af en dokumentarisk musical, der gennemspiller episoder og oplevelser fra de unges liv med den omfattende korrupsion, som plager Ukraine. Forestillingerne bliver hver gang efterfulgt af en fælles diskussion med publikum og workshops om problemet. Ved at bruge kunstneriske værktøjer og personernes egne fortællinger er sigtet at tage et nyt og mere personligt greb på et svært samfundsmæssigt problem, som er nærmest umuligt at komme til livs.

En af deltagerne, Oleksandra, 26 år, beskriver en af de første optrædener således:

“After our first show which was organised primarily for our parents and close friends – you could already witness the impact that the performance can have. The discussion after showed that although the audience was there primarily to see us performing, they suddenly started to open up and share their reflections on corruption and the deep frustration they experienced when they listened to our stories. So, I am looking forward to showing this performance to a bigger audience because I believe it can be a powerful tool for raising awareness.” (Oleksandra, 2020, www.dki.lv/corruptoff-in-ukraine/)

Et stærkt og frit kunst- og kulturliv er et afgørende element i opbygningen af stærke civilsamfund, hvorfor instituttets sigte ikke alene er at fremme kunsten og den kunstneriske praksis, men også at involvere sig i demokratifremmende projekter. Særligt sidstnævnte er et fokus, der er blevet skærpet de seneste par år. Det vender jeg tilbage til senere.

Selvpromovering eller dialog?

At have en ambition om at skulle promovere dansk kultur gennem et otte binds værk samtidig med at ville skabe kulturel udveksling med fokus på gensidighed og dialog kan synes som en modsætning. Men som Niels Bohr, der indledningsvis i værket skrev om begrebet ”dansk kultur”, understregede, er det en forudsætning nærmere end en modsætning. Niels Bohr ”byggede sine refleksioner på udtrykket ’Kultursamkvem’. Den kulturelle udveksling med omverdenen var dét, der frem for noget andet havde formet dansk kultur. Det karakteristiske var, at ydre kulturpåvirkninger var indoptaget i de nordiske lande, uden at disses særpræg og selvstændighed blev anfægtet” (Christiansen, 2010: 27). Denne overbevisning trækker tråde frem til i dag, hvor det

stadig er med troen på, at det netop er fordi, vi bruger dansk kunst og tager udgangspunkt i dansk kultur, at vi bliver klogere på hinanden gennem vores projekter i udlandet. Kineserne bliver ikke mindre kinesiske af at se dansk scenekunst omhandlende psykisk sårbarhed. Vi bliver heller ikke mindre danske af at skabe mellemfolkelige møder i udlandet og arbejde sammen om fælles projekter. Vi bliver tværtimod klogere på, hvordan begge lande har udfordringer med stigende tilfælde af mental mistrivsel, og hvordan det potentielt kunne håndteres.

➤➤ **Kineserne bliver ikke mindre kinesiske af at se dansk scenekunst omhandlende psykisk sårbarhed. Vi bliver heller ikke mindre danske af at skabe mellemfolkelige møder i udlandet og arbejde sammen om fælles projekter. Vi bliver tværtimod klogere på, hvordan begge lande har udfordringer med stigende tilfælde af mental mistrivsel, og hvordan det potentielt kunne håndteres**

Agilitet og relevans

At være til stede dér, hvor der er allermest behov for det, har altid været en del af Dansk Kulturinstituts historie. Løbende er afdelingerne blevet flyttet derhen, hvor de gjorde mest nytte i forhold til instituttets mission.

Dansk Kulturinstitut har i modsætning til sin store søsterorganisation Goethe-Instituttet gennem hele sin historie været et ganske lille institut med begrænsede muligheder for at brede sit virkefelt ud internationalt set. Derfor har det været afgørende, at der blev sat ind de rette steder, og hver gang, der er blevet oprettet nye afdelinger, har der måttet nedlægges gamle. Jeg selv har arbejdet mange år i museumsverdenen, hvor stedet, samlingen og bygningen i langt de fleste tilfælde sætter det definerende udgangspunkt for institutionens virkefelt. Man flytter ikke lige på Kronborg Slot, uanset den udenrigspolitiske udvikling og de aktuelle udfordringer og behov. Men med Dansk Kulturinstitut er det missionen om at skabe kulturel udveksling i de lande, hvor de politiske samtaler til tider kan gå i stå, der har størst fokus, ikke bestemte geografiske placeringer. Dette er instituttets styrke såvel som svaghed i den forstand, at det kræver mange ressourcer at starte en afdeling op fra bunden og finde gode medarbejdere med indgående kendskab til de forskellige lande. Omvendt fastholder den kontinuerlige selvrefleksion instituttet i en forsat relevant position, hvor der hele tiden skabes opmærksomhed omkring, hvor der kan gøres en forskel, og hvor arbejdet bliver vurderet til at have mest strategisk relevans.

I første periode af instituttets historie fra 1940 til 1980 var man optaget af at genopbygge den mellemfolkelige dialog i efterkrigstidens Vesteuropa, og samtidig udgjorde nabolandene et stort og vigtigt eksportmarked. I denne periode lå afdelingerne især i Storbritannien og Tyskland samt det øvrige Vest-

europa og i USA. I takt med at Den kolde krig foldede sig ud, blev de gamle afdelinger nedlagt for at kunne oprette nye i Østeuropa. De nye afdelinger fik en betydelig rolle ved at skabe en mellemfolkelig dialog mellem de fastlåste blokke. Særligt de tre afdelinger i de baltiske lande kom til at spille en vigtig rolle i den sammenhæng. I Riga blev afdelingen af Dansk Kulturinstitut det første udenlandske af sin art i Sovjetunionen uden for Moskva (Christiansen, 2010: 243).

I 1990 i forbindelse med oprettelse af afdelingen i Riga blev daværende generalsekretær for Dansk Kulturinstitut, Per Himmelstrup, interviewet om, hvad balterne mon skulle bruge dansk kultur til, hvortil han svarede: ”Vores styrke er, at vi er et lille land, der selv har levet med en aggressiv stormagt som nabo. Vi er partnere med samme problemstilling. Hvordan klarer det lille land sig i en mere og mere internationaliseret verden? Hvordan bevarer man sit sprog og sin kulturelle identitet?” (Christiansen, 2010: 242).

Formuleringen kunne have været brugt om instituttets programlægning og aktiviteter i dag. Dansk Kulturinstitut har forsat en afdeling i Riga, selvom vi for længst har opbygget stærke bilaterale relationer. Både udenrigspolitisk og kulturelt set er vi meget tæt beslægtet med Letland og de to øvrige baltiske lande. Men afdelingen har fået en fornyet vigtig rolle som en indgang til den nordøstlige del af Europa, ikke mindst i forhold til Belarus og Ukraine og som base for EU-projekterne omkring Østersøen, der sammen med det østlige naboskabsprogram under Udenrigsministeriet muliggør, at Dansk Kulturinstitut har kunnet styrke sine aktiviteter betragteligt i de senere år i samarbejde med danske civilsamfundsorganisationer.

Kultur på kanten

I det nye årtusinde har instituttet bevæget sig ind i en tredje fase, hvor verden presser sig på sammen med nødvendigheden af at fastholde en global dialog, også når den er udfordret af politiske, økonomiske eller kulturelle grunde. Det har betydet, at instituttet siden år 2000 har åbnet afdelinger i Rusland, Kina, Brasilien, Indien og senest som nævnt øget sine aktiviteter betragteligt i de østlige naboskabslande, særligt i/ved Belarus og i Ukraine.

Når instituttet har valgt at placere afdelinger i Kina, Indien, Rusland og Brasilien, skyldes det, at landene har en central politisk betydning for Danmark, Norden og EU, samtidig med at de aktuelle politiske linjer i nogle tilfælde er på kant med de værdier, vi kender og tror på i Danmark og i Europa.

Kina er verdens næststørste supermagt, som hele Vesten må forholde sig til både politisk, økonomisk og kulturelt. Den daglige nyhedsstrøm viser, at samarbejde er nødvendigt, men dialogen ofte er vanskelig. Kinesisk kultur fremstår ofte meget fremmed for danskerne. Der er brug for at styrke den mellemfolkelige forståelse og skabe dialog om fælles værdier og forskelle. Afdelingen i Kina er beliggende i Beijings hippe kulturkvarter Art District 798. Et gammelt industriområde midt i Beijing, der nu huser museer, gallerier og

kreative virksomheder. Afdelingen formår at have et markant værdibaseret program, et højt niveau for deltagelse i aktiviteterne og et stort netværk i Kina med udstikkere til det øvrige Sydøstasien.

Indien er på vej til at blive en af verdens nye supermagter og er det største demokrati i verden. Efter en årrække med et nedkølet diplomatisk forhold mellem Danmark og Indien på grund af Niels Holck-sagen kom der ved indgangen til 2019 et diplomatisk gennembrud, der blandt andet muliggjorde åbningen af afdelingen i New Delhi. Foruden en stor interesse for det indiske marked blandt danske virksomheder er der også under rammen af et strategisk grønt partnerskab, politisk, forskningsmæssig og kulturelt et fokus på at styrke udvekslingen med Indien og bidrage til en bæredygtig udvikling i verdens folkerigeste nation. Den nye afdeling er kommet godt på vej med en lang række SDG-orienterede aktiviteter i hele Indien, men har det seneste år måtte sætte sine aktiviteter på lavt blus på grund af pandemiens voldsomhed i landet. Det er planen at genåbne afdelingen og øge aktiviteterne igen i 2022.

Rusland er Danmarks største nabo. Der er vigtige sikkerhedspolitiske og bæredygtighedspolitiske grunde til at fastholde en mellemfolkelig forståelse og dialog trods de løbende udenrigspolitiske uenigheder. Der er således stor interesse både på nationalt, nordisk og europæisk niveau for at fastholde og udvikle projekter, der kan styrke kulturel udveksling og bæredygtig udvikling, ikke mindst i det nordvest-arktiske område.

Det store land i Sydamerika, Brasilien, har fået fornyet global relevans i om-lægningen mod en mere klimavenlig udvikling, men landets aktuelle politiske situation er urolig. Dansk Kulturinstitut flyttede i foråret 2020 efter 10 år i Rio de Janeiro til São Paulo, da byen udgør en stærkere base for at indgå i økonomiske og kulturelle netværk. Dette har samtidig skabt en mulighed for en samlokation med det danske konsulat i byen og en tættere nærhed til flere af de øvrige europæiske kulturinstitutioner. Pandemien har forsat voldsom effekt på det brasilianske samfund, og alle aktiviteter har en periode måtte foregå på digitale platforme, men så snart situationen bliver mere normaliseret, planlægger instituttet igen at kunne udbrede viften af forskellige aktiviteter og projekter i Brasilien.

Andre former for tilstedeværelse

Det har længe været et ønske hos Dansk Kulturinstitut at oprette en afdeling i Istanbul. Dette har af politiske grunde indtil nu ikke kunne lade sig gøre, og derfor varetages den nuværende indsats i området fra et ”Tyrkiet-kontor” i København. Behovet for en afdeling i Istanbul er imidlertid til at få øje på, ikke mindst grundet Tyrkiets geopolitiske nøglerolle, hvor landet anses som porten mellem EU og den muslimske verden. Landet spiller også en stor rolle i forhold til de aktuelle migrationsstrømme. Instituttets løbende programmer i Tyrkiet adresserer tematikker som ligestilling, demokrati, ytringsfrihed, børns kreative kapacitet og fredelig sameksistens. Indsatsen i Tyrkiet supplerer der-

med de øvrige danske institutter i Mellemøsten; Det Danske Institut i Damaskus, Dansk-Ægyptisk Dialoginstitut i Cairo og Det danske Hus i Ramallah.

De nye demokratifremmende projekter

Som nævnt tidligere har Dansk Kulturinstituts arbejde de seneste par år været med et skærpet fokus rettet mod nye demokratifremmende projekter. I 2020 igangsattes arbejdet med at oprette et Ukrainsk-Dansk Ungdomshus i Kyiv sammen med vores partner Dansk Ungdoms Fællesråd. Ungdomshuset er blevet til på baggrund af en større bevilling fra Udenrigsministeriets Naboskabsprogram. Ungdomshusets aktiviteter er nu i fuld gang efter en periode, hvor de fleste aktiviteter måtte foregå online på grund af pandemien. Adressen er forsat midlertidig, imens et fast hus er ved at blive etableret i det centrale Kyiv, der fremover vil være et fysisk mødested for de mange aktiviteter for og med unge.

Hvor instituttets øvrige afdelinger har en bredere ramme for, hvilke tematikker og aktiviteter der kan udfolde sig, har instituttets indsats i Ukraine en mere snævert defineret målsætning. Målet er sammen med Dansk Ungdoms Fællesråd at skabe demokratiudvikling for og med ukrainske og danske unge samt skabe udveksling og aktiviteter gennem kunst- og kulturprogrammer.

Foruden Ungdomshuset blev Dansk Kulturinstitut sidste år projektleder for ”Den ny Demokratifond” (newdemocracyfund.org) i et konsortium med 3F, Dansk Industri, IMS – International Media Support og Dansk Ungdoms Fællesråd. Fonden, som er støttet af Udenrigsministeriets Naboskabsprogram, skal opbygge civilsamfundspartnerskaber gennem to fonde, opbygge netværk, skabe udveksling og iværksætte en række aktiviteter i de østlige partnerskabslande (primært Ukraine, Belarus og Georgien) samt åbne et kontor i syd og i nord, i Tbilisi og i Vilnius (da Minsk på nuværende tidspunkt er udelukket). Projektets overordnede formål er demokratifremme, regional netværksdannelse og mellemfolkelig erfaringsudveksling.

Arbejdet tager udgangspunkt i fem tematiske indsatsområder: unge, medier, *kultur*, arbejdsmarked og klima, samt køn og ligestilling som tværgående hensyn. Indsatsområderne bringes i spil gennem fondens tre parallelle spor, der muliggør en hurtig reaktion på nye udviklinger. Det drejer sig om 1) styrkelse af civilsamfundet og fremme af langsigtede og bæredygtige regionale netværk mellem civilsamfundsorganisationer i Danmark og Naboskabslandene, 2) ”rapid response”-midler til reaktion på uventede behov og muligheder, og 3) nye og innovative mellemfolkelige samarbejdsrelationer og erfaringsudveksling mellem civilsamfundsorganisationer og kultur-, undervisnings- og vidensinstitutioner i Danmark og naboskabslandene (Newdemocracyfund, 2021).

Med programmerne for Ungdomshuset og Den Ny Demokratifond har Udenrigsministeriet gjort kultur til et selvstændigt tema i indsatserne. En ny

tilgang, der har muliggjort, at Dansk Kulturinstitut blev relevant som ledende konsortiepartner i disse sammenhænge.

Selvom fondens formål er grundlæggende tværpolitisk og konstruktiv, da den søger at styrke demokratisk organisering af civilsamfundet og fremme mellemfolkelig erfaringsudveksling og regional netværksdannelse, kan det være svært at fastholde en neutral position i forhold til udviklingen særligt i Belarus. Fondens menneskerettighedsbaserede tilgang gør det af og til svært, for ikke at sige umuligt, at nævne alt i en værdineutral dialog, da menneskerettigheder (herunder kulturelle rettigheder) potentielt vil udfordre autokratiske regeringers holdninger. For Dansk Kulturinstitut er det en svær balance på den ene side at fastholde sin grundlæggende konstruktive samarbejdsform, hvis sigte er at opbygge og understøtte de internationale relationer forankret i kunst- og kulturprojekter, og på den anden side at stå fast på helt centrale rettighedsprincipper sammen med de øvrige konsortie medlemmer i en skærpet situation.



For Dansk Kulturinstitut er det en svær balance på den ene side at fastholde sin grundlæggende konstruktive samarbejdsform, hvis sigte er at opbygge og understøtte de internationale relationer forankret i kunst- og kulturprojekter, og på den anden side at stå fast på helt centrale rettighedsprincipper sammen med de øvrige konsortie medlemmer i en skærpet situation.

Det nye for instituttet er således ikke at arbejde med et bredt kulturbegreb, der sætter kunst og kultur ind i samfundsmæssige sammenhænge, men måske snarere, at instituttet med de nye programmer ikke er alene, men indgår i større konsortier med meget klart definerede målsætninger og muligheden for et meget bredt virkefelt gennem forskellige typer af civilsamfundsorganisationer.

De fælles internationale kulturindsatser

Danmark er lille land globalt set og kunne befolkningsmæssigt være en forstad til Beijing. En måde at udvide vores virkefelt på er ved at indgå i større indsatser på nationalt, nordisk og europæisk niveau. Kort fortalt gør Kulturinstitutet aldrig noget alene. Alle projekter og programmer er altid sammen med andre: kunstnere og kulturfolk, partnere og organisationer.

Det Internationale Kulturpanel

Nationalt indgår kulturinstitutet i de fælles internationale kultursatser, som aftales i det tværministerielle internationale kulturpanel (IKP) med deltagelse af flere store danske kulturinstitutioner. Der er løbende fælles indsatser med Slots- og Kulturstyrelsen, de danske ambassader og kulturaktører i Kina, Brasilien, Rusland, de baltiske lande og flere andre steder. Den koordinerede

tilgang sikrer fælles mål og skaber et mere synligt aftryk i den periode, indsatsen foregår. Det er dog essentielt, at når nye indsatser vælges, skal der fortsat følges op på de eksisterende, så disse ikke går tabt. Den internationale kulturstrategi er i øjeblikket under drøftelse, herunder om Det Internationale Kulturpanel skal forsætte i den nuværende form, og i så fald hvordan indsatserne kan blive mere geografisk og periodemæssige fleksible. En udvikling instituttet kun kan understøtte med sin erfaring.

Det nordiske samarbejde

De nordiske lande og Nordisk Råd har gennem mange år været væsentlige samarbejdspartnere for Dansk Kulturinstituts afdelinger i hele verden, men især i Østersøregionen og Nordvestrusland er der særlig stor nordisk interesse for at bygge bro og lære af hinandens erfaringer. Hovedparten af projekterne handler om social bæredygtighed, byudvikling og fællesskaber samt erfaringsudveksling af kunstneriske samarbejder og musikundervisningsmiljøer. Et eksempel er det nordiske-russiske projekt Waterfront, som gennem de sidste fire år med russiske og nordiske partnere har udviklet fælles kulturelle aktiviteter med fokus på miljø og byrum ved havnefronter, involvering af unge og sociale fællesskaber.

I de kommende år vil et fælles projekt med Nordisk Kulturfond trække afdelingen i Skt. Petersborgs aktiviteter mere mod nord, idet unge kunstnere fra de nordlige byer i Arktis på tværs af Rusland og de nordiske lande skal udvikle netværk og skabe nye udtryk i deres verden under hastig klimamæssig forandring.

Med EU i verden

Et i stigende grad vigtigt element i Dansk Kulturinstituts indsatser er de fælles europæiske programmer. Uanset hvor instituttet har afdelinger, indgår de altid i den lokale gruppe af europæiske kulturinstitutter i området, også kaldet clustre. Instituttet var fra begyndelsen i 2006 en meget aktiv partner i at professionalisere og formalisere samarbejdet mellem de europæiske nationale kulturinstitutter på verdensplan, det såkaldte EUNIC-samarbejde (European Union National Institutes for Culture, eunicglobal.eu.). Som det danske medlem af EUNIC bidrager Dansk Kulturinstitut aktivt med at styrke Danmarks bidrag til realiseringen af EU's prioriteringer og målsætninger inden for opbygningen af de internationale kulturelle relationer. Instituttet er aktuelt til stede i EUNIC's clustre 30 steder i verden, mange steder i samarbejde med danske ambassader og andre danske organisationer. I 2017 underskrev EUNIC en samarbejdsaftale med EU-kommissionen og EU's eksterne udenrigstjeneste (European External Action Service – EEAS) om at understøtte fælles pilotprojekter, der skulle styrke samarbejdet mellem EU-delegationerne og EUNIC's clustre verden over. Allerede året forinden blev EUNIC udpeget som en af EU's udførende partnere (Global, u.d.). Værdien af opbygningen af internationale kulturelle relationer i europæisk regi med omverdenen har ikke blot været et vigtigt pejlemærke for instituttets aktiviteter, men det stærke

europæiske kulturinstitutsamarbejde har også resulteret i flere større fælles EUNIC-projekter i Belarus, Indien og senest i Brasilien.

Af andre samarbejder med EU skal særligt instituttets projekt Urban Cultural Planning nævnes. Efter fem års målrettet arbejde lykkedes det i 2018 for instituttet at blive ledende partner på sit første store EU-projekt. Projektet UrbCulturalPlanning omfatter 14 partnere i syv lande i Østersøregionen og handler om at udvikle nye kulturelle metoder for innovativ, social byudvikling, hvor borgere, foreninger og officielle myndigheder sætter sig sammen og arbejder med borgerinddragende områdeudvikling. Det treårige projekt afsluttes i år, men flere andre EU-projekter står parat til at tage over med Dansk Kulturinstitut i enten en ledende rolle eller en partnerrolle. Vi oplever dette som værende en stigende erkendelse, også i det europæiske fællesskab, af, at hvis verden skal være et bedre sted, må vi have kulturen med.

Kultur som barriere eller forandringsagent

Det siges, at ”culture eats strategy for breakfast”, men kulturen ”æder” meget mere på sin vej. Kulturbundne levemåder og vaner kan være en af de væsentligste barrierer, hvis man vil noget nyt. Men omvendt kan kunst og kultur også være med til at åbne for andre typer af samtaler og oplevelser, hvilket kan skabe ligeværdige møder på tværs af forskelle og åbne for nye måder at se verden på.

Som international kulturaktør, hvor hovedparten af aktiviteterne foregår i udlandet, er det en løbende udfordring ikke at blive usynlig i den danske offentlighed. For selvom vi for eksempel på Danish Cultural Center i Beijing kan have ca. 110.000 besøgende til blot én udstilling, og vi gennem en hel måned kan præge Istanbuls byrum med ny samtidskunst af kvinder på store billboards, så oplever vi stadig at have kollegaer fra kulturlivet i Danmark, der kan være usikre på, hvem vi er, og hvad vi laver. Det er en udfordring, vi forsøger at imødekomme ved løbende at fortælle om instituttets aktiviteter og det internationale kulturliv i medierne samt være til stede i danske kultursammenhænge. For eksempel på Kulturmødet på Mors og Ungdommens Folkemøde, hvor vi sammen med partnere fra ind- og udland forsøger at få den internationale stemme med på møderne. Men på trods af dette kan det være svært at vække en bredere dansk genklang. Når vi bringer dansk kunst og kultur ud i verden til gensidige møder med andre kulturer, tager vi ellers så meget med retur. For de danske kunstnere der har været afsted, kan det blandt andet være et nyt netværk og ny faglig inspiration. For politiske aktører kan det være nye diplomatiske forbindelser, og for øvrige kulturaktører kan det være et fornyet blik på, hvordan man kan løse beslægtede problemstillinger. Vores opgave bliver at få disse ”effekter” mere frem i lyset, så de ses og mere umiddelbart kan forstås, ikke blot for de direkte involverede i projekterne, men også mere bredt i forhold til at skabe udsyn, forståelse og ny inspiration, der viser, hvor meget vi ind- og udlands kan lære af hinanden.

Og vi kan og skal lære meget af hinanden i en så foranderlig verden, hvor mange af de politiske internationale relationer afhænger af, hvem der har magten. Danmark er et lille land på den globale arena, men absolut ikke uvæsentlig, når det handler om store politiske spørgsmål som for eksempel tiltag på klimaområdet. Her er Danmark et foregangsland, men det nytter ikke kun at pointere det på de politiske scener. De gode eksempler skal bringes med ud i samfundet, ud til det enkelte menneske, der ellers til dagligt kan være nødsaget til at prioritere sin tid anderledes end at følge med i klimaudviklingen. Netop det enkelte menneske er det Dansk Kulturinstituts mission at nå ud til, hvorfor afdelingen i Brasilien under Covid-19-pandemiene lancerede serien ”Cozinha Da Malou” (oversat: Malous køkken), der foruden at fremme interessen og lysten til at involvere børn i køkkenet havde fokus på at minimere madspild og fremme sunde madvaner baseret på lokale råvarer. I serien, der har fået over 100.000 visninger på Youtube, kan man møde 6-årige Malou der sammen med hendes mor Betina laver børnevenlige opskrifter med afsæt i dansk madkultur krydret med brasilianske råvarer. Uagtet om det er madkunst, performancekunst eller billedkunst, tror vi på, at forandringspotentialer ikke kun skal findes på samfundsniveau, men også hos den enkelte.



Uagtet om det er madkunst, performancekunst eller billedkunst, tror vi på, at forandringspotentialer ikke kun skal findes på samfundsniveau, men også hos den enkelte.

Selvom behovet for kulturel udveksling aldrig har været vaklende, fik Covid-19-krisen alligevel skabt en ekstra fornyet relevans. Grænserne har været lukkede. Mange lande sluttede sig om sig selv og fokuserede kun på de nationale behov, selvom krisen i høj grad kræver internationalt samarbejde. Der er behov for opbygning af internationale relationer, så vi på tværs af forskelligheder og geografiske placeringer kan mødes om fælles globale udfordringer. Det er svært, når politiske dagsordener trækker i hver deres retning, men det er dér, vi tror på kunstens og kulturens potentiale. Det er der, vi tror på kulturens diplomati.

Litteratur

Christiansen, Niels Finn (2009), *Grænseløs kulturudveksling*, København: Aristo Bogforlag.

Erhvervslivet som skaber og spreder af dansk kultur – grobund for øget offentlig-privat samarbejde i dansk kulturdiplomati

Temanummer: Kulturdiplomati

Selv om diplomati ofte anses som værende et statsligt anliggende, har erhvervslivet også en vigtig rolle i at fremme en nations interesser internationalt via handel og investeringer. For langt hen ad vejen er det i det private, at kultur bliver skabt, og på mange måder er erhvervslivet med til at sikre, at dansk kultur bliver udbredt internationalt til inspiration for stater og virksomheder verden over. Dansk erhvervsliv er derfor en nøgleaktør i Danmarks kulturdiplomati.

Det gælder bl.a. i forhold til at udbrede den samfundsmodel, Danmark gerne vil være kendt for. Det er en model, der bygger på velfærd, ansvarlighed og bæredygtighed. Dansk erhvervsliv trives generelt bedst på markeder, hvor der er styr på love, regler, menneskerettigheder og antikorrupsion, og mange bygger deres globale markedsføring på den nordiske samfundsmodel – hvormed de også er med til at udbrede denne globalt.

Erhvervslivet i den teoretiske forståelse af kulturdiplomati

For at undersøge og forstå erhvervslivets rolle i dansk kulturdiplomati vil vi i det følgende beskrive, hvordan kulturdiplomati anvendes som begreb i denne artikel, samt uddybe, hvilken rolle den private sektor spiller i kulturdiplomati med et teoretisk udgangspunkt.

Ifølge Cull (2008: 33) er kulturdiplomati den del af diplomatiet, hvor en nation søger at influere og styre det internationale miljø gennem deling og brug af nationens kulturelle ressourcer ved at få disse hørt og kendt på den internationale scene. White (2015: 306) mener, at formålet med kulturdiplomati først og fremmest er at påvirke det udenlandske publikums holdning til nationens folk, politik og holdninger i en positiv retning – hvilket ligeledes inkluderer at forbedre mulighederne for, at det udenlandske publikum følger samme retning som nationen (eksempelvis i forhold til aspekter som politik, klima, miljø og kultur). Dernæst er formålet at øge samarbejdet mellem nationen og udlandet, herunder at forebygge eventuelle konflikter nationerne imellem.

I videnskabeligt øjemed har kulturdiplomati længe været set som værende et hovedsageligt statsligt anliggende (Cull, 2008: 33). Eksempelvis fremhæver Cull (2008: 33) eksempler som det antikke Grækenlands opførsel af et bibliotek i Alexandria, mens nutidige eksempler inkluderer Frankrigs opførsel og støtte af franske skoler rundt om i verden samt det arbejde, som landes kulturinstitutioner foretager sig. Der er dog også forskere og vidensinstitutioner, der fremhæver, at også ikke-offentlige aktører, herunder erhvervslivet, spiller en vigtig rolle i kulturdiplomati. Eksempelvis påpeger White (2015: 305), at

MARIE GAD

Chef for Global udvikling og bæredygtighed, DI,
msh@di.dk

JONATHAN TORNBJERG MILLANT

Business Analyst i Global udvikling og bæredygtighed, DI

den private sektor har fået en stadig større rolle i kulturdiplomati de seneste år, ligesom Institute for Cultural Diplomacy argumenterer for, at eksempelvis handelsrejsende og rejsende kunstnere længe har ageret som uformelle kultur-diplomater, da disse på deres rejser har medvirket til at sprede deres hjemlands kultur internationalt (Institute for Cultural Diplomacy, 2021). Dette ses til stadighed i dag, om end handelsruter hen ad vejen er blevet erstattet af internationale handels- og værdikæder, erhvervsfremstød og handelsaftaler, hvori erhvervslivet sikrer kultur- og informationsudveksling lande imellem (White, 2015: 311; Institute for Cultural Diplomacy, 2021). Om der er tale om populær kultur (som musik, sport og underholdning) eller mere niche-prægede kulturelle aspekter (som kan være alt fra forskning til design, og arkitektur til bæredygtig og ansvarlig forretningsdrift), er erhvervslivet stærkt medvirkende til, at disse kulturelle elementer først og fremmest bliver skabt og derefter eksporteret til udlandet, hvormed elementerne påvirker en nations kulturdiplomati (White, 2015: 311).

Herudover er der også flere sammenhænge at finde mellem det ”klassiske” kulturdiplomati, som regeringer og ambassader fører, og det arbejde, som erhvervslivet udfører i internationale sammenhænge. Det gælder bl.a. brugen af strategisk kommunikation og relationsopbygning, begge med det formål at sikre favorable forhold for at opretholde en velvilje i udlandet samt opnå (om end ofte varierende) målsætninger (White, 2015: 306; Dubinsky, 2019: 157). Det skal nemlig ifølge White (2015: 306) holdes for øje, at selv om erhvervslivet har ressourcerne til at støtte en nations kulturdiplomati samt ofte gør det ikke-intentionelt, eksisterer virksomheder langt hen ad vejen for at generere et overskud, hvorfor virksomheders internationale ageren oftest skyldes egne økonomiske interesser. Det ses dog i stadig større grad, at virksomheder gerne støtter den nationale diplomatiske ageren, ofte i offentligt-privat-samarbejde, hvilket, også Schneider (2010: 276) argumenterer for, er en vigtig grundsten for, at en nations kulturdiplomati er succesfuldt. Ligeledes mener Schneider (2010: 276), at det er vigtigt med en sammenhængende kulturdiplomati strategi, hvor det offentlige og det private spiller sammen i forhold til eksempelvis koordinering og finansiering.

Der er visse udfordringer forbundet med privat-offentligt samarbejde i kulturdiplomati. Eksempelvis hænder det, at virksomheder forsøger at separere og adskille sig fra den nationale kulturdiplomatiske tilgang, herunder det nationale brand. Det gælder bl.a., hvis nationens tilgang eller brand ikke ses som værende i overensstemmelse med virksomhedens værdisæt, eller hvis virksomheden forsøger at etablere et globalt brand, hvilket en binding til en nations brand kan hindre (White, 2015: 306). Ligeledes kan det – grundet erhvervslivets motiver og intentioner, der ofte differentierer fra nationens motiver og intentioner – være svært at etablere en sammenhængende national kulturdiplomati strategi, der går på tværs af erhvervslivet og det offentlige. Virksomheders varierende motiver og intentioner gør det desuden også svært at undersøge erhvervslivets rolle som helhed i en nations kulturdiplomati (White, 2015: 306). Ikke desto mindre står det klart, at virksomheder

gennem deres kommunikation og ageren i internationale sammenhænge har en betydning for en nations kulturdiplomati, i og med at virksomheder herigennem potentielt kan opbygge tværkulturelle relationer, etablere tillid og påvirke virksomhedens oprindelseslands internationale omdømme (White, 2015: 316). Uanset om virksomhedens internationale ageren som uofficiel kulturdiplomat er intentionel, har virksomheders ageren i udlandet altså en betydning for, hvordan virksomhedens hjemland anses, hvorfor virksomheden påvirker hjemlandets (kultur)diplomatiske muligheder og forhold.

➤➤ **Når begrebet kulturdiplomati bruges i denne artikel, er det som et begreb, der dækker over fremme af dansk kultur i bred forstand, hvilket er inklusive både den mere håndgribelige kultur (som kunst, design og arkitektur) og den mindre håndgribelige kultur (som den danske samfundsmodel med fokus på velfærd, bæredygtighed og regelbaseret internationalt samarbejde).**

Når begrebet kulturdiplomati bruges i denne artikel, er det som et begreb, der dækker over fremme af dansk kultur i bred forstand, hvilket er inklusive både den mere håndgribelige kultur (som kunst, design og arkitektur) og den mindre håndgribelige kultur (som den danske samfundsmodel med fokus på velfærd, bæredygtighed og regelbaseret internationalt samarbejde). På denne baggrund vil der i det følgende blive præsenteret en række eksempler på den rolle, erhvervslivet spiller i dansk kulturdiplomati, samt hvordan denne rolle kan forbedres til fordel for både dansk kulturdiplomati og dansk erhvervsliv. Først vil det blive uddybet, hvordan det offentlige kulturdiplomati og erhvervslivet spiller sammen i Danmark.

Offentligt kulturdiplomati og dansk erhvervsliv

Danske virksomheder viser og repræsenterer dansk kultur, danske løsninger og dansk design på den internationale scene, hvilket er med til at fremhæve og forbedre Danmarks brand samt øge interessen for danske produkter og løsninger. Der er altså et betydeligt overlap mellem dansk erhvervsliv og de (kultur)diplomatiske målsætninger, der bliver sat fra offentlig side. Heldigvis er der i Danmark også langt hen ad vejen overensstemmelse mellem regeringens og det offentlige ønske om at fremme danske interesser globalt på baggrund af danske værdier og mange danske virksomheders internationale fokus, der ofte er bygget på selvsamme værdier.

Dette kom bl.a. til udtryk i den større udredning om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, der blev gennemført i 2016 med det formål at give et bud på Danmarks strategiske interesser frem mod 2030 (Udenrigsministeriet, 2016: Forord). Her blev det fremhævet, at en stærkere samtænkning og koordinering af internationale politikområder mellem det offentlige, det private og

øvrige aktører bør være et fokuspunkt. Dette gælder bl.a. (og bestemt ikke udelukkende) på bæredygtigheds-området, hvor det i udredningen fremgår:

”Med de nye verdensmål og klimaaftalen fra Paris er scenen sat til et hidtil uset tæt parløb mellem offentlige og private aktører om mobilisering af ressourcer til udvalgte fokusområder. Det betyder f.eks., at grøn omstilling og bæredygtig urbanisering både bliver udviklingsmål og vækstsektorer for erhvervslivet. For Danmark giver det mulighed for at samtænke udviklingssamarbejde og økonomisk diplomati på helt nye måder” (Udenrigsministeriet, 2016: VI).

Fra erhvervslivets side understøttes dette af en stor tilslutning til bæredygtighed generelt (Gad, 2021: 1) og til regeringens klimapartnerskaber (Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, 2021). Bæredygtighedsområdet er dermed ét af flere områder, hvor det offentlige diplomatiske og internationale ønsker stemmer overens med erhvervslivets internationale mål og ambitioner.

Et andet område er kulturen, hvor det offentlige Danmark bidrager til kulturudveksling med udlandet – både med det formål at udbrede kendskabet til Danmark og dansk kultur, samt at markedsføre Danmark som kulturnation, destination og eksportland – eksempelvis igennem Det Internationale Kulturpanel. Et aspekt, der igen fremhæver, hvordan det offentlige søger at inkludere det private i sine internationale agendaer relateret til kultur. Dette ses også i Udenrigsministeriets (UM) Public Diplomacy-indsats. Igennem Public Diplomacy-indsatsen forsøger UM at skabe en fælles fortælling om Danmark og danske styrkepositioner, herunder klima, energi, bæredygtighed, fødevarer, digitalisering og (om end i mindre grad) kultur og kreativitet. Denne fortælling er både til gavn for den danske kulturdiplomatiske indsats og til gavn for – og skabes sammen med – dansk erhvervsliv, da fortællingen eksempelvis bruges i forbindelse med eksportfremstød.

Selv om der allerede nu er et vist samspil mellem det offentlige og det private på den internationale arena, er der potentiale til at øge og forbedre dette samspil – og det gælder ikke kun på bæredygtighedsdagsordenen. For dansk erhvervsliv spiller en stor rolle på flere områder af dansk kulturdiplomati og kan potentielt spille en endnu større rolle, hvilket vil blive undersøgt og understreget yderligere i det følgende. Her beskrives eksempler som Creative Nation-initiativet, anbefalinger fra Vækstteam for kreative erhverv samt Verdensudstillingerne, og disse eksempler bruges til at fremhæve dansk erhvervslivs rolle i kulturdiplomati og det potentiale, der er, for et øget samspil.

Boks 1: Jacob Holm, tidligere formand for regeringens Vækstteam for Kreative Erhverv

Hvordan spiller dansk erhvervsliv en rolle i dansk kulturdiplomati?

Jacob Holm: ”I udlandet er det stadig Danish design, vi er kendt for. Og det indebærer ikke bare produkter, men også teknologien, gastronomien,

bæredygtigheden og i et større omfang den sikkerhed og tillid, som kendetegner dansk kultur. Man kan sige, at virksomheder som Fritz Hansen spiller en ambassadørrolle for Danmark, når de ved at sælge stole bidrager til at vise en ny grad af danskhed i udlandet. De giver et billede af en nation af veluddannede mennesker, som forsøger at introducere ny teknologi. Det er vigtigt, at de danske virksomheder fremmer den fælles fortælling om, hvad Danmark er og kan, i stedet for de enkelte produkter. Fødevarersekto- ren har formået at få den fælles fortælling med ved at promovere design, bæredygtig produktion og teknologi på samme tid. Jeg mener bestemt, at det har potentiale til at trække os endnu længere.”

Hvilken rolle spiller Udenrigsministeriet i forhold til at fremme dansk eksport og erhvervsliv? Og hvis du kunne give dem et godt råd, hvad ville det så være?

Jacob Holm: ”Diplomatiet bruger ikke erhvervslivet optimalt – forstået på den måde, at de mange steder stadig dyrker et traditionelt diplomatisk system, som de større virksomheder ikke bliver en del af. Hvis jeg skulle give dem et råd, så ville det være at gentænke det gamle system og give plads til nye profiler, så den fælles fortælling om Danmark altid er til stede. En version 2.0, som i højere grad tager udgangspunkt i handelsrelationer samt erhvervslivets interesser og rammevilkår globalt, men i samspil med de politiske interesser.”

Hvilken betydning har samarbejdet mellem det offentlige og det private for kulturdiplomati?

Jacob Holm: ”Samarbejdet mellem det offentlige og det private er vejen frem, og selv om det ikke er alle projekter, der har fungeret, skal vi fortsætte og lære noget af de tidligere forsøg. Fordelene ved sådan et samarbejde er, at kulturlivet, erhvervslivet, Kongehuset og Statsministeriet bliver samlet, så de kan fremme den fælles fortælling om Danmark. Det kan styrke de danske virksomheders position i udlandet og er særligt vigtigt i en lille åben økonomi som Danmark, hvor der er brug for mere udenrigshandel og flere kunder fra udlandet.

Jeg tror, at ulempen er, at horisonten for samarbejdet tit er for kort. Vi har brug for at lave et langsigtet *commitment* frem for den lidt mere kortsigtede finansiering og planlægning, som vi har tradition for.”

Jacob Holm var formand for regeringens Vækstteam for kreative erhverv. Han besidder en mangeårig karriere i dansk erhvervsliv, herunder som nuværende bestyrelsesmedlem og tidligere adm. direktør for Fritz Hansen A/S. Jacob Holm sidder i dag i en række bestyrelser i private virksomheder og er formand for Dansk Arkitektur Center.

Kreative erhverv og dansk kulturdiplomati

De kreative erhverv er med til at præge og skabe dansk kultur samt bidrage til, at denne kommer ud over de danske landegrænser. De kreative erhverv tæller en lang række virksomheder, der laver alt fra at producere film, spil, apps og lyd til at designe beklædningsgenstande og interiør, og fra virksomheder, der beskæftiger sig med arkitektur, til virksomheder, der producerer blade, bøger og aviser (Vækstteam for kreative erhverv, 2018: 4). Herudover bruger mange andre ”klassiske” danske virksomheder også design i deres produktudvikling og kan derfor i nogen udstrækning også tænkes som designvirksomheder. Det gælder eksempelvis virksomheder som Grundfos, Coloplast og Lego, der lægger stor vægt på kreativitet og især design i deres produktion. I Legos tilfælde resulterede det i en pris til Danish Design Award i 2020 (Danish Design Award, 2020). Selvom de kreative erhverv er en dansk styrkeposition, er det en styrkeposition, der kan udnyttes yderligere – især i international sammenhæng og i stærk relation til dansk kulturdiplomati. Et øget fokus på de kreative erhverv vil nemlig både være fordelagtigt for Danmark økonomisk og diplomatisk. En potentielt øget efterspørgsel kan udgøre en vigtig faktor for dansk kulturdiplomati, da en øget eksport af kreative varer og services kan lede til en større kulturel indflydelse i lande i vækst verden over. Men for at udnytte disse økonomiske og kulturdiplomatiske potentialer kræver det ifølge Vækstteam for kreative erhverv (2018: 65) en fælles indsats, og de anbefaler i særdeleshed tre tiltag:

1. Skab en fælles fortælling om Danmarks kreative DNA

Ifølge Vækstteam for kreative erhverv vil det styrke danske kreative virksomheder, hvis der skabes en fælles fortælling om Danmarks kreative DNA – gerne en, der kan bruges af virksomheder såvel som det offentlige – der styrker markedsføringen af de kreative erhverv. I DNA’et bør værdier som tillid, ordentlighed, nysgerrighed og inddragelse indgå sammen med bæredygtighed og Verdensmålene (Vækstteam for kreative erhverv, 2018: 69):

”FN’s Verdensmål udgør vigtige pejlemærker for fremtidens verdenssamfund, og de kreative erhverv spiller en afgørende rolle i deres opfyldelse. Verdensmålene kan ikke realiseres uden en aktiv indsats fra den private sektor, men der er også en række kommercielle muligheder for danske virksomheder: Verdensmålene er nemlig ikke bare vigtige for vores samfunds fremtid, de udgør også en klar vækstmulighed. I den forbindelse er det vigtigt, at Danmark og danske virksomheder i højere grad brandes som førende og skelsættende inden for innovative og bæredygtige løsninger på samfundets udfordringer” (Vækstteam for kreative erhverv, 2018: 69).

2. Styrk netværk og erfaringsdeling på udvalgte markeder

Forbedringen af danske kreative erhvervs muligheder i udlandet handler ikke kun om Danmarks kreative DNA, det handler også om viden. Især i forhold

til nye markeder har store såvel som små kreative virksomheder udfordringer med mangel på erfaring og netværk på de nye markeder. Derfor lægger Vækstteam for kreative erhverv (2018: 65) op til et øget samarbejde og erfaringsdeling til fordel for store som små virksomheder.

3. Etabler stærke internationale udstillingsvinduer for de kreative erhverv

For at understøtte de kreative erhvervs internationale ageren anbefaler Vækstteam for kreative erhverv (2018) desuden et øget fokus på ”internationale udstillingsvinduer” – ”vinduer”, der kan placeres både ”ude” og ”hjemme”. I forhold til aktiviteter i Danmark foreslår Vækstteam for kreative erhverv (2018), at der i højere grad fokuseres på større events, der kan promovere Danmarks kreative erhverv til et stort og internationalt publikum. Her nævnes Copenhagen Fashion Week som et godt eksempel på et event, der tiltrækker en stor og international tilskuerskare, samt et event, der promoverer både dansk mode og bæredygtighed:

”Copenhagen Fashion Week er i dag nordens største modeuge og repræsenterer en reklamekroneværdi skønnet til 130 mio. kr. – heraf 120 mio. kr. i global omtale – samt en skønnet turismeomsætning til minimum 60 mio. kr. pr. modeuge. Copenhagen Fashion Week udgør derfor en stærk platform for i endnu højere grad at kunne cementere Danmark som en førende nation for bæredygtig mode. Samtidig kan et stærkt bæredygtigt fokus være med til at differentiere Copenhagen Fashion Week i den hårde konkurrence med andre modeuger – både i norden og internationalt” (Vækstteam for kreative erhverv, 2018: 70).

På baggrund af Vækstteam for kreative erhvervs anbefalinger, herunder de tre ovenstående, blev Creative Denmark oprettet som et offentlig-privat partnerskab med det formål at øge den internationale opmærksomhed på danske kreative virksomheder (Creative Denmark, 2021).

Boks 2: Majken Kalhave, Executive Director for Creative Denmark:

Hvilken betydning har det for Danmark, når danske kreative løsninger, produkter og kompetencer kommer på det globale marked?

Majken Kalhave: ”De danske kreative løsninger, produkter og kompetencer spiller en stor rolle i forhold til at sætte Danmark på verdenskortet som innovativ, samarbejdsorienteret og fremadskuende i sine metoder, services og produkter. Når man f.eks. taler design, mode eller arkitektur fra Danmark, er løsningerne og produkterne kendetegnet ved at være holistisk funderet, brugerdrevne i deres fokus, æstetiske såvel som funktionelt orienterede med fokus på bæredygtighed og holdbarhed. Dette er med til at positionere Danmark, ikke kun som dybt kvalificeret inden for de gængse kreative produkter, men også som frontrunner inden for eksempelvis grønne løsninger som bæredygtig arkitektur og urbant design eller design-

drevne healthcare-løsninger med brugeren i fokus, hvilket er med til at understøtte og positionere andre brancher i Danmark.”

Hvilken rolle spiller Creative Denmark i forhold til fremme af dansk kultur i udlandet?

Majken Kalhave: ”I Creative Denmark gør vi en dyd ud af ikke at differentiere mellem kultur og erhverv, men at se det som to sider af samme sag. Her er dansk kultur som film, musik, design, arkitektur og mode også virkelig succesfulde erhverv, som har nogle enestående produkter, der afsættes med stor succes ude på markederne. En øget international positionering af dette bidrager til synlighed af de kreative erhverv med henblik på øget eksport, men har samtidig en afsmittende effekt i forhold til at gøre Danmark til en attraktiv kulturdestination og samarbejdspartner.”

Hvilken betydning har det, at det offentlige og det private samarbejder om at fremme danske kreative løsninger globalt?

Majken Kalhave: ”Creative Denmarks store styrke er det offentlig-private og not-for-profit- ophæng, der hverken opererer politisk eller kommercielt. Det giver os en neutralitet og agilitet, som gør det muligt at bryde igennem lydmuren internationalt og skabe samarbejder med både offentlige og private aktører samt øget synlighed ude på markederne, som ikke vil være muligt som eksempelvis udelukkende kommerciel aktør. Det er en kæmpe fordel, hvor vi ikke ser mange lignende konstellationer rundt omkring i verden.”

Creative Nation-initiativet

Det er dog ikke noget nyt, at det offentlige og det private samarbejder i international sammenhæng med ”kreativitet” som overskrift. Et andet godt eksempel på et sådant samarbejde er Creative Nation (CN)-initiativet, der blev etableret i 2006 med det formål at modernisere den fælles eksportfremmeindsats af danske kreative produkter – herunder både at forbedre eksisterende eksportfremmeredskaber samt udvikle nye (Creative Nation, 2008a: 3). Initiativet skulle fungere som en ”løftestang” for de virksomheder, der deltog i fremstød, ligesom initiativet var tiltænkt at understøtte Danmarks overordnede brand i udlandet, hvorfor initiativet er et godt eksempel på et offentlig-privat samarbejde, der påvirker Danmarks kulturomdømme internationalt.

CN-initiativet bestod af en række forskellige internationale fremstød i årene 2006-2008, hvor fokus var på at kombinere erhverv og kultur (Creative Nation, 2008a: 11). Det inkluderede bl.a. kunstneriske elementer som billedkunst, dans, musik, design og arkitektur, men også dansk kultur i en bred forstand som dansk livsstil, historie, traditioner, højtider og madkultur. Ligesom temaerne, varierede fremstødene også og inkluderede fællesstande på messer, udstillinger, markedsbesøg, officielle fremstød samt konferencer og seminarer

(Creative Nation, 2008a: 5). Mange interessante projekter blev etableret og afprøvet under CN-initiativet, hvor samarbejdet mellem danske kunstnere og erhvervsliv blev fremhævet og eksponeret på den internationale scene. To af disse er "Huset" og "Fashion Rocks" (boks 3). Begge aktiviteter er gode eksempler på, hvordan dansk erhvervsliv i samarbejde med danske kunstnere kan sprede dansk kultur som bl.a. bæredygtighed, kunst og mode på global skala.

Boks 3: Creative Nation – "Huset" og "Fashion Rocks"

»Huset« – "et arkitekttegnet, energirigtigt hus med bæredygtige løsninger bygges op fra grunden på destinationsmarkedet med danske byggematerialer og produkter. Det indrettes med danske møbler og dansk design samt dansk kunst i form af malerier, skulpturer og/eller fotokunst. ... I forbindelse med indvielsen afholdes en række events for både erhvervs- og kulturliv, og de deltagende virksomheder og kunstnere kan efterfølgende bruge det i en periode som showroom. ... Budskabsmæssigt kunne fælles definerede temaer som eksempelvis bæredygtighed og lys favne såvel byggeindustrien, design- og modevirksomheder som de kunstneriske værker. En version af dette koncept kaldet »Townhouse DK« blev succesfuldt gennemført af den danske ambassade i London i 2007 med en række virksomheder og gallerier som deltagere" (Creative Nation, 2008b: 9).

»Fashion Rocks« – "design inden for tøj, sko, tasker, accessories etc. vises i sammenhæng med en koncert eller en optræden – teater, ballet, moderne dans eller lignende med forskellige kunstnere. Tingene er flettet ind i hinanden, så modtagerne både får en mode/designoplevelse og en kunstnerisk oplevelse. ... En version af dette koncept bliver brugt årligt til en højt estimeret *charity*-event i London i samarbejde med *charity*-organisationen Prince's Trust" (Creative Nation, 2008b: 9).

Ud over disse to konkrete aktiviteter viste CN-initiativet også, at større projekter, hvor virksomheder samles på tværs af sektorer og i fællesskab med kulturlivet skaber budskaber, der promoveres internationalt, kan være en fordelagtig tilgang. Især fokuserede kampagner, lige fra enkeltstående aktiviteter til længerevarende forløb, hvor fokus er på ét enkelt tema, viste sig at være foretrukket for dansk erhvervsliv. Især et tema som *bæredygtig energi* viste sig at give god mening, da det er et tema, der kan samle en bred skare af danske virksomheder og institutioner, samtidig med at det er et tema, som Danmark i forvejen var og er kendt for at være en frontløber på. Andre temaer, som eksempelvis *fødevarer/gastronomi & turisme* og *design & arkitektur*, viste også, at virksomheder og organisationer på tværs af brancher og med relativt forskellige profiler med fordel kan skabe et spændende tema og en fælles historie, som kan tiltrække både medie- og tilskuer-opmærksomhed ved internationale fremstød.

Vigtige læringer og gode råd

Selv om erfaringerne fra projekter, der blev etableret i forbindelse med CN-initiativet, generelt var positive, viste initiativet også, at en række udfordringer kan opstå, når kunstnere, erhvervsliv og andre aktører forsøges samlet om en konkret dagsorden (Creative Nation, 2008a: 15-19). Det gælder bl.a., at programmet for diverse aktiviteter skal sammensættes, så det passer alle parter i gruppen, hvilket kan være en udfordring grundet gruppernes ofte diverse sammensætning. Ligeledes skal aktivitetens koncept stå skarpt og have en klar profil, men samtidig kunne inkludere forskellige aktører fra kunst-, kultur- og erhvervslivet. Derfor er det vigtigt i udviklingsfasen, at aktiviteter udvikles i et tæt samarbejde mellem involverede kulturinstitutioner, kunstnere og erhvervsliv. Her skal det holdes for øje, at når flere aktører fra kunst-, kultur- og erhvervslivet samles om et overordnet tema, kan disse aktører potentielt have konkurrerende produkter, hvilket kan gøre det kompliceret at få aktiviteterne koordineret, så de fremstår som en samlet indsats.

En yderligere læring og udfordring er, at aktiviteterne også skal være interessante for danske aktører at investere i – og det gælder ikke blot selve aktiviteten, men også (fælles) markedsføring og presseindsats. Flere af disse udfordringer viste sig langt hen ad vejen grundet i, at deltagerne ved de forskellige aktiviteter var forskellige aktører fra kunst-, kultur- og erhvervslivet. Dermed var der ofte forskellige interesser, dagsordener og baggrunde i forhold til den givne aktivitet. Det gør det svært at beslutte, hvem der skal tage teten og bestemme retningen, og det kan gøre det svært at lave samlede koordinerings- og investeringsplaner (Creative Nation, 2008a: 15).

Denne initiativtagerudfordring kan potentielt løses gennem ”klassisk” kulturdiplomati, hvor det offentlige træder ind og agerer den initiativtagende og koordinerende aktør samt understøtter de forskellige aktiviteter finansielt. Dette kan sikre et holdbart samarbejde mellem kunst-, kultur- og erhvervsliv i internationale sammenhænge – til fordel for Danmarks samlede kulturdiplomatiske indsats, da det kan skabe spændende og interessante kulturspredende aktiviteter i hele verden.

På baggrund af CN-initiativet blev det konkluderet, at der var et grundlag for fortsat samarbejde mellem kultur og erhverv i internationalt øjemed. Ligeledes understregede initiativet, at erhvervslivet i samarbejde med det offentlige påvirker dansk kulturdiplomati. CN-initiativet viste dog også, at visse udfordringer opstår i samarbejdet mellem erhverv og kultur i internationale fremstød, hvorfor der blev udviklet et sæt gode råd og anbefalinger. Disse anbefalinger kan langt hen ad vejen også bruges som guidelines i forhold til, hvordan kultur- og erhvervslivet bedst inkluderes i den ”klassiske” kulturdiplomati (boks 4).

Boks 4: Gode råd og anbefalinger: Samarbejde mellem erhverv og kultur i fremstødsaktiviteter

1. Start i god tid – kulturlivet har eksempelvis typisk en tidshorisont på min. to-fire år i forhold til deres internationale aktiviteter.
2. Skaf de rette samarbejdspartnere til projektet:
Ift. erhvervslivet: Tag udgangspunkt i brancher, som allerede har en tæt relation til kunst- og kulturlivet.
Ift. kulturlivet: Brug erhvervsorganisationer som indgangsvinkel til at finde relevante virksomheder at samarbejde med.
Begge: Vær opmærksom på potentielle samarbejdspartneres bevæggrunde for at være med, og brug tid på at afdække ønsker og dagsordener.
3. Hold det simpelt – stort er ikke altid lig med succesfuldt.
4. Overvej timingen nøje:
Kan konceptet stå alene, eller bør det indgå i sammenhæng med eksisterende aktiviteter? I langt de fleste tilfælde vil det være en fordel at lægge aktiviteterne i tilknytning til noget eksisterende.
5. Udarbejd et realistisk budget så tidligt som muligt.
6. Samarbejd gerne med event-/konceptbureauer.

Verdensudstillinger og Danmarks deltagelse

Verdensudstillingerne, som er blevet afholdt verden over siden det 19. århundrede, er endnu et eksempel på, hvordan nationale kulturdiplomatiske interesser og erhvervsliv ofte går hånd i hånd. Verdensudstillingerne er store, internationale udstillinger af industrielle, videnskabelige og kulturelle artefakter, som nationer bruger til at promovere egne styrkepositioner og produkter (Britannica, 2021). Hvor verdensudstillingerne førhen havde et udpræget fokus på den voksende industri, er der i det 21. århundrede blevet fokuseret mere på kunst og kultur samt de sociale og bæredygtighedsmæssige udfordringer, verden står overfor. Eksempelvis har temaer som bedre byer, verdens have og fremtidens energi præget verdensudstillingerne i 2010'erne (Britannica, 2021). I 2021 blev verdensudstillingen afholdt i Dubai (Expo 2020), hvor der igen var fokus på forskellige globale udfordringer i de uger, udstillingen varede (Expo 2020 Dubai, 2021). Som mange gange før deltog Danmark med en pavillon ved Verdensudstillingen i Dubai med deltagelse af en lang og varieret liste af danske virksomheder og en række forskelligartede kulturaktiviteter (Expo2020.dk, 2021a).

Grobund for øget kulturdiplomati samarbejde

I denne artikel er det blevet vist og argumenteret for, at dansk kulturdiplomati ikke kun er et offentligt foretagende, men et foretagende, som også erhvervslivet bidrager betydeligt til. Det gør erhvervslivet både qua sin rolle som producent og udbyder af en stor del af dansk kultur samt qua erhvervslivets ageren på den internationale scene, hvor produkter og services bliver vist og solgt vidt omkring og dermed påvirker verdens syn på Danmark. I artiklen er det desuden blevet fremhævet, at den private sektors ageren på den internationale scene ofte sker i sammenhæng og/eller samarbejde med offentlige instanser. Eksempelvis er erhvervslivet ofte inkluderet i det offentlige internationale strategier, hvilket blev fremhævet gennem Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor der lægges vægt på, at erhvervslivet skal inkluderes – især på bæredygtighedsområdet. Her brander det offentlige Danmark sig som et bæredygtigt foregangsland med virksomheder, der kan bidrage til at løse mange af verdens udfordringer. Ligeledes påvirker erhvervslivet også dansk kulturdiplomati gennem aktiviteter og fremstød i udlandet. Det sker både gennem offentlig-private partnerskaber som Creative Denmark, Creative Nation-initiativet og andre danske markedsføringskonsortier samt enkeltstående erhvervsfremstød med deltagelse af offentlige og private aktører. Der er dermed noget, der indikerer, som White (2015: 305) også argumenterer for, at den private sektors rolle i kulturdiplomati er betydelig samt voksende, og at erhvervslivet på mange måder og områder fungerer som uformelle kulturdiplomater.

➤ **Én af årsagerne til erhvervslivets betydelige og voksende rolle i dansk kulturdiplomati er, at der langt hen ad vejen er overensstemmelse mellem det offentlige kulturdiplomatiske interesser og erhvervslivets internationale færd, ambitioner og fokusområder.**

Én af årsagerne til erhvervslivets betydelige og voksende rolle i dansk kulturdiplomati er, at der langt hen ad vejen er overensstemmelse mellem det offentlige kulturdiplomatiske interesser og erhvervslivets internationale færd, ambitioner og fokusområder. I modsætning til argumentet præsenteret af Schneider (2010: 276) om, at virksomheder til tider forsøger at adskille sig fra det nationale brand, er der i Danmarks tilfælde indikationer på, at de fleste danske virksomheder gerne rider med på den kulturdiplomatiske bølge, der er opstået nationalt. Det var bl.a. en af konklusionerne fra CN-initiativet, hvor det var evident, at de temaer, dansk erhvervsliv bedst fandt sig til rette i, også er temaer, Danmark brander sig som værende førende på – det gælder bl.a. bæredygtighed, fødevarer, design og arkitektur. Dette skyldes naturligvis også omvendt, at dansk erhvervsliv har præget Danmarks brand til at gå i netop den retning med virksomheder, der er specialiserede i netop disse temaer. Det skal dog også bemærkes, at der i artiklen er blevet fokuseret på initiativer og virksomheder, der har været i aktion på den globale skala og gerne i kombinerede

fremstød, hvilket, som også White (2015: 306) påpeger, gør det svært at sige noget om *alle* danske virksomheders involvering i dansk kulturdiplomati.

På trods af det umiddelbare billede af, at erhvervslivet spiller en betydelig rolle i dansk kulturdiplomati, har denne artikel også påvist, som også Schneider (2010: 276) argumenterer for, at det privat-offentlige samarbejde ikke altid er ligetil, og at potentialet for samarbejdet kan udnyttes yderligere. Trods de ofte ensartede målsætninger og ambitioner mellem det offentlige og det private skal det holdes for øje, at virksomheders internationale ageren tager udgangspunkt i en egeninteresse, ligesom det offentlige til tider negligerer potentialet i at inkludere erhvervslivet yderligere.

Disse faktorer skaber især to udfordringer. For det første er det ofte en udfordring at finde finansieringen til internationale aktiviteter, da der fra det offentliges side ofte er (for) høje forventninger til, at meget bliver finansieret af de deltagende virksomheder. For det andet er der manglen på en konkret initiativtager. Dette hænger sammen med ovenstående udfordring, at for store forventninger pålægges erhvervslivet, hvilket ikke altid hænger sammen med erhvervslivets til tider modsatrettede målsætninger. At lade erhvervslivet være den primære initiativtager kan dermed besværliggøre at etablere en fælles dagsorden, hvilket ville være til fordel for erhvervslivet såvel som det offentliges kulturdiplomatiske interesser. Som fremhævet af Schneider (2010: 276) såvel som i beskrivelsen af CN-initiativet kan internationale aktiviteter med fordel have én primær initiativtager, og denne kan med fordel være en offentlig instans. I udvalgte sektorer er denne udfordring søgt imødegået via brandingkonsortier som State of Green, Creative Denmark og Food Nation. Det skal dog fremhæves, at på trods af at disse aktiviteter har én initiativtager, er det vigtigt, at den overordnede strategi og planlægning lægges i samarbejde mellem de involverede aktører – det vil sige både det offentlige og det private. På grund af de overordnede overensstemmelser mellem det offentliges kulturdiplomatiske og brandmæssige målsætninger og det privates kompetencer og visioner er der grobund for et forbedret samarbejde mellem de to instanser, og for at dette samarbejde vil være til fordel for både dansk kulturdiplomati og erhvervsliv.

Litteratur

- Britannica (2021), "World's fair", www.britannica.com/topic/worlds-fair.
- Creative Denmark (2021), "About", www.creativedenmark.com/about/.
- Creative Nation (2008a), "Anbefalinger og guidelines til internationale fremstød", intern rapport.
- Creative Nation (2008b), "Udvikling af koncepter for samarbejde mellem kultur og erhverv i internationale fremstød", intern rapport.
- Cull, Nicholas J. (2008), "Public Diplomacy: Taxonomies and Histories", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 616(1): 31-54.
- Danish Design Award (2020), "Vindere", <https://danishdesignaward.com/arkiv?years%5B%5D=2020>.
- Dubinsky, Yoav (2019), "From soft power to sports diplomacy: a theoretical and conceptual discussion", *Place Branding and Public Diplomacy*, 15(3): 156-64.

- Expo 2020 Dubai (2021), "Theme Weeks addressing global challenges", www.expo2020dubai.com/en/experiences/theme-weeks.
- Expo2020.dk (2021a), "Partnere", <https://expo2020.dk/category/danishbusinesspavilion/partnere/>.
- Expo2020.dk (2021b), "Danish Business Pavilion etablerer partnerskab med Scan Underlay", <https://expo2020.dk/danish-business-pavilion-expo-2020-er-stolt-over-at-kunne-annoncere-et-partnerskab-med-scan-underlay/>.
- Expo2020.dk (2021c), "Danish Business Pavilion annoncerer partnerskab med Adapa A/S", <https://expo2020.dk/sponsoradapa/>.
- Gad, Marie (2021), "Bæredygtighed – en vigtig konkurrenceparameter", DI Analyse, kan tilgås via [Bæredygtighed – en vigtig konkurrenceparameter – DI](https://www.dianalyse.dk/baeredygtighed-en-vigtig-konkurrenceparameter-di) (danskindustri.dk).
- Institute for Cultural Diplomacy (2021), "What is Cultural Diplomacy? What is Soft Power?" www.culturaldiplomacy.org/index.php?en_culturaldiplomacy.
- Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (2021), "Regeringens klimapartnerskaber", <https://kefm.dk/klima-og-vejr/regeringens-klimapartnerskaber-og-groent-erhvervsforum>.
- Regeringen (2021), "Handlingsplan for FN's Verdensmål", regeringen, https://fm.dk/media/24855/handlingsplan-for-fns-verdensmaal_web_a.pdf.
- Schneider, Cynthia P. (2010), "The Unrealized Potential of Cultural Diplomacy: "Best Practices" and What Could Be, If Only...", *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 39(4): 260-79.
- Udenrigsministeriet (2016), "Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid – Den udenrigspolitiske udredning", Udenrigsministeriet, <https://um.dk/da/udenrigspolitik/aktuelle-emner/dansk-diplomati-og-forsvar-i-en-brydningstid/>.
- Vækstteam for kreative erhverv (2018), "Danmark: Et internationalt førende vækstmiljø for kreative erhverv", Vækstteam for kreative erhverv, <https://em.dk/publikationer/2018/vaekstteam-for-kreative-erhvervs-rapport-danmark-et-internationalt-foerende-vaekstmiljoe-for-kreative-erhverv/>.
- White, Candace L. (2015), "Exploring the role of private-sector corporations in public diplomacy", *Public Relations Inquiry*, 4(3): 305–21.

Dansk kulturdiplomati finder formen: To årtier med strategisk international kulturudveksling set fra New York

Temanummer: Kulturdiplomati

Dansk kulturdiplomati har gennemgået en rivende udvikling de senere år. Hvor der indtil udgangen af 1990'erne var tale om en decentraliseret rolle som faciliterende medspiller i Danmarks internationale kulturudveksling, er denne rolle igennem de seneste to årtier gradvist blevet sat i system i kraft af tværministerielle samarbejdsaftaler og strategiske

handlingsplaner i tæt dialog med kulturlivets egne aktører. I dag trækker Danmarks kulturdiplomati på en velafprøvet projektorganisering og fleksibel værktøjskasse til sikring af høj kunstnerisk kvalitet, interkulturel dialog, kultureksport og markedsføring af Danmark i udlandet med store kulturelle, økonomiske og politiske gevinster til følge.

Dansk kulturudveksling med voksevæk

At danske kunstnere og kreative sjæle rejser ud i verden for at søge inspiration, indstifte samarbejder med fagfæller og præsentere eller afsætte deres kulturprodukter hos et udenlandsk publikum, er ingen nyhed.¹ Indtil 1. verdenskrig gik turen oftest til de geografiske nærområder. Central- og sydeuropæiske hovedstæder var særligt yndede destinationer for kulturelle dannelsesrejser, men også Norden, Baltikum og de Britiske Øer lå inden for rækkevidde. I mellemkrigsårene blev rejser til Amerika og dele af Fjernøsten særligt fashionable, af økonomiske årsager dog forbeholdt de få. Efter 2. verdenskrig begyndte verdenskortet for alvor at åbne sig for den bredere kreative klasse, og med Berlinmurens fald i 1989 og Sovjetblokkens efterfølgende opløsning blev rejser til de ”gamle nærområder” mod øst atter en mulighed. Sidenhen har EU med det indre marked og åbne grænser skabt særligt gunstige vilkår for familiarisering og udveksling mellem kulturscenerne i de europæiske medlemslande.

Det var dog først op gennem 1990'erne, i takt med den øgede globalisering, internettets udbredelse og udbuddet af billige flybilletter, at internationaliseringen af de danske kunst- og kulturscener blev italesat og demokratiseret som del af en bredere tendens, ligesom udlandsophold kom til at indgå som fast bestanddel af mange kunstneriske uddannelser og kulturinstitutioners virke. Samtidig blev geografien markant udvidet til at omfatte fjernere, mindre velbetrædte kulturscener langt fra Danmark, herunder Asien, Afrika samt Nord- og Latinamerika. På den ”nye globale scene” stod kunstnerne ofte meget alene med at dechifrere de skrevne og uskrevne regler i fremmedartede miljøer.

Med globaliseringen fik Udenrigsministeriet, i kraft af sit fintmaskede netværk af diplomatiske repræsentationer ude i verden, pludselig en ny attraktionsværdi og proaktiv rolle at spille som unik frontpost for dansk kulturliv på

**MAIKEN TANDGAARD
DERNO**

Vicekonsul og Kulturattaché,
Generalkonsulatet i New York,
Udenrigsministeriet,
maider@um.dk

rejse. Mens kunststøttesystemet i Danmark kun i begrænset omfang havde til opgave at facilitere udlandsrejser, residensophold og samarbejder på tværs af landegrænser, blev udetjenestens cirka 100 ambassader, konsulater og handelskontorer med deres eftertragtede lokalkendskab og *boots on the ground* i stigende grad base for rådgivning og assistance på destinationen – i særlig høj grad i de lande, hvor Dansk Kulturinstitut ikke var tilstede med fysiske afdelinger.

Gennem de seneste årtier har kulturdiplomati indtaget en stadig mere fremtrædende rolle som bindeled og kulturel formidler for danske kulturaktører i udlandet og for udenlandske kulturaktører i Danmark. Diplomaternes særlige sprog- og lokalkendskab, evne til at åbne døre, skabe opmærksomhed eller bistå med officiel repræsentation er blevet flittigt efterspurgt, bl.a. i form af ferniseringer og ”ambassade showcases,” samt i regi af deciderede kulturfremskud på ryggen af officielle besøg eller sektorspecifikke eksportindsatser.

Det er næppe forkert at sige, at Danmarks kulturdiplomati i moderne tid netop er fremvokset i spændingsfeltet mellem store, strategiske begivenheder på den ene side og det løbende, reaktive kulturarbejde på den anden side. Sidstnævnte skal forstås som den *ad hoc* bistand, der ydes som svar på konkrete henvendelser fra kulturinstitutioner og en broget skare af rejsende kunstnere, der efterspørger alt fra rådgivning om opholds- og arbejdstilladelser til international karriereudvikling, adgang til lokale netværk og anbefalinger på logopapir med våbenskjold. Støttekroner og netværksreceptioner står altid i høj kurs, og repræsentationerne har i perioden fået adgang til beskedne ”rådhedsbeholdninger” med fleksible kulturmidler, hvorfra der uddeles mindre bevillinger, også kendt som *seed funding*, til officiel blåstempling eller initiering af partnerskaber. Kun et fåtal af større repræsentationer har haft deciderede kulturmedarbejdere udstationeret eller lokalansat. Samlet set bidrager Udenrigsministeriet til kulturindsatsen med cirka 20 årsværk, en medarbejderressource, som er forblevet stort set uændret op til i dag. På mindre repræsentationer er det fortsat administrative eller konsulære medarbejdere, der forestår kontakt til de kulturelle aktører ved siden af diverse diplomatiske kerneopgaver.

➤ **Hvor der for Udenrigsministeriets vedkommende indtil udgangen af 1990’erne overvejende var tale om en decentraliseret og til tider ret tilfældig, efterspørgselsdrevet rolle som faciliterende medspiller, er denne rolle igennem de seneste to årtier gradvist blevet sat i system i kraft af tværministerielle samarbejdsaftaler og strategiske handlingsplaner i tæt dialog med kulturlivets egne aktører.**

Hvor der for Udenrigsministeriets vedkommende indtil udgangen af 1990’erne overvejende var tale om en decentraliseret og til tider ret tilfældig, efterspørgselsdrevet rolle som faciliterende medspiller, er denne rolle igennem de se-

neste to årtier gradvist blevet sat i system i kraft af tværministerielle samarbejdsaftaler og strategiske handlingsplaner i tæt dialog med kulturlivets egne aktører. I dag trækker Danmarks kulturdiplomati på en velafprøvet projektorganisering og fleksibel værktøjskasse til sikring af en høj grad af professionalisering, faglig forankring og langsigtet værdiskabelse i kulturudvekslingen med udlandet. Med relativt få ressourcer er der skabt en enestående balance mellem kulturlivets eget udfoldelsespotentiale, interkulturel dialog, kultureksport og markedsføring – med store kulturelle, økonomiske og politiske gevinster til følge.

I denne artikel trækker jeg på mine mange års erfaring med international kulturudveksling set med udetjenestens briller, i særdeleshed mine 13 år som Danmarks kulturattaché ved generalkonsulatet i New York, hvor jeg står som lokalansvarlig for dansk kulturudveksling på den amerikanske østkyst. Jeg vil bl.a. redegøre for, hvorledes der siden årtusindskiftet er sket en systematisk formalisering og fokusering af ressourcer, vidensdeling og samarbejde mellem Udenrigsministeriet, Kulturministeriet og øvrige statsfinansierede kulturaktører i Danmark. Denne udvikling har ikke alene været til gavn for danske kunstnere, kulturinstitutioner og de hjemlige kunstscener, men har i høj grad også indhøstet betydelige politiske og økonomiske gevinster for Danmark som miniputstat med en åben økonomi og stærk afhængighed af eksport og internationale alliancer i en til stadighed mere kompleks, geopolitisk virkelighed.

Forbindelsen mellem kulturdiplomatiets (*Cultural Diplomacy*) og offentlighedsdiplomatiets (*Public Diplomacy*) udgør et kompliceret forskningsfelt i sin egen ret, og diskussionen af kunstens instrumentalisering som løftestang for statens interesser rummer mange interessante problematikker og nuancer (Nisbett, 2013: 558; Carter, 2015: 483). Skønt nærværende artikel ikke tillader plads til mere tilbundsående analyse, vil jeg alligevel forsøge at skitsere nogle centrale pointer fsva. karakteren af kulturdiplomatiets værdiskabelse, potentielle interessekonflikter og strukturelle udfordringer. Jeg vil med afsæt i mit førstehåndskendskab berøre en håndfuld konkrete eksempler fra kulturudvekslingen mellem Danmark og USA, som eksemplificerer udviklingen af kulturdiplomatiets aktuelle ”værktøjskasse.” Til sammen understøtter disse elementer mit overordnede argument om vigtigheden af fortløbende at prioritere, videreudvikle og styrke Danmarks internationale udveksling på den kunstneriske og kulturelle front mange år ud i fremtiden.

Kort tilbageblik: kulturpræsentationens blindgyde

Helt frem til slutningen af 1990’erne herskede en udstrakt grad af vilkårlighed i forhold til, hvilke kunstnere og institutionelle aktører der fik tilbudt assistance af udetjenesten, hvilket ikke sjældent udløste beskyldninger om smagsdommeri. Ligeledes må kvaliteten af den rådgivning, der blev ydet i perioden, i bedste fald betegnes som personafhængig og stærkt svingende alt efter den aktuelle ressourcesituation og ledelsesmæssige bevågenhed. I de tidlige år kom

et egentligt strategisk aspekt af kulturdiplomati typisk kun i spil ved officielle besøg, hvor der i henhold til lang tradition blev stabled kulturprogrammer på benene af den lokale ambassade eller konsulat med det formål at ”krydre” og ”kaste glans over” de besøgende notabiliteter fra regering, folketing eller kongehus. Dertil kan nævnes fejring af kulturelle og nationale mærkedage, som f.eks. H.C. Andersens jubilæer, Grundlovsdag eller salget af de tidligere Dansk-Vestindiske Øer, hvor der er blevet koordineret kulturelle indslag *ad hoc* på tværs af ministerier og kulturinstitutioner.



Helt frem til slutningen af 1990’erne herskede en udstrakt grad af vilkårlighed i forhold til, hvilke kunstnere og institutionelle aktører der fik tilbudt assistance af udetjenesten, hvilket ikke sjældent udløste beskyldninger om smagsdommeri.

Fra omkring årtusindeskiftet, i takt med oplevelsesøkonomiens og de kreative industriers hastige fremvækst, investerede hjemlige kulturaktører med ny entusiasme i stort anlagte eksport- og kulturfremstød i udlandet. På det europæiske kontinent sikredes fast, dansk tilstedeværelse på vigtige, internationale platforme som designugen i Milano og arkitekturbiennalen i Venedig, og fra det nordamerikanske kontinent kan nævnes *Danish Wave* i New York i 1999 og *SuperDanish* i Toronto i 2004 som eksempler på de sidste, større kulturfremstød af ”den gamle skole.” Der var tale om næsten rendyrket kulturpræsentation i form af eventbaserede showcases, hvor en håndfuld udvalgte kunstnere og artister efter princippet ”Best of Denmark” blev inviteret til at udstille eller optræde i udlandet i en kort, afgrænset periode som repræsentanter for nationens ypperste kreative kompetencer.

Sat på spidsen kan man sige, at det i kulturpræsentationernes glansperiode ofte var embedsværket i henholdsvis Kultur- og Udenrigsministeriet, der i praksis kom til at forestå størstedelen af det kuratoriske benarbejde, også i tilfælde hvor lokale og hjemlige fagaktører blev taget med på råd. Det senere så hævdvundne ”armslængdeprincip” var det ofte så som så med (Kulturministeriet, 2011: 14). Finansieringen blev sikret fra centralt hold. Kunstnerne blev håndplukket og udstyret med flybilletter og honorarer. De blev stillet op på en scene eller installeret på et galleri et sted i udlandet. Pressen blev hidkaldt. Der blev afholdt festmiddage og skåltaler. Bagefter rejste de allesammen hjem og var glemt i morgen. Lokal medfinansiering var det småt med. I stedet betalte danske skatteydere, sponsorer og private fonde tæt på 100 pct. af regningen. Værdiskabelsen bestod i jagten på det store *splash*. I heldige tilfælde indhøstede måske en anmeldelse eller to i eftertragtede internationale medier, mens det generelt var småt med professionaliseringsgevinster, langsigtet netværksskabelse eller aktørsamarbejde, som vi kender det i dag.

Laboratoriet i 00'erne: formalisering af det tværministerielle kultursamarbejde

Omkring årtusindeskiftet skabte presset fra globaliseringen og de nye geografier et behov for kulturpolitisk nytænkning og innovative metoder. I rapporten *Denmark's Creative Potential* udgivet af Kulturministeriet og Erhvervsministeriet i 2000 peges netop på den hastigt stigende globalisering, kommercialisering og konkurrence indenfor kultur- og oplevelsesindustrien som en uomgængelig anledning til at gentænke det officielle Danmarks rammesætning for den internationale kulturudveksling under radikalt ændrede betingelser. Støtte af en eksklusivt national kunstscene er ikke længere tilstrækkelig set fra et kulturpolitisk perspektiv. Samtidig åbnes en dør på klem for gentænkning af berøringsflader og synergier mellem de kunstneriske og kommercielle dele af kultursektoren, hvor der tidligere har hersket noget nær hermetisk tætte skotter med henvisning til det ufravigelige armslængdeprincip. Rapporten anerkender, at markedsføring, *brand* identitet og *storytelling* spiller en stadig større rolle på tværs af de kreative sektorer, ligesom kommunikation, medieeksponering og nye teknologier bliver afgørende for udbredelsen og konsumering af fremtidens kulturprodukter. Samtidig giver benhård konkurrence fra udlandet, ikke mindst fra den amerikanske musikbranche, film – og tv-industri, et nyt incitament til at klæde danske kunstnere og kulturaktører bedre på til at begå sig på det globale marked. Det handler ikke længere alene om at kultivere kunstens egenverdi, men også om at stimulere vækst og beskæftigelse i Danmarks kreative sektor.

➤➤ Omkring årtusindeskiftet skabte presset fra globaliseringen og de nye geografier et behov for kulturpolitisk nytænkning og innovative metoder.

Et kongeeksempel på samtænkning af kreative og kommercielle dagsordner fra denne brydningstid er *Danish Design Project MoMA* fra 2002-4. Her tog generalkonsulatet i New York initiativ til, i samarbejde med danske designvirksomheder, at byde ind med både klassiske og kontemporære designmøbler til kostpris, da Museum of Modern Art, ét af verdens førende museer for moderne kunst, gennemgik en større renovation og pludselig fattedes penge til indretningen. Der var tale om *product placement* på højt niveau: i alt 43.000 danske designobjekter fordelt på 33 designere og 11 designproducenter gjorde deres indtog på det verdensberømte museum (Generalkonsulatet New York, 2004). Lokalt blev projektledelsen forankret hos både kulturattachéen og eksportchefen. Danmarksfortællingen og markedsføringsindsatsen spillede en helt afgørende rolle i projektet – på linje med en ublu målsætning om at øge dansk kultureksport til USA, hvilket også lykkedes over al forventning.

2001 markerer en milepæl for det tværgående samarbejde med etableringen af det koordinerende organ Internationalt Kultursekretariat med bidrag i bevillinger og årsværk fra både Kulturministeriet (KUM) og Udenrigsministeriet (UM). Sekretariatets opdrag bliver ”at varetage opgaver i form af for-

mulering af den langsigtede strategi, visioner og målsætninger for dansk kulturudveksling med udlandet og stå for tværgående/større kulturudvekslinger og fremstød, herunder kulturindslag i forbindelse med statsbesøg i udlandet” (Kulturministeriet, 2000: 38). Med en samlet årlig bevilling på kr. 11,5 mio. medfinansieret af begge ministerier, samt en fast bemanning på 4-5 årsværk, bliver en række operatøropgaver tidligere varetaget på forsøgsbasis af Dansk Kulturinstitut nu ”hjemtaget” i tilgift til nye, koordinerende opgaver fra begge ministerier. Udover at tildele strategiske kulturmidler baseret på en helhedsbetragtning og med kunstfaglig forankring var sekretariatet også tænkt som et videnscenter, hvor bl.a. udetjenestens kulturmedarbejdere kunne søge kvalificeret vejledning, og hvor der blev koordineret ”kontakter til erhvervsliv, turisme, uddannelse, forskning” (Kulturministeriet, 2000: 39). Samtidig blev den første formaliserede Samarbejdsaftale mellem KUM og UM underskrevet; en aftale, som gennem to årtier er blevet fornyet og udbygget med regelmæssige intervaller.

Med *KUM-UM Samarbejdsaftalen*, den dertilhørende *Styregruppe* og Kultursekretariatets tværgående vidensopsamling og koordination var rammen sat for en række større og mindre eksperimenter, som op gennem 00’erne kom til at spille en central rolle for udviklingen af ”projektmetoden”, *bottom up*-modellen og de ni såkaldte *KIU*-principper (Statens Kunstråd, 2008). Allerede i 2003 blev Internationalt Kultursekretariat nedlagt og opgaverne videreført i Kunststyrelsen, samt i det nye armslængdeorgan Statens Kunstråd, hvilket dog blot bidrog til en yderligere strømning af organiseringen på det internationale område. I 2007 søsattes *Berlinaut*-programmet i anerkendelsen af den stigende betydning af Berlin som ”andet hjem” og frontpost for især dansk billedkunst og musik uden for Danmark, mens Statens Kunstråd i 2006-7 lancerede en ambitiøs satsning for dansk kunst og kultur i New York, som fik navnet *DaNY Arts*.

Med *DaNY Arts*-programmet afsatte Statens Kunstråd kr. 12 mio. til aktørdrevet kulturudveksling mellem kunstnere fra Danmark og New York. Midlerne kunne søges i to ansøgningsrunder: først i mindre portioner til research, besøgsprogrammer og workshop-aktiviteter; derefter til egentlige projektsamarbejder institutioner og kunstnere imellem. Hele molevitten blev *brandet* under en fælles overskrift og visuel identitet, skabt til formålet af et professionelt kommunikationsbureau med særligt øremærkede midler. En *American Advisory Group* bestående af toneangivende amerikanske kuratorer og kunstkritikere fra forskellige fagområder blev etableret med henblik på at sikre høj faglig kvalitet og gensidighed i partnerskaberne.

Resultatet blev 42 transatlantiske kulturudvekslingsprojekter med deltagelse fra over 200 individuelle kunstnere fordelt på fem kunstarter. Mange af projekterne forløb over en længere periode med nedslag på begge sider af Atlanten, hvilket var med til at sikre langsigtet bæredygtighed, professionalisering og kunstfaglig dybde i udvekslingen. Imens stod embedsværket fra Kunststyrelsen sammen med Udenrigsministeriets diplomater og lokaltansatte kul-

turmedarbejdere på Generalkonsulatet i New York klar med rådgivning og sparring – ikke mindst ift. projektmodning, budgettering og kommunikation – men vel at mærke uden at tage projektejskab eller indtage den samme kuraterende rolle som ved tidligere årtiers kulturfremstød.

DaNY Arts nybrud bestod i, at partnerskaberne under det fælles fremstød skulle opbygges decentralt og fra bunden – *af* og *for* kunstnerne selv. Fokus var på kunstnerisk proces frem for på præsentation af et færdigt produkt. Hovedfinansieringen kom fra Kunstrådets armslængdeorgan, hvilket sikrede høj kunstnerisk kvalitet i projekterne. Samtidig kunne KUM-UM-aktørernes projektorganisering og strategiske rammesætning tilføje de enkelte projekter synlighed og synergier bl.a. i form af en fælles kommunikationsindsats. Danmarks generalkonsul i New York indtog en central placering i projektets styregruppe, og i generalkonsulatets pressemeddelelse fra *DaNY Arts*-lanceringen i oktober 2006 udtaler Kunstrådsformand Lars Liebst: ”Vi valgte at undgå den traditionelle, nationale uge-festival til fordel for støtte af en mere integreret, meningsfuld og forhåbentlig langsigtet tilstedeværelse af kunstnere på New Yorks kulturscene” (Generalkonsulatet, 2006: 2).



DaNY Arts nybrud bestod i, at partnerskaberne under det fælles fremstød skulle opbygges decentralt og fra bunden – af og for kunstnerne selv. Fokus var på kunstnerisk proces frem for på præsentation af et færdigt produkt.

De amerikanske rådgivere og samarbejdspartnere var behørigt imponerede, endda lidt forbløffede, over den store tillid som Kunstrådet og de involverede ministerier udviste de enkelte projektpartnerskaber (Bødker, 2006: 1). Det faktum, at amerikanske kunstnere kunne søge danske kulturstøttekroner på lige fod med de danske, gik heller ikke under radaren. Ansøgningsprocessen var strømlinet og ubureaukratisk. Der var lang snor, højt til loftet og masser af plads til leg og nyskabende eksperimenter. Det var sågar acceptabelt at fejle, skrindlægge en uholdbar idé og begynde forfra uden krav om tilbagebetaling af Kunstrådets *seed funding*. Således blev flere projekter frasorteret i researchfasen ud fra kriterier om partnerskabernes robusthed og lokalforankring (EVA, 2008: 31). Her var med andre ord tale om en helt ny balance mellem armslængde og høj kvalitet på den ene side og fælles kommunikation og strategisk rammesætning på den anden. *DaNY Arts*-satsningen blev en stor succes og fuldstændig skelsættende som *best case* for, hvorledes større internationale kulturfremstød kunne skæres med henblik på at sikre maksimal gennemslagskraft, kultureksport og branding *uden* at gå på kompromis med den kunstneriske kvalitet og frihed. Som noget nyt valgte styregruppen bevidst at sænke Dannebrog i markedsføringsfasen, så kunstnerne kunne få lov til at repræsentere sig selv og deres kunst på den internationale scene, snarere end at fungere som *showcase* for nationen. Samtidig fremgår det af evalueringsrapporten, at Generalkonsulatets og Kunststyrelsens løbende *reality check* af bevillings-

modtagerne blev oplevet som helt uundværlige redskaber ift. planlægning og afviklingen af projekterne (EVA, 2008: 26-7).

Resultatet af *DaNY Arts, Berlinaut* og andre lignende eksperimenter i 00'erne blev en efterprøvning og kvalitetssikring af principperne for den internationale kulturudveksling – de såkaldte *KIU*-principper: *kvalitet, interesse udefra, fokusering, gensidighed, netværksorganisering, fleksibilitet, enkelthed, markedsføring og opmærksomhed* (Statens Kunstråd, 2004 og 2008: 54). Som noget nyt spillede udenrigstjenestens repræsentationer i modtagerlandet en helt central rolle i den strategiske forankring af kulturudvekslingen. Vilkårigheden blev erstattet af tæt sparring med kunstfaglige aktører, mens Kunstrådets armlængde-finansiering gik hånd i hånd med kulturdiplomatiets lokalkendskab og investering i den kommunikative rammesætning. Researchrejser og besøgsprogrammer blev en fast bestanddel af kulturdiplomatiets værktøjskasse som effektive redskaber til at stimulere lokal efterspørgsel gennem viden og faglige netværk. Hermed kunne opbygges gensidig tillid gennem det ”autentiske” kulturmøde, så længe besøgsprogrammerne blev tilbudt ud fra devisen *no strings attached*.

➤➤ Som noget nyt spillede udenrigstjenestens repræsentationer i modtagerlandet en helt central rolle i den strategiske forankring af kulturudvekslingen. Vilkårigheden blev erstattet af tæt sparring med kunstfaglige aktører, mens Kunstrådets armlængde-finansiering gik hånd i hånd med kulturdiplomatiets lokalkendskab og investering i den kommunikative rammesætning.

Public Diplomacy og handlingsplanen til den offensive markedsføring af Danmark

På dette tidspunkt i beretningen om det internationale kultursamarbejdes formalisering op gennem 00'erne er det nyttigt at tage en kort afstikker til den parallelle udvikling af Danmarks offentlighedsdiplomati eller *nation branding* indsats, som blev født i kølvandet på de to Muhammedkriser i 2004 og 2006, og som kom til at spille en helt central rolle for Danmarks udveksling og kommunikationsindsats ift. udlandet på tværs af ministerier og politiske dagsordner.²

I regeringens *Oplæg til handlingsplan: Offensiv global markedsføring af Danmark (HOGM)* fra 2007 skitseres et ”stort potentiale,” som søges indhøstet gennem en flerårig, koordineret investering i ”et klart og positivt billede af Danmark i udlandet” (Regeringen, 2007: 4). Det umiddelbare afsæt er et omfattende analysearbejde af Danmarks aktuelle omdømme med reference til diverse internationale indekseringsværktøjer. Der kan dog næppe herske tvivl om, at de svære år med afbrændinger af Dannebrog, forhøjet trusselsni-

veau, boykot af danske varer og mediebåren *shitstorm* forårsaget af den største udenrigspolitiske krise for Danmark siden 2. verdenskrig ligger som en udtalt præmis og akut incitament for initiativet og de mange støttekroner på finansloven. Nu skal det være slut med at falde bevidstløst tilbage på ikoniske nationale markører som vikingerne, Den lille havfrue, Kongehuset og skinkerne. I stedet udvikles et tidsvarende narrativ med dertilhørende budskabskatalog, opbygget omkring kerneværdier som ”ansvarlighed”, ”tillid”, ”specialisering”, ”miljøbevidsthed”, ”omsorg”, og ”kvalitetsprodukter” (Regeringen, 2007: 65).

Handlingsplanen beskrev 26 målrettede initiativer, hvortil der blev afsat kr. 400 mio. over en fireårig periode, senere forlænget i yderligere to år med nye midler. Udenrigsministeriet oprettede en *Public Diplomacy* enhed, hvorfra repræsentationerne kunne søge midler og inspiration til store og små *nation branding*-initiativer ude i verden, og hvorfra særligt den digitale kommunikation blev strømlinet på tværs af ministerier og aktører. *Presseinitiativet* med sine godt og vel kr. 30 mio. øremærket til invitation af udenlandske journalister er sidenhen blev fremhævet som ét af handlingsplanens mest succesrige programmer og bærer da også ligheder med kulturindsatsens betalte besøgsprogrammer. Dertil kommer en række konkrete initiativer inden for turisme, sport, uddannelse, eksport- og investeringsfremme. På kulturområdet forstærkes fokus på udvalgte kreative sektorer med design, arkitektur, cykelkultur og gastronomi som de absolutte spydspidser.

HOGM og offentlighedsdiplomatiets *tour de force* i perioden 2007-13 fik enorm betydning for det tværgående samarbejde om at skabe en ny, strømlinet Danmarksfortælling til det 21. århundrede, hvori også kulturen var placeret helt i front. Den udbygning og fokusering af den strategiske kulturudveksling, som i samme periode oplevede et markant løft, havde næppe været mulig uden den organisatoriske infrastruktur og retning, som markedsføringsindsatsen satte på formel. Trods udtalte forskelle i metodik, finansiering og effektmåling er Danmarks parallelle og til tider overlappende initiativer inden for kultur- og offentlighedsdiplomati på mange måder gået hånd i hånd, ligesom de har befrugtet hinanden med positive synergier fra slut 00'erne og frem til i dag. Det er næppe uden betydning, at *Cultural* og *Public Diplomacy* i det daglige arbejde på udenrigstjenestens repræsentationer ofte varetages af de selv samme medarbejdere.

Det Internationale Kulturpanel og udforskningen af nye geografier

Tilbage på kulturfronten blev kulminationen på 00'ernes mangfoldige laboratorium af metodiske eksperimenter regeringsstrategien *Handlingsplanen for en styrket internationalisering af dansk kulturliv*, vedtaget af Folketinget i 2010 med bred konsensus på tværs af det politiske spektrum. Projektmetoden fra de nu velafprøvede *KIU*-principper blev videreført, og som noget nyt og banebrydende definerede man for første gang – bl.a. med inspiration fra *HOGM*-indsatsen – fire ligeværdige formål for Danmarks internationale kul-

turudveksling: 1) *Udvikling og fornyelse af dansk kulturliv*, 2) *kultureksport*, 3) *markedsføring af Danmark* og 4) *interkulturel dialog* (Kulturministeriet 2010: 8). Samtidig oprettedes Det Internationale Kulturpanel (IKP) som et forpligtende, koordinerende organ på tværs af tre ministerier. Udover KUM og UM blev også Erhvervsministeriet nu inddraget med turistorganisationen Visit-Denmark som operativt medlem, ligesom de statsligt finansierede, selvejende institutioner Dansk Kulturinstitut, Det Danske Filminstitut, Dansk Design Center og Dansk Arkitekturcenter fik plads ved bordet. Endelig blev Statens Kunstråd, fra 2014 fusioneret med Statens Kunstfond, medlem – dog uden forpligtende mandat af hensyn til armslængdeprincippet.

IKP fik ingen egne midler, idet de strategiske kulturmidler blev liggende hos KUM-UM-styregruppen, mens kernefinansiering fortsat kunne søges hos Statens Kunstråd/Kunstfond. Til gengæld foregik dialogen i panelet på chef-niveau mhp. at sikre maksimal beslutnings- og gennemslagskraft blandt medlemsorganisationerne. Som noget nyt skulle IKP via flerårige handlingsplaner koordinere aktørernes indsatser omkring særlige geografiske og tematiske fokusområder. De første to handlingsplaner fra henholdsvis 2011-13 og 2014-16 sætter alle sejl ind ift. *BRIKS*-lande og Mellemøsten, hvilket vidner om stor appetit på udforskning af nye markeder samt om den tætte kobling af kulturen til Danmarks eksportindsats og aktuelle udenrigspolitiske dagsordener. Der blev nedsat landegrupper for at indsamle viden om de nye geografier og arbejdsgrupper organiseret omkring tværgående tematiske fokusområder som ”bæredygtighed”, ”børne- og ungekultur” samt ”dialog, demokrati og deltagelse.” De ni *KIU*-principper sammenkøbes til fem IKP-principper, skønt metoden forbliver den samme (IKP, 2014-16: 8). På de særligt prioriterede destinationer spiller udetjenestens kultur- og pressemedarbejdere sammen med repræsentationscheferne igen en nøglerolle ift. at sikre lokalforankring, netværk og strategisk ramme. Erfaringer og resultater indhøstet fra disse første, ambitiøse IKP-indsatser fjernt fra Danmark er mangefacetterede og stærkt afhængige af den konkrete politiske og kulturelle kontekst. Her vil jeg nøjes med at notere, at både strategi, projektorganisering og metodiske værktøjer løbende er blevet finjusteret, i takt med at Kulturpanelet har gennemført hyppige devalueringer og effektmålinger af samarbejdet.

Skønt USA og Europa pænt måtte vente med at komme på IKPs verdenskort til *Handlingsplanen 2017-20*, kunne der i perioden for de første to handlingsplaner alligevel koordineres en håndfuld særligt prioriterede projekter i USA i krydsfeltet mellem kultur- og offentlighedsdiplomati. Restaurering af den dansk-designede *Trusteeship Council Chamber* – i daglig tale *Finn Juhl Salen* – i FN-bygningen i New York var blandt disse større enkeltstående projekter, som nød godt af både strategiske midler og tværministeriel koordination. Her gik KUM og UM på særlig invitation af Danmark fra FN sammen om at skaffe finansiering og designfaglig ekspertise til fremtidssikring af den gamle rådsal (Ifversen o.a., 2013), dels med restaurering af Finn Juhls ikoniske interiør fra 1950'erne, dels med nye sekretariatsstole og borde tegnet af den unge designerduo *Salto & Sigsgaard*, som vandt en designkonkurrence udskrevet til

lejligheden af Statens Kunstfond. *Realdania* bidrog med en større bevilling til genetablering af den ”demokratiske” gulvkonstruktion, og Udenrigsministeriet afsatte helt ekstraordinært 2 mio. kr. til markedsføring af projektet. Mens Danmarks Permanente FN Mission i New York koordinerede donationen til FN, forestod generalkonsulatet markedsføringsdelen på amerikansk jord, herunder *pitch* af journalistbesøg for den internationale designpresse, lancering af vinderne fra designkonkurrencen på *MoMA* under overværelse af H.M. Dronning Margrethe, i tilgift til koordinering af diverse publikationer og kulturprogrammer. I foråret 2013 kunne salen genåbnes under stor international mediebevågenhed med deltagelse af bl.a. H.K.H. Kronprinsessen, Udviklingsministeren og FNs generalsekretær, samt med designfaglige paneldebatter og live musik af den populære danske sangerinde Oh Land. Skræddersyede omvisninger og undervisningsprogrammer for amerikanske designskoler, brancheorganisationer og museer er fortsat helt frem til 2019, hvilket vidner om den store *spinoff* effekt af den oprindelige, danske investering. Således har generalkonsulatet indhøstet betydelige lokale netværk fra indsatsen, som senere er kommet andre danske kulturaktører til gode.

Også *The Nielsen Project* og *The Arctic Imagination Project* er eksempler på større kulturudvekslingsprojekter, som har kunnet gennemføres i løbet af det seneste årti med New York som omdrejningspunkt udenfor IKP-handlingsplanernes geografiske prioritering, men som alligevel har nydt godt af *KUM-UM Samarbejdsaftalens* tværgående koordinerings- og finansieringsmodel. Førstnævnte var en større satsning i anledning af Carl Nielsens 150 års fødselsdag, bygget op omkring *New York Philharmonics* pladeindspilninger af komponistens samlede orkesterværker under ledelse af den karismatiske chefdirigent Alan Gilbert og med Danmarks nationale pladeselskab *Dacapo Records* som primus motor; sidstnævnte var et højtprofileret bibliotekssamarbejde med afsæt i Danmarks interesser i Arktis i partnerskab mellem *LIVE at the New York Public Library*, Det Kongelige Biblioteks Internationale Forfatterscene samt en lang række biblioteker, fonde og aktører i Norden. Fælles for alle disse projekter er udetjenestens centrale rolle som medfacilitator af partnerskaberne, kombinationen af Public Diplomacy-midler og *KUM-UM seed funding*, sikring af dansk VIP-deltagelse, samt kommunikation af den overordnede fortælling. Med mit førstehåndskendskab vil jeg vove den påstand, at ingen af projekterne ville have opnået den store bevågenhed og gennemslagskraft, de hver især fik, uden rådgivning og strategisk forankring fra den lokale frontpost, som generalkonsulatets placering i det formaliserede kultursamarbejde kunne tilbyde. Desværre har ingen af disse flerårige projekter været underkastet ekstern evaluering, hvilket kunne have kastet lys over det præcise omfang af værdiskabelsen i den tværgående projektorganisering.

Med *IKP Handlingsplanen 2017-20* kom turen omsider til USA og de europæiske nærmarkeder. I en forandret og på mange måder tilspidset geopolitisk virkelighed lød især Udenrigsministeriets analyse, at Danmark – efter seks års eventyr på de nye vækstmarkeder – nu havde behov for at styrke samarbejdet og dialogen med sine ”gamle” allierede. Samtidig viste en bred høring blandt

dansk kulturlivs egne aktører, at der var fornyet appetit på at udbygge faglige netværk på netop disse destinationer, samt give et løft til dansk eksport i den kreative sektor på de største eksportmarkeder. For USA's vedkommende valgte man at fokusere på seks amerikanske storbyer – Chicago, Detroit, Houston, Seattle, Los Angeles og Austin – hvor udetjenestens reaktive kulturarbejde aldrig eller kun sjældent har haft en længerevarende tilstedeværelse, men hvor fremkomsten af nye vækstcentre inden for især arkitektur, design, musik, billedkunst, samt børne- og ungekultur leverede et særligt incitament. I tilgift til målsætningen om kultureksport blev indsatsen bundet sammen af en stærk værdifortælling omkring grøn og social bæredygtighed – igen på foranledning af kulturdiplomatiets analyse. Som noget nyt blev der lagt op til styrkelse af indsatsen gennem myndighedssamarbejder, ligesom kontakt til amerikanske fonde var et særligt prioriteret område. KUM-UM-styregruppen afsatte 3 mio. kr. i *seed funding*, hvortil der blev skaffet fonds- og partnerfinansiering på over 18 mio. kr. Resultatet blev 69 selvstændige kulturudvekslingsprojekter fordelt på 454 enkeltaktiviteter mellem danske og amerikanske aktører i de seks byer (Kulturministeriet, Bilag 1, 2021: 11). Som ved tidligere IKP-indsatser blev der gjort flittigt brug af researchrejser og besøgsprogrammer, mens kommunikationsindsatsen blev differentieret ift. byernes meget forskellige medielandskaber i erkendelse af, at USA er for stort et marked til en *one-size-fits-all*-tilgang. Af økonomiske årsager, men også grundet indsatsens meget spredte geografi, valgte man næsten udelukkende at satse på digitale og sociale medier. Som med *DaNY Arts* indgik udetjenestens repræsentationer i projektorganisering med Slots- og Kulturstyrelsen internationale kontor med henblik på at yde rådgivning og sikre vidensopsamling og sammenhængskraft i regi af den strategiske ramme. Fra Udenrigsministeriets side blev både eksport- og investeringsfremmekontorerne inddraget i en række konkrete projektpartnerskaber ift. områder som bæredygtig byudvikling og digital innovation. Samtidig søsatte Statens Kunstfonds projektstøtteudvalg for Arkitektur samt Kunsthåndværk og Design deres egne, parallelle og overlappende indsatser med betydelige synergier – og et markant løft på finansieringssiden – til følge.



Med IKP Handlingsplanen 2017-20 kom turen omsider til USA og de europæiske nærmarkeder. I en forandret og på mange måder tilspidset geopolitisk virkelighed lød især Udenrigsministeriets analyse, at Danmark – efter seks års eventyr på de nye vækstmarkeder – nu havde behov for at styrke samarbejdet og dialogen med sine "gamle" allierede.

Skønt det endnu er for tidligt at evaluere på de langsigtede effekter, står det allerede i dag klart, at der med *IKP USA-indsatsen 2017-20* er indsamlet omfattende, ny viden om de kunstfaglige miljøer i de seks udvalgte byer. Samtidig har de mange personlige og institutionelle kontakter både på aktør- og myndighedsniveau, bl.a. skabt gennem cirka 50 afholdte besøgsprogrammer, potentiale til at afføde mange nye samarbejder i de kommende år, hvorfor

der er afsat strategiske kulturmidler til opfølgning. Omvendt kan der næppe herske tvivl om, at den spredte geografi i dette tilfælde har udgjort en særlig udfordring – ikke mindst på kommunikationsfronten, hvor projekterne nok er blevet markedsført enkeltvis af de respektive lokalpartnere, men hvor IKP USA-indsatsen som sådan har været næsten usynlig for den bredere offentlighed i både USA og Danmark.

To årtier set i bakspejlet: model i balance – med plads til forbedringer

Det er en gammelkendt indsigt blandt kulturindsatsens aktører, at den præcise effekt af den internationale kulturudveksling er notorisk svær at måle på. Man kan naturligvis applikere diverse kvantitative måleværktøjer, hvilket også flittigt er blevet brugt gennem årene bl.a. efter forbillede fra det bredere offentlighedsdiplomati: Hvor mange afholdte researchrejser og besøgsprogrammer? Hvor mange deltagende aktører og afviklede aktiviteter? Hvor mange anmeldelser, højniveau-kontakter eller myndighedssamarbejder? Sådanne rent kvantitative opgørelser giver et udmærket billede af en given indsats samlede omfang, investering og aftryk, mens en egentlig kvalitativ evaluering eller omdømmeanalyse typisk kræver betydelige økonomiske og tidsmæssige ressourcer, som sjældent er til rådighed. EVA-instituttets eksterne evalueringen af *DaNY Arts*-indsatsen hører til blandt de sjældne undtagelser, og evalueringerne af det seneste årtis IKP-indsatser er da også overvejende blevet gennemført internt med aktørernes egne, forhåndenværende måleredskaber og estimater. På udetjenestens repræsentationer suppleres ofte med *testimonials* fra projektpartnere efter model fra Eksportrådet, ligesom embedsværkets dialog og opfølgning med deltagende kunstnere og kulturinstitutioner sikrer gode muligheder for løbende *feedback* og *ad hoc* effektmåling, f.eks. i forhold til mulighederne for opfølgning. Denne praksis er langt fra optimal, men desværre et grundvilkår indenfor et felt, hvor midler og årsværk i udgangspunktet er stærkt begrænsede.

➤➤ Det er en gammelkendt indsigt blandt kulturindsatsens aktører, at den præcise effekt af den internationale kulturudveksling er notorisk svær at måle på.

Som Danmarks kulturattaché i New York deltager jeg jævnligt i en række multilaterale fora med udenlandske kollegaer, bl.a. i regi af *Nordic Group*, *EUNIC NY Chapter* og *Public Diplomacy Coalition*, ligesom jeg inviteres til at tale ved konferencer på universiteter og hos non-profit organisationer. Reaktionen fra kollegaer og fagfæller, når jeg beretter om principper og projektorganisering bag de seneste års danske kulturudvekslingsindsatser, er ofte stor forundring iblandet slet skjult misundelse. Dette skyldes ikke mindst Kulturpanelets helhedsperspektiv og tværgående koordinering, men også det enestående samspil mellem kulturlivets egne logikker og de involverede ministeriers strategiske rammesætning. Skønt det er svært at finde valide analyser med sam-

menlignelige data, efterlader den daglige praksis og uformelle dialog blandt kollegaer på min udepost ofte indtryk af, at Danmark på kulturområdet er milevidt forud for mange af de lande, vi normalt sammenligner os med. Dette gælder f.eks. Norge og Tyskland, som stadig synes at foretrække mere traditionelle former for national kulturpræsentation, og hvor embedsværket ikke viger tilbage fra at indtage en direkte kuraterende rolle. Skønt Danmark er langt fra at investere lige så mange støttekroner eller diplomatiske årsværk som flere af vores europæiske nabolande, har vi ry for at bruge dem klogt, med bæredygtige partnerskaber og høj synlighed til følge. Her 14 år efter afslutningen af *DaNY Arts* modtager generalkonsulatet stadig henvendelser fra amerikanske institutioner, som ønsker at søge optagelse i programmet!

Opskriften på denne tilsyneladende frontposition skal efter min bedste overbevisning findes i projektmetoden, defineret ved høj grad af kunstnerisk frihed og fleksibilitet, i kombination med de statslige aktørers fælles retning og forpligtende optimering af faglige ressourcer i form af tværgående vidensdeling, fokusering og kommunikation. Sidstnævnte sikrer kulturlivets aktører relativ nem adgang til enkle værktøjer som *seed funding* og researchrejser, samt til kulturdiplomatiets løbende rådgivning, lokale ekspertise og langsigtede perspektiv. På denne måde indskrives de enkelte kunstneriske projekter i en større, meningsgivende sammenhæng – nogle gange i kraft af en fælles værdifortælling, som det var tilfældet med *Danish Design Project MoMA*, restaureringen af *Finn Juhl Salen* og *IKP USA*-indsatsen i de seks storbyer; andre gange blot i kraft af et fælles logo eller kritisk masse, hvad angår geografi og tidshorisont, som det var tilfældet med *DaNY Arts*.

I de vellykkede projekter indgår *Public Diplomacy*-indsatsens *top-down*-logik med sin klare, strategiske rammesætning i befordrende symbiose med kulturudvekslingens *bottom-up*-model, som har kunstens egenverdi, armlængdefinansiering og aktørsamarbejdet i centrum. I sidste ende er det kunstnernes egne fortællinger og udtryksformer, ikke statens, som tilføjer indsatserne den høje grad af legitimitet og bæredygtighed, mens staten omvendt investerer projektorganisering og vinder *goodwill* og *branding* værdi i kraft af den kreative sektors innovative løsninger, sanselige formgivning eller kritiske refleksion. I teorien kan det nemt ligne et minefelt af modsatrettede interesser, men i praksis foregår det i langt de fleste tilfælde ganske gnidningsfrit og med stor gensidig respekt og mærkbare gevinster til følge.

➤ I de vellykkede projekter indgår *Public Diplomacy*-indsatsens *top-down*-logik med sin klare, strategiske rammesætning i befordrende symbiose med kulturudvekslingens *bottom-up*-model, som har kunstens egenverdi, armlængde-finansiering og aktørsamarbejdet i centrum.

En vigtig ”sikkerhedsmekanisme,” som begrænser risikoen af kunstens instrumentalisering i statsmagtens tjeneste, skal findes i selve finansieringsmodel-

len: her går strategiske midler fra KUM-UM-styregruppen hånd i hånd med bevillinger fra armslængdeorganer som Statens Kunstfond eller fra udenlandske samarbejdspartnere. De enkelte projekter udvælges efter kriterier for høj kunstnerisk kvalitet, ligesom de hviler på reel efterspørgsel i modtagerlandet. Kunsterne og kulturinstitutionerne fastholder deres suveræne monopol på at skabe eller kuratere det kunstneriske indhold, mens embedsværk og myndigheder begrænser sig til at bistå med rådgivning, praktisk *know-how* og markedsføring. Samtidig åbnes mulighed for, at politiske og økonomiske perspektiver får lov til at befrugte kulturlivet i en højere sags tjeneste, som det f.eks. er tilfældet med de seneste års mange kunstprojekter i dialog med klimakrisen og FNs Verdensmål, eller i form af professionaliseringsgevinster og eksportpotentiale, som når danske designere og arkitektvirksomheder belyses i en kunstnerisk kontekst, som f.eks. på en biennale. Der eksisterer naturligvis mange parallelle former for værdiskabelse, men myten om den skabende kunstner i et ubesudlet vakuum uafhængigt af økonomiske og politiske kræfter har for længst måttet vige til fordel for en helhedsbetragtning, som også tager højde for kunstens produktionsbetingelser, markedsværdi og politiske potentiale som værdibærende markør eller kritiske moddiskurs. Således frisætter IKP-konstruktionen en merværdi, som transcenderer de individuelle projekter og muliggør større gennemslagskraft på den globale scene, end de fleste enkeltkunstnere turde drømme om.

➤ **Myten om den skabende kunstner i et ubesudlet vakuum uafhængigt af økonomiske og politiske kræfter har for længst måttet vige til fordel for en helhedsbetragtning, som også tager højde for kunstens produktionsbetingelser, markedsværdi og politiske potentiale som værdibærende markør eller kritiske moddiskurs.**

Helt overordnet kan man sige, at selve projektmetoden og den komplimentære finansieringsmodel med årene selv er blevet et centralt ”indhold” i kulturudvekslingen fra dansk side. Dette ses bl.a. i mange af projekterne under *IKP USA*-indsatsen, hvor det i højere grad er de kunstneriske processer og metodiske værktøjer, snarere end tematikker eller produkter i traditionel forstand, der er genstand for kultureksport, f.eks. forstået i forhold til parametre som borgerinddragelse, *co-creation* og social bæredygtighed. Kigger man på udetjenestens kulturrådgivning både i og uden for handlingsplanerne, er der de seneste år sket et markant skifte væk fra enkeltstående projekter til fordel for investering i langsigtede partnerskaber og netværksskabelse.

Samtidig er det en banal indsigt, at robust projektorganisering koster penge, særligt i form af årsværk og tilstedeværelsen af de rette faglige kompetencer. Mens vores skandinaviske og europæiske nabolande gør udstrakt brug af udsendte kulturattachéer, forlader den danske udenrigstjeneste anno 2021 sig næsten udelukkede på lokaltansatte årsværk. Dette giver store fordele fsva.

smidighed, lokal *know-how* og netværkspleje i modtagerlandene, men skaber samtidig behov for løbende efteruddannelse og kompetenceudvikling, så medarbejderne i felten ikke mister kontakt til eller viden om de hjemlige kulturscener. Det faste, årlige Kulturseminar, finansieret af KUM-UM-midler og arrangeret af Slots- og Kulturstyrelsen med det formål at samle IKP-indsatsens aktører til erfaringsudveksling, dialog og inspiration, opfylder en del af dette behov, men kan dårligt stå alene. Således kunne man med fordel se på muligheden af at styrke kommende internationale indsatser med mere målrettet investering i projektansættelser, f.eks. i form af en omrejsende IKP *Task Force* kombineret med mere systematisk vidensopsamling på hjemmefronten, evt. i samarbejde med én eller flere forskningsinstitutioner. Endelig kan øremærkede midler til hyppigere ekstern, kvalitativ evaluering og effektmåling af de større indsatser bidrage til at skærpe succeskriterierne, samt skabe større synlighed og mere langtidsholdbar læring af de opnåede resultater.

Når jeg taler med de mange aktører og embedsfolk, der er engageret i det internationale kulturarbejde, udtrykker langt størstedelen en oplevelse af, at der er tale om et fantastisk værdifuldt stykke arbejde, som har potentiale til at afsætte markante og varige aftryk samt generere en mangfoldighed af *spin-off* effekter – også i forhold til hårde, politiske parametre som vækst og beskæftigelse. Sidstnævnte kan for øjeblikket aflæses i ansættelsen af et stigende antal eksportrådgivere inden for netop den kreative sektor. Skulle man opgøre *branding*-gevinsten af Danmarks internationale kulturudveksling i kroner og øre, ville man næppe kunne drømme sig til markedsføringsbudgetter store nok til at købe sig til samme positive effekt ad kommercielle kanaler. Skønt der altid er plads til forbedringer, hvad angår praktisk udførelse og konkret prioritering, er det svært at se bort fra, at både formålsbeskrivelser, projektorganisering og kulturdiplomatiets operationelle værktøjskasse har fundet sin storform gennem de seneste to årtier. Den brede politiske konsensus og opbakning, som i det store og hele har bestået intakt siden *Regeringens Handlingsplan 2010*, kan heller ikke undervurderes.

➤➤ **Med udløbet af IKP Handlingsplanen 2017-20 og coronapandemiens midlertidige omdirigering af politisk fokus og ministerielle årsværk til administration af hjælpepakker på den nationale scene står Danmarks internationale kulturudveksling nu atter ved en skillevej.**

Med udløbet af *IKP Handlingsplanen 2017-20* og coronapandemiens midlertidige omdirigering af politisk fokus og ministerielle årsværk til administration af hjælpepakker på den nationale scene står Danmarks internationale kulturudveksling nu atter ved en skillevej. Man kan kun håbe på, at de seneste årtiers mangfoldige resultater og hårdt tilkæmpede erfaringer vil give anledning til fornyet interesse og langsigtede investering i det store potentiale, som Danmarks kulturdiplomati tilbyder.

Noter

- 1 Stor tak til stud. mag. Sofie Dalhoff Saabye for assistance med research og fremskaffelse af arkivmateriale.
- 2 Muhammed-krisen 2004 refererer efterdønningerne af mordet på den hollandske filminstruktør Theo van Gogh, hvor Mohammedkrisen 2006 refererer efterdønningerne på Jyllandspostens offentliggørelse af en række karikaturtegninger i 2005.

Litteratur

- Bødker, Kirsten (2006), "Kunst over Atlanten," *Børsen*, 31. oktober.
- Carter, David (2015), "Living with instrumentalism: the academic commitment to cultural diplomacy," *International Journal of Cultural Policy*, 21(4): 478-93.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2008), *Netværk, Knowhow og synlighed. Evaluering af DaNY Arts*, Danmarks Evalueringsinstitut.
- Generalkonsulatet New York (2004), *Danish Design at MoMA*, Udenrigsministeriet.
- Hansen, Lise Bach og Juliane Hartsø Lassen, red. (2018), *Arctic Imagination: New York, Nuuk, Oslo, Copenhagen, Stockholm*, København: Det Kongelige Bibliotek.
- Ifversen, Karsten R.S., Birgit Lyngbye Pedersen og Michael Sheridan (2013), *Finn Juhl at the UN – a living legacy*, Strandberg Publishing.
- Kulturministeriet (2000), *Aktstykke om oprettelse af Internationalt Kultursekretariat*, København: Kulturministeriet.
- Kulturministeriet (2010), *Regeringens strategi for styrket internationalisering af dansk kulturliv*, København: Kulturministeriet.
- Kulturministeriet (2011), *Kunststøtteudvalgets rapport om det statslige Kunststøttesystem*, København: Kulturministeriet.
- Kulturministeriet (2013), *Sammenhæng, synergi og samarbejde: Strategisk handlingsplan 2014-16, Det Internationale Kulturpanel*, København: Kulturministeriet.
- Kulturministeriet (2017), *Det Internationale Kulturpanel – Strategi for 2017-2020*, København: Kulturministeriet.
- Kunstyrelsen (2007), *Kultursamarbejde Berlin – Danmark. Berlinaut-projektbeskrivelse*, København: Kulturministeriet.
- Nisbett, Melissa (2013), "New perspectives on instrumentalism: an empirical study of cultural diplomacy," *International Journal of Cultural Policy*, 19(5): 557-75.
- Regeringen (2007), *Offensiv Global Markedsføring af Danmark. Oplæg til Handlingsplan*, København: Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Regeringen (2011), *Handlingsplan for offensiv global markedsføring af Danmark. Statusrapport 2011*, København: Erhvervs- og Vækstministeriet.
- Royal Danish Consulate General New York (2006), "Danish Artists Embrace New York, Backed by \$2 million in Funding for 42 Creative Collaborations with New York Artists," pressemeddelelse.
- Slots- og Kulturstyrelsen (2021), *Evalueringsnotat: Evaluering af Indsatsområderne af Det Internationale Kulturpanels Handlingsplan 2017-2020 & Bilag 1 – Økonomi og kvantitative data, IKP 2017-20*, Kulturministeriet: ikke offentligt tilgængeligt.
- Slots- og Kulturstyrelsen (2018), *IKP USA Projektgrundlag*, Kulturministeriet: ikke offentligt tilgængeligt.
- Slots- og kulturstyrelsen (jan. 2021), *Evalueringsnotat: evaluering af indsatsområderne i Det Internationale Kulturpanels handlingsplan 2017-20 samt Bilag 1 Økonomi og Kvantitative Data: Evaluering af IKP indsatsen 2017-20*, Kulturministeriet: ikke offentligt tilgængeligt.
- Statens Kunstråd (2004), *Rapport fra Kunstrådets udvalg vedr. det internationale kultursamarbejde*, også kendt som "KIU-rapporten," København: Kulturministeriet.
- Statens Kunstråd (2010), *Kunsten og Globaliseringen*, København: Kulturministeriet.
- The Ministry of Trade and Industry og The Ministry of Culture (2001), *Denmark's Creative Potential. Culture and Business Policy Report 2000*, København: Økonomi og Erhvervsministeriet og Kulturministeriet.

Samtaler fremmer forståelsen.

Dansk kulturdiplomati i Mellemøsten

Temanummer: Kulturdiplomati

Denne artikel diskuterer, hvad kulturdiplomati er – gennem eksempler fra fire års praksis i Egypten fra starten af 2011 til udgangen af 2014. Der opstår spændinger, når man bruger kultur som element i diplomatiet. Diplomati handler om varetagelse af statens interesser overfor andre stater. Det kræver troværdig stringens og entydighed. Kultur derimod rummer samfundets mangfoldighed af synspunkter, identiteter og udtryk. Hvis kultur skal indgå produktivt i den diplomatiske praksis, stiller det krav til diplomatiet om mod og dømmekraft til at give plads til de mangfoldige kulturelle synspunkter og udtryksformer.

Ellers vil den kulturelle indsats blive reduceret til utroværdig propaganda og vil derfor være uden virkning. Kulturdiplomatiets vigtigste formål er gensidig læring, som kan bidrage til positiv udvikling for alle parter i udvekslingen – men vil også være præget af en stor opmærksomhed overfor skjulte motiver bag indsatsen. Små lande som Danmark, der ikke har styrken til økonomisk og/eller militært pres, kan imødegå eventuelle mistanker om manipulation. Derfor er mulighederne for en åben udveksling af kultur større for os end for stormagterne.

Baggrunden for denne tekst er mit arbejde igennem fire år som direktør for Det Dansk Egyptiske Dialog Institut i Kairo (DEDI), en mellemstatslig dansk-egyptisk organisation med en paritetisk sammensat bestyrelse udpeget af de to udenrigsministre. Jeg startede den 15. januar 2011, 10 dage før demonstrationerne mod Egyptens præsident gennem 30 år, Hosni Mubarak, begyndte. Efter 18 dages demonstrationer gik præsidenten af den 11. februar om aftenen. I løbet af de følgende fire år havde Egypten fire statsoverhoveder og tre forfatninger – og en omfattende dialog nationalt såvel som i resten af verden om det arabiske forår, demokrati, udvikling, kulturudveksling og sikkerhed, som dialoginstituttet gik ind i efter bedste evne. Min baggrund for det var mit arbejde med folkeoplysning med særligt fokus på demokrati i den danske folkehøjskole, bl.a. som forstander for Borups Højskole fra 1989-2000 og i Det Internationale Akademi for Uddannelse og Demokrati fra 2001 – og min faglige baggrund som magister i Kultursociologi.

Begrebet kulturdiplomati indeholder pænt store spændinger. Diplomati er varetagelse af statens interesser overfor andre lande. Kultur er et mere komplekst begreb, som relaterer til dét, der forbinder et samfund, hvordan samfundet forstår sig selv og, de måder man lever sammen på i samfundet. Samtidig er kultur mangfoldigt og modsætningsfyldt – i ethvert samfund er der mange forskellige strømninger og opfattelser af, hvad der er godt. Den diplomatiske interessevaretagelse bør i sit udgangspunkt være sammenhængende og troværdig. Stater har økonomiske, sikkerhedspolitiske, geopolitiske interesser – som kan afvejes i den diplomatiske interaktion mellem staterne. Men når kultur kommer ind i ligningen, så handler det om at fremme statens interesser

JAKOB ERLE

Direktør,
Internationalt Akademi for
Uddannelse og Demokrati,
je@iaed.info

gennem den tiltrækning og sympati, der er for det samfund, som staten repræsenterer. Hvis denne virkelighed redigeres for meget, hvis mangfoldigheden i den kulturelle sfære skjules, så forsvinder troværdigheden – og så er indsatsen omsonst. Det stiller store krav til det diplomatiske apparats modenhed og dømmekraft at give plads til mangfoldighed og volatilitet i kulturdiplomati. Der er således en iboende konflikt i begrebet.

➤➤ **Når kultur kommer ind i ligningen, så handler det om at fremme statens interesser gennem den tiltrækning og sympati, der er for det samfund, som staten repræsenterer. Hvis denne virkelighed redigeres for meget, hvis mangfoldigheden i den kulturelle sfære skjules, så forsvinder troværdigheden – og så er indsatsen omsonst.**

Mangfoldighed en betingelse i kulturdiplomati

I det følgende vil jeg komme med en række eksempler fra de fire år i DEDI – med den bemærkning, at DEDI ikke er en kulturdiplomati-institution, men udtrykkeligt har dialog som sit formål. Men i kraft af sin status som mellemstatslig viste det sig, at dilemmaerne og konflikterne er fuldtud til stede. Til gengæld giver den mellemstatslige status mange fordele, ikke mindst at organisationen ikke i samme grad som andre er under mistanke for at være udenlandsk indblanding i egyptiske anliggender.

Allerede 19. januar 2011, fire dage efter min ankomst, viste spændingerne sig. Jeg var inviteret til møde med min bestyrelsesformand i det egyptiske Udenrigsministeriums imponerende bygning. En del af samtalen handlede om procedurer for, hvordan de egyptiske myndigheder fik overblik over DEDI's aktiviteter – så det kunne sikres, at de kunne godkendes. Hen imod slutningen af samtalen fik jeg at vide, at jeg skulle huske, at det ikke var en NGO, jeg var blevet direktør for, men en mellemstatslig organisation. Derfor skulle jeg sikre, at alt, hvad der foregik, skulle modsvare de to udenrigsministeriers agendaer. Det udløste et svar fra min side – som var, at DEDI jo var et dialoginstitut, og at opgaven var at skabe rammerne for dialog mellem forskellige synspunkter i Danmark og Egypten – og at uden plads til en mangfoldighed af synspunkter ville vi snart være lukket. Derfor var det ikke tilstrækkeligt kun at udtrykke det officielle danske henholdsvis egyptiske synspunkt. Mit synspunkt blev anerkendt – med den bemærkning, at det jo ikke gav mening at provokere blot for provokationens synspunkt. Det illustrerer den permanente spænding mellem diplomati og kultur. Kulturudveksling kan kun foregå gennem undersøgelse af ofte modstridende holdninger og praksisser, og det kan naturligvis være generende for diplomati og udenrigstjenesternes behov for at være konsistente og troværdige.

Dialogen om "de danske tegninger"


Hvis min læser formoder, at dette ikke er et problem i den mere åbne danske kultur, må jeg desværre skuffe. Et eksempel. I sensommeren 2013 afholdtes Cairo International Bookfair, Mellemøstens største bogmesse. DEDI havde fået en centralt placeret stand, hvor den egyptiske litteraturprofessor Abdul Tawwab Yusuf om fredagen talte om og signerede sin oversættelse af H.C. Andersens eventyr til arabisk, med lange køer af forældre og børn. Vi fik ovenikøbet stor omtale i de egyptiske medier – og gik hjem og var sikre på, at vi havde gjort noget godt. Næste morgen fik jeg så en opringning fra den danske ambassadør, som ville vide, hvad jeg havde foretaget mig i planlægningen af arrangementet med eventyrene. Sagen var, at en egyptisk tabloidavis havde spurgt en af mine egyptiske kolleger, om det med H.C. Andersen var danskerne måde at sige undskyld for tegningerne på. Han havde svaret godt – at der ikke var nogen som helst sammenhæng af den art. Men avisen bragte alligevel en historie om, at det måske var danskernes måde at sige undskyld på. Det var et så stort problem, at det blev et punkt på det næste bestyrelsesmøde, hvor jeg skulle redegøre for, hvilken risikovurdering jeg havde foretaget inden arrangementet. Problemet var, at der var en risiko for, at en af de danske tabloidaviser på baggrund af den egyptiske tabloidavis kunne komme med en historie om, at nu sagde det danske diplomati undskyld for Jyllandspostens tegninger – og det blev anset for at være et stort problem.

Formålet med kulturdiplomati er at give et positivt billede af ens eget land – men også at skabe forståelse for forhold, der opleves som kontroversielle eller direkte forkerte i ens eget land. Her var tegningerne et opmærksomhedspunkt for mig. Jeg havde forberedt mig, bl.a. ved at have billeder af alle de 12 tegninger fra Jyllandsposten på min computer. Tegningerne bliver opfattet meget forskelligt, i Danmark hedder de ofte Muhammedtegningerne, i Egypten kaldes de for de danske tegninger. Men de fleste af de mennesker, der har meninger om dem, har aldrig set dem. Det er ellers interessant. Hvis man ser på de faktiske tegninger, er flere af dem mere kritiske overfor Jyllandsposten end overfor Muhammed. Men mit beredskab blev stort set ikke brugt, i den første lange periode blev de ikke nævnt. Jeg formodede, at det var, fordi de var fortrængt af den store kamp om transformation af det egyptiske samfund, som begyndte 25. januar 2011, og af tidens gang. Men jeg fandt ud af, at jeg tog fejl. Sent i 2012 var jeg på besøg hos en NGO, som tog sig af mennesker med langtidsskader efter demonstrationerne i januar-februar 2011. Det var folk med øjenskader, hundreder af skudsår fra hagl på kroppen, skader efter gummikugler. De havde demonstreret mod Mubarak og for demokrati – og nu var de invaliderede og uden hjælp. NGO'en indsamlede penge til behandling og hjælp til overlevelse, den varetog behandling på stedet og fungerede som opholdssted for disse personer. Efter en præsentation fik jeg mulighed for en længere dialog med en større gruppe, og på et tidspunkt spurgte en af deltagerne kritisk til de danske tegninger – "hvorfors er det nødvendigt for danskerne at fornærme muslimer?" Jeg fortalte om baggrunden for, at tegningerne blev offentliggjort, om holdningerne til ytringsfrihed – og om de meget

forskellige holdninger, der er til det i Danmark. Samtalen fortsatte, først om de danske tegninger og ytringsfrihed, senere om alt muligt andet. I pausen efter kom en af de andre deltagere hen til mig og undskyldte for, at hans kollega havde spurgt til tegningerne. Jeg sagde – som sandt var – at det ikke var noget problem for mig. Men han fastholdt, at man ikke burde tale om de danske tegninger, når der var danskere til stede. “Det er et ømt punkt, og det er ikke godt at fokusere på vores indbyrdes konflikter.”

Interkulturel dialog i en politisk kontekst

Kulturdiplomati, eller den interkulturelle dialog, foregår ikke i et forudsætningsløst tomrum, hvor man kan fortælle om, hvor godt der i Danmark. Samtalen starter med det, som man ved eller forestiller sig på begge sider. I Egypten bevidstheden om den storslåede faraoniske fortid og ikke mindst bevidstheden om den europæiske kontrol fra 1879, kampen for egyptisk demokrati i 1920'erne, og processen med de frie officerer fra 1952 til 1956, der fører til et engelsk/fransk/israelsk angreb på Egypten. Og samtidig vidt forskellige forståelser såvel i Danmark som i Egypten. Forudsætningen for en fornuftig samtale er at lytte godt efter og prøve at forstå hovedfortællingen fra den anden side, men også at kende den mangfoldighed der er til stede i ethvert samfund. Men det gælder også den anden vej. Dem, vi har dialog med, ved udmærket, at der er en mangfoldighed, af synspunkter og holdninger i det danske samfund, og hvis man ikke kan eller vil præsentere det, mister man troværdighed.

 **Dem, vi har dialog med, ved udmærket, at der er en mangfoldighed af synspunkter og holdninger i det danske samfund, og hvis man ikke kan eller vil præsentere det, mister man troværdighed.**

I april 2011, hvor forberedelserne til kampagnen op til parlamentsvalget senere på året var i fuld gang, var DEDI gået ind for fulde sejl med at hjælpe partierne. Egypten havde etablerede partier og politiske kræfter som f.eks. det liberale Wafd, som oprindeligt var hovedkraften i kampen for uafhængighed af englænderne i 1920'erne – og som var tæt forbundet med den demokratiske forfatning fra 1923. På den islamistiske side var hovedkraften det muslimske broderskab, som blev stiftet i 1928 – og som havde levet i delvis illegalitet. Og så var der en stor gruppe helt nye partier, som etablerede sig med baggrund i den folkelige opstand, med vidt forskellige retninger fra fundamentalistiske salafister til forskellige liberale partier og socialister af flere afskygninger. En af hovedindsatserne fra DEDI var en serie repræsentative opinionsundersøgelser, som blev udarbejdet i samarbejde med den halvstatslige tænketank AC-PSS (Ahram Centre for Political and Strategic Studies) med brug af udtræk af befolkningen fra CAPMAS, Egyptens sidestykke til Danmarks Statistik. Det gav partierne mulighed for at forstå vælgerne præferencer – opdelt på geografi, alder, køn, erhverv mm. Det blev et meget værdsat redskab for partierne.

I modsætning til NDI og IRI med udgangspunkt i USA, som også arbejdede med opinionsundersøgelser, og som viderebragte deres resultater til hvert parti ét ad gangen, valgte vi altid at give fælles orienteringer, hvor vi inviterede alle partier. Den begrundelse, vi gav for det, var, at partierne naturligvis var konkurrenter om stemmer og magt, hvilket er et nulsumsspil, men at de også var kolleger og partnere. De havde samme formål, et godt og stærkt Egypten, og de ville muligvis skulle indgå i alliancer med hinanden. Det viste sig at være fornuftigt – i efteråret 2011 blev NDI og IRI lukket ned og anklaget for at være udenlandsk intervention i interne anliggender i Egypten. DEDIs aktiviteter fortsatte uhindret – og en vigtig årsag har været, at alle kunne se, at der var lige adgang til resultaterne af arbejdet for dem, der var interesserede. Det var det muslimske broderskab ikke i starten, de mente (måske med rette), at de selv havde adgang til den nødvendige information. Politiske opinionsundersøgelser havde ikke været lovlige i Egypten tidligere (og nu er de blevet forbudt igen), men der havde været private undersøgelser gennemført af styret, og de muslimske brødre havde deres egne ulovlige undersøgelser. Men efterhånden kom også det muslimske broderskab med, måske mest for at vide, hvad der foregik.

En af de andre aktiviteter i samarbejdet med partierne var en serie arrangementer om brug af medier i forbindelse med valgkampe med danske og hollandske praktikere og eksperter – også her med alle partier inviteret. Ved starten af det første arrangement i forsommeren 2011 var jeg ved at byde velkommen – og blev afbrudt af en af deltagerne: “Inden vi går i gang, vil jeg gerne have en forklaring på, hvorfor den danske stat og danske skatteydere betaler for dette arrangement!” Det var helt tydeligt en henvisning til risikoen for udenlandsk indblanding i udviklingen i Egypten, med den århundreder gamle historie om interventioner, siden Napoleon Bonapartes erobring af Egypten i 1798 som starten på især fransk og britisk indblanding som back story. Jeg blev taget lidt på sengen, men svarede nogenlunde på følgende måde: “Jeg kan ikke give det fuldstændige svar på hvorfor, men her er mine tanker om, hvorfor Danmark finansierer dette. Danmark er et lille land i det nordvestlige Europa. Vi er et af verdens rigeste lande pr. indbygger, og det er vi i kraft af handel og produktion af avancerede produkter med højt vidensindhold. Vi har ikke råstoffer i noget særligt omfang – og heller ikke nævneværdig militær magt. Vi har en meget stor import og eksport og en af de mest åbne økonomier i verden. Derfor er det afgørende for os, at vi kan indgå i økonomisk udveksling baseret på stærke regler og uden korrupsion og lignende. Baseret på det vil det være rigtig godt for Danmark, hvis Egypten bliver mere demokratisk, med en transparent økonomi – og det kan kun ske, hvis det egyptiske samfund fungerer for egypterne.” Det blev åbenbart godt taget – og vi afholdt et vellykket seminar med omkring 50 tilfredse deltagere fra de forskellige partier.

Uanset hvilken aktivitet man udfører, hvad enten man kalder det kulturdiplomati, dialog eller noget helt tredje, vil dem vi henvender os til være optaget af at forstå vores motiver og interesser. Hvad er det, de bruger deres kostbare tid til – og er det noget, de får fordel af, eller noget, hvor gevinsten alene ligger

hos afsenderen. I det sidste tilfælde kommer afsenderens indsats ikke til at vare længe.

Promovering af den danske samfundsmodel gennem kulturdiplomati

I forbindelse med debatterne om Egyptens fremtid opstod der en naturlig interesse for det danske velfærdssamfunds forskellige institutioner, sundhedsvæsen, socialforsorg, uddannelse mm. Vi indledte et samarbejde med den uafhængige tænketank Arab Forum for Alternatives, som identificerede unge forskere, som blev udvalgt, så de tilsammen gav en faglig og politisk mangfoldighed. DEDI identificerede danske og tyske samarbejdspartnere, som denne delegation besøgte og interviewede om, hvordan de danske og tyske institutioner var indrettede, og hvad fordele og ulemper var. Deres opgave var så at tænke over, hvad der ville give mening i den egyptiske kontekst – og hvordan en egyptisk indsats kunne være. Planen var, at det skulle være en del af et udviklingsarbejde, som kunne præsenteres for det egyptiske parlament. Det kom der en række meget interessante artikler ud af med forslag til reformering og udvikling af de egyptiske institutioner.

Der er sympati for den nordiske samfundsmodel i mange dele af det egyptiske samfund, men begrænset viden om, hvordan det konkret fungerer. Derfor var det nyttigt at gøre det konkret – og endnu mere at gennemtænke, hvilke dele der kunne give mening i en egyptisk kontekst.

På et tidspunkt i det tidlige forår 2013 – mens Mohammad Morsi endnu var præsident – diskuterede man en ny mere restriktiv NGO-lov i Egypten. Styret ønskede en lov, som gjorde, at staten fik mere kontrol med NGO'erne, ikke mindst dem som var udenlandsk finansieret. Og man ville også have fuld statslig kontrol med bevillinger fra udlandet til organisationer i Egypten. Der blev afholdt en del møder mellem alle mulige typer egyptiske civilsamfundsorganisationer – fra sekulære menneskeretsorganisationer til islamiske velgørende fonde. Jeg blev inviteret til et af disse møder og lyttede interesseret. På et tidspunkt blev jeg spurgt, hvad jeg tænkte om forslaget til NGO-lov. Jeg måtte svare, at det kunne jeg som direktør for en dansk-egyptisk mellemstatslig organisation ikke have en mening om. Til gengæld kunne jeg til oplysning fortælle om, hvordan det var i Danmark. Der er ikke nogen NGO-lov – udover Grundloven, som sikrer princippet om foreningsfrihed. Derudover gælder de regler, der gælder alle andre organisationer, om at man holder lovene, sørger for at eventuelle medarbejdere betaler skat osv. Efter en kort stilhed spurgte en af de andre deltagere om, hvad der skete, hvis udenlandske organisationer betalte til organisationer i det danske civilsamfund, om det var lovligt. Da jeg ikke vidste det, lovede jeg at undersøge og svare senere. Jeg blev hjulpet af internet og google, hvor jeg fandt en sag fra Århus, hvor en forening, der ville oprette en moske, havde fået midler fra organisationer i den arabiske verden. Dansk Folkeparti var utilfredse med denne udenlandske indblanding i Danmark og havde rejst det i Folketinget, men var blevet afvist af samtlige andre

partier. Det kunne jeg så fortælle tilbage til den egyptiske civilsamfundsfor-samling. Man skal regne med, at ens fortælling bliver trykprøvet, og de prin-cipper, man ønsker, at de andre skal holde, må svare til dem, der findes i ens eget samfund. Ellers er det ikke troværdigt.

Kulturdiplomati handler ikke om selvbekræftelse

Den 27. februar 2012 var jeg inviteret af formanden for Trykkefrihedsselska-bet Lars Hedegaard til at diskutere “status for det arabiske forår” – sammen med Pernille Bramming og Kasper Støvring. Det var efter det egyptiske par-lamentsvalg, hvor Friheds- og Retfærdighedspartiet, det muslimske broder-skabs parti, var blevet klart størst, og hvor de sammen med de salafistiske par-tier havde et endog meget klart flertal i parlamentets underhus. Forsamlingen i Trykkefrihedsselskabet var stærkt bekymrede for den “islamiske vinter”, som de forudså komme, med Egypten som en ny islamisk pol, parallelt med Iran ef-ter 1979. Kasper Støvring betonedede, at det ikke gav mening, at vi i den vestlige verden prøvede at støtte indførelsen af demokrati i den arabiske verden, fordi de kulturelle forskelle er så store, at det ikke kan lade sig gøre. Nederlaget for Mubarak, mente Støvring ikke, var i Vestens interesse – han mente, at vi burde foretrække tilregnelige diktatorer frem for islamisk demokrati. Og så brugte han en del tid på at referere en undersøgelse som PEW-research havde lavet, som bl.a. kunne fortælle, at et stort flertal af egypterne mener, at kvinder, som er deres mand utro, bør stenes, som argument imod det fornuftige i at have demokrati i Egypten. I pausen kom en ung studerende hen til mig og spurgte, hvordan det kunne være, at jeg ikke var imod steningerne i Egypten. Da jeg spurgte ham, hvor mange han mente, der var, sagde han omkring 10.000 om året, jeg fulgte op med at spørge, hvor han havde det fra, og svaret var, at det var hans fornemmelse. Han spurgte så, hvor mange jeg troede, det var. Ingen var mit svar – jeg havde aldrig hørt om nogen tilfælde og var overbevist om, at det ville komme frem, hvis det faktisk fandt sted. Det er afgørende at forholde sig til fakta, til deres kontekst og til den mangfoldighed, der er til stede, når man bedriver kulturdiplomati, eller hvad man ellers vil kalde det. Jeg betvivler ikke, at PEW har gennemført en undersøgelse, som har en systematisk meto-dik – og at der er mennesker, der har svaret, som PEW skriver. Men vi kender ikke måden, der er spurgt på – og heller ikke sammenhængen (eller mang-lende samme) mellem svarene og handlingerne. Såvel i forhold til det sam-fund, vi møder, som i forhold til vort eget er vi altid nødt til at være grundige og konkrete og villige til at lytte til andres måske provokerende synspunkter, ellers ender vi i en selvbekræftelse, som underminerer den troværdighed, der er afgørende for en positiv udveksling.



Det er afgørende at forholde sig til fakta, til deres kontekst og til den mangfoldighed, der er til stede, når man bedriver kulturdiplomati

17.-18. marts 2012 arrangerede DEDI en konference om feminisme og islam sammen med den egyptiske organisation Women and Memory Forum og danske KVINFO. En lang række forskere fra hele verden kom med forskellige perspektiver på kvinders stilling i Islam – og mulighederne for en islamisk feminisme. Det var bestemt kontroversielt for nogen – bl.a. for de muslimske søstre – det muslimske broderskabs kvindeorganisation. Der blev diskuteret alt muligt – en af de kvindelige forskere havde f.eks. det standpunkt, at kravet om tildækning af håret med slør eller andet var en misforståelse. Den måde tildækningskravet skal forstås på mente hun, var et oprindeligt krav om tildækning af brysterne – og forestillingen om tildækning af hår var en senere fejlagtig tolkning. Det udløste en del diskussion mellem de forskellige eksperter. Om formiddagen på anden dag før den store afsluttende debat om eftermiddagen dukkede flere og flere yngre velklædte mænd op blandt publikum og begyndte at stille spørgsmål om, hvorfor kvinder udtalte sig – nogen af dem krævede, at rigtige eksperter skulle tale i stedet, og det kunne kun være mænd. Stemningen blev mere og mere anspændt, og jeg var ret nervøs for, hvordan det skulle ende. Efter frokost startede den afsluttende debat, og midt i indledningen gik døren op, og to mænd kom ind. Den ene var Saad Eddin Ibrahim, som støttede sig til sin stok. Han var professor i sociologi på AUC, det amerikanske universitet i Kairo, og er kendt som en af de mest fremtrædende repræsentanter for civilsamfundet i Egypten. Han havde arbejdet for menneskerettigheder i mange år, og i år 2000 blev han idømt syv års fængsel for at bagtale Egypten i udlandet, bl.a. fordi han havde modtaget støtte fra EU til monitorering af valget i 2000. Den anden kendte jeg ikke, en stor mand med langt skæg, i hvid dragt og hækket hovedbeklædning, som pegede i retning af en traditionel islamist. Ordstyreren bød dem velkommen og spurgte straks, om professoren havde lyst til at sige noget til forsamlingen. Saad Eddin fik mikrofonen, og efter nogle få bemærkninger sagde han, at det var mere interessant at høre, hvad hans "prison buddy" havde at sige. Mikrofonen gik over til den hvidklædte mand, som startede med at introducere sig selv som en, der havde kæmpet i Libanon, Tjetjenien og Afghanistan, og som kendte Osama bin Laden derfra. Hjemkommet til Egypten var han blevet fængslet og havde tilbragt nogle år sammen med professoren der. Jeg blev mere og mere nervøs. Han talte videre om vigtigheden af samarbejde mellem kønnene og understøttede vores dagsorden om en åben diskussion af kvinders rettigheder – og initiativet som helhed. Efter hans indlæg fortsatte debatten som planlagt – og de unge mænd forstummede fuldstændigt, til den dag i dag ved vi ikke hvem de var. Barbra Ibrahim, som er en fremtrædende amerikanskfødt sociolog og grundlægger af Gerhart Center for Philanthropy ved AUC, var med på konferencen og havde åbenbart ringet til sin mand Saad Eddin og spurgt, om han ikke kunne hjælpe. Han havde brugt sine år i fængslet på at diskutere menneskerettigheder og samfundsændringer med sine medfanger, hvoraf en del var fængslede jihadistere – og havde tydeligvis lykkedes med at overbevise om, at fredelige og inkluderende forandringsprocesser var vejen frem. Vi fik hjælp fra en fuldstændig uventet side, og jeg er ikke sikker på, at jeg havde haft modet til at tage imod den, hvis jeg var blevet spurgt på forhånd. Men

det fortæller mig, at hvis vi vil have kulturel forandring – hvad der jo må være kulturdiplomatiets egentlige formål – så er der meget at vinde ved at lytte til de forskellige stemmer, der er til stede.

Allerede fra marts 2011 arrangerede vi en del besøg af danske politikere fra alle partier, som mødtes med repræsentanter for hele det brede spektrum af egyptiske partier og bevægelser – for at forstå deres synspunkter og behov og for at udtrykke støtte til demokratiseringen. I marts 2011 havde vi besøg af Emilie Turunen fra EU-Parlamentet og Villy Søvndal, som var ved at positionere sit parti til at gå i regering i Danmark senere på året. Vi arrangerede besøg på Tahrir-pladsen, så der kunne komme fine fotos hjem til medierne, men også diskussioner med egyptiske aktører. Vi arrangerede møder med den fremtrædende og meget indsigtsfulde menneskeretsforkæmper, Hossam Bahgat, og med repræsentanter for de politiske bevægelser bag demonstrationerne mod Mubarak. Her opstod der nogen diskussion, hvor Søvndals rådgivere var optaget af, at der ikke skulle være møder mellem Søvndal og repræsentanter for politisk islamisme. Det kunne se dårligt ud i de danske medier. Det er måske naturligt i forhold til professionel politiske kommunikation, men den form for koreograferet virkelighed er i bedste fald ligegyldig i forhold til en kulturdiplomatisk indsats.

Midt i februar 2011 lykkedes det DEDI at skabe et samarbejde mellem Al Masry Al Youm (Egypten I Dag), Egyptens største avis og Jyllandsposten. AMAY, som var uafhængig og liberalt orienteret, havde i de foregående år været en kritisk stemme i det egyptiske mediebillede. De havde bl.a. ugentligt bragt en klumme af den berømte forfatter, Alaa al Aswany, som skrev om udfordringer i Egypten – og som hver uge sluttede med: “Demokrati er svaret”. I forbindelse med opstanden mod Mubarak og ugerne efter, bragte de et væld af indlæg fra alle politiske strømninger i Egypten. Liberale stemmer, socialister, islamister, salafister, tilhængere af det gamle styre, tilhængere af militæret. Der var ikke den stemme i den intense og mangfoldige diskussion om landets fremtid, som ikke var repræsenteret. Vi fik den ide, at det kunne nuancere den danske forståelse af Egypten, hvis denne diskussion blev tilgængelig i Danmark. Vi kontaktede Jyllandspostens chefredaktør, som umiddelbart fandt dette interessant. DEDI udvalgte et repræsentativt udvalg af de mest interessante artikler og fik dem oversat. De blev bragt i en daglig helside i Jyllandsposten – med Al Masry al Youms forsidelogo på toppen af siden. Det var godt for alle parter. Den danske offentlighed fik adgang til en nuanceret kilde til viden om, hvad der var på spil i en historisk proces i et land med betydning for Danmark (tænk blot på Suez-kanalen og Mærsk). Egypten blev repræsenteret på en nuanceret måde. De involverede i Egypten oplevede seriøs interesse, ovenikøbet fra Jyllandsposten, som mest var kendt for de danske tegninger.

Nogle uger tidligere, omkring 1. februar, mens alting var på vippen, ringede min egyptiske bestyrelsesformand til mig fra Udenrigsministeriet. Han var forurologet over demonstrationerne, naturligvis, men ikke mindst over dækningen i den danske og vestlige presse. Han mente, at det absolut ikke kunne

være i dansk og vestlig interesse ikke at støtte præsident Mubarak – som værn mod kaos og islamisme. Han bad derfor om hjælp til introduktion til den danske presse, så han kunne videregive sine synspunkter til den danske offentlighed. Vi sørgede for de relevante kontakter – og han blev interviewet bl.a. i Berlingske Tidende. Samtidig medvirkede jeg på næsten daglig basis med mine vurderinger af udviklingen i forskellige danske medier – og bidrog til forskellige kontakter mellem medier og kilder.

Kulturdiplomati må ikke være propaganda

Hvis kulturdiplomati skal gøre nytte, må der gives plads til en mangfoldighed af synspunkter, bredden af den samfundsmæssige virkelighed må reflekteres – ellers er det ikke troværdigt, og hvis det ikke er troværdigt, er det i bedste fald uvirksomt. Samtidig er det afgørende at forstå, at man taler ind i en lige så mangfoldig virkelighed hos modtagerne, så dét, der formidles, bliver aflæst kritisk og ofte på meget forskellige måder. Det stiller krav om åbenhed og fleksibilitet – og om en ægte interesse og nysgerrighed for det samfund, man opererer i.

➤➤ **Det, at man kommer fra lille Danmark, som ikke er en stor geopolitisk og økonomisk aktør, giver muligheden for at optræde, uden at der er mistanke om alle mulige andre motiver end den frie udveksling af viden, erfaringer og synspunkter. Samtidig er der den umiddelbare sympati for den nordiske samfundsmodel med relativt stor lighed og omsorg for den enkelte. Derfor har en dansk indsats særlige muligheder, der kan aktiveres.**

Der er mange andre og ofte større aktører på feltet. I Egypten var der f.eks. British Council, Goethe Institut, Institut français og de amerikanske Freedom House, NDI, IRI. Her skal man være opmærksom på, at det, at man kommer fra lille Danmark, som ikke er en stor geopolitisk og økonomisk aktør, giver muligheden for at optræde, uden at der er mistanke om alle mulige andre motiver end den frie udveksling af viden, erfaringer og synspunkter. Samtidig er der den umiddelbare sympati for den nordiske samfundsmodel med relativt stor lighed og omsorg for den enkelte. Derfor har en dansk indsats særlige muligheder, der kan aktiveres.

Det, som kan lægge gift for en frugtbar indsats, er det koreograferede, forud bestemte indhold, som ikke rummer ægte interesse for den anden side. Hvis samtalen begrænses for meget af, hvad staten ønsker at fortælle – og ikke ønsker at fortælle – falder troværdigheden, fordi modtagerne som regel er i stand til at afkode det koreograferede budskab som det, det er, propaganda. Det samme gælder, hvis formålet med udvekslingen er at se godt ud derhjemme. Samtidig gælder det, at envejskommunikation keder, især modtageren. Så hvis

man vil noget med sin kulturdiplomatiindsats, skal den gå begge veje, så der, hvor Danmark optræder med sine budskaber om det fantastiske samfund, vi er, der må vi også interessere os for at lytte og bringe virkeligheden fra værtslandet tilbage til Danmark, til oplysning og nytte for danskerne.

En verden af grænseoverskridende ideer

Temanummer: Kulturdiplomati

Denne artikel udforsker sammenhængen mellem kunst, kultur, politik og demokratiudvikling. Med udgangspunkt i en serie af kulturbegivenheder med internationale hovednavne afholdt på Det Kgl. Bibliotek bringes en hel række statements i spil, der alle kommenterer på en af vor tids største udfordringer, nemlig klimakrisen. De mange internationale profiler, som alle har optrådt på International Forfatterscene på Det Kgl. Bibliotek, strækker sig lige fra præsident Macron, antropologen Bruno Latour og den amerikanske pop-artist performer Laurie Anderson m.fl. Og de kredser alle om det samme problem: nemlig spørgsmålet om hvorfor de politiske systemer ikke reagerer meget mere drastisk på den lurende klimakatastrofe. Tesen i artiklen er, at politik, kultur og klima er mere forbundne, end man tror. Og det politiske liv og kulturlivet

har mere brug for hinanden, end vi normalt regner med! Demokratiet skaber rammerne for politik og kulturlivet, og den fri debat sætter demokratiet i proces. Derfor kan de store kulturarvsformidlende institutioner gøre en forskel. For her er den fri debat og uafhængige tænkning helt central, og den skal også være urørlig. Her sættes scenen for nye ideer, ny udforskning, nye visioner og kritik af det bestående. Den internationale debat har vi brug for, for alle de største samfundsmæssige udfordringer, vi kæmper med i dag, er fælles. Konklusionen er derfor, at kulturens producenter er de kulturelle strømningers diplomater. Vi i kulturektoren må påtage os et diplomatisk ansvar for at få formidlet ideer og strømninger fra en kultur til en anden.

Jeg står i Dronningesalen i Den Sorte Diamant over for et publikum på 500 studerende, som venter på dagens hovednavn. Han er forsinket. Ud over de mange hundrede unge mennesker, som omstændighederne taget betragtning er meget rolige, er der en del af publikum, som slet ikke er tålmodige. De stresser mig lidt. Det er nemlig EU-kommissærer, danske ministre og folk, der ikke er vant til at vente. Det sænker ikke mit stressniveau, at der rundt i landet også sidder masser af publikum og venter. På 26 folkebiblioteker er folk mødt op for at opleve vores arrangement på live-streaming. Jeg har 50 pressefolk stående i to små pools i hver side af koncertsalen. Og som om det ikke var nok. Både et dansk og et fransk tv-hold, som skal sende direkte til nationalt tv i Danmark og Frankrig. Alle i salen har allerede ventet i halvanden time! – nogle af dem i to timer! Ingen må forlade salen på grund af sikkerhedsforanstaltninger. Og hvem venter vi så på? Den franske præsident Emmanuel Macron! Og hvorfor kommer han ikke? Fordi hans klimaminister, Nicolas Hulot, samme morgen har forladt sin ministerpost i protest mod den manglende indsats for at kæmpe for klimaet og forsvare biodiversiteten i den regering, han selv er en del af. For en ung præsident, som er blevet valgt på at gøre klima til én af sine mærkesager, kræver dette hans opmærksomhed, så han er stadig ikke lettet med flyet fra Paris. Vi andre forstår, vi må vente. Så jeg forsøger så at holde folk hen, imens jeg tænker som en gal på, hvordan dette arrangement nu skal forløbe? Macron har kun accepteret denne ene offentlige

LISE BACH HANSEN

Head of programming
Talks & Literature, Kultur-
afdelingen, Det Kongelige
Bibliotek, lbha@kb.dk

optræden under sit 22 timer lange statsbesøg i Danmark. Han skal mødes med den danske statsminister på Den Sorte Diamants scene, og Elyséepalæet har ladet os forstå, at dén samtale skal handle om Europa – herunder klima!

En kulturbegivenhed med 3.000 på venteliste

Til sidst med et par timers forsinkelse indfandt præsidenten sig. Både de unge studerende, vip'er og presse var tålmodigt blevet siddende i salen, mens de ventede. Måske fordi ingen ville risikere at miste dén plads, de havde fået til en begivenhed, hvor 3.000 stod på venteliste! Præsidentens folk havde udvalgt Det Kgl. Bibliotek til at sætte rammen for det eneste offentlige møde under statsbesøget. Der havde været mange om buddet. Men dét, der gjorde udslaget, var, at vi på biblioteket havde tilbudt ham at fremvise det oprindelige manuskript af Søren Kierkegaards *Enten Eller* og nogle af hans håndskrevne breve! Elysée-palæet slog til. Europæisk kulturarv skulle være grundlag for præsidentens og den danske statsministers samtale på scenen om Europas fremtid.

Jeg har tænkt meget over to ting ved det arrangement: Ét: at klimaminister Hulot forlod Macron netop dén dag, hvor præsidenten skulle tale om klima og Europa for et ungt publikum. To: at præsidenten ikke fravalgte fremvisningen af Kierkegaards værker, nu hvor både kommisærer og publikum sad og ventede på ham? Måske er det prioriteringen af *Enten Eller*, det verdensberømte filosofiske og poetiske værk, som gjorde størst indtryk på mig. I en dansk politisk kontekst virker det utænkeligt, at man kan vælge at tale med en forskningsbibliotekar om en bog, når hele verden venter. Men i Frankrig er der tradition for, at politikere gør en dyd ud af det, der i vores land bliver opfattet som elitært, nemlig at pege på deres interesse og viden om kunst og litteratur. Faktisk var det også i Frankrig, at Kierkegaards værker blevet genopdaget. I mange år havde han været i glemmebogen, men receptionshistorien fortæller, hvordan han for eksistenstænkningen først i Tyskland, så i Frankrig i løbet af det 20. århundrede blev inspirationsgrundlag for kontinental eksistensfilosofi. I Frankrig var det dagsordenssættende tænkere som Deleuze, Derrida og Lacan, der i løbet af 1900-tallet gav Kierkegaard den betydning, som han har i dag. Psykoanalytikeren Jacques Lacan brugte Kierkegaard som referencpunkt gennem de fleste af sine berømte seminarer. Siden har den verdenskendte slovakiske filosof Slavoj Žižek taget Kierkegaard op på ny og båret ham ind på alverdens universiteter, filosofi- og kulturscener netop i sammenhæng med franske Lacan.

Genopfind vores civilisation!

Da præsidenten havde håndteret både Kierkegaard og klimaminister, gik han endelig ind på scenen og understregede veloplagt: "I en meget omskiftelig verden, der hele tiden ændrer sig, skal vi genopfinde vores civilisation – både politisk og kulturelt". De ord har han sagt mange gange og mange steder. Det lyder flot, men hvad betyder de helt præcist? For mig virkede det, som om de var knyttet direkte til det sammenfald af hændelser og prioriteringer, der var

sket i de kostbare timer under Det Kgl. Biblioteks arrangement. For er politik og kultur, klima og Kierkegaard ikke mere forbundne, end man tror? Og har det politiske liv og kulturlivet ikke meget mere brug for hinanden, end vi normalt regner med? Det tror jeg! Demokratiet skaber rammerne for politik og kulturlivet, og den fri debat sætter demokratiet i proces.

➤➤ **For er politik og kultur, klima og Kierkegaard ikke mere forbundne, end man tror? Og har det politiske liv og kulturlivet ikke meget mere brug for hinanden, end vi normalt regner med? Det tror jeg! Demokratiet skaber rammerne for politik og kulturlivet, og den fri debat sætter demokratiet i proces.**

Kort tid før præsidentens besøg i Det Kgl. Bibliotek havde vi besøg af én af verdens mest anerkendte diplomatiske aktører, nemlig Laurent Fabius. Forhandlingslederen fra det historiske FN- topmøde i Paris 2015, hvor hele verden forpligtede sig på en fælles aftale om at reducere temperaturstigningerne. Fabius kom til Det Kgl. Bibliotek som del af det store internationale projekt, *Arctic Imagination*, som var initieret af Det Kgl. Bibliotek, men som involverede nationalbiblioteker i både Stockholm, Oslo, Nuuk, New York Public Library samt Danmarks Generalkonsulat i New York. Præmissen i det transatlantiske kulturudvekslingsprojekt var at skabe en visionær brainstorming, hvor kunstnere, forskere, tænkere og forfattere gav deres bud på, hvad vi stiller op, når isen i Arktis forsvinder.

På Den Sorte Diamants scene, hvor Laurent Fabius var i samtale med Arktis-eksperten Martin Breum, blev han bedt om at forholde sig til en stor kunstinstitution, som blev skabt til COP21-mødet og placeret på Pantheon-pladsen midt i Paris. Nemlig Olafur Eliassons og Minik Rosings *Ice Watch*. Værket bestod af en klokkeformet cirkel af isblokke, der langsomt smeltede væk, alt imens FN-aftalen blev behandlet af de internationale forhandlere. Fabius fortalte, hvordan han havde oplevet kunstværket med de smeltende isblokke: ”Vi husker alle det kunstværk, fordi det var meget, meget kraftfuldt. Det viste os alle sammen de direkte konsekvenser”. Olafur Eliasson selv sagde under sit eget arrangement i Den Sorte Diamant: ”Vi ønskede at påvirke de parisiske borgere til på fire sekunder at forstå, hvad FN havde brugt 400 sider på at beskrive i den rapport, der var udgangspunktet for klimatopmødet”. Derpå viste han et stort foto af en person, der læner sig ind mod en af de 12 enorme isblokke og krammer den med stor ømhed: ”Her har vi en ice-hugger!”, sagde Eliasson. ”Isen er så ufattelig smuk og rørende at se på, at de fleste folk får en pludselig trang til at omfavne den”. Noget tyder på, at kunstværkets umisforståelige budskab fik tag i pariserne. Og måske fik værket, som Fabius påstod, også tag i de mange FN-delegerede og folkevalgte politikere, som på tværs af kontinenter kom til enighed om at forpligte sig på en fælles aftale om at nedbringe CO2-udslippet.

Skæbnens ironi ville dog, at præcis dén dag Fabius var på scenen i Den Sorte Diamant, ca. halvandet år efter hans berømte diplomatiske klimatopmøde-bedrift, meddelte den amerikanske præsident Trump, at USA ville træde ud af klimaaftalen. Fabius blev derfor mødt af en storm af pressefolk i Den Sorte Diamant, der ønskede en kommentar. Fabius' lakoniske kommentar til pressen den dag var: "Jeg er ikke overrasket. Sådan er politik". Ja, Fabius havde desværre ret, men som den tjekkiske præsident Vaclav Havel engang konstaterede: "Jo mindre vor tid fremmer politikere, som giver sig af med langsigtet tænkning, jo mere behøver vi netop sådanne politikere".

Dette foregik alt sammen i 2017 og 18. I over to år flyttede samtalerne i *Arctic Imagination* sig ikke blot rundt fra Nationalbibliotek til Nationalbibliotek, fra land til land, fra Stockholm, Oslo, København, Nuuk og New York, men de skiftede også deltagere undervejs. Kunstnere, tænkere, politikere og forfattere forsøgte at svare på spørgsmålet: Hvad sker der, når isen i Arktis forsvinder? Og imens projektet fandt sted, så vi det ske. Et stort containerskib bevægede sig for første gang nogensinde stille og roligt igennem Nordøstpassagen fra Kina, nord om Rusland til Europa. Der var for første gang fri passage. Isen var svundet ind.

"Lider vi af undergangsudmattelse?", spurgte en britisk forfatter

Det var en forfatter fra Storbritannien, der under sin talk i Den Sorte Diamant skabte det mest rammende billede af det faretruende i situationen. Nemlig historikeren David Runciman. Han sagde, at hvis man forestillede sig, at en fremtidsperson, der hørte til 100 år fremme i tiden, ville være gæst i vores tid og se, med hvilken langsomhed vi agerede i forhold til den forsvindende is, så ville han skribe os ind i ansigtet af sine lungers fulde kraft, at vi skulle handle nu! Runciman hævdede over for publikummet i Dronningesalen: "Vi lider af en undergangsudmattelse". Vi er blevet hærdede over for advarsler, og vi handler ikke, som man normalt ville gøre med udsigt til en katastrofe.

Den britiske historiker pointerede også, at det ikke nødvendigvis er politikerne fejler, men de politiske institutioners skyld, fordi de ikke har fornyet sig og derfor ikke er i stand til at sætte rammer, inden for hvilke man kan reagere hurtigt og effektivt nok på den klimakatastrofe, som alle ved nærmer sig. Runciman sagde, at den måde, vi bedriver politik på, ikke har ændret sig væsentligt de seneste 50-100 år. Den har overlevet fire kæmpe katastrofer: 1. verdenskrig, Depressionen i 30'erne, 2. verdenskrig og Den kolde krig. Siden er der jo kommet en pandemi til, hvilket blot understreger det foruroligende ved, at demokratiet ikke har tilpasset sig en moderne virkelighed. Vore demokratiske institutioner er åbenlyst ikke i stand til at håndtere en økologisk katastrofe.

Men hvad er det med vores demokrati, som halter bag efter? Hvorfor virker vores politiske system i nationalstaterne så håbløst forældet, at klimaministre, som Nicolas Hulot, der brænder for sagen, forlader deres poster i frustration. David Runciman forklarede sit danske publikum, at i England er de politiske

institutioner de samme, som de var i 1930'erne, hvor britisk demokrati jo for alvor var truet. Det samme gælder USA, mente han. De to samfund har endda de samme politiske partier stadigvæk. Republikanere mod Demokrater. Konservative mod Labour. Men ikke bare ser politik ud som dengang, politikerne lyder også alt for tit på samme måde som deres kolleger på den tid. Problemet er bare ifølge Runciman, at alt andet i samfundet IKKE er det samme. Runciman sagde til sit danske publikum, at de skulle prøve at forestille sig, at en person fra 1930'ernes Danmark, Frankrig, England eller USA skulle præsenteres for vores virkelighed. Hvis man f.eks. kunne vise en kvinde fra 1935 aktuel britisk politik, ville hun sige: "A-ha jeg ser jo, at I har politikere, præcis som vi plejede at have. Den samme politiske retorik, mistænkeliggørelsen af fremmede, racismen." Og så ville hun fortsætte: "Og de politiske institutioner! I har slet ikke ændret dem? The House of Lords!" Og en amerikansk gæst fra 1935 ville udbryde: "The Electoral College! I har simpelthen ikke ændret det? I ved godt, det ikke virker? Det har ikke virket i 200 år – og I har stadig ikke ændret det? Og de politiske partier! De har de samme navne!" Til gengæld ville begge personer sige: "Men, alt andet er komplet forandret. Du godeste, I er så rige! Og I er så gamle! Og I er sunde! Hvad skete der med al fattigdommen og volden? Hvad skete der med den virkelig store risiko for at dø af sygdom? Og så mange kvinder er kommet til magten, og I kæmper for ligestilling i samfundet. I har jo ændret alting, men I ændrede ikke måden at lave politik på?"

Forskellen imellem de vestlige lande i 30'erne og i dag er, at vores samfund er omkring 10 gange rigere. I 1930'ernes Amerika var de socialøkonomiske og demografiske omstændigheder ifølge Runciman sammenlignelige med det 21. århundredes Egypten. Vi er 10 gange rigere, vi er meget ældre, der er meget mere ligestilling mellem kønnene, og vi er de bedst uddannede samfund. Men hvorfor har vi ikke justeret vores demokratiske institutioner i langt højere grad? Bliver vi nødt til at ændre vores politiske system, fordi demokratiske politikere i princippet ikke kan tænke længere end til det næste valg, mens vi over for en klimakatastrofe arbejder med tidslinjer på 20-30 år? Er det det politiske system, der afholder politikerne fra at gribe til handling i den hastighed, som hvilken som helst anden katastrofe ville få os til at handle? For under pandemien kunne de folkevalgte, nationale regeringer godt handle hurtigt og lovgive sig frem til den bedst tænkelige beskyttelse mod en ulykke, der stod lige for døren. Men de forældede gamle politiske systemer i nationalstaterne kan ikke handle, når det drejer sig om en katastrofe, der først indtræffer efter, at de siddende folkevalgte politikeres karrierer er forbi. De realpolitiske udfordringer i et system af nationalstater forhindrer det. Nationalstaternes parlamenter virker ikke til at vise vejen. Mange lurepasser og vil være sikre på ikke at gøre mere end højest nødvendigt. Men klimakatastrofen er grænseløs og ved ikke noget om, at verdens indbyggere er delt op i nationaliteter, indrammet af nationale grænseovergange, inden for hvilke politikerne skal vælges.

Den grænseoverskridende tænkning

Det er her de store kulturarvsformidlende institutioner kan gøre en forskel. For her er den fri debat og uafhængige tænkning urørlig, her sættes scenen for nye ideer, ny udforskning, nye visioner og kritik af det bestående. Kulturarven er et produkt af historiske, internationale strømninger og er derfor også det oplagte udgangspunkt for aktuelle internationale debatter i dag. For vi har ikke bare de alt om sig gribende klimaforandringer til fælles med resten af verden, også andre globale problemer som afindustrialisering, pandemier og migrations- og flygtningekrise presser på. Det kræver virkelig forestillingskraft at fremmane en vision for, hvordan vi kommer videre. Det som netop kunsten og kulturlivet kan sætte i gang. I en tid, hvor der ovenikøbet bliver stillet alvorlige spørgsmål ved reel fakta, hvor information bliver politiseret, hvor "fake news" er på alles læber, viser kulturarven og de store samlinger på nationalbibliotekerne sig også at være vigtigere end nogensinde før. Nationalbibliotekerne, der medvirkede i *Arctic Imagination*, havde jo alle gennem tiden indsamlet dokumentation om, hvad naturen har været engang og blev derfor de oplagte scener for at vise de skader, der allerede er sket og for forestillinger om, hvad naturen bliver til i fremtiden. Nordpolens status i dag handler i høj grad om frygten for at miste, hvorimod man kan gå ind på et hvilket som helst af de fem medvirkende biblioteker i Oslo, København, Stockholm, Nuuk eller New York og lynhurtigt finde beviser for, hvordan det i det 19. århundrede var erobringen af området, der gav stedet helt unik status. Både New York Public Library og de nordiske nationalbiblioteker gemmer på utallige beretninger, der viser, at indtil amerikaneren Robert A. Peary hævdede at være nået dertil i 1909, havde et utal af arktiske ekspeditioner forsøgt sig med døden som medpassager. Driften mod at nå derop forekom næsten ubegribelig i forhold til de farer, ekspeditionsmedlemmerne udsatte sig for. Men prestigen og den heltstatus, der fulgte med bare for at udvise modet til at rejse afsted, var en del af drivkraften i at indtage det jomfruelige, men dødsensfarlige land.



Det er her de store kulturarvsformidlende institutioner kan gøre en forskel. For her er den fri debat og uafhængige tænkning urørlig, her sættes scenen for nye ideer, ny udforskning, nye visioner og kritik af det bestående. Kulturarven er et produkt af historiske, internationale strømninger og er derfor også det oplagte udgangspunkt for aktuelle internationale debatter i dag.

"It's all about endings", var den kommentar, som den amerikanske pop-artist og kunstner Laurie Anderson, som kom til København fra down town New York for at medvirke i en samtale med den islandske forfatter SJON, havde, da hun forholdt sig til nogle utrolige billeder fra den svenske André-ekspedition. Over 100 år gamle fotografier, som lå i Det Kungliga Biblioteket i Stockholms arkiver. De utrolige fotos fortæller historien om, hvordan et hold af

svenske eventyrere i 1897 med Salomon August André i spidsen satsede på at nå Nordpolen i luftballon. En fatal ekspedition, hvor alt, der kunne gå galt, også gjorde det. Hvor flere af de opdagelsesrejsende døde rundt om i sneen og isen efter at have forladt den havarerede luftballon – delvist bedøvede af den medbragte morfin. Andre medlemmer forsvandt, måske spist af isbjørne. Fotografierne blev først fundet 33 år efter hændelsen af en norsk ekspedition. Og da Laurie Andersen blev præsenteret for dem, sagde hun: "Nogle mennesker definerer en tragedie som en situation, hvor alle gør, hvad de skal gøre, men alt alligevel går galt; alle implicerede kan se katastrofen komme, men ingen er i stand til at ændre deres opførsel for at forhindre det. Uundgåeligheden er skrækindjagende."


De gamle fotografier af den mærkværdigt malplacerede og havarerede ballon i det uendelige hvide landskab blev enden på langfarten, enden på drømmen om at nå Nordpolen i det eventyrlige luftfartøj, enden på de rejsendes liv. Det fik hende til at sige til SJON: "Folk er begyndt at tale om afslutninger. Verdens ende. De spekulerer over USA's kollaps. Enden på civilisationen og sammenbruddet af sociale strukturer: nedsmeltning, oversvømmelse, tørke; men der er noget om afslutninger på historier, som er næsten umuligt at formulere. Vi er de første mennesker i verdenshistorien, som kan se enden, som kan måle den stigende vandstand, de stigende temperaturer, forestille os vores egen katastrofale endeligt. Der findes ikke noget fortilfælde!"

Laurie Anderson rejste dermed et af de vigtigste spørgsmål under Arctic Imagination, nemlig: Hvordan skal vi gå ind i noget, som vi ikke ved, hvad er, som vi aldrig har oplevet før? Det er det samme spørgsmål, David Runciman stiller. Hvordan skal vi forhindre en potentiel katastrofe, som måske først indtræffer flere generationer frem? Tilbage til billedet af fremtidsmanden, der skriger os ind i hovedet, at vi skal gribe til handling. Og billedet fra Paris af den is-krammende mand. Det er en bevægende gestus. Mennesket, som på en og samme tid omfavner naturen og kunsten.

Kulturdiplomati

Arctic Imagination-samtalerne fortsætter i 2022, nu med Canada som partner under det store kulturudvekslingsprojekt Nordic bridges, initieret af Nordisk Ministerråd. Og her kommer kulturdiplomati ind i billedet. Demokratier rundt i verden er strengt afhængige af, at vi bliver inspireret af hinandens tænkere, kunstnere og meningsdannere for at forstå, at vores fortid og fremtid er fælles. Demokratiet skal være i en skabelsesproces. Det skal hele tiden holdes ajour, justeres, raffineres. Og her er de mange internationale stemmer, vi i kultursektoren konstant forsøger at få til at skabe gennemtræk mellem de nationale grænser, helt essentielle. For at vende tilbage til en stemme fra den franske præsidents hjemland, så sagde Bruno Latour, da han var på scenen i Den Sorte Diamant: "Klimakrisen tvinger os til at gentænke alt! Han refererede fra sin bog *Ned på Jorden*, hvor også han cementerede, at klimatænkningen ikke passer ind i nationalstatens tankesæt. Han tilføjede den dimension, som snart

kan blive en realitet i andre lande, at De Gule Vestes oprør i Frankrig mod brændstofafgifter viste, at sociale uligheder og økologiske spørgsmål hænger sammen. Det er de fattigste, ikke bare i Europa, men over alt, der rammes hårdest af klimakatastroferne. Derfor konkluderer han, at den klassekamp, der i det 19. og det 20. århundrede var af socialøkonomisk karakter, i dag er geosocial! Muligheden for at flytte sig – apropos benzinen – er det, der er på spil. Spørgsmålet om mobilitet er en del af den sociale ulighed. Over for de immobile og underprivilegerede står den geosociale elite: De mobile! Det er den klimatiske ulighed, der i dag skaber et klasseskel og dermed en aktivistisk motivation på højde med de gamle socialistiske bevægelsers kamp imod økonomisk uretfærdighed. I det politiske landskab i dag har vi altså spektret fra folk, der ændrer kostvaner og livsstil, og andre, der gør oprør mod at ændre livsstil. Dels fordi de ikke har råd til at køre i deres biler, dels fordi de på et helt overordnet geosocialt plan ikke har mulighed for at bosætte sig nye steder, hvis deres hjem rammes af konsekvenserne ved klimaforandringerne.

 **Demokratiet skal være i en skabelsesproces. Det skal hele tiden holdes ajour, justeres, raffineres. Og her er de mange internationale stemmer, vi i kultursektoren konstant forsøger at få til at skabe gennemtræk mellem de nationale grænser, helt essentielle.**

I Bruno Latours scenarie er nationalstaternes grænser fremover nytteløse. Dels fordi jorden i sig selv udtrykker et raseri over, at vi lader stå til. Den gør oprør med netop tørke, luftforurening, regn, orkaner, oversvømmelser og 50 garders varme om sommeren i Canada. Et oprør, der ser stort på nationale grænser. Dels fordi vi med sikkerhed ved, at flere og flere også fra de andre kontinenter vil have behov for at finde ny jord at slå sig ned på. De skal jo være et sted. Bruno Latour stod der midt i den europæiske kulturarv på Det Kgl. Bibliotek i København og sagde, at Europa har et særligt ansvar at leve op til: ”Vi europæere startede med at flytte os ud i verden og fordrive andre og indtage deres territorier. Vi europæere stod i spidsen, hvor vi end kom frem i et groft misbrug af jordens ressourcer. Nu kommer så resten af den fattige verden til vores rige del af verden. Men selv her i blandt os er store dele af den socialt dårligst stillede befolkning i oprør”.

En ny renæssance?

En masse spørgsmål melder sig: Befinder Europa sig i en eksistentiel krise om den moderne civilisations retning? Er alle tilhørsforholdene under forvandling? – til nationalstaten, EU, FN; planeten, til verden, til provinserne, jordbunden, havene, det globale marked, til hjemstavnen og traditionerne? Og er det i virkeligheden regionerne og storbyerne, der kan skabe et fællesskab med en fælles international dagsorden? Kan vi agere hurtigere dér på global opvarmning end i nationalstaterne? Er byer og regioner samlet i internationale samarbejder nu de ledende aktører, når det gælder implementering af bære-

dygtige udviklingsmål? Og skal byer og regioner have beføjelse til fuldt ud at spille deres rolle i at opnå overgangen til et kulstofneutralt og bæredygtigt Europa? Er lokale ledere faktisk mere tillidsvækkende, fordi de er tættere på befolkningen og mere effektive til at drive innovation? Demokratiets rødder er jo, hvis det skal være helt rigtigt, heller ikke grundlagt i nationalstaterne, men i de europæiske byer. Og hvilke byer! Europa er et øhav af overdådige byer. Et eneste blik på disse byer, og man forstår godt, hvorfor man overalt sætter sig i bevægelse for at bo der. Kan kultursektorerne motivere en europæisk renaissance? Skal der en genfødsel af det politiske system til, før de store klimakonsekvenser kan håndteres?

Da Macron efter debatten i Det Kgl. Bibliotek med den danske statsminister kom hen og sagde farvel og trykkede mig i hånden, sagde han: ”Sikke et vidunderligt bibliotek. I har jo alt!” Og ja, det er rigtigt. Arkiverne afspejler, at kulturen er arvet fra hele verden, kulturarven er fælles. Selv Danmarks Nationalbibliotek er grænseløs i sine samlinger med Guttenberg-biblen fra Tyskland, håndskrifter på hebraisk og jiddisch, svenske landkort over Norden underskrevet af den svenske konge og så meget mere.

➤ **Alle de største samfundsmæssige udfordringer, vi kæmper med i dag, er fælles. Det er internationale og ikke nationale problemer. Kulturens producenter er i det perspektiv også de kulturelle strømningers diplomater. Vi må påtage os et ansvar for at få formidlet ideer og strømninger fra en kultur til en anden i en højere sags tjeneste. Demokratiets tjeneste!**

Det internationale projekt *Arctic Imagination* fortsætter som sagt i 2022, hvor Det Kgl. Bibliotek nu i samarbejde med partnere i Canada indleder en *Arctic Imagination 2.0*. For spørgsmålene er stadig mange. Hvordan vil det forvandlede landskab ændre vores verdensbillede? Verdenshandlen? Geopolitiske interesser? Vil Island blive et nyt Singapore? Grønland til et nyt landbrugsområde? Hvad sker der med fanger-kulturen? Hvad kommer der frem under isen? På Grønland sandsynligvis noget så upoetisk som radioaktivt affald, som man troede ville ligge indkapslet i is for tid og evighed, men faktisk også en slags mudder, som kan anvendes som gødning i landbrugssammenhæng på det afrikanske kontinent, hvor jorden er for udpint. En pointe som Minik Rosing anførte under sin medvirken i den del af *Arctic Imagination*, der foregik på New York Public Library. På Nordpolen bliver der bare mere og mere vand. Så, præsidenter kommer og går, men nedsmeltningen består. Derfor har vi i kultursektoren et ansvar for at afspejle den fri debat og give så mange vigtige stemmer både fra ud- og indland, taletid. Alle de største samfundsmæssige udfordringer, vi kæmper med i dag, er fælles. Det er internationale og ikke nationale problemer. Kulturens producenter er i det perspektiv også de kulturelle strømningers diplomater. Vi må påtage os et ansvar for at få formidlet ideer og strømninger fra en kultur til en anden i en højere sags tjeneste. Demokratiets tjeneste!

Litteraturliste

- Lassen, Juliane Hartsø & Lise Bach Hansen (Red.) (2018) Arctic Imagination (2019), Det Kgl. Biblioteks forlag.
- Latour, Bruno (2018) Ned på Jorden, hvordan orienterer vi os politisk? Informations Forlag, København.
- Læssøe Stephensen, Barbara og Lise Bach Hansen (2019), Sæt Scenen, Djøf Forlag, København.
- Runciman, David (2018) Sådan ender demokratiet, Informations Forlag, København.
- Uusma, Bea (2013) Expeditionen: min kärlekshistoria, Nordstedts, Stockholm.

Catalonia's Cultural Diplomacy – A Story of total liquidation or a new beginning?

Temanummer: Kulturdiplomati

Catalonia's para-diplomatic apparatus was hit hard when the Spanish government took control of the regional administration in the wake of the independence referendum of 2017. Since then, what was regarded by many as a successful model has mutated into a low-profile accommodating structure that is trying its best to steer through a storm

of cumulative fines and pending legal cases while it avoids taking a central stage in national and international politics. The next two years will be key to see whether Catalan diplomacy retakes its place as a very particular international player trying to push a self-determination agenda or if it dissolves in a more mundane regional strategy.

On 27 October 2017, the Catalan Parliament adopted Catalonia's declaration of independence. Following some weeks of a political standoff between Barcelona and the national government, Madrid's first reaction was to pass "Article 155". This refers to an article in the Spanish Constitution that allows Madrid to "take the measures necessary in order to compel the [autonomous community] forcibly to meet said obligations, or in order to protect the (...) general interests" (Spanish Constitution, 1978). This intervention entailed the arrival of a number of government officials, dubbed "men in black" by some Catalan press.¹

When the *men in black* entered Catalonia's Ministry of Foreign Action² in the heart of the Gothic Quarter in Barcelona, the first thing they did was to ask for a list of all the "embassies" staff; the delegations Catalonia had opened in a number of countries since the late 2000s. Most Spanish media had consistently portrayed these "embassies" as black holes of embezzlement.³

Officials at the Ministry of Foreign Action printed out a sheet of paper with about twenty people and handed it to them. The emissaries from Madrid glanced at it and said, "No, not from an embassy. We want a list of all the embassies!" Then they were told that this was the list of *all* the workers of *all* embassies, not just one. After a quick moment of doubt, the men in black replied back, "Ah! And the chauffeurs? Where are the chauffeurs?"⁴

There were no drivers, the delegates traveled in their own car, by public transport, or by bicycle. And on occasions, as I had the opportunity to witness, some officials even paid some expenses from their own pocket.

Catalonia is a rare case within Europe, as it fulfills most characteristics in scholarly literature to be considered a nation.⁵ Yet, it remains unrecognized as

ADRIÀ ALSINA
Associate professor,
University of Vic – Central
University of Catalonia,
adria.alsina@uvic.cat

such in legal terms, as the Spanish Constitutional court ruled in 2010 that even though the regional parliament had called Catalonia a “nation”, such proclamation lacked any “legal effectiveness” (Tribunal Constitucional, 2010). This lack of recognition sets Catalonia apart from Scotland, which is indeed recognized as a nation and has legal assurance that the UK Parliament will not normally legislate with regard to devolved matters in Scotland without the consent of the Scottish Parliament.⁶ It even sets Catalonia apart from the Basques within Spain, as the Spanish Constitution recognizes the “historic rights” of the *foral* territories of the Basque Country and Navarre.⁷

Catalonia’s foreign action: activities, structures and budget before 2017

San Eugenio, Ginesta and Xifra (2017) argue that “Catalonia is faced with the challenge of persuading international public opinion that it should become a state in its own right.” Since as early as 1982, in order to try to convince the world, the Catalan government set out to construct a para-diplomatic apparatus via a public-private consortium called Patronat Català Pro Europa, thus planting the seed of what would in 2004 become the delegation of the government in Brussels (Crikemans, 2010).

In the decade that led to the referendum of 2017, the Parliament of Catalonia passed a Law of Foreign Action and Relations with the European Union in 2014. Eventually, this bill was also ruled as unconstitutional by the Spanish Constitutional Court in 2016. The judges adopted a very strict definition of public diplomacy as “a set of activities with external impact, (...) whose targets can be States and international organizations as subjects of international law” (Tribunal Constitucional, 2016).

Yet, despite all legal challenges the Catalan government kept its international plan in motion. In short, the most relevant branches of Catalonia’s “diplomacy” until 2017 could be summarized as follows (Gyimesi, 2017):

Hard diplomacy: The aforementioned Ministry of Foreign Affairs and its foreign delegations, which were granted a 35.5 million euro budget in 2017.⁸

Public diplomacy: The Catalan Institute of Public Diplomacy (Diplocat).

Cultural diplomacy: The Ramon Llull Institute (IRL).

Out of those, the Diplocat would become the most well-known para-diplomatic structure. It was established in 2012 with the declared aim of “promoting initiatives to allow direct knowledge of Catalonia in the international environment.”⁹ It quickly became a powerful tool to influence foreign public opinion in relation to Catalonia’s will of self-determination. Torras-Vila and Fernández-Tapia (2018) demonstrated that international correspondents who had established prior contact with Diplocat came to have a positive perception of Catalonia. This consortium was granted a 2.5-million-euro budget in

2017,¹⁰ 2.1 of which was included in the aforementioned budget of the Ministry of Foreign Affairs.

As Foraster (2020) describes it, the stated purpose of Catalan diplomacy was to cultivate trust, which is “what distinguishes public diplomacy from its more sinister cousin, propaganda”.¹¹ Prior to its closure in 2017, Diplocat organized academic events to discuss both internationally relevant topics within Catalonia with international guests and the Catalan independence process in universities around the world. Examples of these events include debates in Lisbon, Utrecht, Oslo, Cambridge, Princeton, Sciences Po Paris, Stockholm and Tokyo (Gyimesi, 2017).

Diplocat also organized public events in Catalonia itself. For example, Diplocat invited economist Jeremy Rifkin to talk about how Catalonia could implement the third industrial revolution¹², and also co-hosted with the Barcelona City Hall an international forum about reception and integration of refugees in the European Union. The forum sparked controversy because the Spanish government was not invited due to the ruling party PP’s hard stance on migration and refugees in particular.¹³

Besides these very public activities, Diplocat also contacted MPs from selected countries to invite them over to Catalonia for a few days in order to introduce them to business, cultural, civic and political leaders. Occasionally, I was called to attend lunch or dinner as part of the program. In those meals, a group of three or four foreign MPs would be introduced to a group of academic and/or civic leaders, typically half of them being sympathetic to independence and the other half against.¹⁴

The Ramon Llull Institute, a changing partnership

The IRL is particular in this context as it was established as a partnership between the governments of Catalonia and the Balearic Islands in order to project the cultural heritage and production of these two territories who share Catalan as a common language (Villatoro, 2012). In 2017, this bi-governmental consortium was granted a budget of 8.3 million euros¹⁵ (of which 40.000 euros came from the Catalan Ministry of Foreign Affairs budget).

The biggest success in the IRL’s history has undoubtedly been to participate in the 2007 Frankfurt Book Fair as the “guest culture” of the year, which – under the slogan “Catalan culture, singular and universal” – marked an exponential rise in translations of Catalan writers and authors (Villatoro, 2012).¹⁶

Even before 2017 though, the IRL did not escape political controversy (see table 1). The Institute was founded in 2002 as a partnership between the Catalan and Balearic governments when the governing parties were the centre-right Catalan nationalist *Convergència i Unió* (CiU) in Catalonia and a centre-left coalition that included the Spanish Socialist Party (PSOE) and left-wing nationalists Socialist Party of Mallorca (PSM) in the Balearic Islands. However,

elections in 2003 changed both governments. As a result, a center-left coalition of the Spanish Socialists PSOE, pro-independence Republican Left ERC and left-green party ICV obtained power in Catalonia and center-right Spanish People’s Party (PP) did so in the Balearic Islands. The new PP government took an issue with the IRL as part of its policy of detaching the islands from Catalan influence and in 2004 quit the institute altogether.¹⁷

Table 1: The institutional configuration of the Ramon Llull Institute and the Ramon Llull Foundation, 2002-21

Institution	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*	2019	2020	2021
Ramon Llull Institute	Catalan Government																			
	Balearic Government							Balearic Government						Balearic Government						
													Barcelona City Hall							
Ramon Llull Foundation							Catalan Government													
							Andorra Government													
							Pyrenées-Orientales General Council, Alghero City Hall and Ramon Llull Valencian cities network													
													Barcelona City Hall							

Source: Author. From October 27 2017 until June 2 2018 the intervention in the Government of Catalonia by the Spanish Government via article 155 of the Spanish Constitution was in effect.

In the 2007 regional election, the Spanish People’s Party lost its absolute majority in the Balearic Parliament and a new coalition government took power, including the Spanish Socialists, PSOE, and a number of smaller nationalist parties (Bloc per Mallorca, Unió Mallorquina, Eivissa pel Canvi, and PSM-VERDS). This new government soon rejoined the IRL consortium as part of its new cultural diplomacy approach of strengthening ties with Catalonia.¹⁸ This would not be the last shake-up of the IRL consortium though.

When the Spanish People’s Party won an absolute majority again in the Balearic Parliament in 2011, one of the central points of new president José Ramón Bauzá was to get rid of the Catalan language “imposition”¹⁹ so it is only natural that the Balearic Government left the IRL soon after, citing the Catalan pro-independence drive pressed by the new CiU-led Catalan government as one main reason for the decision.²⁰ To counter-balance the delicate

financial situation created by the PP, the CiU-led Barcelona City Hall came to the rescue and entered the consortium in 2014.²¹

Again, a new election in the Balearic Islands would change the islands' attitude. In 2015, the PP lost its majority and a new government was formed including PSOE and left wing nationalists MÉS. The new administration quickly formalized its re-entry to the IRL consortium.²²

In order to separate this ongoing political quarrel between Catalonia and the Balearic Islands from the institution itself and other partners, the Ramon Llull foundation was established in 2008, initially as a partnership between the government of Catalonia and the government of Andorra, both of which were joined in 2009 by the General Council of the Pyrenées-Orientales region in France, the City Hall of Alghero in Italy and the Ramon Llull Valencian Cities Network association from the region of Valencia.²³

Article 155: The Spanish government takes control of Catalonia's foreign action apparatus

Despite all these political skirmishes, the most significant shake-up of Catalonia's diplomacy came into being with the Spanish Government's intervention after the 27 October declaration of independence when applying Article 155 of the Constitution. According to the investigation report commissioned by the Parliament of Catalonia, the State intervention affected the Catalan Ministry of Foreign Affairs and institutions like the Ramon Llull the hardest. Quoting the report, "in some cases, the need to have the signature of the [Spanish] Minister, not only caused an increase in bureaucracy and the consequent slowdown in the action to be carried out, but even its paralysis" (Parlament de Catalunya, 2018: 44-5).

All delegations of Catalonia abroad were closed. In the opinion of the central government, the so-called Catalan "embassies" exceeded the powers that autonomous communities have to promote themselves abroad and were intended to serve as embassies for the future Catalan state. The agency Diplocat, believed to be an instrument to internationalize the Catalan conflict, was also abolished. In practice, based on these measures, 250 senior officials were dismissed, particularly in the regional Departments of Foreign Affairs and Tax (Garcia Morales, 2018), while Gil (2019) lowers the number down to 234.

The representatives of the Government of Catalonia in Madrid, Brussels and the rest of eleven heads of delegations around the world were amongst the first to be laid off, as soon as on the 27 October via the urgent Royal Decree RD 945/2017. Hence how important officials in Madrid believed this structure to be, and how quick they believed it had to be dismantled (Alexander and Royo i Marine, 2020).

Spain's pushback did not end with the application of article 155, however. A little later, different branches of the Spanish judiciary also took the matter in

their own hands. Former Catalan Minister of Foreign Affairs Raül Romeva was sentenced to 12 years in prison because he “assumed the Government’s foreign strategy to legitimize the referendum internationally” and “tried to convince [foreign institutions] of the feasibility of the construction of a Catalan Republic” (Tribunal Supremo de España, 2019a: 310).

The Supreme Court also validated the dissolution of Diplocat as it defines it as an “instrument at the service of secession” and therefore concludes: “it is not disproportionate to suppress it when it is the survival of the Constitution itself that was at stake” (Tribunal Supremo de España, 2019b: 9).

In the meantime, the Spanish Tribunal de Cuentas (Court of Accounts) prepared a thorough report on how much money was spent on foreign action by the Catalan Government between 2011 and 2017, taking issue upon the total cumulative budget of Diplocat (15.8 million euros) and the foreign delegations (27 million euros) with the sole goal of making “known, promote, encourage, promote, publicize and try to get international support” for the pro-independence plan (Tribunal de Cuentas, 2019: 74).²⁴ The process is still under way but fines in the millions are expected to be set for about 30 officials that used to work for the Catalan foreign, public and cultural diplomacy apparatus.²⁵

Post 155: avoiding conflict

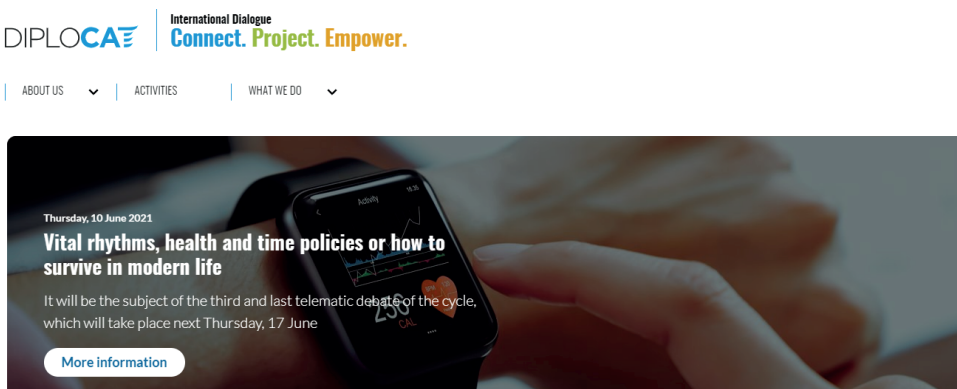
Performance of the three branches of Catalonia’s foreign action since 2018 has been discrete, at most, and tarnished with scandal, at worst. The first Catalan minister of Foreign Affairs appointed after Article 155, Alfred Bosch, resigned in March 2020 when he was involved in allegations of sexual harassment within the Ministry.²⁶ His successor, Bernat Solé, was criticized for not speaking fluent English nor having any previous international experiences²⁷ and his term ended abruptly in January 2021 when he was sentenced to a fine and special disqualification for the exercise of public service due to his engagement with the 2017 referendum when he was mayor of the town of Agramunt.²⁸ After the February 2021 election, which renewed the pro-independence parties’ majority in the Catalan Parliament, a new minister has been appointed, Victòria Alsina, former Catalan representative to the United States and director of the Center for Urban Science & Progress at the University of New York. In her first interview, Alsina stated that unilateral resolutions do not help in gaining international sympathies, apparently disavowing the referendum and declaration of independence of 2017²⁹.

In this same line of avoiding conflict, many senior positions within the Ministry have been filled with party insiders with no relevant experience in international affairs. For instance, Gerard Figueras, former secretary of Sports, has been appointed secretary of Foreign Action and European Union. Mr Figueras used to be the president of the youth branch of his party and councilman at his town of Vilanova i la Geltrú. Montserrat Vilalta, also a longstanding party

member and former director-general of wholesale trade, has been appointed as director-general of Foreign Action.

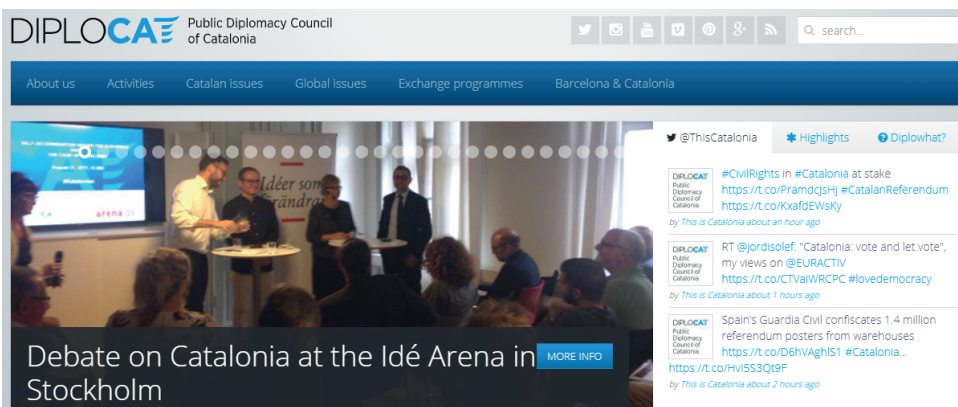
Diplocat has for the time being also opted for avoiding politics. This seems clear when analyzing its front page news and comparing them to what they were broadcasting back in 2017 (pictures 1 and 2).

Picture 1: Front page of Diplocat on 14 June 2021



Source: Retrieved by author.

Picture 2: Front page of Diplocat on 19 September 2017



Source: Internet Archive Wayback Machine, retrieved on 14 June 2021, <https://web.archive.org/web/20170919125631/http://www.diplocat.cat/en/>

We have sorted the number of news stories featured on the Diplocat website according to whether they are related to the push for self-determination or to other issues, such as culture (Table 2). It is clear upon comparison that pre-referendum Diplocat seemed to be more active and that post-2017 Diplocat has – for now – avoided touching upon the issue of Catalonia’s self-determination.

Table 2: Sorting of news stories on the Diplocat website according to theme

Date	Related to self-determination	Not related to self-determination
19 September 2017	22	9
14 June 2021	0	8

Source: Author.

In addition, Diplocat’s current secretary-general Laura Foraster is a much more discrete person that has avoided interviews and, in general, intervening in public affairs. This can be seen in her Twitter profile³⁰, where she mostly simply retweets Diplocat’s messages and never gives a personal opinion, resulting in a mere 906 followers whereas former secretary-general Albert Royo has 3,665 followers. Also, an advanced search using Twitter’s engine reveals that Ms Foraster has never used the words “self-determination” or “independence”.

The operational budget of most branches of Catalonia’s foreign action apparatus has also been affected. In table 3, we compare the 2017 budgets with the current ones. It is interesting to note that budgets for *hard* diplomacy remain mostly flat (18.2 million in 2017 and 19.4 million in 2020 once international cooperation for development is taken out of the equation), the Diplocat’s public diplomacy budget gets a 40 pct. reduction and the *cultural* diplomacy budget is increased, albeit it is mainly due to an increase in the Balearic Islands’ participation, that was symbolic in 2017 and reaches 900.000 euros in 2020. Numbers remain low when compared, for instance, to the budget of the Ministry of Foreign Affairs of Denmark, totaling over 2.000 million DKK or over 270 million euros.³¹

Table 3: 2017 and 2020 budgets for three Catalan diplomacy branches (in million euros)

Institution	Budget in 2017	Budget in 2020
Secretary of Foreign Affairs*	35.5 (of which 17.3 to cooperation)	48.6 (of which 29.2 to cooperation)
Diplocat	2.8	2.0
Institut Ramon Llull	8.3	10.1

* The Ministry of Foreign Affairs also coordinates transparency efforts within the government. This is why we’ve included the budget granted to Foreign Affairs and cooperation only. Sources: Author, based on the Catalan government’s budget for 2017 and 2020.

A senior official in the Catalan government told us in a private conversation that most of the administration apparatus is living in fear of legal action by the Spanish judiciary, which in turn leads to self-censorship.

Conclusion: What now?

Throughout this article, we have touched upon the Catalan *hard* and *soft* diplomacy apparatus structure and performance through dramatic times for the institution and for Spain's constitutional framework as a whole. As a conclusion, we believe that:

1. Catalonia's *diplomacy* fared well in the years leading to the 2017 referendum in terms of placing the Catalan self-determination debate in the European arena, as existing literature acknowledges and both pro-independence and anti-independence state and court documents agree.
2. Catalonia's *diplomacy* was most affected by the Spanish government's intervention, not only because it dismantled institutions and dismissed hundreds of officials, but also because it paralyzed the remaining organs and put a distinct effort into scrapping all of Catalonia's foreign projection tools. Besides that, the Spanish courts continue to crack down on Catalan officials related to foreign action, with a number of processes still under way that could result in fines totaling millions for dozens of individuals.
3. Three years after restitution, Catalonia's *diplomacy* remains half-dormant and avoiding openly talking about the Catalan conflict within the Spanish constitutional framework, both in terms of budget and activities. Additionally, human resource choices seem in some cases to have been made in order to promote loyal party insiders rather than to put the diplomatic machine back in motion, and new appointments are being slow which might indicate the existence of fears of provoking a reaction from the Spanish state across the board. This strategy seems aligned with the current Catalan government's vow of promoting dialogue with Madrid instead of confrontation.

It remains to be seen how effective this strategy will be in the mid run, especially with so many court cases still pending. Anyhow, we can expect Catalan diplomacy to follow the same low-profile pattern for the next two years, which is the time Catalan leaders have given to the dialogue with Madrid strategy. Depending on the results of said strategy, we may see a new shift in gears.

In addition, two external factors may scramble the table again: First, new Spanish elections will be called in 2022 or 2023 and so far the moderate left PSOE in power is trailing the center-right PP in the polls. If PP wins the next general election and forms a new government with help of far-right Spanish nationalist party Vox, which is also on the rise, dialogue with Catalonia will be over in favor of a heavy-handed approach similar to that of Mariano Rajoy in 2017.

Second, the legal cases relating to the 2017 referendum are making its slow way to the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights and sentences are expected to start coming out in the com-

ing years. A validation, even partial, of the pro-independence camp demands would give a new impulse to Catalonia's diplomacy and perhaps a new sense of security and trust to defend their ideas.

Notes

1. See Fuentes, A. (2017), "El dia a dia dels funcionaris després del 155", *El Periódico*, 18 November, www.elperiodico.cat/ca/economia/20171118/article-155-generalitat-efectes-funcionaris-aplicacio-6414817 and Martí, P. (2017), "L'Estat prepara els seus «homes de negre» per intervenir Catalunya", *Nació Digital*, 22 October, www.naciodigital.cat/noticia/140913/estat-prepara-seus-homes-negre-intervenir-catalunya
2. The official name in Catalan does not use the word "Ministry" but rather "Department", although it does use this name in English and French (<https://exteriors.gencat.cat/en/inici/index.html>)
3. See Mondelo, V. (2017), "El Govern duplica el gasto en 'embajadas'", *El Mundo*, 17 January, www.elmundo.es/cataluna/2017/01/17/587e4a3122601dad1a8b45f0.html and Antena3 (2017). "Cataluña mantiene 11 'embajadas' en el extranjero y la Generalitat invirtió 40 millones de euros en ellas en 2017", 25 October, www.antena3.com/programas/espejo-publico/noticias/cataluna-mantiene-11-embajadas-en-el-extranjero-y-la-generalitat-invirtio-40-millones-de-euros-en-ellas-en-2017_2017102559f0926c0cf2abf2387ecf0f.html
4. Partal, V. (2021), "Albert Royo? El Diplocat? Però on són els xofers?", *Vilaweb*, 6 May, www.vilaweb.cat/noticies/albert-royo-el-diplocat-pero-on-son-els-xofers/
5. According to Guibernau (2014) a nation is "a human group conscious of forming a community, sharing a common culture, attached to a clearly demarcated territory, having a common past and a common project for the future, and claiming the right to rule itself"
6. This principle is quoted in Section 28/8 of the Scotland Act of 1998, added in 2916: www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/section/28
7. Such recognition and protection are stated in Constitución Española (1978): Disposición adicional primera, <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=1&fin=4&tipo=3>
8. Generalitat de Catalunya (2017): Projecte de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya 2017: http://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2017/pdf/VOL_P_MEX.pdf
9. DECRET 149/2012, de 20 de novembre, de modificació dels Estatuts i de la denominació del Patronat Catalunya Món, que esdevé Patronat Catalunya Món – Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya (PCM – DIPLOCAT), <https://dogc.gencat.cat/ca/document-del-dogc/?documentId=621523>
10. From Diplocat, Gestió Econòmica, retrieved in 2021: <https://diplocat.cat/ca/qui-som/gestio-economica/>
11. Laura Foraster i Lloret was executive director of Diplocat since its inception, and was appointed secretary-general after the 2017-2018 hiatus.
12. Pi, J. (2016), "Jeremy Rifkin, el gurú de la nueva economía verde, invitado del Diplocat", *La Vanguardia*, 14 July, <https://www.lavanguardia.com/politica/20160713/403185690514/jeremy-rifkin-guru-economia-verde-diplocat.html>
13. El Nacional (2017), "Barcelona celebra un fòrum de refugiats al marge del govern espanyol", 2 May, https://www.elnacional.cat/ca/societat/barcelona-forum-refugiats-marge-govern-espanyol_102565_102.html
14. We would later know that these discreet meetings were closely monitored by the Spanish *Guardia Civil*, as my name was included in the investigation for being invited to those meals, as I made it public in this tweet from December 22, 2017: <https://twitter.com/AdriaAlsina/status/944220749962907648>
15. From Institut Ramon Llull, Pressupost 2017, retrieved in 2021: https://llull.cat/IM-AGES_22/pressupost-2017.pdf
16. You may browse the special website set up for the occasion on <http://www.frankfurt2007.cat/>.

17. Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (2004), “El govern balear abandona l’Institut Ramon Llull per diferències amb l’executiu català”, 7 May, www.ccma.cat/324/el-govern-balear-abandona-linstitut-ramon-llull-per-diferencies-amb-lexecutiu-catala/noticia/65018/
18. Vilaweb.cat (2008), “El govern balear formalitza el retorn a l’Institut Ramon Llull”, 23 December, www.vilaweb.cat/noticia/3231982/20081223/noticia.html
19. Manresa, A. (2013), “Las claves del vuelco de Bauzá con la lengua y la cultura”, *El País*, 2 October, https://elpais.com/politica/2013/10/02/actualidad/1380745243_714278.html
20. Carranza, E. (2012), “Balears abandona el Institut Ramon Llull”, *La Vanguardia*, 8 November, www.lavanguardia.com/local/islas-baleares/20121108/54354281482/baleares-abandona-institut-ramon-llull.html
21. Luján, R. (2014), “Barcelona s’incorpora oficialment al consorci de l’Institut Ramon Llull”, *Betevé*, 20 March, <https://beteve.cat/cultura/barcelona-institut-ramon-llull/>
22. Agència Catalana de Notícies (2015), “El govern balear anuncia el reingrés de les Illes a l’Institut Ramon Llull”, *El Punt Avui*, 10 July, www.elpuntavui.cat/cultura/article/875587-el-govern-balear-anuncia-el-reingres-de-les-illes-a-linstitut-ramon-llull.html
23. Fundació Ramon Llull (retrieved in June 2021).”la fundació”, www.llull.cat/monografics/fundacio/fundacio.cfm
24. It is worth mentioning that the report was passed by the court with one vote against it, a vote that openly questions the court’s impartiality (Tribunal de Cuentas, 2019: 463) and that the Tribunal de Cuentas members are appointed directly by the Congress and Senate majorities, a system which has also been put into question by the NGO Hay Derecho, grounding their claims in the fact that the court has never fined a political party for corruption (Eldiario.es (2017), “La fundación “¿Hay Derecho?” pone en duda la “independencia real” del Tribunal de Cuentas” www.eldiario.es/economia/corrupcion-genera-infelicidad-naciones_1_3376877.html).
25. Vázquez, A. (2021), “El Tribunal de Cuentas cita a Mas, Puigdemont y Junqueras por el gasto del Diplocat en el 1-O”, *El Periodico*, 23 April, www.elperiodico.com/es/politica/20210423/tribunal-cuentas-puigdemont-junqueras-diplocat-1-o-11677410
26. Corporació Catalana de Mitjans de Comunicació (2020), “Alfred Bosch sabia que hi havia assetjament sexual al seu departament”, 27 August, www.ccma.cat/324/alfred-bosch-sabia-que-hi-havia-assetjament-sexual-al-seu-departament/noticia/3043721/
27. *La República* (2020), “[Vídeo] Aquest és el macarrònic anglès del conseller d’exteriors de la Generalitat”, 18 July, www.larepublica.cat/noticies/politica/internacional/video-aquest-es-el-macarronic-angles-del-conseller-dexteriors-de-la-generalitat/
28. Albalat, J. G. (2021), “El ‘conseller’ Bernat Solé, inhabilitado un año por el TSJC por desobediencia grave en el 1-O”, *El Periodico*, 21 January, www.elperiodico.com/es/politica/20210121/tsjc-condena-conseller-bernat-sole-alcalde-agramunt-referendum-1-o-11468403
29. Catalunya Ràdio (2021), “Victòria Alsina: La unilateralitat no aconsegueix complicitats internacionals”, 31 May, <https://www.ccma.cat/catràdio/alcarta/el-mati-de-catalunya-radio/victoria-alsina-la-unilateralitat-no-aconsegueix-complicitats-internacionals/video/6103420/>
30. <https://twitter.com/LForasterLloret>
31. Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2018), Annual Report.

Bibliography

- Alexander, C. and A. Royo i Marine (2020), “Prohibited sub-state public diplomacy: the attempt to dissolve Catalonia’s DIPLOCAT”, *Place Brand Public Dipl*, 16, 238–50.
- Criekemans, D. (2010), “Regional Sub-state diplomacy from a comparative perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders”, *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2): 37-64.
- Foraster, L. (2020), “35-Foot Human Towers and the Power of Trust: Lessons from Catalonia”, *Public Diplomacy Magazine*, 23, Summer: 32-34.

- García Morales, M.J. (2018), "Federal execution, Article 155 of the Spanish Constitution and the crisis in Catalonia", *Zeitschrift für öffentliches Recht/Journal of Public Law*, 73(4): 791-830.
- Gil, X.B. (2019), "L'aplicació de l'article 155 de la Constitució espanyola al Govern i l'Administració de la Generalitat de Catalunya", *Revista Catalana de Dret Públic*, 21-44.
- Guibernau, M. (2014), "Prospects for an independent Catalonia", *International Journal of Politics, Culture and Society*, 27(1): 5-23.
- Gyimesi, B. (2017), "Sub-state public diplomacy: The Catalan case", *Nouvelle Europe*, 25 July, www.nouvelle-europe.eu/en/sub-state-public-diplomacy-catalan-case
- Parlament de Catalunya (2018), "Els efectes de la intervenció de l'Administració General de l'Estat mitjançant l'aplicació de l'article 155CE a la Generalitat de Catalunya (27/10/2017 – 01/06/2018)", November, www.parlament.cat/document/intrade/282610
- Real Decreto 945/2017, de 27 de octubre, por el que se dispone, en virtud de las medidas autorizadas con fecha 27 de octubre de 2017 por el Pleno del Senado respecto de la Generalitat de Cataluña en aplicación del artículo 155 de la Constitución, la adopción de diversas medidas respecto de la organización de la Generalitat de Cataluña, y el cese de distintos altos cargos de la Generalitat de Cataluña, «BOE» núm. 261, de 28 de octubre de 2017, páginas 103566 a 103569, www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-12334
- San Eugenio, J., X. Ginesta and J. Xifra (2017), "Catalonia's public diplomacy and media relations strategy: A case study of the Eugeni Xammar Programme of International Communication and Public Relations", in I. Somerville, O. Hargie, M. Taylor and M. Toledano, eds., *International Public Relations. Perspectives from deeply divided societies*, London: Routledge, pp. 113-30.
- Spanish Constitution (1978), www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionINGLES.pdf
- Tribunal Supremo de España (2019), "Sentencia núm. 459/2019", October, www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%20SUPREMO/DOCUMENTOS%20DE%20INTER%20C3%89S/Nota%20informativa%20Sentencia%20Proc%20A9s%201.pdf
- Torras-Vila, J., J. Fernández-Cavia (2018), "DIPLOCAT's public diplomacy role and the perceptions towards Catalonia among international correspondents", *Place Brand Public Dipl.*, 14, 213–22.
- Tribunal Constitucional (2010), "SENTENCIA 31/2010, de 28 de junio", BOE núm. 172, 16 July, <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca-ES/Resolucion/Show/6670>
- Tribunal Constitucional de España (2016), "SENTENCIA 228/2016, de 22 de diciembre", <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25212ons>
- Tribunal de Cuentas de España (2019), "Informe de fiscalización relativa al destino dado a los recursos asignados a la ejecución de las políticas de acción exterior de la comunidad autónoma de Cataluña, correspondientes a los ejercicios 2011-2017", www.tcu.es/repositorio/7b967dfb-a08f-493e-a159-a7cb7d1c4071/I1319.pdf
- Tribunal Supremo de España (2019a), "Sentencia núm. 459/2019", www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%20SUPREMO/DOCUMENTOS%20DE%20INTER%20C3%89S/Nota%20informativa%20Sentencia%20Proc%20A9s%201.pdf
- Tribunal Supremo de España (2019b), "Sentencia núm. 252/2019", <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/62ee5465cda0d234/20190308>
- Villatoro, V. (2012), "Deu anys de l'Institut Ramon Llull. Experiències i expectatives en la projecció exterior de la llengua i de la cultura catalanes", *Llengua i ús: revista tècnica de política lingüística*, 52, 55-9, <https://raco.cat/index.php/LlenguaUs/article/view/260907>

What is the “culture” in cultural diplomacy? Three responses from Qatar

Temanummer: Kulturdiplomati

Cultural diplomacy is a well-established branch of diplomatic practice. It is commonly understood as a governmental tool to mediate the relations between polities through mutual recognition of societal distinctions in ‘cultural’ domains, such as music, sports, education, or art. Examples may include celebrating the success of national athletes at international sporting events or the opening and hosting national language institutes in foreign countries. Given the “soft”, seemingly cushy, and eventually unmeasurable effects of such practices, cultural diplomacy often remains side-lined in serious studies of diplomacy that prefer to focus on conflict mediation or multilateral negotiations. This side-lining, I argue in relation to the cultural diplomacy efforts of Qatar – a young, emerging, and little discussed country in international relations – is short-sighted as it overlooks cultural diplomacy’s political edge in first imagining and then performing a national “culture”. Rather than analysing the effects or comprehensive contents of Qatar’s cultural diplomacy, I focus in this paper on its everyday enactment in state institutions – including the Qatar Tourism Association, Qatar Museums, and the Katara Cultural Vil-

lage – to show how they are intimately involved in imagining the national (hi)story of the state. To get at that, I take a step back from programmatic analyses and simply ask: what is the “culture” in Qatar’s cultural diplomacy? Three responses emerge, two in the form of streamlined stories of national origins and futures, and one in the form of a characterisation of political style. In the first, “culture” is equated with authenticity, historical heritage, and romanticised accounts of what it truly means to be “Qatari”. In the second, “culture” is equated with having a strong and sustainable vision for the future where Qatar sits among the most developed states in the world as global cultural “hub”. In the third, “culture” becomes a way of doing things, here tied to the way in which Qatar is imagined to be moving forward on its journey to (international) development as guided by the vision of its ruling elite. Overall, the analysis shows that cultural diplomacy should be taken seriously as a domain of international political practice, as it is here that we can get an insight into the meeting of global and local politics, including struggles over authority, identity, and legitimacy.

A textbook case of cultural diplomacy

On August 2, 2021, the bar at the Olympic high jump station in Tokyo was set to 2.39 meters six times. Three times it was missed by Italy’s Gianmarco Tamberi and three times it was missed by Mutaz Barshim from Qatar. Both athletes had successfully cleared the 2.37 meters mark minutes before and were now offered a jump-off to determine the winner. But before a decision was made, Barshim just asked “can we have two golds?” The referee said this was “a possibility” and after exchanging one short look celebration broke out between Tamberi and Barshim, footage from Tokyo showing the two athletes hugging, screaming, and waving their national flags. “This is the best thing ever”, Tamberi said, “this is the Olympic spirit” – “This is the message we deliver to the young generation”, Barshim added, “this is beyond sport”.¹ Over the next hours, the story of the shared gold medal went viral and observers from around the world commented on it being “historic”, “heart-warming”,

**KRISTIN ANABEL
EGGELING**

Post.doc., Department
of Political Science,
University of Copenhagen,
kristin.eggeling@ifs.ku.dk

and a moment of true “international sportsmanship”. In Qatar, the Doha Debates program, a subsidiary of the state-run Qatar Foundation, called the event a “moment of magic”, and the Italian Embassy in Doha sent out a tweet congratulating Tamberi and Barshim for “the joy of winning together”.² Besides being a crowning moment for two professional athletes and a feelgood moment for Olympic observers, the shared gold medal and official reactions to it also resemble a textbook case of cultural diplomacy. Through jointly winning at an international sports event, Italy and Qatar could call out their friendship and their Olympic Committees were celebrated for putting their states onto the international sporting map.

In Qatar, the small Gulf sheikhdom this paper focuses on, Barshim has over the past decade become something of a national hero and international poster child for Qatar’s efforts to “take on the world in tracksuits” (Spiller and Böhm, 2015: 2). Barshim, a Qatari national of Sudanese origin, is but one piece in an elaborate effort by the Qatari state to promote “world class” development across a number of cultural sectors, including art, education, music, and sports. Through projects like the opening of the Museum of Islamic Art in a stunning building by the Chinese star-architect I.M. Pei in 2005; the founding and construction of the Qatar Philharmonic in 2007; the opening of the Education City campus that currently houses branches of eight international elite universities including Carnegie Mellon and Georgetown University in 2011; the opening of the *Katara* Cultural Village on the occasion of Doha being chosen as the “*Arab Capital of Culture*” in 2010; and, perhaps most famously, the bidding for and imminent hosting of the *FIFA Football World Cup* in 2022, Qatar has over the past two decades pursued an aggressive strategy of inscribing itself and its “brand” into the international cultural circuit (Kamrava, 2013; Eggeling, 2020).

Qatar has over the past two decades pursued an aggressive strategy of inscribing itself and its “brand” into the international cultural circuit

In parallel and partly in response to these advances, international (often highly educated Western) observers have voiced their criticism by remarking that “there is no heritage in Qatar”, no “authentic history” or “culture” to speak of, and hence no basis for the small state to become a staple in the international art world or the host of some of the world’s biggest sporting events (Exell and Rico, 2013: 670).³ Such assessments, cultural theorists as well as archaeologists working on the Arab Gulf have argued, should be treated with suspicion in the context of post-colonial heritage debates and probed for what they say about our (biased) understanding of what counts as “culture”. This tension is particularly interesting in the context of Qatar, a state that has been “catapulted into modernity” in a matter of decades (Windecker and Sendrowicz, 2014) and seems to be (re)inventing its national identity narrative in front of a global audience in real time.

To explore cultural diplomacy in Qatar, this paper is divided into four parts. The first is a short introduction to Qatar and its recent history. The second is an introduction to the concept of cultural diplomacy and a short consideration of the concept of “culture”. Following anthropologist readings of the term, I suggest that culture is better understood as an allegory, a story to be constantly told and retold and a set of practices to be constantly performed, rather than an immutable object – an “it” – that can be straightforwardly communicated, diplomatically or otherwise. In the third part, I take a close look at how “culture” is imagined by the Qatar Tourism Authority (QTA) and reproduced in two core cultural institutions, Qatar Museums (QM) and the *Katara* Cultural Village. While the analysis is focused on the (self)representation of Qatar in these institutions, the analysis is methodologically informed by three years of broader (field)research on Qatar’s nation-branding efforts from the mid 1990s to the late 2010. This part of the paper proposes two possible responses to define the “culture” in Qatari cultural diplomacy. Respectively, they understand “culture” as a story of national authenticity and future possibilities. In the fourth, concluding part of the paper, I argue that these two conceptions are synthesized and “balanced” in a third understanding of culture as a political style that invariably ties understandings of the Qatari state – including its culture – to the ruling Al-Thani elite. Overall, the analysis shows that cultural diplomacy should be taken seriously as a domain of international political practice as it is here that we can get an insight into the meeting of global and local politics, including struggles over political authority, identity, and legitimacy. We should therefore be weary both of claim that “there is no culture” in any given place, as well as of claims that cultural diplomacy is an affair of niceties that resembles a “soft” and hence, less serious concern for international politics.



I suggest that culture is better understood as an allegory, a story to be constantly told and retold and a set of practices to be constantly performed, rather than an immutable object – an “it” – that can be straightforwardly communicated, diplomatically or otherwise

Qatar

Qatar is one of seven states surrounding the waters of the Arab Gulf.⁴ Considered an economic backwater and political “vassal” of Saudi Arabia well into the 20th century, Qatar has over the last two decades transformed itself into an influential regional powerbroker, whose citizens are today considered to be among the richest in the world (Kamrava, 2013: 3). If its capital Doha was but a small pearling village in the 1940s, life in the city today takes place against the background of shiny skyscrapers and iconic landmarks, many of which have been designed by the world’s most famous architects. Fuelled by natural resource wealth from a large offshore gas field, in Qatar, as in other newly

rich Gulf states, a single generation has come to separate two wildly distinct lifestyles, often “resulting in feelings of anxiety and a desire for preservation of ‘the past’ on the part of the older generation and a lack of knowledge of this earlier lifestyle on the part of the younger” (Exell and Rico, 2012: 676). This anxiety has become more pronounced since the mid 1990s, when the Qatari government started to invest billions of US\$ into updating and expanding but also safeguarding and preserving its social and cultural institutions. Building up these “soft sectors” has stabilised Qatar’s profile as an independent nation (Fromherz, 2013), enabled it to virtually increase its small territorial size by normalising claims about grandiose international standing (Eggeling, 2017), and produced a confident version of the Qatari state that has led its government, some suggest, to considerably “punch above its weight” in international relations (Roberts, 2011). Since 2008, these efforts were anchored in the announcement of the “Qatar National Vision 2030”, a streamlined development plan published by the General Secretariat for Development and Planning seeking to both “define broad future trends and reflect the aspirations, objectives and culture of the Qatari people” (QNV, 2008: 2).

Three institutions that have been at the forefront of actively performing the cultural elements of the Qatar National Vision are QTA, founded in 2000, the Katara Cultural Village, inaugurated in 2011, and Qatar’s museums authority, founded in 2005. Together with a number of other institutions (see for instance Rolim-Silva 2014 on the Qatar Olympic Committee or Eggeling, 2017 on the Qatar Foundation), QTA, *Katara* and QM play key roles in the practicing of cultural diplomacy in Qatar. While some analyses exist on their organisational structures, budgets, international cooperation, and flagship projects, I want to take a step back and ask, more fundamentally, *what is the “culture” in the cultural diplomacy they practice?* Especially the QTA offers an interesting case in this context, as it is the first, and often the only “version” of Qatar. By looking at how its narratives are reflected in QM and *Katara*, we begin to see how stories geared at international consumptions may also expose a strong domestic disciplining effect.

The version of culture that can be read from these institutions is one imagined from the top down and the inside out. It is tied to the official account of the state and its rulers rather than a grassroots, historic, or bottom-up imagination. This is important as it points to the politicisation of cultural diplomacy, which in Qatar (and surely elsewhere!) is tied to its monarchical system and the power and legitimation of its political elite. The latter is centred in the Al-Thani tribe, Qatar’s large royal family that has been ruling over the Qatari peninsula since being recognised as the chief local tribe by British colonists in the late 1800s (Crystal, 1990; Kamrava, 2013). For the better part of the 20th century, Qatar remained a British protectorate until, some argue reluctantly, becoming independent in 1971 (Cooke 2014). Since then, Qatar has been ruled by three Emirs (eng: *kings*), Sheikh Khalifa Al Thani, his son Sheikh Hamad Bin Khalifa Al Thani who deposed his father in a bloodless coup in 1995, and, since a peaceful handover of power in 2013, Sheikh Tamim

Bin Hamad Bin Khalifa Al Thani. Especially Sheikh Hamad is considered as the great moderniser of Qatar, having opened up the country to the world through cultural and political prestige projects like the ones named above and, for example, the creation of the Al-Jazeera (*eng: the island*) TV station in 1996. While there are nascent democratic developments in Qatar (such as municipal elections and the formation of political councils in the early 2000s), the state remains a centralised, near absolute monarchy.

Cultural diplomacy: Linking diplomacy and “culture”

Cultural diplomacy is a fuzzy concept that can simultaneously mean “this and that” (Goff, 2017: 420, see Geir Vestheim in this special issue). In academic discourse, it bears resemblance to a number of other political science concepts, including public diplomacy, propaganda, and nation branding (Melissen, 2005; Eggeling 2020: 2-12). In practice, it has variably been interpreted as a strategic tool to create a basis for mutual understanding (Cummings, 2003), a creative expression of national identity (Laqueur, 1994), or a diplomatic practice of governance in support of a state’s foreign policy goals (Mark, 2009). In general, cultural diplomacy is therefore linked to the management of external state relations. Yet, a smaller number of voices are also pointing to the domestic effects of crafting an internationally (often in English) communicable version of cultural identity and the “disciplining effects” this can have on domestic populations who are incentivised to act in line with the proposed “brand” (Aronczyk, 2008; Desatova, 2018). As Goff (2017: 421) puts it, “while it is relatively easy to generate examples of cultural diplomacy, it seems much more difficult to arrive at an uncontested definition of the concept”. For our purpose, the contentedness of the concept speaks to the argument of this paper: There is no one way to define cultural diplomacy, as there is no one way to practice it, and no one understanding of culture that informs this practice. In relation to the concept of diplomacy, this conceptual openness is well developed in the so-called “practice turn” in diplomatic studies (see for instance Pouliot and Cornut, 2015) that takes and studies diplomacy not as static political exchanges but as an evolving set of practices – including negotiating, holding meetings, giving speeches, or producing documents, etc. – through which we can study the “mediation of estrangement” (Der Derian, 1987) between polities, generally nation-states.

Similar debates on the concept of “culture” are less advanced in political science but have been developed for years in anthropology. Seminally, and largely uncontested in basic terms since its publication in the mid 1980s, I draw inspiration here from the contributions in Clifford and Marcus’ ([1986] 2009) influential volume “*Writing Culture*”. The anthropological approach proposed here, takes culture(s) as something “continually under construction, something made in time and space, through processes of inscription” (Fortrun, 2009: vii). In this view, “cultures are not scientific ‘objects’, but “our views of ‘it’ are produced, historically, and are selectively contested” (Clifford, 2009: 18). This production can be grasped in “the constant re-constitution of selves

and others through specific exclusions, conventions, and discursive practices” (Clifford, 2009: 24). In other words, speaking of culture becomes an allegory, a layered practice of self-fashioning. As Clifford concludes (2009: 100): “there is no culture itself”, there is only culture in how “it is told and storied”. Seen through this lens, a “culture” can be the way something is done as well as an object that something can be done about. The latter allows of the sectoral view on culture prominent in most discussions of cultural diplomacy and the idea that culture resides in social sectors like music, sports, art, or education. The former, moreover, allows us to look at how these sectors are then made to become meaningful vis-a-vis the relations and identity of the state. This way, cultural diplomacy becomes a practice in which we can both observe how cultural self-understandings are made, and a site in which we can link these understandings to the inter/national politics of calling something “culture” in the first place.

“A world-class hub with deep cultural roots”: Examining understandings of “culture” in Qatar’s cultural diplomacy

In the context of Qatar and beyond, scholars are writing about cultural diplomacy as a practice to attract global attention and display a unique national profile beyond, or in addition to, other means of diplomatic engagement (Melissen, 2005). A major part of Qatar’s investments into this profile concentrates on the re-fashioning of its image through a long list of cultural prestige projects centred on its capital city, Doha. Current day visitors experience a modern, urbanizing environment that seems to provide all the luxuries and amenities of a truly “global city”. To make their capital appear this way, the Qatari government has invested billions of US\$ over the last two decades into updating its infrastructure and communicating a unique cultural identity. While Doha was described as “the dullest place on earth” in the popular Lonely Planet tourist guide in 2000 (cited in Scharfenort, 2014: 79), the city was named the *Arab Capital of Culture* a mere ten years later, succeeding such ancient cultural cities as Jerusalem (2009) and Damascus (2008). In the early years of copious spending (usefully summarised by Epstein, 2012; Panero, 2013 and Walt, 2013), Qatar “with all its petrodollars” resembled other rentier states around the world that “akin to a member of the *nouveau riche*, who, having come into money, has now diligently set about acquiring and displaying status symbols” (Bissenova, 2014: 128). As noted above, one of the first projects of this kind was the launch of Al-Jazeera, which became more international with the beginning of its English broadcast in 2006. While official sources emphasise Al-Jazeera’s independence from the Qatari government, the channel has nevertheless developed into a unique tool of “media diplomacy” (Samuel-Azran, 2016: 2), which “allows the state to regain control over the message transmitted to global audiences”. While maybe the best known internationally, Al-Jazeera is, however, far from Qatar’s only outward communication line.



While Doha was described as “the dullest place on earth” in the popular Lonely Planet tourist guide in 2000, the city was named the Arab Capital of Culture a mere ten years later, succeeding such ancient cultural cities as Jerusalem (2009) and Damascus (2008).

Three other institutions set up around the same time and mandated with communicating Qatar to the world and, indeed, to itself, are the Qatar Tourism Authority, *Katara*, and Qatar Museums. The QTA was founded in 2000 in the context of “an increased focus on heritage development within the context of the development of a globally recognisable national identity” (Excell and Rico, 2013: 678). In other words, in the context of the assumed need for an institution to define and defend Qatar’s “traditional” culture in the face of globalisation and rapid socio-economic change. In 2000, its mission was to “organise, enable and supervise tourism industry development (...) as well as promote Qatar as a quality tourist destination for leisure, business, education, and sport” (Henderson, 2014: 355). Since then, the QTA has undergone several rounds of institutional transformation, including the launch of the *Qatar National Tourism Strategy* in 2014 with the aim to increase the sector’s contribution to the nation’s GDP to over 5 pct. in 2030. As part of the strategy, the QTA summarised the “idea of Qatar” in the slogan “a world class hub with deep cultural roots”. In support of this image, the QTA re-designed its promotional materials in 2016, which next to glossy images present a streamlined national identity narrative that highlights certain characteristics, places, and practices as uniquely “Qatari”. This self-fashioning has again been updated in the years since and in 2020/1 in the context of the global coronavirus pandemic, where the QTA currently presents Qatar as “open” and “one of the safest countries in the world, with pleasant winters and irresistible sights and sounds”.⁵

Qatar Museums (QM) is a second major governmental institution involved in arranging and spreading Qatari culture. Founded by Sheikh Hamad Al Thani in 2005, it is headed by his daughter and sister to the current Emir, Sheikha Mayassa Bint Hamad, Qatar’s “culture queen”, who has been deemed to be one of the art world’s most powerful women (The Economist, 2012). Initially tasked with collecting cultural artefacts and overseeing the building of numerous museums in and around Doha, the institutions scope of activities broadened over time, as Qatar’s leadership expressed ambitions to “transform Doha into a world class ‘cultural hub’” (Eggeling, 2017: 725). Over the past years, QM has re-fashioned it from a governmental authority into a cultural instigator in its own right, and positions itself as a major link in the delivery of the Qatar National Vision. In the words of Sheikha Mayassa, “We don’t want to be the same (...) we want to build our own identity, our own fabric” (cited in Eggeling, 2017: 725). One of QM’s most central cultural diplomacy projects is the “Years of Culture” initiative that since 2012 has led to bilateral cultural cooperation agreements between Qatar and Japan (2012), the United King-

dom (2013), Brazil (2014), Turkey (2015), China (2016), Germany (2017), Russia (2018), India (2019), France (2020) and the United States (2021). According to QM CEO Mansour bin Ebrahim Al Mamoud, “the Years of Culture made the world take a closer look at Qatar, acknowledge our ancient civilization and understand reasons behind our swift cultural renaissance”, “cultural renaissance” here meaning that even in times of rapid modernisation, Qatar is remembering and embracing its cultural roots, eager to stress that its “history as a nation goes back centuries before the discovery of oil and gas” (cited in Eggeling, 2017: 276).

Katara, finally, is one of the places within Qatar where cultural self-fashioning is actively put into practice. Constructed as a “village” within the bounds of municipal Doha, the site presents itself as a “guardian to the heritage and traditions of Qatar”. Since opening in 2010/11, *Katara* has come to resemble a mix of an amusement park and an outdoor museum where one can shuffle back and forth between renting a jet ski, buying traditional Arab handcrafts, reasting in the shadow of (rebuilt replicas of) vernacular architectures, and smoking waterpipes in culture-themed restaurants.⁶ *Katara* was among the cultural projects launched by the Qatari Ministry of Culture at the beginning of the 2010s after Doha had been selected as the Arab Capital of Culture by UNESCO’s Cultural Capitals Programme in 2010 (Mirgani, 2017, see Carsten Staur in this special issue). The latter – a major cultural diplomacy tool – was initiated by the UN in 1998 with the aim to “promote the cultural aspects of development and increased international cooperation” (Boms and Spyer, 2008). *Katara* is run today by *the Katara Cultural Village Foundation*, a government entity under the Ministry of Culture and Sports, that understands its mission as “an exceptional project of hope for human interaction through art and cultural exchange – a project made possible thanks to the inspired vision, solid faith and wise leadership of HH Sheikh Hamad Bin Khalifa Al Thani, the Father Emir of the State of Qatar”. The name of the site is said to go back to the year 150 AF, when “Catara” was supposedly written down as the name of the Qatari peninsula by the Alexandrian geographer Claudius Ptolemaeus.

In what follows, I introduce the understandings of “culture” as promoted by the QTA and reflected in QM and *Katara* to show how practices of cultural diplomacy in Qatar are intimately tied to practices of identity (re)construction and political legitimation. Upon arrival in Qatar, the QTA promises cultural experiences in the form of “adventures, shopping, food and drink, wellness and spa, and family fun”. It particularly invites visitors to get inspired by the captivating landscapes of the peninsula, as well as its thriving arts and culture scene that “showcases the country’s history along with contemporary art featuring Arab artists”. This showcasing, accordingly, can be experienced through three entry points – museums and galleries, public art, and the eyes of locals and experts that pose as curators of the country – and in the form of four sets of cultural practices, namely architecture, arts and crafts, heritage sites, and the performing arts. These parameters define the “frame” of how culture is understood, which implicitly reproduces dominant (Western)

global discourses of where culture can be found (in museums, for instance), what it consists of (traditional things), and how it can be shared (in dialogue). So, what can we find inside the museums, what do dialogues centre on, and what is a “traditional” thing? In other words, *what is the “culture” in Qatar’s cultural diplomacy?*

Response 1: Culture is heritage, authenticity, and the need to retain “the past”

The first understanding of culture that we meet is a narrative of heritage and authenticity, highlighting the cultural richness of Qatar’s “past” and the need to preserve it. Visually, this narrative is represented in about half the content displayed in QTA materials that show some women in abayas – long, black veils – and men wearing traditional dishdashas – the ankle-long, white robes – and ghutras – the white headscarves fixed and folded in distinct ways across the Gulf countries; low, sand-coloured buildings with vernacular details and carved wooden doors; and romanticised images of the Qatari landscape featuring rock carvings, forts, dhows (small wooden boats), falcons, or camels. The images are professionally shot but made to depict supposed everyday scenes of a mother or a father walking with a child, a man writing in a book, or a caravan passing in the desert. Such images, which are reproduced not only across tourism brochures but also in murals in shopping malls, at the airport arrival, in ministry receptions, hotel lobbies or other public spaces, essentially present a romanticised, tribalized, and “re-orientalised” version of Qatari life and culture before the onset of “modernity” (Cook, 2015).

➤➤ **The first understanding of culture, which is reproduced not only across tourism brochures but also in murals in shopping malls, at the airport arrival, in ministry receptions, hotel lobbies or other public spaces, essentially presents a romanticised, tribalized, and “re-orientalised” version of Qatari life and culture before the onset of “modernity”**

Crucially, given the timeline of Qatar’s recent development, what is here imagined as an idealised past happened just decades ago and still belongs to the living memory of many of Qatar’s older residents. “Every culture”, the British travel writer Jonathan Raban wrote in the late 1970s, “has a certain point in history in which the past is simply the past (...) In most cultures, that point is located several centuries before the present; in Qatar more or less anything that happened before 1950 belongs to legend” (Raban, 1979 cited in Exell and Rico, 2013: 679). The relative closeness of this past and the in turn active mythologisation of recent history into “heritage” reflects the identity anxiety that Qatar’s cultural self-representation has been diagnosed with. It also, however, shows how official narratives about Qatari culture are being clothed in dominant discourses of what is globally recognisable as “culture”, “firmly attached to a tangible, often monumental, and historical past” that can be read from

artefacts (such as clothes), buildings, and landscapes that become imagined as “traditional”, “typical” or “national” (Exell and Rico, 2013: 679-80). The smoothness of these representations moreover suggests that there is but one version of official history, which in this case is bound to the city of Doha and particular places within it – such as the Al Koot Fort that belonged to Sheikh Abdulla bin Qassim Al-Thani who is remembered as the “founder” of Qatar and a predecessor of the current Emir; and the practices of the city (such as pearl fishing) as the economies of the past. As Fromherz (2012) argued, the creation of such legends serves to conceal potentially alternative, contradictory, and today politically awkward tribal histories that may serve as counterarguments to Al Thani rule. To underline its rightfulness, Fromherz (2012: 154) argues, “the current regime is going through incredible lengths to re-write the history of the state focusing on Al Thani lineage as the key to Qatar’s existence”.

This last point as well as the re-orientalising and in many ways self-stereotyping images of Qatar’s cultural heritage are actively reproduced in the *Katara* village. At *Katara*, visitors are “taken on a journey through art and culture” that include a range of annual and international festivals, such as the “Traditional Dhow Festival”, the “International Hunting and Falcons Exhibition”, the “International Arabian Horse Festival”, or the “Traditional Handicrafts Exhibition”, as well as a number of smaller scale events such as after-school Quran memorization sessions, events celebrating the work of local agricultural companies, fashion shows, or chess tournaments. Admission to *Katara* is free and the site is open daily. In addition to promoting the more intangible elements of Qatari cultural heritage – horse breeding, falconry, or handicrafts – *Katara*’s self-understanding of its main attractions however again reproduces Western understandings of what counts as tangible, globally recognisable “culture”. A classic Greek Amphitheatre, a Drama Theatre, a number of art galleries, two mosques and an Opera House pose as its main attractions. Some of these locations have in the past featured as settings in which international embassies, the UNESCO office, or other agents involved in the global diplomatic circuit hold events for local residents.

Besides holding local events and quite literally offering a stage for cultural activities, *Katara* is also made to speak to various international audiences. In 2021, for instance, the village is one of the main sites of the celebration of the American-Qatari “Year of Culture”, a “cultural exchange programme that aims to convey Qatar to an international audience” through “promoting mutual understanding, recognition and appreciation between countries”⁷. The selection of the US as a cultural exchange partner follows a long list of strategic partner countries since 2012, often chosen in a year where a for Qatar significant international event occurs such as the partnering with Russia in 2018 when it hosted the FIFA World Cup. Besides partnering with international significant others, *Katara* also becomes a place where Qatar engages with its regional neighbours. A decade after having been the *Arab* capital of culture, Doha in 2021 has been designated as the “*Capital of Culture in the Islamic World*” by the Islamic World Educational, Scientific and Cultural Or-

ganisation (ISESCO). Highlighting the influence of Islamic culture on Qatari identity, Khaled Al-Sayed, Director of Events and Cultural Affairs of *Katara*, said that Qatari culture, like Islamic culture, “depends on human values, tolerance and cultural diversity”, all of which shape Qatar’s role in “strengthening its relations with all Arab and Islamic Peoples”⁸. At the same time, celebrating religion in such ways is seen as a way to “preserve the treasures of Islamic heritage” and “strengthening the role of culture as a framework for preserving identity and promoting citizenship”⁹. Besides such targeted and longer-term cooperation arrangements, *Katara* is also promoted as the ideal “stop-over” destination for international travellers through Doha’s Hamad International Airport (HIA) to get a glimpse at authentic Qatari culture. For those passengers who have chosen to travel with *Qatar Airways*, Qatar’s national airline and another jewel project in crafting an international image, the bus trip that takes tourists “past [Doha’s] iconic attractions and cultural monuments”, including *Katara*, is even free¹⁰.

This narrative of preserving and re-connecting with the past – its habitual, relational, architectural, and religious elements – is the first narrative of how official Qatari institutions present and understand national “culture”. Even though “the past” they are referring to is neither that long ago nor lending itself all too well to be packaged into museums, architectures, or other artefacts that have shaped the Western discourse of what counts as cultural heritage, this is nevertheless what they attempt to do. At the same, and as I will lay out in the next section, the emphasis on looking back is constantly paired to a narrative of future ambitions, development, and being open to change. As the QTA slogan promises, while there are “deep cultural roots”, Qatar is also an aspiring “world-class hub”.

Response 2: Culture is ambition, a promising future, and the possibility of a “world-class” life

The second narrative of presenting Qatari culture is one of ambition, future promise, and Qatar’s path to becoming a “world-class” hub for education, arts, sports, and culture. Whereas one side of Qatar’s cultural coin underlines the heritage and authentic markers of identity linked to “the past”, the other side looks ahead and into a bright, post-carbon, knowledge-run future. Upon first sight, this narrative is captured in QTA materials through snapshots of futuristic skyscrapers along Doha’s skyline, close-ups of sleek glass and steel architecture, and the insides of modern cultural spaces such as concert halls, libraries, or museum lobbies.



The second narrative looks ahead and into a bright, post-carbon, knowledge-run future captured through snapshots of futuristic skyscrapers along Doha’s skyline, close-ups of sleek glass and steel architecture, and the insides of modern cultural spaces such as concert halls, libraries, or museum lobbies

Much has been written in recent years about the visual appearance of Doha, the city's urban development and the claims to modernity that are constructed into Qatar's built spaces (Al Raouf, 2012; Koch, 2014; Gardner, 2014). "The future" can here be understood to be both the justification and the informing cultural ideology for the re-fashioning of Doha into a "modern capital city" finished with skyscrapers, business districts, ring-roads, and iconic architecture; as well as for how this appearance is becoming part of Qatar's cultural self-understanding. On the one hand, references to the future are employed as a sense-making tool to justify large expenditures following a logic of "if you build it, they will come", anticipating more tourists, investors, and residents to help Qatar to diversify its still resource-dependent economy (Eggeling, 2019). On the other hand, spectacular urban developments are understood as symbolic structures that already embody elite visions of the bright future that Qatar awaits, following a logic of "if we built it, the vision becomes true". As such, architecture especially has become a way to express and solidify selected interpretations of Qatari identity in permanent concrete structures that stand as a daily reminder across the city of where Qatar is coming from, where it is going, and who is responsible for this development. For instance, according to QTA, visitors should spend some time looking at "10 architectural wonders in Qatar" that are "designed by award-winning architects from around the globe yet inspired by local tradition".¹¹ Three of the ten "wonders" are football stadia for the 2022 World Cup: the Al Janoub stadium, designed by famous British-Iraqi architect Zaha Hadid, the Al Thumana stadium, designed by the Qatari architect Ibrahim Jaidah, and the Al Bayt ("the house") stadium, a temporary structure said to "marry heritage with sustainable vision". The latter is an exemplary project of Qatar's cultural identity discourse as expressed in architecture. Visually said to resemble the traditional tents used by Bedouins in the Arabian desert, the stadium is planned to be dismantled into its smaller component parts and shipped to "developing nations in need of sports infrastructure" after the 2022 event. These buildings, as well as what is happening in and around them, the narrative goes, will help Qatar claim its place as a developed, modern state, a benevolent member of the international community, and one of the cultural hubs of the 21st century.

Next to architecture, the QTA suggests that in order to experience Qatari culture, one could visit the Qatar Philharmonic Orchestra to enjoy "world premiers" of Western or Arabic compositions or listed to the Siwar choir, an initiative of the Al-Jazeera children's channel to give youth a platform to improve their musical skills while "learning about the Arab world's rich music traditions".¹² Alternatively, one could visit one of the many places where public art is exhibited in Doha and around the country, for example the statues by Richard Serra (similar in style to the one exhibited in the garden of the Danish modern art museum Louisiana in Humlebæk¹³). One is placed in the inner harbour of the Doha Bay and the other in the desert north of the capital. The first of those is a steel obelisk, nearly 80-feet tall called "7" that is a "homage to the spiritual significance of the number seven in Islamic culture". The second, "East-West/West-East", is a 1km long installation comprised of four 14m

tall steel plates is “nestled between limestone rock formations (...) standing in stark contrast to the soft brown hues of the desert surrounding it, offers a comment on isolation and the passage of time”¹⁴. QM, the authority who commissioned the works in 2011 and 2014 respectively and is reported to have spent an average of US\$1bn per year on art at that time (Niarchos 2014), celebrates the “shared philosophy” between Qatar and the American artist Serra when it comes to the meaning of art as a public good.¹⁵ In many ways, the East/West desert artwork is emblematic of a cultural product of modern Qatar. The spot where it has been built, Serra reflected in an interview, was suggested by Sheikh Hamad Al Thani, who “remembered it as a place from his youth, where hers of antelope gathered” (Niarchos, 2014). This is how the modern sculpture links to Qatar’s past and the Al Thani tribe. Yet the name of the work also mirrors the globalist dimension of Qatar’s identity discourse that locates the small Gulf state as a turning point not only of time, but civilizations, a “meeting place” between east and west, a “bridge” and a “hub” in which peoples, religions, ways of life, the past and the future meet (Eggeling, 2020: 225-26). In a third register, having one of the most famous contemporary international artists commission two monumental works of public art in Qatar is contributing to the self-image of the small state as becoming a not-to-be-missed staple of the international artworld (Foster, 2014).

Both the more in- and backward-looking side of the Qatari cultural discourse, and the more out- and forward-looking sides are equally visible when it comes to *Katara*. Next to narratives of preservation and guardianship outlined above, the village – like most other cultural state institutions in Qatar – also outlines a specific vision and mission for the future of Qatar, and beyond. In the context of hosting the UK-Qatar Year of Culture in 2013, for instance, (then and now) General Manager described *Katara*’s vision as hosting “events and cultural festivals of different countries, based on the firm belief to make Qatar a beacon of global thought, culture and convergence – a starting point for all kinds of all kinds of arts and creativity and area for communication and openness” (Gulf Times, 2013). This vision has stayed constant, and one can today read *Katara*’s self-description to be anchored in a “vision to be a world-leader for multiple-cultural activities” and to encourage the building of innovative people who are “aware of their cultural surroundings and knowledgeable about global cultures and values”.¹⁶

Conclusion: “Cultural diplomacy” as political style

Cultural diplomacy in Qatar is a serious affair that billions of dollars are spent on, numerous institutions founded, histories (re)imagined, and futures evoked for. While it is easy, as Goff (2017: 421) puts it, to “generate examples of cultural diplomacy” – in Qatar, one does not need to look further than the official tourism agency to be overwhelmed with a long list of cultural projects to be visited, admired, or enjoyed – “it seems much more difficult to arrive at an uncontested definition of the concept”. Qatar, as I have laid out, is a state in rapid transition, where over the span of a single 20th century generation entire

lifestyles changed, new economies were developed, and aspiring aesthetics and narratives of national identity were formed, thus inciting anxieties of safeguarding traditional “heritage”.

To manage these transformations, the Qatari government has been crafting a cultural identity narrative that aims to incorporate both the past and the future, traditional clothes and handicrafts and global standards of art and modernity, vernacular sand-coloured architectures and glass and steel skyscrapers. In this crafting, there emerges a third understanding of what “culture” means in the context of Qatari diplomacy and its politics more generally. This understanding takes “culture” less as the object of institutional communication and more as a political style. As suggested, culture can be both the way something is done as well as an object that something can be done about. The latter allows of the sectoral view on culture prominent in most discussions of cultural diplomacy and the idea that culture resides in sectors like music, sports, art, or education; whereas the former allows us to look at how these sectors are then made to become meaningful for the relations and identity of the state. In Qatar, this “becoming meaningful” is merged and centred in the interpretation, presentation, and legitimation of these projects as part and parcel of fulfilling the *Qatar National Vision*. This vision, in turn, is the vision of the regime, of Qatar’s ruling elite that since its institutionalisation as a hereditary monarchy in the late 19th centres on the ruling tribe of the Al Thani family. The current Emir, his father, sister, or other family members are actively positioned to be the instigators, patrons, and visionaries behind Qatar’s cultural projects, and the ways in which the story of Qatar is told through its heritage-inspired architecture, public art installations, or cultural achievements is invariably tied to legitimating the centrality of the Al Thani’s to Qatar’s past, present and future. The third understanding of culture then becomes the ever-present and more or less implicit understanding to do things the “Al-Thani-way”, which in practice has translated into centralised practices of cultural diplomacy of balancing at times contradictory, at times overly ambitions, and at times simplifying and re-romanticising versions of what it means to be “Qatari”. This balancing, in turn, is stabilised by relating everything back to the Al Thani’s vision at the core of Qatar’s (cultural) history and development and by pursuing policies and projects that constantly re-state the royal family’s importance and legitimacy.

➤➤ **A third understanding of what “culture” means takes it less as the object of institutional communication and more as a political style legitimating the centrality of the Al Thani’s to Qatar’s past, present and future. “Culture”, in this sense, is the ever-present understanding to do things the “Al-Thani-way”. This has translated into centralised practices and projects of cultural diplomacy that constantly re-state the royal family’s importance and legitimacy**

All three narratives, in a way, can be seen as connected in the person of Mutaz Barshim, the joint-Olympic gold medallist in Tokyo, who already after winning Olympic Silver in Rio in 2016 was nicknamed “*the pride of Qatar*” (Bambrough, 2017). To become a global success, Barshim has gone through years of training at the state-run elite sports academy *Aspire* and today excels at an ancient sport while also being known for wearing futuristic sunglasses.¹⁷ The past, the future, and the state, it seems, are always connected in proud cultural moments, which Qatar has learned to use well as part of its diplomatic agenda.

Notes

1. See <https://olympics.com/tokyo-2020/en/news/qatar-s-mutaz-barshim-and-italy-s-gi-anmarco-tamberi-share-gold-in-the-men-s-high>; Quotes from <https://amp.theguardian.com/sport/2021/aug/02/tamberi-barshim-share-olympic-gold-mens-high-jump-reaction> and www.arabnews.com/node/1904311/sport
2. See <https://twitter.com/ItalyinQatar/status/1421832739016298509>; www.al-monitor.com/originals/2021/08/qatari-and-italian-athletes-praised-sharing-gold-medal-olympics670)
3. For an exemplary Western critique of this point see the claim that there is no “sporting culture” in Qatar and hence no basis for them to host the 2022 World Cup in www.weekendavisen.dk/2021-11/kultur/blodbold; Criticism of the latter is also linked to the working conditions of the “kafala system” under which thousands of labour migrants are currently building the state’s (sporting) infrastructure. For critical analysis of this system see Kamrava and Babar (2012) and Babar (2017).
4. Observers usually refer to the region as the *Arab Gulf* when their descriptions include – from North to South – Kuwait, Saudi Arabia, Qatar, the United Arab Emirates, and Oman and as the *Persian Gulf* when they also, or perhaps primarily, include Iran at the eastern side of the shore.
5. See QTA website (August 2021): www.visitqatar.qa/en/campaigns/qatar-reopening
6. All quotes are taken from the current version of its English-language website (version August 2021): www.katara.net/
7. See <https://yearsofculture.qa/about/>
8. See www.dcciw.qa/en/dcic_news/ministry-of-endowments-and-katara-participates-in-the-activities-of-doha-capital-of-islamic-culture/
9. See www.dcciw.qa/en/dcic_news/qatars-role-in-the-spread-of-islamic-culture-and-preserve-world-peace/
10. See “Briefly visiting Qatar”, <https://dohahamadairport.com/airport-guide/at-the-airport/transfers>; and “Doha City Tour: A Journey within a Journey”, www.qatarairways.com/en/offers/doha-city-tour.html
11. See www.visitqatar.qa/en/things-to-do/art-culture/architecture/10-architectural-wonders-in-qatar
12. See www.visitqatar.qa/en/things-to-do/art-culture/performing-arts
13. See www.kunsteder.dk/case/richard-serra-naar-kunsten-staar-i-vejen
14. See www.visitqatar.qa/en/things-to-do/art-culture/public-art
15. See <https://qm.org.qa/en/visit/public-art/richard-serra-east-west-west-east/>
16. See www.katara.net/About-Katara
17. See www.gq.com/story/high-jump-olympics-style

References

- Al Raouf, A. (2016), “Dohaization”: An Emerging Interface between Knowledge, Creativity, and Gulf Urbanity’, in Katodrytis, G. and S. Syed, eds., *Gulf Cities as Interfaces*. Jeddah, Geneva, and Cambridge: Gulf Research Centre Cambridge, pp. 47–68.
- Aronczyk, M. (2008), “Living the Brand”: Nationality, Globality and the Identity Strategies of Nation Branding Consultants’, *International Journal of Communication*, 2, pp. 41–65.
- Augé, M. (1995), *Non-places: Introduction to an Anthropology of Supermodernity*, London: Verso.
- Babar, Z. (2017), ‘Working for the Neighbours’, in Babar, Z. ed., *Arab Migrant Communities in the GCC*, London: Hurst & Co Ltd., pp. 19–38.
- Bambrough, J. (2017), ‘Mutaz Barshim: Pride of Qatar’, *Aspetar Sports Medicine Journal*, pp. 70–77, www.aspetar.com/journal/viewarticle.aspx?id=345#YQvw4VMza3I
- Bissenova, A. (2014), ‘The Master Plan of Astana: Between the “Art of Government” and the “Art of being Global”’, in Rasanayagam, P., J. Beyer and M. Reeves, eds, *Ethnographies of the State in Central Asia: Performing Politics*, 1st edn, pp. 127–46.
- Boms, N. and J. Spyer (2008), *Damascus uses UNESCO designation to claim title as ‘capital of resistance culture’*, *UN Watch*, <https://unwatch.org/damascus-uses-unesco-designation-to-claim-title-as-capital-of-resistance-culture-2/>
- Clifford, J. and G.E. Marcus (1986), *Writing Culture*, edited by J. Clifford and G.E. Marcus, Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- cooke, miriam (2014), *Tribal Modern – Branding New Nations in the Arab Gulf*, Berkeley & Los Angeles & London: University of California Press.
- Crystal, J. (1990), *Oil and politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cummings, M.C. (2003), *Cultural Diplomacy and the United States Government*, Washington, DC: Center for Arts and Culture.
- Der Derian, J. (1987), ‘Mediating Estrangement: A Theory for Diplomacy’, *Review of International Studies*, 13(2): 91–110.
- Desatova, P. (2018), ‘Thailand 4.0 and the Internal Focus of Nation Branding’, *Asian Studies Review*, 42(4): 682–700.
- Epstein, E. (2012), ‘How Qatar spends its billions’, *The World*, www.pri.org/stories/2012-07-11/how-qatar-spends-its-billions
- Exell, K. and Rico, T. (2013), “There is no heritage in Qatar”: Orientalism, colonialism and other problematic histories’, *World Archaeology*, 45(4): 670–85.
- Eggeling, K.A. (2017), ‘Cultural diplomacy in Qatar: between “virtual enlargement”, national identity construction and elite legitimization’, *International Journal of Cultural Policy*, 23(6): 717–31.
- Eggeling, K.A. (2019), “If you build it, they will come?” – Future oriented sense-making and the politics of urban space in Qatar’, in A. von Richthofen, V. Deffner and Z. Babar eds, *Arab Gulf Cities in Transition: Space, Politics and Society*. *ETH Zürich Research Collection*, pp. 106–24.
- Eggeling, K.A. (2020), *Nation-branding in Practice: The Politics of Promoting Sports, Cities and Universities in Kazakhstan and Qatar*, London and New York: Routledge.
- Foster, H. (2014), Serra in the Desert, *Artforum International*, www.artforum.com/print/201407/serra-in-the-desert-47841
- Gardner, A. (2014), ‘How the city grows: Urban growth and challenges to sustainable development in Doha, Qatar’, in Sillitoe, P., ed., *Sustainable Development: An appraisal focusing on the Gulf region*, New York: Berghahn Books, pp. 333–66.
- General Secretariat for Development Planning (GSDP) (2011), *Qatar National Development Strategy 2011–2016*, Doha, Qatar, www.gsdp.gov.qa
- Gulf Times (2013), *Scotland Day festival held at Katara Village*, *Gulf Times*, www.gulf-times.com/story/371810/Scotland-Day-festival-held-at-Katara-Village
- Kamrava, M. (2013), *Qatar: Small State, Big Politics*, New York: Cornell University Press.
- Kamrava, M. and Z. Babar (2012), *Migrant Labour in the Persian Gulf*, London: Hurst & Co Ltd.
- Koch, N. (2014), “Building glass refrigerators in the desert”: discourses of urban sustainability and nation building in Qatar’, *Urban Geography*, 35(8): 1118–39.
- Laqueur Walter (1994), ‘Save Public Diplomacy: Broadcasting America’s Message Matters’, *Foreign Affairs*, 73(5): 19–24.
- Mark, S. (2009), “A Greater Role for Cultural Diplomacy”, *Discussion Paper*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’.
- Melissen, J., ed. (2005), *Rethinking the ‘New’ Public Diplomacy, The New Public Diplomacy – Soft Power in International Relations*, New York: Palgrave Macmillan.
- Niarchos, N. (2014), ‘Richard Serra in the Qatari Desert’, *The New Yorker*, pp. 3–5, www.newyorker.com/culture/culture-desk/richard-serra-in-the-qatari-desert
- Panero, J. (2013), ‘The widening Gulf’, *The New Criterion*, 35(2): 39, www.newcriterion.com/articles.cfm/The-widening-Gulf-7762
- Pouliot, V. and J. Cornut (2015), ‘Practice theory and the study of diplomacy: A research agenda’, *Cooperation and Conflict*, 50(3): 297–315.
- Qatar Museums (2021), ‘About – Qatar-USA 2021 – Year of Culture’, *Years of Culture Website*, <https://yearsofculture.qa/about/>
- Roberts, D.B. (2011), ‘Punching Above its Weight’, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2011/04/12/punching-above-its-weight-2/>

- Rolim Silva, L.H. (2014), 'The Establishment of the Qatar National Olympic Committee: Building the National Sport Identity', *The International Journal of the History of Sport*, 31(3): 306–19.
- Samuel-Azran, T. (2013), 'Al-Jazeera, Qatar, and New Tactics in State-Sponsored Media Diplomacy', *American Behavioral Scientist*, 57(9): 1293–1311.
- Scharfenort, N. (2014), 'Off and running: Qatar brands for FIFA World Cup, and life beyond', in S. Wippel, K. Bromber and C. Steiner, eds, *Under Construction: Logics of Urbanism in the Gulf Region*, Ashgate.
- Spiller, C. and A. Böhm (2015), 'Höher, schneller, Katar', *Zeit Online*, www.zeit.de/feature/katar-fussball-wm-sport-vision-multimedia
- The Economist (2012), 'Qatar's culture queen', *The Economist*, www.economist.com/node/21551443
- Walt, V. (2013), 'Qatar takes over the world', *Fortune*, 168(4): 1-5.
- Windecker, G. and P. Sendrowicz (2014), 'Qatar between marketing and Realpolitik', *KAS International Reports*, 1, pp. 83–102.

The role of culture in EU Foreign Policy: Between International Cultural Relations and Cultural Diplomacy

Temanummer: Kulturdiplomati

This article offers an analysis of the role of culture in the European Union's external relations. Firstly, it traces the institutional evolution of the cultural policies implemented by the EU in its external relations. It picks up on the distinction between cultural diplomacy and international cultural relations. Secondly, the limits of the EU's strategic approach to culture in external relations are illustrated, with particular attention given to the consequences of changes in the international system and the organisational and legal limits of supranational action in cultural relations. The paper demonstrates how the current

global context is not conducive to the deployment of culture in international relations as envisioned in the EU strategic approach. We argue that without a strengthening of its normative spirit and traditional liberal-cum-internationalist approach, the EU has little chance of achieving international cultural relations based on a participatory and argumentative approach aimed at achieving global solidarity. More likely is a cultural diplomacy understood as a form of public diplomacy and characterised by strategic communication supportive of the EU's increasingly geo-political agenda.

EU foreign policy has been in a state of confusion for some years now. Indeed, the last *Strategic Review* in 2016 (EU, 2016b) went as far as to describe the presence of an existential crisis facing the EU as an international actor. The aim of this paper is to situate the role of culture in the EU's external relations in this wider contemporary context. To do so, our analysis takes a helicopter view and looks at the deployment of culture in the EU diplomacy and how it has evolved overtime. Then, we discuss the main limits of such policy and the implications that changes in international relations might have on it.

We believe that to understand the role of culture in the EU's external relations, it is necessary to go beyond the traditional actor-based approach and introduce a distinction between cultural diplomacy and international cultural relations based on the process subsumed in the deployment of culture in external policies (for an elaboration see Lamonica and Murray, 2021). Thus, for the sake of clarity, we give a brief description in section two of the two traditional definitions of cultural diplomacy and cultural relations. Then, we provide some policy context by illustrating the milestones of the design and implementation of the EU strategic approach to international cultural relations. Finally, we introduce a conceptualization of the process driving international cultural relations that contributes to distinguish it from cultural diplomacy.

In general terms, it is possible to distinguish two different approaches to the role of culture at the European level: cultural diplomacy (CD) and international cultural relations (ICR). However, the dividing line between the two is

RICHARD HIGGOTT

Distinguished Professor of
Diplomacy, Brussels School
of Governance VUB,
richardhiggott0@gmail.com

ALESSANDRO GIOVANNI LAMONICA

Postdoc, Centre for the
Study of Political Change,
University of Siena,
alessandro.lamonica2@unisi.it

blurred and, in the understanding of EU international relations, attempts to create a distinction has often generated more confusion than clarity. We argue that this confusion is generated by the wrong assumption that the dividing line between these two approaches to the role of culture in European external relations is based on the actors involved and the objectives pursued. Conversely, we argue that CD and ICR see the same actors – EU institutions and, to a certain extent, member states (MS) – pursuing the same objectives – stability, security, and prosperity – but with different processes involved. CD relies on the mobilization of culture to activate soft power while ICR tries to foster culture to build consensus and a common knowledge on the international stage based on argumentation. Perhaps one further difference is that CD is always interested in the essentially “political” nature of culture in international relations as actors seek to enhance their standing, reputation, and influence in the global policy process. We will elaborate these distinctions further below and we will discuss how differences between these two approaches make them more or less responsive, effective, and viable in a changing international scenario.



Cultural Diplomacy relies on the mobilization of culture to activate soft power while International Cultural Relations tries to foster culture to build consensus and a common knowledge on the international stage based on argumentation

A Very Brief Contextual Aperçu

The interaction between CD and ICR in EU policy does not take place in a discrete vacuum. It can only be understood in the global context of the first quarter of the 21st century which is proving to be one in which many of the norms that had been established between the end of World War II, through the passing of the Cold War, and into the present day are unraveling. The contemporary order reflects a shift away from the so-called liberal internationalism – under-written by the US as a self-binding hegemon (Martin, 2004) – towards an emerging geo-political “systemically binary” order characterised by increased competition between the USA and China. We say “systemic binary order” to distinguish it from a simpler realist bi-polar understanding of order and to resist the temptation to assume that the end of uni-polarity will axiomatically drift into multi-polarity. In the contemporary era, in longstanding battle between liberalism and internationalism, nationalism, as John Mearsheimer (2021) persuasively argues, presently has the upper hand.

The world is not multi-polar; nor is it tightly bi-polar. A binary division exists but it is not as tightly bound as it was during the Cold War. There is policy leakage across the binary divide and other states hedge between the US and China where they can. In the words of Amitav Acharya (2017) we should see the 21st century more as a *multiplex* world order beset by a range of problems – terrorism, civil war, migration and refugee crises, environmental crises, and now global health pandemics – reflecting the development of a greater hy-

bridity of both theory and practice in contemporary international relations (see Higgott, 2021). EU external relations have been strongly influenced by these exogenous factors, but also organisational and political factors endogenous to the member states – especially the problems generated by the surge of populism and nationalism (see the essays in Carta and Higgott, 2019 and Higgott and Proud, 2017) – and their respective EU foreign policy communities be they in Brussels or the national capitals of the member states.

It is in this complex and hybrid context that the EU is grappling to carve out a global niche for itself. In combination, these factors – over the five years of Federica Mogherini’s occupancy of the post of High Representative for External Relations and Security Policy and especially since the subsequent appointment of her successor, Josep Borrell in the new Commission of President Ursula Von de Leyen – has seen a re-orientation of thinking in EU international policy. Under the banner of searching for “strategic autonomy” or “strategic sovereignty”, the Commission of President Van de Leyen is adopting a “geo-political” approach to external relations aimed at securing for itself a position of global influence across the policy spectrum – notably in the domains of security, finance, trade, digitalisation, environment, and health – as a pole in its preferred option of a multipolar world (see Higgott and Van Langenhove, 2020 for a discussion).

This approach is not without its own contradictions and weaknesses. A geo-political approach, built on realist strategic assumptions of inter-state tension and competition, sits ill at ease with the EU’s long held liberal assumptions of itself as a collaborative actor in an inevitably progressive multilateral cooperative international order. For a discussion of this changing and confused perspective in EU foreign policy thinking see Higgott and Reich (2021) and Judy Dempsey (2021).

This point is salient not only for the discussion of EU international relations overall but for the focus of this paper on attempts by the EU between 2014-2020 to enhance its external standing in global affairs by the development of a strategy along the spectrum from international cultural relations and cultural diplomacy. In contrast to a liberal internationalist approach to international relations, culture does not figure largely in the more realist geo-political approach advocated by the EU in the 2020s.

 **In contrast to a liberal internationalist approach to international relations, culture does not figure largely in the more realist geo-political approach advocated by the EU in the 2020s**

Thus, flagging the conclusion of this paper in advance, we argue that the attempts made during Mogherini’s period as HR for External Affairs to enhance the role of culture in the EU’s external relations, can be expected to decline

in salience as part of the EU's contemporary approach to external relations under the Van der Leyen Commission, at least in its purest ICR form. Geopolitical realism now takes on a greater salience in EU external relations than its more longstanding traditional normative approach to liberal internationalism (see Manners, 2003 on EU normative power). Culture – in the form of CD and especially ICR – will have to fight hard to keep a place as partners alongside more traditional material hard power diplomacy in the domains of security and economics.

What's in a Name? Cultural Diplomacy and International Cultural Relations in the EU's External Relations

The preceding discussion begs the question of what we mean by international cultural relations and cultural diplomacy in the context of the EU's external action. As noted above, traditional academic approaches to the conceptualization of culture-related practices in international relations are mostly informed by an actor-based understanding of the phenomenon. The discriminating factor is the presence or absence of the governmental (usually state) actors and action. This dichotomy gives rise to a typology that usually distinguishes cultural diplomacy from cultural relations as follows:

Cultural Diplomacy: Cultural diplomacy is an “essentially interest-driven governmental practice” (Isar et al., 2015: 365) by which “formal diplomats, serving national governments, try to shape and channel” cultural flows to “advance national interests” (Arndt, 2006: xviii). In other words, cultural diplomacy takes place when a public actor relies on culturally infused power to pursue and enhance specific foreign policy objectives in line with preferred, usually soft power, outcomes (Lamonica, 2019: 82). In this regard, it can be seen as part of wider public diplomacy and strategic communications as the key to a state's soft power effort. As is now well understood, it is an instrument that enhances public actors' ability to indirectly influence governments of other countries through their publics (Nye, 2011: 100).

Cultural relations: In contrast to cultural diplomacy, the scholarly literature sees cultural relations as being based on an absence of public actors and no desire to influence public policy in any formal sense. Exponents of cultural relations assume they “(...) grow naturally and organically, without government intervention” (Arndt, 2006). This type of relations is “driven by ideals rather than interests” (Isar et al., 2015: 365) and sees disintermediated transnational cooperation between non-governmental actors, civil society representatives, professionals from the creative and cultural sectors, and ordinary citizens. Cultural relations do not aim to mobilise soft power and do not pursue strategic interests other than those of the internationalisation agendas of the individual stakeholders involved.

The cultural dimension of the EU's public diplomacy

A policy, or at least a set of concerted cultural initiatives in public diplomacy and strategic communication have been present in the “foreign policy” of the European Union at least since the establishment of the European External Action Service back in 2010. Cultural diplomacy has evolved as a component of the EU public diplomacy practiced by the institutions of the EU with a view to increase understanding of EU views, policies, and priorities, promoting EU values and interests, and improving perceptions of the EU abroad. It goes to the core perception of how the EU is shaped in public opinion and what the influencing factors in decision making of this shaping process are. Quoting the European Parliamentary Research Service, Damaso (forthcoming) reminds us that the EU sees its public diplomacy as that process: “... whereby a country (or an entity) seeks to build trust and understanding by engaging with a broader foreign public”. This approach is considered complementary to the EU’s communication strategy, which is meant to foster “(...) a better understanding of [the EU’s] goals, policies and activities (...) [through] (...) “outreach and engagement as a tool [...] to develop positive and effective messages on EU policies” (European Parliamentary Research Service, 2017: 4).

However, in parallel with the development of this traditional component, European institutions have in recent years devised and launched a specific strategic approach for its international cultural relations (ICR). This strategy shows, at least on paper, innovation and a distinctive character leading to the conclusion that it is not simply an elaboration of CD but rather a parallel approach with a life of its own – what we call here ICR.

The launch of an EU strategy for international cultural relations

The EU has invested considerable intellectual capital into creating a strategic approach to culture in its external relations, at least since 2014. There were several milestones in the process:

- The publication in 2014 of the Preparatory Action Report on Culture in EU External Relations, *Engaging the World: Towards Global Cultural Citizenship* (EU, 2014).
- The delivery in June 2016 of the Joint Communication, *Towards a Strategy for International Cultural Relations* (EU, 2016a).
- The inclusion of cultural diplomacy as an instrument of policy in the 2016 *Global Strategy* (EU, 2016b).
- The signing of a Memorandum of Understanding between the European Commission, the EEAS, and the European Union National Institutes of Culture (EUNIC) to advance the practical administrative arrangements between the EEAS and the stakeholder community to implement the strategy (EU, 2017). The MoU was translated into joint guidelines that have been reiterated and updated in January 2021.
- The 2019 Council conclusions of an EU strategic approach to international cultural relations and a framework for action (EU, 2019).

The recommendations of the Joint Communication and the provisions of the Council's Framework for Action constitute the foundational pillars of the European Union's approach to international cultural relations. The Joint Communication recommended that the EU approach to cultural diplomacy should "go beyond projecting the diversity of European Cultures", which is the *modus operandi* of public diplomacy, and "aim at generating a new spirit of dialogue, mutual listening and learning, joint capacity building and global solidarity" (EU, 2016a: 4). To do so, it was suggested the EU "adopt an approach to culture in external relations driven by the values of mutuality and reciprocity, primarily concerned with 'people-to-people' relations rather than State-to-people ones, with a long-term perspective, a wide and deep definition of culture" (Lamonica and Murray, 2021: 7). This theme has been picked up, rhetorically at least, by the Council of the EU arguing for strengthened "joint actions in third countries based on a common strategic vision developed at local level by the member states, their diplomatic and consular representations, their cultural institutes, EUNIC, EU delegations and local stakeholders" (EU, 2019: 8) based on the provisions of the Joint Communication.

In summary, the strategic approach aims to create international cultural relations based on dialogue and cooperation, driven not only by interests but also by values, and aimed at fostering transnational interactions between European and non-European citizens rather than acting strategically on the populations of the target countries alone. The ICR thus emerge as a relational and processual practice that does not exclude functional aspects, since the objective remains to ensure global stability, security, and prosperity.

A tension between soft power and argumentation

So then, what is the difference between European CD and ICR? As an analytical device in the discussion of the interactions between these two dimensions of the EU's external relations and to overcome the resulting ambiguity, it is profitable, we suggest, to refer to the conceptualization developed by Lamonica and Murray (2021). According to them, for a better understanding of the practices of culture in contemporary international relations, it is necessary to add to the distinction based on the actors involved a dimension of differentiation resulting from the process put in place by these actors. Specifically, in recent years culture is leveraged in international relations by adopting two different approaches: a "soft power/strategic communications" approach and an "argumentative/participatory" approach.



In recent years culture is leveraged in international relations by adopting two different approaches: a "soft power/strategic communications" approach and an "argumentative/participatory" approach.

The first approach sees culture as a functional resource for the mobilisation of soft power through the activation of public diplomacy dynamics; this is a

traditional mode that characterises most expressions of cultural diplomacy, including, as we have seen, that of the EU. On the contrary, the analysis of practices emerged in the last decades in Europe – in for example the activities of the British Council in the UK and of the Goethe Institut in Germany and transited in the recent EU’s strategic approach to ICR – seems to indicate the consolidation of an argumentative and participatory approach which “looks at culture not as a fixed resource (...) [rather than] (...) considers the practice of international cultural cooperation as a non-zero-sum game” (Lamonica and Murray, 2021: 10). This approach seems to find its natural systematisation in the application of Habermas’ theory of communicative action to international relations, as outlined by Risse (2000). A reasoned consensus among actors in the international arena should lead to mutual understanding and trust and, through processes of argumentation and deliberation, to the development of a common normative framework to solving transnational and global problems. This would result in lasting and stable cooperation based on common rules and institutions and capable of influencing the behaviour of the actors involved.

While the EU’s CD seems to be based on a soft power/strategic communications approach, ICR, as it is imagined in EU policy, is a practice of state-driven cultural relations apparently driven by an argumentative/participatory process. In principle, the coexistence of the two approaches in the external actions of the European Union is not problematic. Soft power and deliberative argumentation are not mutually exclusive and can be part of a variable geometry strategy in a multilateral cooperative international order. The question is whether this strategy is effective and viable in the current international context.

The limits of the EU strategic approach to culture in external relations

The EU has always been excessively aspirational in the faith it placed in the role of culture in contemporary international politics, either as an instrument of external projection in the shape of soft power (CD) (see Nye, 2004), or as a framework on which to build a shared understanding with partner countries (ICR). We argue that this is true for several reasons:

Firstly, changes in the international system. Perhaps most importantly, at the level of practice identified in the introduction to this paper, the prospects for success of a strategy to grow EU external influence or fruitful cooperation through culture is poorly tuned to both the structures and practices of the global order at the beginning of the third decade of the 21st century. The long held cosmopolitan, essentially liberal belief that culture is inherently beneficial in foreign policy, and that this is the way of the future, has been too easily assumed, especially in an era of growing nationalism and realist pessimism captured most powerfully by John Mearsheimer (2019 and 2021).



The long held cosmopolitan, essentially liberal belief that culture is inherently beneficial in foreign policy, and that this is the way of the future, has been too easily assumed, especially in an era of growing nationalism and realist pessimism

The strategy and tactics of populist nationalist actors in contemporary international relations in recent years have tested the cosmopolitan argument to its limits. Also, EU strategy over-estimates changes in diplomacy in the 21st century. The so-called *new* diplomacy in which non-traditional agents, including cultural agents play a greater role than in the past has always been overstated.¹ The principles of diplomacy – state communication *under constraints of force and power* – remain at the core of diplomatic practice and success. Attempts to set up soft diplomacy as an independent category of action separate from traditional politico-military material domains of diplomatic practice remain challenging.

Secondly, a clash of competences and limited resources. Notwithstanding aspirations in Brussels, culture remains an exclusive competence of Member States, with EU institutions having a supporting role only. Moreover, the external relations of the EU are heavily influenced by the foreign policies of its Member States. Indeed, the special competence on common foreign and security policy of the EU institutions is limited and the policy is defined and implemented by the European Council and the Council of the European Union. One of the consequences of this narrow field of action is that meaningful financial support to implement the approaches identified in the 2016 Joint Communication and to run cultural diplomacy activities has to this date been limited. Moreover, while public diplomacy – and consequently its pillar, cultural diplomacy – is somehow embedded in the running costs of the EEAS, ICR have so far relied on a disjointed and fragmented flow of resources, mostly from instruments created for other purposes (such as *Creative Europe*) or from programmes of different directorates-general of the Commission. Endeavours to secure adequate substantial funding always represent the perennial triumph of hope over experience.

However, some steps towards strengthening and optimising the resources dedicated to culture in EU external relations have been taken. As far as *Creative Europe* is concerned, the multiannual financial framework 2021-2027 provides for a 50 pct. increase in the budget compared to the previous seven-year period (EUR 2.44 billion) and the programme will strengthen its contribution to ICR (EU, 2021b). Furthermore, 2021 will see the launch of the first integrated and unique instrument for financing the European Union's external actions, the Neighbourhood, Development, and International Cooperation Instrument (NDICI). With a budget of EUR 79.5 billion, this instrument will operate along geographical and thematic lines. The NDICI does not currently provide for specific allocations for international cultural relations or cultural diplomacy, but negotiations between the European Parliament, the Commis-

sion and the Council are still ongoing, as are advocacy activities in favour of an explicit integration of culture in the instrument's mandate (EU, 2021a).

Thirdly, a clash between narrative and perception. There is a risk that the received reading of the strategy beyond the borders of the EU is that its real aim is to promote EU culture and values vis-à-vis the influences of those other great players in the contemporary global search for influence: the USA and China. There is nothing improper with such a strategy, but it carries its own risks, especially if framed as part of what we might call a forward-leaning narrative. Mogherini's assertion, made on more than one occasion, that the EU was a "cultural superpower" (EU News, 2016) always seemed tone deaf to the fact that the EU's perception of itself might seem aggressive, neo-colonial even, in would-be recipient countries. Any success of the strategy must be measured through the eyes of the target audience. When it comes to the deployment of culture in foreign policy, influence and *reciprocal* knowledge-sharing is not assured. This kind of endeavour is in constant need of re-mapping and checking with recipients. Re-mapping implies not only understanding what we mean by culture, but also the language and other mediums used to promote it. Without re-mapping, old legacies of resentment will remain, and new resentments will develop. This is a particularly important issue for the EU in the current age, especially in its relationships with its African partners.

Fourthly, organizational constraints. Beyond the risks inherent in the interaction between the normative aspirations of the EU's cultural action in external relations and practice, as with much in the implementation of EU policy, there is a coordination problem due to the multilevel governance the EU is required to ensure. This is so given the volume and diversity of the main participating agents – from the Commission, the EEAS, the member states, individually and under the umbrella of EUNIC, and the principal non-governmental stakeholders in cultural relations – whose interests do not always coincide and will remain difficult to manage for as long as culture is principally a member state competence. Indeed, as even the 2016 *Global Strategy* noted: "Putting our diverse national cultures at the service of our shared interests is a challenge" (discussed in Higgott and Proud, 2017).

The balance in the relationship between policy makers, civil society organisations and practitioners, both at national and supranational level, given the different priorities and motivations of their respective endeavours, is always a delicate one that will inevitably influence the effectiveness and viability of a truly European strategic approach. This relationship reflects an ambiguity emanating from EU dysfunctionality on the one hand through to a degree of conceptual and policy ambiguity on the other. This ambiguity is both structural and deliberate. It is symptomatic of the EU's institutional architecture. But it is also related to the need to organise cultural diversity between member states and third parties. To overcome disagreements among EU member states, policymakers in Brussels must practice constructive ambiguity relying on differentiated diversity management in shaping EU's approaches to culture

within and beyond its borders (see Damaso and Murray, 2021) with attendant negative consequences for the potential efficacy of the deployment of culture in the EU's contemporary external relations.

➤➤ **To overcome disagreements among EU member states, policymakers in Brussels must practice constructive ambiguity relying on differentiated diversity management in shaping EU's approaches to culture within and beyond its borders with attendant negative consequences for the potential efficacy of the deployment of culture in the EU's contemporary external relations**

Moreover, institutional agents bridging states, the EU, and society *via* international cultural relations – e.g., actors such as *More Europe*, the *Cultural Relations Platform*, and especially the *European Union National Institutes for Culture* (EUNIC), somehow resist the idea that they are formally engaged in the implementation of public-driven policies. But – in terms of their similar normative agendas, practical objectives, processes, and the overlap of the actors involved – what separate cultural diplomacy as a component of European public diplomacy and international cultural relations is not the presence or the absence of public actors or the lack of strategic objectives. Indeed, the claim that ICR is non-governmental rests on the polite fiction that it is institutionally decentralized and operationally independent, conveniently ignoring the often-significant government funding for its activities, which makes ICR an interest-driven approach as much as CD is. Indeed, as soon as funding comes from the member states or the EU or the EU itself, the notion of autonomous cultural relations has to cede ground to a murkier relationship suggesting a role for them, in part at least, as instruments of diplomacy.

Conclusion

The behaviour of major players, China, Russia, and of course the USA – notwithstanding the replacement of the transactional Donald Trump by the more rhetorically restrained Joe Biden – suggests that any notion that non-material softer approaches to diplomacy – CD through ICR included – would progressively share equal billing with more traditional material and security approaches on the international stage is problematic. To say this is not to discount the salience of culture when compared with economics and force in contemporary international relations. Events since 2016, especially the growing influence of the so-called civilisational states (see Coker, 2019) have dispelled that myth.

The growing assertiveness of “civilisational states” – such as India, China, Turkey, Russia and the Trumpian, and indeed post-Trumpian, USA – is at the heart of the internationalisation of cultural politics. The possibility of a

real “clash of civilisations” is stronger than any time in nearly 30 years since Samuel Huntington (1993) first suggested it as a possibility. Populist cultural wars – the *reductio ad absurdum* of cultural relations – are playing a critical role (with a sense of foreboding for some and elation for others) in globalisation’s erosion. The effect of this erosion is the emergence of deep fault-lines in the civil communities of the advanced countries – especially the USA and some European states. Elections seem to divide rather than unite. Splits are no longer just horizontal along a left-right party spectrum; rather they are vertical elite-mass cleavages (see Kriesi 2014, and Kriesi and Papas, 2015). Liberal assumptions that cosmopolitan elites spoke for their national populations no longer pertain.

American global strength for the last 75 years has been rooted in its ideational attractiveness – especially its cultural soft power. It is widely argued across the political spectrum this is coming undone (see Luce, 2017, and Nye, 2018). At the heart of the populist nationalist zeitgeist is a view that culture and identity are *local* and *national*, not international. European activity along the ICR-CD spectrum attract the suspicion and distrust of populists. For the European populist, culture – especially cultural politics – must be defended against the diluting power of Brussels and that of the wider global and cosmopolitan liberal elites.

Try as they might, pro-EU ICR and CD boosters invariably fail to address these symptoms of current nationalist populist angst. International cultural dialogues are usually about norms (the prescriptive manner in which actors behave). Such norms are adaptive (Crowe, 2011), and it is the evolving nature of norms that makes the ICR-CD spectrum a difficult and at times unpredictable instrument as but one element of the pursuit of a truly European foreign policy. At this time of growing nationalist sentiment, the EU’s message to the peoples and states beyond its borders – that failure to adopt European culture (read liberal universalist values) will impede the smooth functioning of international society in the modern era – are out of tune with the more populist, civilisational temper of the times.

European international cultural relations and cultural diplomacy may at the margins still informally influence others, but they can never formally direct their courses of action. Indeed, the contemporary global context is not conducive to the ability of the EU to enhance the role of culture in its external relations. For different reasons, both the soft power approach of CD and the argumentative approach of ICR may come up against obstacles that are difficult to overcome.

The approach underlying CD, resting on the assumption that attraction and cooption are as effective as coercion and inducement, is more aligned with contemporary realist trends than ICR and therefore has a better chance of surviving. If the shift away from liberal internationalism towards an emerging geo-political “systemically binary” order characterised by increased competi-

tion between the USA and China continues, this is probably the approach that will prevail. Indeed, here a shift from a cultural diplomacy – as a pillar of public diplomacy – towards a purely strategic communication approach – aimed at countering the disinformation and propaganda practices of other – appears to be gaining ground in Brussels (see Damaso, forthcoming).

➤➤ **Indeed, the contemporary global context is not conducive to the ability of the EU to enhance the role of culture in its external relations. A shift from a cultural diplomacy – as a pillar of public diplomacy – towards a purely strategic communication approach – aimed at countering the disinformation and propaganda practices of other – appears to be gaining ground in Brussels**

In contrast to CD, ICR's argumentative and participatory approach is normative and designed to work in a multilateral cooperative international order based on EU liberal assumptions of collaborative action. However, EU External policy under Josep Borrell has taken its foot off the pedal of ICR that was pressed in Federica Mogherini's period as High Representative. To the extent that he is sensitive to it all, Borrell seems to privilege a traditional understanding of culture as but a resource of public diplomacy to mobilize soft power, therefore closer to CD. This is unsurprising. Changes in hierarchy and leadership can and invariably do cause change of tone, emphasis, and priorities in policy focus. It follows that ICR is less likely to survive under current circumstances than CD unless the EU revives its normative spirit and its traditional liberal internationalist approach.

In this climate of increasingly aggressive nationalism, lack of trust in dialogue and tensions over power, it is hard to make the case that the optimism of "liberal will" might prevail over the "pessimism of realism".

Noter

- 1 Much has been written on the "new diplomacy". For a taster, see Cooper, Heine and Thakur (2013) and Kerr and Wiseman (2018). For an example of governmental belief in the utility of soft power and cultural diplomacy, see Singh and MacDonald (2017). For analysis see Higgott and Tercovitch (2021).

References

- Acharya, Amitav (2017), "After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order", *Ethics & International Affairs*, 31(3): 271-85.
- Arndt, Richard T. (2005), *The first resort of kings: American cultural diplomacy in the twentieth century*, Dulles, Va: Potomac Books.
- Carta, Caterina and Richard Higgott, eds. (2019), *Cultural Diplomacy in Europe: Between the Domestic and the International*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Coker, Christopher (2019), *The Rise of the Civilisational State*, Cambridge: Polity Press.
- Cooper, Andrew F., Heine Jorge and Thakur Ramesh, eds. (2013), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press.
- Crowe, Alexis (2011), "Cultural Dialogues in International Security: New Thinking for Europe and America," *International Security Programme Policy Paper*, 6, London: Chatham House.
- Dâmaso, Mafalda and Andrew Murray (2021), "The EU's Dualistic Regime of Cultural Diversity Management. The Concept of Culture in the Creative Europe Program (2014–2019; 2021–2027) and in the Strategy for International Cultural Relations (2016–)", *Journal of Cultural Management and Cultural Policy*/Zeitschrift für Kulturmanagement und Kulturpolitik, 7(1): 153-84.
- Dâmaso, Mafalda (forthcoming), "Implementing the EU Strategy for International Cultural Relations – Towards a New Paradigm", Center on Public Diplomacy (CPD Perspectives on Public Policy), Los Angeles, California: University of Southern California.
- Dempsey, Judy (2021), "Why the European Union Cannot Do Foreign Policy", Carnegie Europe, <https://carnegie-eeurope.eu/strategieurope/83841>
- EU (2014), "Engaging the World: Towards Global Cultural Citizenship", Preparatory Action Report on Culture in EU External Relations, http://ec.europa.eu/assets/eac/culture/library/publications/global-cultural-citizenship_en.pdf
- EU (2016a), "Towards an EU Strategy for International Cultural Relations", Joint Communication to the European Parliament and the Council, https://ec.europa.eu/culture/policies/strategic-framework/strategy-international-cultural-relations_en
- EU (2016b), "From Shared Vision to Common Action: The EU's Global Strategic Vision", <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>
- EU (2017), "Administrative arrangements developed by the European Union National Institutes for Culture (EUNIC) in partnership with the European Commission Services and the European External Action Service", 16 May, <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/>
- EU (2019), "Council conclusions on an EU strategic approach to international cultural relations and a framework for action", Council of the European Union (2019/C 192/04), June, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/da766854-8907-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en/format-HTML/source-106512600>
- EU (2021a), "European Commission welcomes the endorsement of the new €79.5 billion NDICI-Global Europe instrument to support EU's external action", 19 March, European Commission https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_1267
- EU (2021b), "Creative Europe programme 2021-2027", 17 June, [www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)628229](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)628229)
- EUnews (2016), "Mogherini: Europe is a cultural superpower. We need to use its force", 10 June, www.eunews.it/2016/06/10/mogherini-europe-cultural-superpower-need-use-force/61145
- European Parliamentary Research Service (EPRS) (2017), "Communicating Europe in third countries", Briefing to the European Parliament, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/599340/EPRS_BRI%282017%29599340_EN.pdf
- Higgott, Richard (2021), *States, Civilisations and the Resetting of World Order*, London: Routledge.
- Higgott, Richard and Virginia Proud (2017), *Populist-Nationalism and Foreign Policy Cultural Diplomacy, International Interaction and Resilience*, Stuttgart: Institute für Auslandsbeziehungen, <https://publikationen.ifa.de/en/Periodicals/ifa-Edition-Culture-and-Foreign-Policy/Populist-Nationalism-and-Foreign-Policy.html>
- Higgott, Richard and Luk Vanlangenhove (2020), "The EU and the Unravelling of the World Order in Times of the COVID-19 Pandemic", blog post: <http://cris.unu.edu/eu-covid19-unravelling-world-order>.
- Higgott, Richard and Simon Reich (2021), "Hedging by Default: EU "Strategic Autonomy" in Binary World Order", report, www.lse.ac.uk/ideas/publications/reports/hedging-by-default,
- Higgott, Richard and Giulia Tercovitch (2021), "A New Diplomacy in the Age of the Global Binary? Digitalisation and Pandemics and the Search for a Global Reset", report, Brussels School of Governance and LSE IDEA
- Huntington, Samuel (1993), "The Clash of Civilisations", *Foreign Affairs*, Summer, www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1993-06-01/clash-civilizations.
- Ien Ang, Yudhishtir Raj Isar and Phillip Mar (2015), "Cultural diplomacy: beyond the national interest?", *International Journal of Cultural Policy*, 21(4): 365-81.
- Kerr, Pauline and Geoffrey Wiseman, eds. (2018), "Diplomacy in a Globalising World", 2nd edition, Oxford: Oxford University Press.
- Kriesi, Hanspeter (2014), "The Populist Challenge", *West European Politics*, 37(2), 361-78.
- Kriesi, Hanspeter and Takis S. Pappas, eds. (2015), *European Populism in the shadow of the Great Recession*, Colchester, UK: ECPR Press.

- Lamonica, Alessandro Giovanni (2019), "Culture, Diplomacy, and Power: The French and British Models of Cultural Diplomacy in the Early Twenty-First Century", PhD thesis, Sant'Anna School for Advanced Studies, Pisa, Italy. Retrieved from: <https://dta.santannapisa.it/t/etd-07312018-163320/>
- Lamonica, Alessandro Giovanni and Andrew Murray (2021), "From practice to concept: paving the way to a theoretical approach to international cultural relations", *Working Paper Series in Public and Cultural Diplomacy*, University of Siena, no.2: February, https://www.dispoc.unisi.it/sites/st10/files/allegatiparagrafo/07-06-2021/murray_and_lamonica_wpspcd_2.2021_1.pdf
- Luce, Edward (2017), *The Retreat of Western Liberalism*, Boston: Little Brown.
- Manners, Ian (2003), "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" SSRN, papers, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=316064
- Martin, Lisa (2004), "Self-Binding: How America Benefitted from Multilateralism", *Harvard Magazine*, Sept-October, harvardmagazine.com/2004/0-/self-binding.html
- Mearsheimer, John (2019), "Realism and Restraint", *Horizons*, Summer, no.14, www.mearsheimer.com/wp-content/uploads/2019/07/Horizons-2019-John-J.-Mearsheimer_K1.pdf
- Mearsheimer, John (2021), "Liberalism and Nationalism in Contemporary America", *PS: Political Science & Politics*, 54(1): 1-8.
- Nye, Joseph (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs.
- Nye, Joseph (2011), *The Future of Power*, New York: Public Affairs.
- Nye, Joseph (2018), "Donald Trump and the Decline of US Soft Power", 12 February, www.aspistrategist.org.au/donald-trump-decline-us-soft-power/
- Risse, Thomas (2000), "Let's Argue! Communicative Action in World Politics", *International Organization*, 54(1): 1-39.
- Singh, J.P. and Stuart MacDonald (2017), "Soft Power Today. Measuring the Influences and Effects", A study commissioned by the British Council from the University of Edinburgh, www.britishcouncil.org/sites/default/files/3418_bc_edinburgh_university_soft_power_report_03b.pdf

UNESCO: Uddannelse, videnskab, kultur – og politik

Temanummer: Kulturdiplomati

UNESCO er i bredere dansk sammenhæng nok mest kendt for sit arbejde med verdensarv, men organisationen har en meget bred dagsorden inden for kunst, videnskab og kultur. UNESCO bidrog således i 1947 med nogle af de intellektuelle forarbejder til FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder. Siden er menneskerettighedsproblematikken imidlertid gledet lidt i baggrunden i UNESCO's daglige arbejde. Fra dansk og nordisk side arbejder man nu for at genfinde – og styrke – organisationens oprindelige menneskerettighedsfokus. Det sker på en politisk

baggrund af amerikansk udtræden af UNESCO – og Kinas overtagelse af rollen som største bidragyder. Fokus for vores arbejde er især UNESCO's mandat til at forsvare og styrke ytringsfriheden for nogle af de professionelle grupper – journalister, kunstnere og forskere – der er helt afgørende for en fri, åben og demokratisk debat i samfundet, hvor eksisterende sandheder og tilgange kan sættes under debat. Centralt står bl.a. mulighederne for at styrke inddragelsen af civilsamfundet i den statslige rapportering.

FN's særorganisation for uddannelse, videnskab og kultur, UNESCO, blev etableret i november 1945, kun et halvt år efter, at FN-Pagten blev vedtaget i San Francisco. Danmark var blandt de 20 første medlemslande, der sikrede aftalens ikrafttræden. I dag er der 193 medlemslande, efter at USA og Israel i 2019 forlod UNESCO som konsekvens af Palæstinas optagelse som medlem. Det sidste vender vi tilbage til senere.

UNESCO's forfatning er især berømt for sit forord, der bl.a. taler om, at ”siden krige begynder i menneskers sind, er det også i menneskers sind, vi må skabe forsvaret for freden” (min oversættelse). Mindre kendt, men også som en del af forfatningens forord, finder man en forpligtelse for alle medlemslande til at sikre ”en ubegrænset søgen efter objektiv sandhed og en fri udveksling af ideer og viden” (min oversættelse; officielle danske tekst fra 1946: Retsinformation). Dette reflekterede den nye særorganisations forpligtelse til at skabe et fælles rum, hvor ”sandheden” var det styrende og det, der fik stater og mennesker til at samarbejde internationalt om løsningen af deres fælles problemer og udfordringer. Dette har fået en af Danmarks bedste kendere af organisationen, professor Poul Duedahl, til at tale om, at formålet med den nye FN-særorganisation ikke mindst var ”at gennemføre et stykke mental ingeniørkunst, der kunne ændre menneskesynet og skabe oprigtig solidaritet mellem mennesker” (BUVM, 2021). Anden Verdenskrigs grusomheder måtte aldrig gentage sig, og UNESCO var væsentlig som ramme for en international mobilisering af de ledende – og vidende – kræfter i alle lande omkring en fri og åben dialog, der i sidste ende ville understøtte UNESCO's overordnede ”mission civilisatrice” (Duedahl, 2017: 180).

CARSTEN STAUR
Ambassadør ved OECD
og UNESCO,
Udenrigsministeriet,
carsta@um.dk¹



Formålet med UNESCO var at gennemføre et stykke mental ingeniørkunst, der kunne ændre menneskesynet og skabe oprigtig solidaritet mellem mennesker

Dette blev meget tydeligt i forbindelse med UNESCO's indledende arbejde med menneskerettigheder. FN-Pagtens ambitionsniveau på dette område var beskedent, og det fik en række især latinamerikanske lande og amerikanske civilsamfundsorganisationer til at insistere på, at der måtte arbejdes videre med internationalt at definere disse rettigheder. Dette førte til etableringen af FN's Menneskerettighedskommission i 1946 og til udarbejdelsen af Verdenserklæringen om Menneskerettigheder, der blev vedtaget i Paris den 10. december 1948 (Staur, 2011, kap.7).

UNESCO ydede et vigtigt bidrag til formuleringen af menneskerettighederne, ledet af den franske filosof Jacques Maritain. En høring af ledende filosoffer og tænkere verden over, repræsenterende forskellige kulturer og religioner, gjorde det i sommeren 1947 muligt for UNESCO at oversende en analyse til FN's Menneskerettighedskommission – *The Grounds of an International Declaration of Human Rights* – hvori der argumenteredes for menneskerettighedernes universalitet, på tværs af lande, kulturer og religioner, og for at ”frihed kun giver mening under demokratiske vilkår, for kun i demokratier er friheden baseret på en lighed, der giver muligheder for alle mennesker, og ikke kun for nogle” (UNESCO, 1947, min oversættelse). Samtidig defineredes en række helt grundlæggende frihedsrettigheder: Retten til information, til fri tænkning, til ytringsfrihed – og generelt til frit at tale, forsamles, organisere sig og religiøst tilbede, hvad eller hvem man ville. UNESCO's bidrag fik i praksis ikke den største betydning for den konkrete udformning af Verdenserklæringen, da formuleringen heraf allerede var i gang, men den understøttede argumentationen for det universelle aspekt af menneskerettighederne (Goodale, 2018: 29).

Et særligt område, hvor UNESCO tidligt gjorde sig gældende, var racespørgsmål. UNESCO spillede især i 1950'erne en vigtig rolle i bestræbelserne for at nedbryde racemæssige stereotyper og myter, både gennem en række udtalelser om raceproblematikken fra 1950 og fremefter og gennem aktivt arbejde for i offentligheden at understøtte racelighed og bekæmpe diskrimination. Organisationen opfordrede også medlemslandene til en kritisk gennemgang af lærebøger for at fjerne gamle racestereotyper. Samlet set havde UNESCO på dette område ”en enestående betydning” (Duedahl, 2016: 3 ff; Duedahl, 2017: 180ff, 330).

Hverdagen

UNESCO blev som organisation hurtigt optaget af mere praktiske ting: Mandatet favnede meget bredt, og på alle områder var der efter Anden Verdenskrig behov for øget internationalt samarbejde. UNESCO blev praktisk facilitator for dette samarbejde. Det gjaldt *uddannelse*, hvor UNESCO til stadighed har

spillet en central rolle i tilvejebringelse af internationale data, senest omkring Verdensmål 4 om lige adgang til uddannelse til alle. UNESCO har etableret en række centre rundt om i verden, som bidrager med ny viden og nye erfaringer om forskellige uddannelsesmæssige spørgsmål – i dansk interesse har især været organisationens stærke indsats omkring seksualundervisning (*comprehensive sexuality education*, CSE). På lokalt niveau er der mulighed for at opnå status som UNESCO-Verdensmålsskole, hvilket mere end 70 danske skoler og uddannelsesinstitutioner har benyttet sig af – med det mål at styrke globalt medborgerskab og bæredygtig udvikling. I alt deltager mere end 11.500 skoler og uddannelsesinstitutioner i 182 lande i dette samarbejde.

I forhold til faglig bistand til opbygning af uddannelsessystemer i udviklingslandene spiller UNESCO, som en i FN-sammenhæng relativt mindre organisation, en mere begrænset rolle. Her er det især UNICEF, Verdensbanken, *Global Partnership for Education* og bilaterale donorer, der gør sig gældende.

I relation til det internationale samarbejde om *videnskab* har UNESCO også i tidens løb dannet ramme om etablering af en lang række, og vidt forskellige, internationale samarbejder, både vedr. naturvidenskab og samfundsvidenskab. UNESCO var således involveret i etableringen af det europæiske atomforskningsprogram (CERN) i begyndelsen af 1950'erne, lige som organisationen fortsat er vært for den Mellemlandslige Oceanografiske Kommission (IOC), der nu omfatter 150 lande og er helt central i koordinationen af international havforskning. IOC blev oprettet på et møde i København i 1960, og spiller i dag en vigtig rolle både i tsunami-forebyggelse og i det internationale klimasamarbejde.


UNESCO er også gået galt i byen. Forskellige forsøg på at skrive større, samlede verdenshistorier og regionale historier ud fra et harmoniserende og konfliktundvigende synspunkt, og/eller ved at se historien ”nedefra” og undgå en eurocentrisk tilgang til den globale historie, har ikke været lige succesrige. Det er leksikonagtige forsøg på ”history by committee” sjældent. Der er heller ikke meget træk i den seneste udgaves ret ukritiske beskrivelser af f.eks. Mao Zedongs store skridt fremad eller den kinesiske kulturrevolution i 1960'erne (UNESCO, 1994-2008, Vol. VII, 59; Meyer, 2016: 308).

Til gengæld har UNESCO skabt sig en helt central position i forhold til den del af kulturområdet, der vedrører *verdensarv*, både i form af beskyttelse af kulturarv og af enestående naturområder; og i forhold til fastholdelse også af immateriel kulturarv. Verdensarvskonventionen (*World Heritage Convention*) er fra 1972 og har nu 167 deltagende lande. Antallet af verdensarvssteder er i skrivende stund 1.121, hvoraf syv i Danmark og yderligere tre i Grønland. Kronborg, Roskilde Domkirke, Kongernes Jelling, Christiansfeld, parforcejagt-landskabet i Nordsjælland, Stevns Klint og Vadehavet er med på listen, og det forventes, at Verdensarvskomiteen i 2022 også vil tage stilling til at optage Vikingetidens danske ringborge som verdensarv. Kravene for optagelse på li-

sten er strenge, og de ansøgende lande påtager sig en række klart definerede forpligtelser i forhold til vedligeholdelsen af de pågældende verdensarvssteder.

Det forhindrer ikke, at verdensarvssteder kommer under pres – eller direkte ødelægges som følge af krige og voldelige konflikter eller miljømæssig nedslidning. Mest kendt er Taliban-styrets sprængning af to store uvurderlige Buddha-statuer i Bamiyan-dalen i Afghanistan i 2001, men også konflikterne i Yemen, Syrien og Irak har haft alvorlige konsekvenser for de verdensarvssteder, der er – eller var – i disse lande. UNESCO vedtog allerede i 1954 Haager-konventionen om beskyttelse af kulturværdier under væbnede konflikter, som yderligere er udmøntet gennem to protokoller (1954 og 1999). Organisationen har begrænset kapacitet til at følge op på de heri udviklede internationale standarder, men har forsøgt at fastholde en rolle i forhold til, bl.a. hvordan beskyttelse af kulturværdier indgår i militærmanualer. UNESCO's rapport herom udkom i 2016, samme år som den nyeste danske Militærmanual om folkeret for danske væbnede styrker i internationale militære operationer, hvori disse aspekter indgår i kapitel 5.6 (Militærmanual, 2016: 207f; UNESCO, 2016; Rosén og Østrup, 2014).

UNESCO's arbejde med kultur- og naturarv omfatter dog mere end blot Verdensarv. Succesen med at designere verdensarvsstederne – og medlemslandenes stærke interesse for at nominere nye sådanne steder – har over årene foranlediget, at der er blevet skabt en række andre UNESCO-*designationer*; internationale kategorier, som man kan søge at blive medlem af, men hvortil der også stilles en række konkrete krav som adgangsbillet for deltagelse i de internationale netværk, der er væsentlig del af ideen. Der er etableret en UNESCO-kreds af ”lærende byer”, hvortil Sønderborg har kvalificeret sig, lige som Kolding og Viborg er med i kredsen af ”kreative byer”. Møn er blevet UNESCO biosfære-område, og både Odsherred og Vestjylland har kvalificeret sig som UNESCO geopark (Undervisningsministeriet, 2019). I 2021 er Danmark med i tre projekter, som vedrører designering af kulturtraditioner som immateriel kulturarv, baseret på UNESCO's konvention herom fra 2003. Der lægges her betydelig vægt på grænseoverskridende immateriel kulturarv, der også opfordrer til fredeligt internationalt samarbejde om kulturtraditioner, relationer og skikke. De tre projekter, der arbejdes med fra dansk side, er den nordiske klinkebådstradition, grønlandsk trommedans og det dansk-ty-ske samarbejde i grænselandet.

 **Værdien af UNESCO-designationer går langt ud over det rent økonomiske og turistmæssige – selv om det selvsagt også tæller. Det handler også om styrket social sammenhængskraft og om øget modstandsdygtighed og selvfølelse i de områder, hvor en UNESCO-designation er lokaliseret.**

UNESCO-designationer er klingende mønt. I en tid, hvor ”*intangibles*” – patenter, varemærker, brands – udgør en stadig større del af økonomien, kan

mange designationer umiddelbart omsætte deres UNESCO-status i øget og bredere interesse og i tiltrækning af flere turister. Når man kører fra Paris til København, er der flere fristende afkørsler til forskellige *Patrimoine Mondial* eller *Welterbe*. Men det er mere end det. En britisk undersøgelse fra 2020 viser, at værdien af UNESCO-designationer går langt ud over det rent økonomiske og turismæssige – selv om det selvsagt også tæller. Det handler også om styrket social sammenhængskraft og om øget modstandsdygtighed og selvfølelse i de områder, hvor en UNESCO-designation er lokaliseret. Der er således tale om værdiskabelse i bredere forstand for disse lokalområder, og UNESCO-brandet gør det generelt lettere at tiltrække midler, hvad enten investeringer, fondsmidler eller forskningsstøtte. Samtidig bidrager de nationale og internationale netværk, som UNESCO-designationerne binder de lokale designationer ind i, også med nye ideer og ny inspiration (UK National Commission, 2020; UNESCO-Nationalkommissionen, 2020).

Værdikampen

Selv om de fleste danskere således nok primært kender UNESCO gennem Verdensarv-samarbejdet – som skilte på motorvejen og afstikkere til Kronborg eller Christiansfeld – har organisationen, som det fremgår ovenfor, et bredt mandat at forvalte. Og et mandat, som grundlæggende handler om individuel frihed – om retten til at udfordre, om vigtigheden af kritisk debat, om nødvendigheden af at stille spørgsmålstejn ved det bestående, hvis verden skal bevæge sig fremad. Om ”søgen efter sandheden”, uanset hvor denne søgen bringer os hen – og uanset hvor mange magthavere der undervejs måtte føle sandheden ubekvem eller udfordrende for deres position.

Der har altid været kamp om magten i FN. 193 medlemslande – mere end hundrede af dem med under 10 millioner indbyggere. Hvor meget skal de store lande bestemme i forhold til de små? Det har traditionelt i New York været kamp mellem Generalforsamlingen, hvor hvert land har en stemme, og Sikkerhedsrådet, hvor de fem faste medlemmer alle har vetoret. På den ene side selve andelsbevægelsens grundidé, hvor man stemmer efter hoveder (antal medlemmer) og ikke efter hoveder (medlemmernes økonomiske engagement) – og på den anden side den klassiske aktieselskabskonstruktion, hvor de enkelte aktionærers kapitalandele afgør, hvor stor en del af magten de hver især har.

Den kamp er i årtier blevet udkæmpet på mange forskellige måder overalt i FN-systemet – og den udkæmpes stadig. I UNESCO ligger den politiske magt overvejende i et stort Styrelsesråd med 58 medlemmer. De fem nordiske lande deler traditionelt én plads her, så hvert land er medlem i fire år ud af 20. Det er en frivillig ordning, som også forpligter det nordiske medlem til at kaste de nødvendige ressourcer ind i opgaven. Andre lande søger at styrke deres globale position ved at søge genvalg, periode for periode, for herigennem *de facto* opnå fast medlemskab af Styrelsesrådet.

De senere år har man set stadig flere lande forsøge at etablere sig som reelt faste medlemmer. Ikke kun de traditionelle FN-stormagter, men også nogle af dem, der aspirerer til en sådan status (især Japan, Indien, Brasilien) og herudover en række regionalt betydende magter (Egypten, Iran, Marokko, Mexico, Pakistan m.fl.). Der er omkring 40 lande, som aldrig har været medlem af Styrelsesrådet, og mange, der kun har været det i få perioder.

Alle lande kan selvfølgelig altid stille op i deres respektive geografiske valggrupper. Men de potentielle politiske omkostninger ved at "udfordre" en regional stormagt kan være betydelige. Derfor sander det til. Der bliver stadig færre kampvalg – og stadig flere reelt faste medlemmer af Styrelsesrådet.

Det er utilfredsstillende for flertallet af mindre eller små lande. Filippinerne har over en årrække været bannerfører for et initiativ, der skal sikre, at medlemmerne af Styrelsesrådet kun sidder to perioder af hver fire år, hvorefter de så skal træde ud i mindst to år. Det vil sige muligt medlemskab i otte ud af hver 10 år. Det er ikke nogen revolution – og kendes i øvrigt i forvejen fra en række andre FN-sammenhænge, også i UNESCO-underorganer.

Forslagets gennemførelse vil kræve enten frivillige aftaler i de enkelte valggrupper eller en ændring af UNESCO's forfatning. Det første har været prøvet og virkede ikke. Det andet – en forfatningsændring – blev derfor introduceret for nogle år siden, hvor det først ved en lidt spontan og vejledende afstemning på Generalkonferencen i 2017 fik stor støtte (103 stemmer for, kun 12 imod, resten afståelser eller fraværende). Det fik mange lande, herunder alle nordiske lande, til at ønske at gå videre med et konkret forslag til en ændring af UNESCO's forfatning på dette punkt. Et forslag blev derfor udarbejdet og fremlagt de krævede seks måneder før UNESCO's 40. generalkonference i november 2019.

Så brød helvedet løs. En række af de store magter – og reelt faste medlemmer af Styrelsesrådet – følte sig pludselig under pres fra de mindre lande. Især Frankrig, Japan og Kina satte et omfattende diplomatisk arbejde i gang for at få det filippinske forslag nedstemt. Ikke mindst de 54 afrikanske lande kom under stærkt pres. Beslutningen skulle træffes ved almindelig afstemning, så alle lande ville være nødt til at tilkendegive deres holdning åbent og offentligt.

De nævnte lande havde forskellige grunde til modstanden mod forslaget. Frankrig er værtsland for UNESCO og har været medlem af Styrelsesrådet uafbrudt siden 1945. Japan har meget længe aspireret til en fast plads i FN's Sikkerhedsråd og så det formentlig som et ærestab i denne sammenhæng, hvis det på noget tidspunkt skulle opgive sin faste plads i UNESCO's Styrelsesråd. Væsentligt var det dog, at Kina med stor styrke kastede sig ind i kampen mod Filippinerne forslag. Kina har været medlem af UNESCO's Styrelsesråd, siden Folkerepublikken blev medlem af FN i 1971, og var i mange år et medlem uden den store gennemslagskraft. Men indflydelsen i UNESCO har de seneste årtier været stigende i takt med Kinas styrkede placering i den globale økonomi.

Helt afgørende for Kina var uden tvivl den geopolitiske udvikling omkring UNESCO. USA (og Israel) udtrådte formelt som medlem af organisationen den 31. december 2018, efter at UNESCO's Verdensarvskomiteé i 2017 havde anerkendt Hebron på Vestbredden som et *palæstinensisk* verdensarvssted. Allerede da Palæstina blev medlem af UNESCO i 2011 – under Obama-administrationen – standsede USA betalingen af sine pålignede ("lovbundne") betalinger til organisationen (22 procent af det faste budget) og oparbejdede dermed en betydelig "kontingent-restance", som truede den amerikanske stemmeret i organisationen. Standsningen af betalingerne efter Palæstinas medlemskab var en følge af amerikansk lovgivning. Fra årsskiftet 2018/19 var USA som nævnt helt ude, selv om man fra amerikansk side fortsat opretholder medlemskabet i en række særlige UNESCO-organer, herunder Verdensarvskonventionen og IOC.

Med USA ude af UNESCO står Kina parat til at udfylde tomrummet. Kina har allerede erstattet USA som største bidrager til UNESCO's faste budget – Kina betaler omkring 15 pct., mens de 27 EU-lande samlet betaler ca. 30 pct. Man har på kinesisk hold tydeligt ambition om at blive det "nye USA" – den stormagt, uden om hvilken man ikke kan træffe afgørende beslutninger i organisationen. Den nye hovedaktionær om man vil.

 **Med USA ude af UNESCO står Kina parat til at udfylde tomrummet. Kina har allerede erstattet USA som største bidrager til UNESCO's faste budget**

Derfor var det også utænkeligt for Kina, at lige 2019 skulle være tidspunktet, hvor landet skulle opgive sin faste plads i UNESCO's Styrelsesråd. Det førte til et endog meget omfattende kinesisk pres på de mindre lande, der støttede det filippinske forslag. En kamp, der blev ført gennem demarcher i hovedstæderne, såvel som i Paris; i UNESCO's Juridiske Komiteé, hvor jura og lovteknik måtte vige for politik; og gennem proceduremæssige forsinkelser af sagens behandling i Generalkonferencens Plenarforsamling. Der blev dag for dag skruet op for det kinesiske pres, ikke mindst i forhold til de afrikanske lande. En række lande fik nye instruktioner fra hovedstæderne, ganske ofte til stor overraskelse for deres delegationer i Paris.

Stemningen skiftede. For første gang var der flere medlemslande, der talte mod det filippinske forslag end for det – og argumenterne var ret enslydende. Talepunkterne var blevet effektivt fordelt. Og det var tydeligt også forventningen, at de lande, der var blevet udsat for pres, ikke bare skulle stemme "rigtigt", de skulle også motivere deres stemmeafgivning, så de ikke senere kunne løbe fra den afgivne stemme. Der blev presset helt igennem.

Derfor var det heller ikke overraskende, at flertallet af medlemslandene (72 lande) ved den afgørende afstemning valgte at støtte et japansk forslag om udsættelse af sagen til Generalkonferencen i november 2021, med 58 imod og 53 som afstod eller var fraværende. Da ændring af UNESCO's forfatning

kræver 2/3 flertal, er der således meget langt til en vedtagelse af forslaget på den kommende Generalkonference.

Det bliver spændende at se, hvad Kina vil bruge sin nyvundne magt til? Hvordan det ”nye USA” vil agere på den større UNESCO-scene? UNESCO har allerede fået et mandat vedr. etiske aspekter af kunstig intelligens (AI), som givet kan blive nyttigt for Kina hen ad vejen. Helt afgørende bliver det imidlertid, hvordan Kina vil håndtere UNESCO’s centrale mandater på det menneskeretlige område, der er nævnt indledningsvist. Det er ikke som udgangspunkt dér, Kinas interesser ligger.

UNESCO og menneskerettighederne

UNESCO er omdrejningspunktet for det internationale samarbejde om at fastholde og fremme journalisters frihed og for den samlede FN-indsats for at bekæmpe overgreb mod journalister og begrænsninger af ytringsfriheden. Det samme gælder i forhold til kunstnerisk frihed og forskeres muligheder for at stille spørgsmålstejn ved etablerede sandheder. Vi kan her tale om en ”professionsrelateret” eller fagligt-begrundet ytringsfrihed, hvor denne frihed til at skrive eller tale frit og åbent også skal ske inden for de professionelle standarder og koder, der gælder på det konkrete område. Journalister skal respektere de presseetiske regler. Forskere har regler for god forskningspraksis og for dokumentation af forskningsresultater og bruger også *peer-reviews* til at kontrollere validiteten af resultaterne. Kunstnere er mindre regelbundne, men også her er der et kvalitativt *peer-review* i form af kenderes og eksperter kritik af det kunstneriske arbejde. Ikke alt er kunst – og alt bliver heller ikke kunst ved bare at sætte et mærkat på.

Så det er ytringsfrihed under ansvar, men netop derfor er det også helt afgørende, at ansvaret defineres og forvaltes i den ånd, der ligger i de nævnte professionelle standarder og koder – og ikke ud over disse. Ytringsfriheden er ifølge FN-konventionen om borgerlige og politiske rettigheder (ICCPR, art. 19) begrænset af respekten for andres rettigheder og omdømme (injurier) og beskyttelse af national sikkerhed, den offentlige orden eller den offentlige sundhed – eller moral. Noget af dette er i overskrift-form elastisk i metermål, og derfor har det også været helt afgørende, at FN-eksperter over tid har udviklet relevante begreber og begrænsninger. Det samme gælder på europæisk plan i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), som også løbende er blevet fortolket af Menneskerettighedsdomstolen.

Covid-19 har gjort denne problemstilling mere aktuel end nogensinde før i nyere tid. Allerede på UNESCO’s Generalkonference i november 2019 gav man fra dansk side i en række forskellige komiteer udtryk for, at vi i mange lande ser ”et stadig mere begrænset rum ... for de lærere, forskere, kunstnere eller journalister, som – baseret på deres professionelle standarder og etik – i deres stræben efter fornuft, sandhed, faktuelle beviser og/eller fri udveksling af ideer, udtrykker synspunkter eller indsigter, der ses som afvigende eller ’ukomfortable’, og som kan udfordre traditionelle synspunkter” (min over-

sættelse). Udviklingen under Covid-19 har kun bekræftet denne udvikling. Ytringsfriheden er kommet under yderligere pres.

En global sundhedskrise af det omfang, som Covid-19 havde – og mange steder fortsat har – skaber uundgåeligt begrænsninger på forskellige områder. Forsamlingsfriheden indskrænkes for at undgå smittespredning, brug af ansigtsmasker gøres obligatorisk, og borgere og domstole accepterer dette, i hvert fald på den korte bane, som et nødvendigt led i bestræbelserne for at redde liv og bekæmpe en dødelig virus. Det afgørende spørgsmål er altid, hvornår man overskrider en grænse – og fra myndighedernes side gør ting, der ikke er strengt nødvendige, og om man evt. også fastholder restriktioner og begrænsninger længere, end nødvendigt er – eller måske i sidste ende gør nogle af Covid-19-begrænsningerne til et ”new normal”.

Vi lægger generelt til grund, at evt. begrænsninger skal være legitime og både nødvendige og proportionelle i forhold til situationen. Der er ingen tvivl om, at myndigheder kan indføre relevante begrænsninger under henvisning til den offentlige orden eller den offentlige sundhedstilstand. Men disse begrænsninger må være baseret på lovgivning – og på en lovgivning, der ikke er bevidst vag eller diskretionær, men så præcis som mulig, og hvor baggrunden forklares offentligt, og så vidt muligt også med adgang til prøvning ved domstolene. Myndighederne skal sikre sig, at der er foretaget en konkret afvejning af forskellige hensyn, og at man altid vælger den mindst indgribende af de løsninger, der er mulige.

Ikke alle stater lever op til disse kriterier. International Press Institute i Wien har dokumenteret flere hundrede krænkelse af mediers ytringsfrihed i direkte konsekvens af Covid-19 (IPI, 2021). Også Amnesty International og en række FN-Specialrapportører på menneskerettighedsområdet har advaret mod udviklingen (Amnesty, 2021; OHCHR, 2021a, b, c).

➤➤ Fra dansk side har vi valgt at udarbejde en redegørelse for de konkrete instrumenter, som UNESCO har for at styrke ytringsfriheden for forskere, kunstnere og journalister. Sådanne konkrete instrumenter findes nemlig, men de anvendes – især for forskere og kunstnere – ikke i nær den grad, som de formentlig kunne anvendes


Fra dansk side har vi valgt at gå ind i denne diskussion i form af en redegørelse for de konkrete instrumenter, som UNESCO har for at styrke ytringsfriheden for forskere, kunstnere og journalister. Sådanne konkrete instrumenter findes nemlig, men de anvendes – især for forskere og kunstnere – ikke i nær den grad, som de formentlig kunne anvendes. Det drejer sig således ikke om at etablere nye instrumenter, organer eller processer – det ville også være opad bakke i et Styrelsesråd, hvor mere autoritære lande givet ville stille sig på bagbenene og aktivt søge at hindre skabelse af nye mekanismer. Det drejer sig i stedet om

bedre at udnytte og aktivt bruge de instrumenter, der allerede findes. Hvordan man så gør det helt konkret, vil forhåbentlig fremgå mere klart af den nævnte redegørelse, der forventes færdig til Generalkonferencen i november. Projektet styres af den danske UNESCO-Delegation i Paris, med økonomisk støtte fra Nordisk Kulturfond, i et tæt nordisk samarbejde (omfattende både UNESCO-Delegationer, Nationalkommissioner og enkelte eksperter på området) og med inddragelse også af andre udvalgte Paris-Delegationer.

For *forskere* er grundlaget en UNESCO-anbefaling fra 2017 om videnskab og videnskabelige forskere. Denne anbefaling pålægger bl.a. staterne at sikre ordentlige vilkår for forskere, at der ikke sker diskrimination, at forskere til stadighed kan deltage i internationalt forskningssamarbejde, og at sikre, at forskere ”kan arbejde i den intellektuelle friheds ånd for at efterstræbe, udbyde og forsvare den videnskabelige sandhed, som de ser den; en intellektuel frihed som omfatter beskyttelse mod andres unødige indflydelse på deres uafhængige stillingtagen” (min oversættelse), ligesom staterne skal sikre, at forskere kan ”fremme adgang til forskningsresultater og engagere sig i deling af videnskabelige data med andre forskere og politiske beslutningstagere og den brede offentlighed, når dette er muligt...” (UNESCO, 2017, para. 16).

Omdrejningspunktet er de deltagende landes regelmæssige rapporteringer om deres opfyldelse af anbefalingens bestemmelser, som normalt finder sted med nogle års mellemrum. Staternes svar er en del af grundlaget for de rapporter, som UNESCO udarbejder – men høringssystemet er, og ikke kun forskere, generelt svagt og underudviklet. UNESCO-Sekretariatet har imidlertid mulighed for, i den spørgeramme, der bruges, at lægge vægt på f.eks. forskningsfrihed, forskeres ytringsfrihed og muligheder for at udfordre mere konventionel tænkning, sådan som man gjorde det i det spørgeskema, der blev udsendt i maj 2020. Det afgørende er, at der i forhold til den nationale rapportering sker en aktiv og systematisk høring af forskningsmiljøer og civilsamfund, som også bør have bedre muligheder for at forholde sig til de billeder, regeringsrapporterne tegner af forholdene. Det er noget af det, man vil kunne arbejde for.

For *kunstnere* er udgangspunktet en anbefaling fra 1980 om kunstneres status, som er yderligere underbygget af 2005-konventionen om beskyttelse og fremme af diversitet i kunstneriske udtryk. UNESCO definerer kunstnerisk frihed som ”frihed til at forestille sig, skabe og fordele forskellige kunstneriske udtryksformer uden censur fra regeringsside, uden politisk indblanding eller pres fra ikke-statslige aktører” (min oversættelse). Det omfatter bl.a. retten til at skabe uden censur eller intimidering; retten til at kunne rejse frit, til at danne foreninger og generelt at deltage i kulturlivet.

 UNESCO definerer kunstnerisk frihed som ”frihed til at forestille sig, skabe og fordele forskellige kunstneriske udtryksformer uden censur fra regeringsside, uden politisk indblanding eller pres fra ikke-statslige aktører”

Også her er det afgørende, at der er mulighed for civilsamfundet, og ikke mindst kunstneres organisationer, til at kommentere på regeringernes rapporter om deres efterlevelse af anbefalingen. 2005-konventionens delta-gende stater blev i 2009 enige om operationelle retningslinjer, der kræver, at staterne i forberedelsen af deres rapportering skal konsultere relevante parter, inkl. civilsamfundsaktører, og at det af rapporten skal fremgå, hvordan dette er sket. Selve spørgerammen er imidlertid noget mangelfuld, og regeringerne er ikke forpligtet til at vedhæfte evt. hørings svar til deres rapport. Der er således også her mulighed for en række forbedringer i processen med henblik på at skabe mere åbenhed – og *accountability* – i forhold til regeringssvarene (UNESCO, 1980).

Journalisters ytringsfrihed og journalisters sikkerhed har i mange år været en helt afgørende del af UNESCO's *raison d'être*. På dette område er der ikke nogen målrettet anbefaling eller dækkende konvention. Grundlaget for organisationens indsats er her stykket sammen af forskellige resolutioner, praksisser og den rolle, som UNESCO har fået centralt i FN-systemet. Med resolution 29 fra UNESCO's Generalkonference i 1997 fik UNESCO's generaldirektør mandat til "at fordømme drab på og enhver form for fysisk vold mod journalister som en forbrydelse mod samfundet, da dette begrænser ytringsfriheden og dermed også andre frihedsrettigheder...", samtidig med at medlemslandene blev tilskyndet til at tage deres forpligtelse til at forebygge, undersøge og straffe sådanne forbrydelser alvorlig. I praksis har skiftende generaldirektører fokuseret på at fordømme drab på journalister, herunder f.eks. Saudi Arabiens bestialske drab på journalisten Jamal Khashoggi i 2018. Der er imidlertid, som det fremgår i resolutionen og uden nye vedtagelser, grundlag for generaldirektøren til offentligt at fordømme også mere omfattende fysisk vold og overgreb mod journalister, som f. eks. i Belarus. Det er endnu ikke sket.

UNESCO arbejder gennem *International Programme for the Development of Communication* (IPDC) for at styrke medieudvikling i udviklingslandene, finansieret af frivillige bidrag fra en række donorlande, især Sverige og Holland – og med danske Torben Krogh (1943-2007) som en af de oprindelige initiativtagere. Normativt er UNESCO's rolle mindst lige så vigtig som anker for FN-systemets Handlingsplan for Beskyttelse af Journalister og Spørgsmålet om Straffrihed, som skal sikre fælles tilgange til dette i hele FN-systemet. Handlingsplanen opfordrer alle FN's medlemslande til at sikre lovgivning, der kan beskytte ytrings- og informationsfrihed, og de nødvendige mekanismer, der kan bidrage hertil. Medlemslandene skal samtidig implementere eksisterende internationale regler og principper, som sigter mod at beskytte journalister og andre mediefolk, lige som de aktivt skal forsøge at hindre overgreb mod journalister og reagere prompte herpå. Det er en selvstændig pointe, at der ikke bør være nogen forældelse af sager om forbrydelser mod ytringsfriheden.

UNESCO gør også brug af særlige FN-dage som del af sit *advocacy*-arbejde: *World Press Freedom Day* højtideligholdes hvert år den 3. maj. Samtidig udar-

bejder UNESCO-Sekretariatet på eget initiativ kritiske rapporter om pressefrihed og journalistikkens vilkår, men i traditionel UNESCO-ånd uden ”*naming and shaming*” og dermed generelt uden ved navn at udtrykke kritik af enkeltlande. Lige som i forhold til forskere og kunstnere vil den kommende redegørelse til november også se på muligheder for at styrke indsatsen i forhold til journalister, uden at dette kræver nye beslutninger i UNESCO’s ledende organer. Pointen er, at der er mange fælles lighedstegn mellem de tre professionelle grupper, som gør, at man med fordel kan tænke på tværs af professionerne.

UNESCO’s kulturdiplomati ved en skillevej

UNESCO er en spændende organisation, set i et kulturdiplomatisk lys. Verdensarv og andre designationer er vigtige samlingspunkter for både naturbeskyttelse og biodiversitet, beskyttelse af kulturminde og lokal selvforståelse og stolthed. Politisk er den store udfordring, hvordan Kina, efter USA’s udtræden, vil varetage sin nye rolle som det største medlemsland i UNESCO. For Danmark er det fælles nordiske UNESCO-samarbejde vigtigt: De fem nordiske lande er medlemmer af Styrelsesrådet på skift (lige nu Finland, fra november og fire år frem Island), og samarbejdet er nok tættere end i de fleste andre FN-organisationer. Der er på nordisk plan enighed om at forsøge at sætte et stærkere værdipolitisk aftryk i UNESCO, ikke mindst på menneskerettighedsområdet. Det er vanskeligt at sige, om Biden-administrationen vil kunne orkestrere en amerikansk genindtræden i UNESCO, selv om dette er et stærkt ønske på europæisk hold. Men det vil være godt med stærke allierede, når vi nu over de kommende år i forskellige sammenhænge – som Danmark, Norden og også EU – skal til at teste mulighederne for at styrke UNESCO’s rolle som menneskerettighedsorganisation, især i forhold til ytringsfrihed, både mere generelt og helt specifikt i forhold til den fagligt-begrundede – og for samfundet særligt nødvendige ytringsfrihed – for forskere, kunstnere og journalister. En frihed, der i alle lande er en forudsætning for en fri og åben demokratisk samtale om alternativer, udviklingslinjer og grundlæggende politiske valg og prioriteringer.

Noter

- 1 Carsten Staur er født 1954, tidl. FN-ambassadør i New York (2007-13) og Genève (2013-18). Siden 2018 dansk ambassadør ved OECD og UNESCO i Paris. Artiklen er færdiggjort i juli 2021.

Litteratur

Amnesty International (2021), “Amnesty International Report 2020/21: The State of the World’s Human Rights”, www.amnesty.org/en/documents/pol10/3202/2021/en/

Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) (2021), ”UNESCO’s historie og mandat”, www.unesco.dk/vores-arbejde/unescos-historie-og-mandat, senest tilgået 27. juni 2021.

- Rosén, Frederik og Anne Østrup (2014), "Krig og Kulturarv. Opfylder Danmark Haager-konventionen af 1954"? DIIS Report 2014: 22: København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Duedahl, Poul (2017), *Fra overmenneske til UNESCO-menneske. Race-begrebet i Danmark 1890-1965*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Duedahl, Poul, red. (2016), *A History of UNESCO: Global Actions and Impacts*, Palgrave-Macmillan.
- Forsvarsministeriet (2016), "Militærmanual om folkeret for danske væbnede styrker i internationale militære operationer", København: Forsvarsministeriet og Værnfælles Forsvarskommando.
- Goodale, Mark, red. (2018), *Letters to the Contrary. A Curated History of the UNESCO Human Rights Survey*, Stanford: Stanford University Press.
- International Press Institute (IPI) (2021), "COVID-19 Press Freedom Tracker", <https://ipi.media/covid19/>
- Meyer, Agnés Borde (2016), "Safeguarding Iran and Afghanistan: On UNESCO's Efforts in the Field of Archaeology", i Poul Duedahl, red., *A History of UNESCO: Global Actions and Impacts*, Palgrave-Macmillan, pp. 300-12.
- OHCHR (2021a), "Joint statement by UN Special Rapporteur in the field of cultural rights", Geneve, www.ohchr.org/en/issues/culturalrights/pages/srculturalrightsindex.aspx
- OHCHR (2021b), "UN Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression", Geneve, www.ohchr.org/en/issues/freedomofopinion/pages/opinionindex.aspx
- OHCHR (2021c), "UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health", Geneve, <https://ijrcenter.org/un-special-procedures/special-rapporteur-on-the-right-of-everyone-to-the-enjoyment-of-the-highest-attainable-standard-of-physical-and-mental-health/>
- Staur, Carsten (2011), *Den globale udfordring. FN mellem relevans, legitimitet og handlekraft*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Undervisningsministeriet (2019), "Bliv en del af UNESCO-familien i Danmark", maj.
- UNESCO (1994-2008), *History of Humanity*, vol. I-VII, Paris: UNESCO.
- UNESCO (2016), "Protection of Cultural Property. Military Manual", Paris: UNESCO.
- UNESCO (1980), "Recommendation Concerning the Status of the Artist", Paris: UNESCO, <https://en.unesco.org/creativity/governance/status-artist>
- UNESCO (2017), "Recommendation on Science and Scientific Researcher", Paris: UNESCO, http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49455&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UNESCO (1947), "The Grounds of an International Declaration of Human Rights", Paris: UNESCO, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000155042?posInSet=2&queryId=566819dd-d3b8-45e8-8d43-6c182758b6ca>
- UNESCO-Nationalkommission (2020), "UNESCO bringer steder, mennesker og samfund sammen og skaber værdi for Storbritannien", www.unesco.dk/-/media/filer/unesco/pdf/aug/200827-sammenfatning-paa-dansk.pdf
- United Kingdom National Commission for UNESCO (2020), "The National Value of UNESCO Designations to the United Kingdom", <https://unesco.org.uk/wp-content/uploads/2020/06/Chapter-1-The-Financial-Value-of-UNESCO-designations-to-the-United-Kingdom.pdf>

Samspelet mellem borgmester og kommunaldirektør i danske kommuner

Temanummer: Kulturdiplomati

Kommunernes politisk-administrative ledelse har fået et stadigt mere komplekst og voksende ansvarsområde igennem de seneste årtier. Her analyseres samspelet mellem borgmesteren og kommunaldirektøren. Mens der i 90'erne og 00'erne var en del forskning i borgmester- og kommunaldirektørrollen, har der været få analyser af samspelet efter kommunalreformen. Artiklen bidrager således med ny viden om ledelse på et område af stigende betydning i det danske samfund. Ud fra et review af litteraturen om samspelet mellem politik og administration anvendes

en tilpasset version af Svaras heuristiske model (1990), Mouritzen og Svaras typologi (2002) og en sondring mellem 17 opgaveområder til at analysere samspelet. Vi finder såvel opdeltede som overlappende opgaveområder samt enkelte opgaveområder med et særligt konfliktpotentiale i samspelet. Der er nogle klare generelle tendenser i arbejdsdelingen, men også store forskelle mellem kommunerne. Analyserens implikationer for praksis og fremtidig forskning diskuteres.

Forestillingen om politikernes roller og samspil med forvaltningen

Forestillingen om politikernes roller og samspil med forvaltningen er i vidt omfang forbundet med ideen om en klar adskillelse mellem politik og forvaltning (Grønnegård Christensen o.a., 2017: 39; Weber, 1946; Simon, 1947). Men den forestilling er også blevet kritiseret og nuanceret, og forskellige alternative modeller for samspelet er blevet foreslået (f.eks. Peters, 1987). I denne artikel undersøger vi samspelet mellem borgmester og kommunaldirektør, sådan som det udspiller sig i de danske kommuner i 2020.

Borgmestrene og kommunaldirektørerne har ansvaret for store offentlige organisationer med omfattende budgetter. Samtidig har de det daglige ansvar for nogle af landets største arbejdspladser, og den kommunale opgaveløsning har stor betydning for lokalsamfundene og borgerne, hvilket gør samspelet mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne til et relevant felt at undersøge.

Men i hvilket omfang er politik og forvaltning rent faktisk adskilt fra hinanden i dagens kommunale Danmark? Og ser politikere og forvaltning ens på, i hvilket omfang de to dimensioner er adskilt? Et oplagt sted at finde svar på disse spørgsmål er at zoome ind på spændingsfeltet mellem landets kommunale toppolitikere og øverste daglige leder af administrationen – borgmestrene – og landets kommunale topembedsmænd – kommunaldirektørerne – da rolle- og opgavefordelingen imellem de to kan ses som et konkret udtryk for, i hvilket omfang politik og forvaltning er adskilt fra hinanden.

JENS BACH STORGAARD
Sekretariatschef, Vækst- og Udviklingsforvaltningen,
Jammerbugt Kommune,
jbstorgaard@gmail.com

MORTEN BALLE HANSEN
Professor, Center for
Organisation, Management
og Administration (COMA),
Institut for Politik og Samfund,
Aalborg Universitet,
mbh@dps.aau.dk

Vendes blikket mod tidligere international forskning i forholdet mellem politik og administration har særligt Peters (1987), Svava (1990, 1999, 2001, 2006, 2008), Hansen (2002), Hansen og Ejersbo (2002) samt Mouritzen og Svava (2002) leveret væsentlige bidrag. I en dansk kontekst har der siden starten af 1980'erne (Riiskjær, 1982; Flohr Nielsen, 1985) været foretaget flere undersøgelser, der på forskellig vis har belyst samspillet mellem politikere og embedsmænd i en kommunal kontekst. Som led i forskningsprojektet "Det Kommunale Lederskab" (Mouritzen, 1995) foretog Hansen i 1995 en sammenlignende undersøgelse af 15 kommunaldirektørers arbejde (Hansen, 1995: 3). Denne undersøgelse indgik i Hansens ph.d.-afhandling fra 1997, som var en omfattende organisations sociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-strukturperspektiv, hvor 15 kommunaldirektører bl.a. blev interviewet og observeret i dagligdagen (Hansen, 1997: 105) i tiden før kommunalreformen, hvor der var 275 kommuner. Senest har Grøn m.fl. i 2015 og Bertelsen og Hansen i 2016 foretaget kvantitative surveys af samspillet mellem politikere og embedsmænd og kommunernes administrative lederskab (Grøn o.a., 2016: 5; Bertelsen og Hansen, 2016: 10). Begge surveys var målrettet en meget bred gruppe af kommunale chefer på både niveau 1, 2 og 3 samt kommunikations- og presseansvarlige medarbejdere (Grøn o.a., 2016: 5; Bertelsen og Hansen, 2016: 10) og var således et udtryk for et bredere embedsmændsperspektiv på samspillet, og hvordan embedsmændene oplevede "ledelsesrummet" i relation til politikerne. Derudover har Bertelsen og Hansen i 2016 tillige gennemført en survey målrettet danske borgmestre med henblik på bl.a. at belyse borgmestrenes rolleopfattelser og udfordringer (Bertelsen og Hansen, 2016: 2). Altså findes der både kvalitative studier af kommunaldirektørernes rolle samt flere surveys, der på forskellig vis kvantitativt belyser samspillet mellem politikere og embedsmænd set fra både et politisk og et administrativt perspektiv.

I forhold til de nævnte kvalitative studier af kommunaldirektørens virke i midten af 1990'erne og kvantitative surveys i midten af 2010'erne, så zoomer denne artikel specifikt ind på relationen mellem borgmestre og kommunaldirektører i 2020. Ud fra en landsdækkende survey suppleret med cases tilvejebringer artiklen både kommunale toppolitikeres og topembedsmænds perspektiv på samspillet – og derved bibringes ny empirisk viden på området 13 år efter kommunalreformen trådte i kraft.

Fra de første undersøgelser blev gennemført og frem til i dag er der sket markante forandringer i det kommunale landkort, hvor bl.a. antallet af kommuner er reduceret fra 275 til 98, de kommunale organisationer er blevet større, og den kommunale opgaveportefølje er blevet bredere. Dermed er det muligt af perspektivere artiklens resultater hen over en periode med store forandringer, som alt andet lige må forventes at have indvirket på rammerne for samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør.

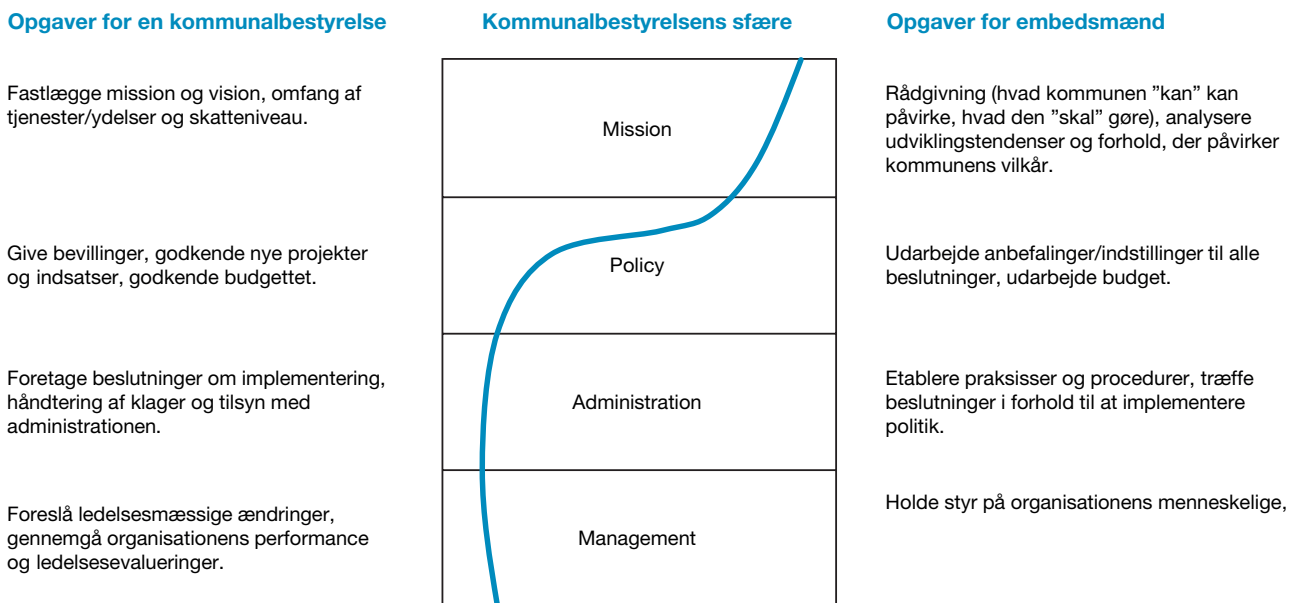
Formålet med at tilvejebringe denne nye empiriske viden er dels at få et mere nuanceret indblik i forholdet mellem politik og administration og samtidig

tegne et aktuelt billede af spillet mellem kommunale toppolitikere og to-pembedsmænd – set fra begge perspektiver – hvilket kan bidrage med ny aktuell viden til den offentlige debat om spillet mellem politikere og embedsmænd i Danmark anno 2020.

Dimensioner og opgaver i spændingsfeltet mellem politik og administration

Ifølge Svava (1985, 1990) består styrings- og arbejdsprocesserne i enhver organisation af de fire dimensioner: mission, policy, administration og management (Svava, 1990: 7). Opgaverne i hver af disse dimensioner bliver i en kommunal sammenhæng udført i en dikotomi mellem henholdsvis politikere og embedsmænd. Som illustreret i figur 1 indebærer mission-dimensionen opgaven med at definere det overordnede formål med organisationen – selve eksistensberettigelsen – og de visioner, som organisationen skal sigte mod at indfri. Policy-dimensionen indbefatter operationaliseringen af visioner og mål, som er defineret i mission-dimensionen. I administration-dimensionen implementeres og leveres den fastlagte service til borgerne, mens management-dimensionen indbefatter interne aktiviteter såsom koordinering af personalet, ansættelse og personalemæssige procedurer. Den kurvede linje i figur 1 illustrerer det mest almindeligt fundne mønster i forholdet mellem politik (politikere) og administration (embedsmænd) (Frederickson o.a., 2018: 22; Hansen og Ejersbo, 2002: 736).

Figur 1: Dikotomien mellem politik og administration – dimensioner af styringsprocesser



Kilde: Egen tilvirkning baseret på Svava (1985, 1990)

Figur 1 illustrerer, at politikerne i mission-dimensionen fastlægger eksempelvis skatteniveauet og omfanget af forskellige ydelser, mens embedsmændene

har en rådgivende og analyserende rolle. I policy-dimensionen fastlægger politikerne blandt andet budgettet og definerer generelle principper for, hvordan en given ydelse/service skal udmøntes. I denne dimension bidrager embedsmændene med anbefalinger (indstillinger) til politikernes beslutninger – både i forhold til budgetlægning og udmøntningen af serviceydelser til borgerne. I administration-dimensionen træffer politikerne blandt andet beslutninger i forhold til implementeringen og håndterer klager, mens embedsmændene etablerer procedurer og praksisser for, hvordan implementeringen af policies finder sted i organisationen. I management-dimensionen foreslår politikerne ledelsesmæssige ændringer og gennemgår organisationens performance, mens embedsmændene kontrollerer organisationens personalemæssige, materielle og informationsmæssige ressourcer med henblik på at understøtte vedtagne politikker og administrative funktioner (Frederickson o.a., 2018: 21).

Denne dikotomi og styringsprocesserne i forhold til dimensionerne mission, policy, administration og management udgør så at sige det samlede spændingsfelt mellem politik og administration, hvori samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør udfolder sig i praksis. Denne teoretiske linse kan bidrage til at synliggøre, hvor grænsen mellem politik og administration i praksis befinder sig, når den anvendes til at iagttage og analysere konkrete samspilsrelationer borgmester og kommunaldirektør imellem. I forhold til denne artikel forventes det, at mønsteret i forholdet mellem politikere og embedsmænd (den kurvede linje i figur 1) i et vist omfang kan genfindes i rolle- og opgavefordelingen mellem borgmester og kommunaldirektør.

Fire idealtypiske rollekonstellationer mellem politikere og embedsmænd

Mouritzen og Svaras (2002) teoretiske typologi over rollekonstellationer kan ses som et forsøg på at relatere dikotomien mellem politik og administration til en rolleteori med politikere på den ene side og embedsmænd på den anden side. Typologien består af fire idealtypiske rollekonstellationer (Mouritzen og Svara, 2002: 26). Ved *separate roller* er der en klar og tydelig arbejdsdeling mellem politiker og embedsmand. Her er embedsmanden den neutrale implementeringsagent, som omsætter politikerens ideer til praksis. *Den autonome embedsmand* har en lige så stor (eller større) indflydelse som politiker. Her deltager embedsmanden i udviklingen af politik, mens politiker holdes ude af administrative spørgsmål. *Den responsive embedsmand* er underlagt politiker og er responsiv over for politikerens ønsker. Det indbefatter også de ønsker, som går ud over embedsmandens neutralitet. Ved *overlappende roller* kan politiker og embedsmand ikke adskille deres arbejdsopgaver tydeligt fra hinanden. I denne rollekonstellation er det uklart eller skiftende, hvem der har overtaget i relationen. Forventningen er her, at embedsmanden både skal være responsiv og neutral (Mouritzen og Svara, 2002: 26; Grøn o.a., 2016: 461).

Vi forventer, at rollekonstellationerne mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne i overvejende grad vil være overlappende, da en empirisk undersøgelse blandt en bredere kreds af embedsmænd i Danmark foretaget af Grøn mfl. i 2015 indikerede, at en væsentlig del af opgaverne mellem politikere og embedsmænd er delte mellem de to (Grøn o.a., 2016: 15). Da undersøgelsen fra 2015 udelukkende er et udtryk for et administrativt perspektiv på opgavefordelingen (og dermed rollekonstellationen), kan man i denne artikels undersøgelse dog forvente at finde resultater, der viser en anden grad af og/eller variation i de overlappende rollekonstellationer, da denne undersøgelse som noget nyt indsamler data fra både et administrativt og et politisk perspektiv og således både spørger borgmestrene og kommunaldirektørerne om deres oplevelser af rolle- og opgavefordelingen i den konkrete rollekonstellation, som de fungerer i i praksis.

Datagrundlag: 49 borgmestre og 64 kommunaldirektører

Undersøgelsen baserer sig på to primære datakilder fra efteråret 2020 (Storgaard 2021). Den første er en survey blandt landets 98 borgmestre og 98 kommunaldirektører. Heraf har 49 borgmestre og 64 kommunaldirektører deltaget enten helt eller delvist. Surveyen er foretaget ved hjælp af SurveyXact. Den anden datakilde er otte interviews med henholdsvis fire borgmestre og fire kommunaldirektører i fire forskellige kommuner. Interviewene er gennemført som et casestudie af fire konkrete samspilsrelationer mellem borgmester og kommunaldirektør og kan ses som et indblik i en del af den variation i rolle- og opgavefordelingen, der er mellem borgmestre og kommunaldirektører i Danmark. De forskellige samspilsrelationer kan ses som et udtryk for særskilte, unikke ”profiler”, der hver især er et udtryk for den måde, som samspillet udfolder sig på i praksis.

Tabel 1: Oversigt over datakilder

Datakilde	Kort beskrivelse af datagenereringsmetode
I alt otte semistrukturerede interview med henholdsvis fire borgmestre og fire kommunaldirektører.	Semistrukturerede interviews med hver af borgmestrene og kommunaldirektørerne fra fire forskellige kommuner med afsæt i forudgående udfyldt spørgeskema. Interviewene handler dels om rolle- og opgavefordelingen mellem borgmester og kommunaldirektør set fra både et politisk og et administrativt perspektiv, og dels om grænsen mellem politik og administration mv. Interviewene har en varighed på mellem 1-1,5 time og er lydoptaget på smartphone. Grundet Covid-19 er to interviews gennemført virtuelt.
Spørgeskema til landets 98 borgmestre og 98 kommunaldirektører.	Spørgeskemaundersøgelse til alle 98 borgmestre (n = 42-49) og 98 kommunaldirektører (n = 57-64) i de 98 kommuner (samme spørgeskema som er anvendt i de fire case-kommuner). Spørgeskemaerne er udarbejdet i og udsendt via værktøjet SurveyXact. Efter dataindsamlingen er databearbejdningen sket i SurveyXact samt programmet Microsoft Excel.

Spørgeskemaet er udarbejdet med afsæt i samme spørgeramme, som Grøn mfl. har anvendt i forbindelse med en tidligere undersøgelse af ledelsesrummet mellem politikere og embedsmænd fra 2016, som bygger på, at der helt overordnet er 17 forskellige opgaver, som offentlige topledere skal forholde sig til (Grøn o.a., 2016: 6). Grøn mfl. har på baggrund af eksisterende empiriske undersøgelser samt litteraturen om arbejdsdelingen mellem politikere og

embedsmænd i henholdsvis en Weberiansk, en New Public Management- og en New Public Governance-sammenhæng defineret de 17 opgaver, som skal løses i ledelsen af den offentlige sektor (Grøn o.a., 2016: 7). Opgaverne fremgår af tabel 2 i et appendiks bagerst i artiklen. Ud for hver af de 17 opgaver har respondenterne på en skala fra 1-5 angivet, hvorvidt opgaven primært varetages af enten kommunaldirektøren (1) eller borgmesteren (5). Derved er det muligt at få et billede af rolle- og opgavefordelingen imellem dem – og hvilken type rollekonstellation der er tale om, jf. Mouritzen og Svaras typologi.

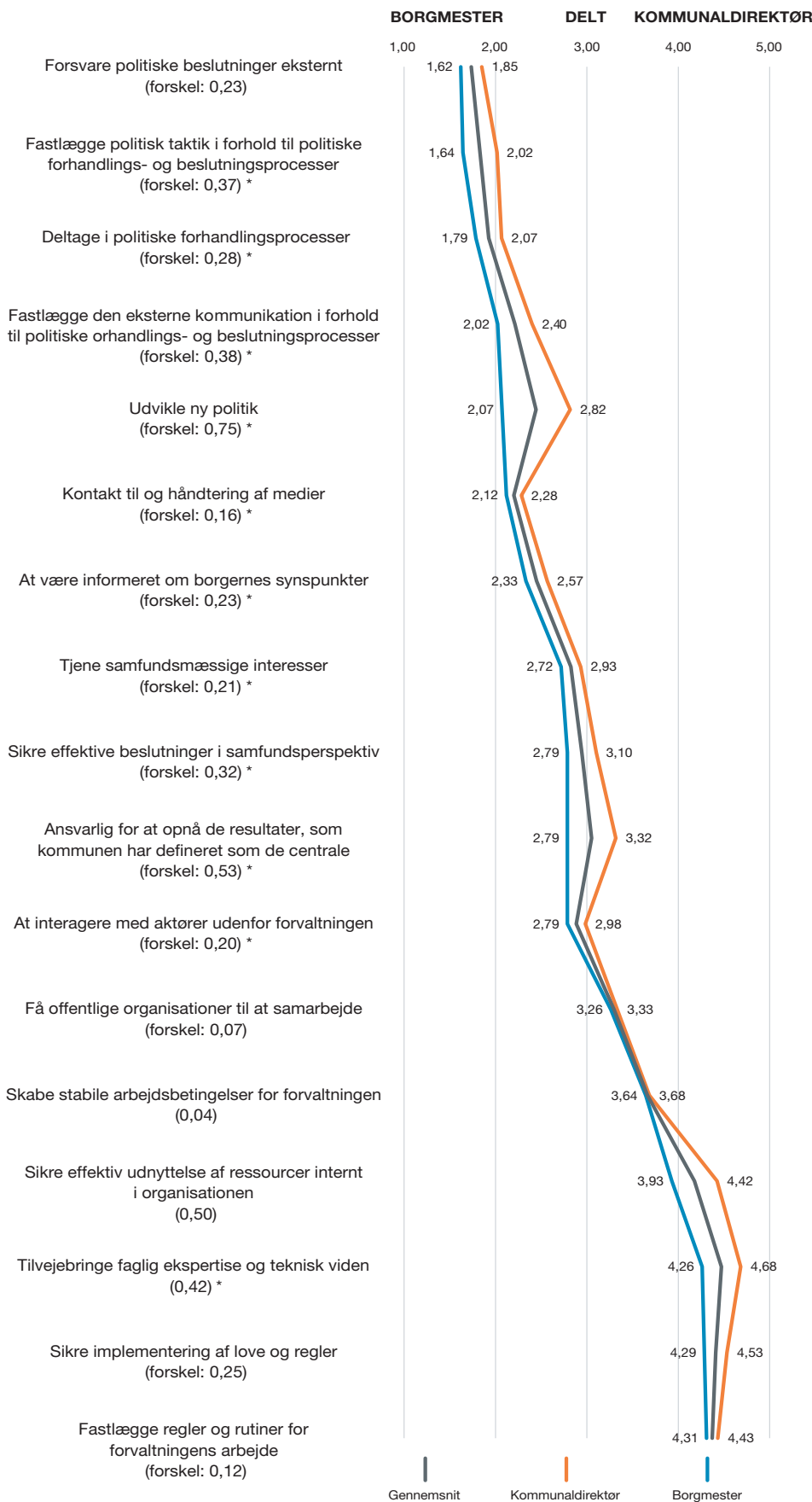
Resultater fra undersøgelse af samspillet mellem borgmestre og kommunaldirektører i 2020

Grænsen mellem politik og administration på tværs af landets kommuner

I gennemsnit er der 0,30 points forskel i borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger af de 17 forskellige opgaver. Den største enighed ses i forhold til opgaven *skabe stabile arbejdsbetingelser for forvaltningen*, hvor der blot er 0,04 points forskel, mens den største uenighed ligger i vurderingen af opgaven *udvikle ny politik*, hvor der er 0,75 points forskel. Vurderingerne er illustreret i figur 2.

Figur 2 viser, at der i store træk er en nogenlunde ensartet opfattelse af opgavefordelingen i de fleste opgaver. Når vi ser nærmere på opgaven med den største uenighed – udvikle ny politik – finder vi, at kommunaldirektørerne ser politikudviklingen som en delt opgave mellem politikere og embedsmænd, mens borgmestrene i højere grad ser det som en politikeropgave. I et eksempel fra en af case-kommunerne er det ifølge borgmesteren politikernes opgave at komme med forslag til politikudviklingen ud fra de politiske holdninger og værdier, der er udtrykt i valgprogrammet, mens embedsmændene har en anden rolle – nemlig at sikre to ting: 1) at dagsordenerne ”ovenfra” fra f.eks. staten bliver omsat til handling i kommunen og 2) at komme med forslag til, hvordan kommunen kan drives mere effektivt. En af kommunaldirektørerne i case-kommunerne skelner i sin ”politiske” ageren mellem, om han påvirker en politikudvikling internt i kommunen eller eksternt i forhold til andre kommuner, regionale eller nationale politiske dagsordener. En mulig forklaring på forskellen i borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger i opgaven *udvikle ny politik* kunne være, at kommunaldirektørerne har et bredere perspektiv på politikudviklingen og foruden den lokale politikudvikling også forholder sig til den regionale og nationale politikudvikling, hvor borgmestrene måske i højere grad forholder sig til den lokale partipolitiske politikudvikling internt i kommunen.

Figur 2: Spændingsfeltet mellem politik og administration i borgmester-kommunaldirektør-relationen



Note: Opgaver, der er markeret med en stjerne (*), er statistisk signifikante. Da der er tale om et gennemsnit af henholdsvis borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger på tværs af kommunerne, kan vurderingerne i de konkrete borgmester-kommunaldirektør-relationer i de enkelte kommuner i praksis godt ligge tættere op ad hinanden, end disse tal udtrykker.

Tabel 3: Forskelle i borgmesters og kommunaldirektørs vurdering af opgaven udvikle ny politik

Opgave	Borgmester	Kommunaldirektør
Udvikle ny politik	<p>"Vi har jo valgprogrammet, det ligger herinde i skuffen, og det kender de godt. Men det er jo ikke sådan, at de skal komme med oplæg, der matcher [partiets] valgprogram. Det er det, vi gør selv... De skal komme med de oplæg, som de finder nødvendige i forhold til det, der sker på overordnet niveau og sige, 'Nu skal I tage stilling til det'... Og så kommer der nogen gange forslag fra Direktionen i forhold til, hvordan vi kan drive forretningen mere effektivt."</p>	<p>"...udadtil, der kan man agere næsten mere politisk, fordi der varetager du et samlet byråds interesser mens indadtil, der kan der være forskellige politiske interesser, og der skal kommunaldirektøren, han skal jo varetage hele byrådets interesser og de samlede interesser for dem. I samspil med borgmesteren kan han da også godt rådgive i forhold til, hvordan hans interesser bliver varetaget, men ikke sådan, at det på en måde går ud over den faglighed og den saglighed, som administrationen skal stå for. Det må det ikke. Vi skal stadigvæk fremstå og arbejde for, at der er en objektiv, faglig beskrivelse fra forvaltningen."</p> <p>"Engang imellem er det jo sådan, at ens forventning er ud fra det vidensniveau, man har. Og engang imellem er det også forvaltningens opgave at fortælle, hvad man kan få, og hvad det er for nogen udfordringer, der er, hvis ikke politikerne selv har set det. Så vi er også nødt til at være med til at drive på i forhold til ny politik. I vores kommune har det eksempelvis været omkring klimaspørgsmål, men det kan også være sådan noget med at sige: 'Skal vi ikke have en strategi for, hvor det er, at vi vil hen med kommunen, så vi sætter nogen af vores beslutninger ind i en strategisk ramme?'. Der synes jeg, at vi er nødt til at hjælpe dem med de rigtige redskaber til det."</p>

Resultaterne viser desuden, at kommunaldirektørerne vurderer, at der er en ligelig opgavefordeling, hvor 29,4 pct. af opgaverne primært er kommunaldirektøropgaver, 29,4 pct. primært er borgmesteropgaver, og 41,2 pct. er delte imellem dem. Samtidig vurderer borgmestrene, at en større andel af opgaverne primært er borgmesteropgaver (41,2 pct.), færre opgaver er delte (29,4 pct.), og at samme andel af opgaverne primært er kommunaldirektøropgaver (29,4 pct.). Altså vurderer borgmestrene, at de varetager en større andel af opgaverne, og at færre er delte, mens kommunaldirektørerne vurderer flere opgaver som delte og færre som borgmesteropgaver.

Rolle- og opgavefordelingen på tværs af landets kommuner er – ligesom i case-kommunerne – kendetegnet ved at have en overlappende rollekonstellation, da opgaveoverlappet ifølge gennemsnittet af borgmestrenes vurderinger spænder mellem ca. 29 pct. af opgaverne til ca. 42 pct. af opgaverne ifølge gennemsnittet af kommunaldirektørernes vurderinger. Dermed er der en tendens til, at kommunaldirektørerne i højere grad betragter en større andel af opgaverne som delte og færre som borgmesteropgaver, mens borgmestrene omvendt i højere grad vurderer, at færre opgaver er delte og flere primært varetages af dem selv.

Kommunaldirektørerne på tværs af landets kommuner mener i højere grad end borgmestrene, at embedsmænd bør sætte sig ind i den politiske ledelses hensigter og fremsætte forslag på linje med disse. Dette kunne indikere, at kommunaldirektørerne generelt i højere grad end borgmestrene anser den kommunale embedsmandsrolle som værende mere ”lydhør” og proaktiv overfor den politiske ledelse. Ca. otte pct. af kommunaldirektørerne og ca. 28 pct. af borgmestrene er uenige i udsagnet, hvilket indikerer, at borgmestrene på tværs af landet er væsentligt mere delte i dette spørgsmål end kommunaldirektørerne. På spørgsmålet om, hvorvidt embedsmænd skal være neutrale i forhold til de politiske partier og kun begrunde sine indstillinger med afsæt i ekspertkundskab og faglighed, er kommunaldirektørerne mere delte, da ca. 23 pct. er helt uenige/overvejende uenige, mens ca. 61 pct. er helt enige/overvejende enige. Her er ca. 13 pct. af borgmestrene helt uenige/overvejende uenige og ca. 66 pct. overvejende enige/helt enige. Med andre ord er der på tværs af landets borgmestre og kommunaldirektører i kommunerne forskellige opfattelser af, 1) i hvilken udstrækning embedsmænd bør fremsætte forslag på linje med den politiske ledelses hensigter, og 2) i hvilken udstrækning embedsmænd skal være helt eller kun delvis neutrale.

Generelt drøftes rollefordelingen mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne en gang imellem, men kommunaldirektørerne oplever hyppigere end borgmestrene, at rollefordelingen drøftes. På tværs af landets kommuner tegner der sig et generelt billede af, at samspillet mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne er kendetegnet af tandemledelse.

Rolle- og opgavefordelingen mellem borgmester og kommunaldirektør i fire af landets 98 kommuner

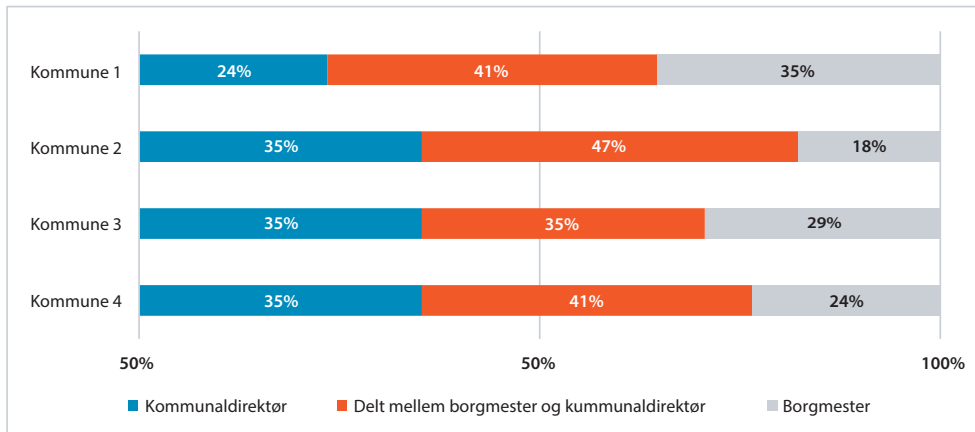
I fire af landets kommuner udgør andelen af de delte opgaver 35-47 pct., og mens de fire kommunaldirektører varetager en nogenlunde lige stor andel af opgaven, så er der en noget større variation i de fire borgmestres andele af opgaverne.

Rolle- og opgavefordelingen i de fire case-kommuner er i udpræget grad kendetegnet ved at have en overlappende rollekonstellation, da opgaveoverlappet mellem de enkelte borgmestre og kommunaldirektører varierer fra 35 pct. til 47 pct.

På linje med tendensen på tværs af landets kommuner mener kommunaldirektørerne i case-kommunerne i højere grad end borgmestrene, at embedsmænd bør sætte sig ind i den politiske ledelses hensigter og fremsætte forslag på linje med disse. Igen er der en indikation af, at kommunaldirektørerne i højere grad end borgmestrene anser den kommunale embedsmandsrolle som værende mere ”lydhør” og proaktiv i forhold til den politiske ledelse. På spørgsmålet om, hvorvidt embedsmænd skal være neutrale i forhold til de politiske partier og kun begrunde sine indstillinger med afsæt i ekspertkundskab og faglighed, er tre ud af de fire borgmestre helt enige heri, mens den sidste borgmester skiller sig ud ved at være næsten helt uenig. Kommunaldirektø-

rerne er overvejende enige i udsagnet, men også her er der en spredning i forhold til graden af enighed. Altså tegner der sig i case-kommunerne et billede af, at samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør er kendetegnet af tandemledelse, hvor kommunaldirektørens ledelsesrum og -ansvar løbende etableres i samspil med borgmesteren.

Figur 3: Gennemsnit af borgmestrenes og kommunaldirektørenes vurderinger af opgavefordelingen i de fire case-kommuner (andel af samlede opgaver i procent)



Kilde: Data fra egen undersøgelse. Baseret på besvarelser fra fire borgmestere og fire kommunaldirektører.

Note: Tilfælde, hvor tallene ikke giver præcis 100 pct., skyldes afrunding.

Overlappende roller er den mest dominerende konstellation i kommunerne

Resultaterne viser, at mellem 35-41 pct. af opgaverne opfattes som delte mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne i de fire case-kommuner. Dette sammenholdt med, at både borgmestrene og kommunaldirektørerne generelt mener, at embedsmænd dels skal lytte til den politiske ledelses hensigter og fremsætte forslag på linje med disse og dels være neutrale, indikerer, at der i udpræget grad er tale om *overlappende roller*. Borgmestrene og kommunaldirektørerne kan ikke helt tydeligt adskille deres arbejdsopgaver helt fra hinanden, og flere af dem giver udtryk for, at de dagligt er i tæt kontakt og ofte aftaler, hvem der tager hvilke opgaver i skiftende sammenhænge. Med andre ord tegner der sig et billede af, at det er skiftende, hvem der har overtaget i relationen, mens det samtidig forventes, at embedsmanden både skal være responsiv og neutral. Dog vurderer kommunaldirektørerne i højere grad end borgmestrene, at deres roller overlapper hinanden, og særligt opgaven omkring at udvikle ny politik er der en forskellig holdning til, hvorvidt det er en delt opgave eller primært en borgmesteropgave – kommunaldirektørerne ser det som en delt opgave, mens borgmestrene i højere grad ser det som en borgmesteropgave. Dermed er resultaterne i vid udstrækning i overensstemmelse med vores forventning om, at rollekonstellationerne i overvejende grad er overlappende, og at der samtidig er variationer i de overlappende rollekonstellationer. Resultaterne understøtter således Bo Smith-udvalgets konklusioner.

sion fra 2015 om, at politikeres og embedsmænds roller i nutidens kommuner overlapper hinanden (Bo Smith-udvalget, 2015: 213).

Ensartet opfattelse af grænsen mellem politik og administration på de fleste opgaveområder

Zoomer man ind på spændingsfeltet mellem politik og administration i dette opgaveoverlap, kan man iagttage en grænse mellem politik og administration, hvor der – set fra både et politiker- og embedsmandsperspektiv – i store træk er en nogenlunde ensartet opfattelse af, hvor grænsen går, da der i gennemsnit blot er 0,3 points forskel på borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger af de 17 opgaver. Den største grad af uenighed kan ses i forhold til *policy*-dimensionen, hvor opgaven med at udvikle ny politik vurderes med en forskel på 0,75 point. Kommunaldirektørerne ser politikudviklingen i *policy*-dimensionen som en delt opgave mellem politikere og embedsmænd, mens borgmestrene i højere grad ser det som en politikeropgave. Dette kan ses som et udtryk for, at der særligt i politikudviklingen er forskellige henholdsvis politiske og administrative værdier i spil, hvor kommunaldirektøren befinder sig i spændingsfeltet mellem de to forskellige værdisæt. På den ene side forventes kommunaldirektøren at kunne spille med på den politiske bane og fungere som sparringspartner for borgmesteren i den konkrete politikudvikling, som er præget af dynamikkerne konflikt, kompromis og forandring – og på den anden side forventes kommunaldirektøren at fungere som administrativ chef, som skal drive en stor organisation, hvor dynamikkerne i højere grad er kendetegnet af harmoni, samarbejde og kontinuitet. Forskellen i borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurdering af, hvor opgaven – eller grænsen – i politikudviklingen ligger, kan ses som et udtryk for, at der særligt her kan være modstridende interesser på spil. Potentielt kan der her således også ligge mulige konflikter, hvis begge parter insisterer på at indtage hver deres yderposition og ikke er lydhyre overfor henholdsvis de politiske og de administrative værdier – og har en forståelse for de forskellige dynamikker, der er på spil i den politiske og den administrative dimension. To kommunaldirektører og en borgmester fra case-kommunerne beskriver kort, hvorfra den førte politik opstår:

”95 procent af den politik, der bliver lavet, bliver produceret i forvaltningen... det er der ikke noget underligt i, det er os, der har den store faglighed, og det er vores opgave” (Kommunaldirektør).

”Måske kommer tre fjerdedele fra administrationen, og så kommer der noget, som vi ikke har set før, og som så har et politisk ejerskab” (Kommunaldirektør).

”Administrationen, de skal jo agere, som om de er konge af Sverige og have lov til at bestemme det hele, men de skal så også vide, at politikerne, de kan risikere at tone det eller sige ’No go’” (Borgmester).

Her er der et interessant område, som kalder på yderligere undersøgelser. Citaterne indikerer, at opgaven med at udvikle ny politik mestendels ligger på den administrative banehalvdel, mens surveydataene indikerer, at opgaven med at udvikle ny politik ifølge et gennemsnit af borgmestrenes besvarelser er en politisk opgave, mens gennemsnittet af kommunaldirektørernes besvarelser indikerer, at det i højere grad er en delt opgave. Dette kunne tyde på, at der givetvis er en vis spredning i besvarelserne i forhold til netop dette spørgsmål.

I en af case-kommunerne finder vi omvendt et eksempel på, at en borgmester bevæger sig langt ind – og længere end kommunaldirektøren – i det administrative maskinrum, når det handler om økonomien:

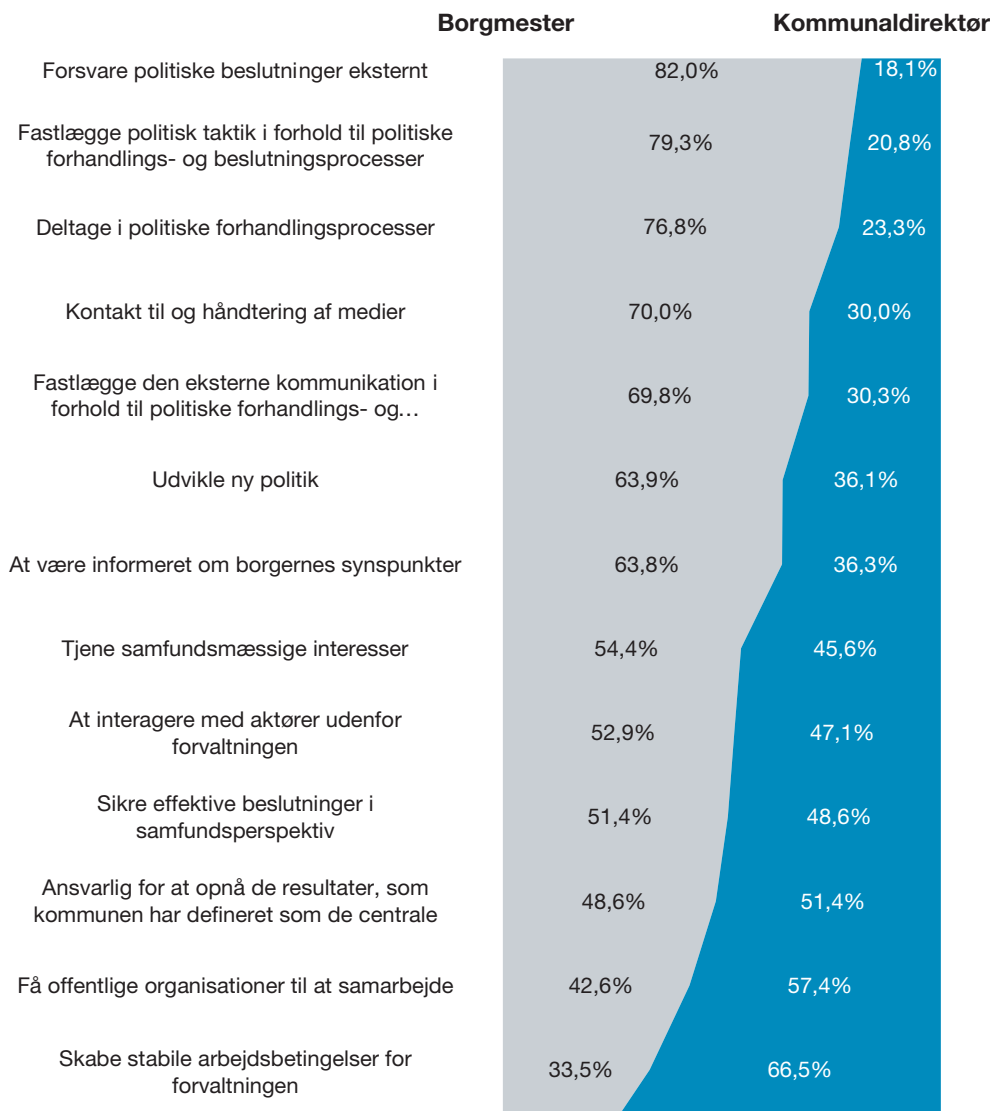
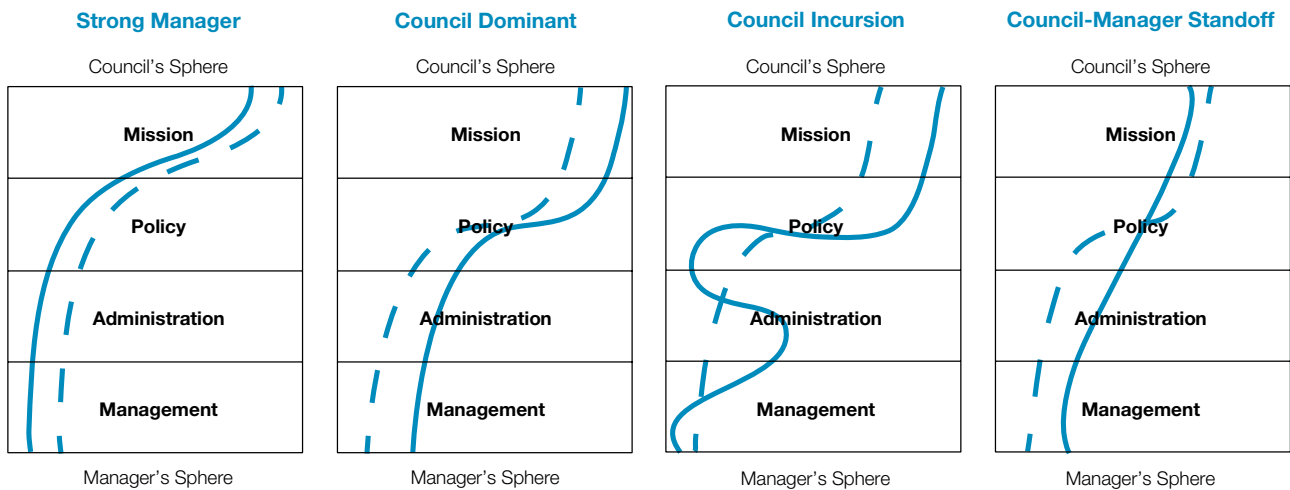
”Det eneste, jeg er meget dybt ned i, det er budgettet. Jeg ved ikke, hvordan andre gør, men jeg laver grundlæggende anlægsbudgettet. Det laver jeg. Jeg får selvfølgelig det fra sidste år og taler med økonomichefen om det jævnlige, når der er et eller andet, og lige beder ham om at tjekke det, når jeg begynder at flytte rundt i kolonnerne og tænke og gøre ved og så videre... også lige for at tage de lidt for kreative ideer man kan få. Det er rart nok, at man lige kan få dem lusket ud igen. Jeg er meget langt inde i det” (Borgmester).

Eksemplet illustrerer, at borgmesteren lapper langt ind over den klassiske opdeling, hvor kommunaldirektøren traditionelt typisk er tættere på det administrative maskinrum – her er rollerne snarere byttet om.

Det mest almindeligt fundne mønster i forholdet mellem politik og administration kan i nogen grad genfindes i forholdet mellem landets borgmestre og kommunaldirektører

I dikotomien mellem politik og administration kan der ifølge Svare skelnes mellem følgende fire forskellige modeller eller variationer, som adskiller sig fra det mest almindeligt fundne mønster (Frederickson o.a., 2018: 22), hvilket er illustreret nedenfor i figur 4. Resultaterne indikerer, at det mest almindeligt fundne mønster i forholdet mellem politik (politikere) og administration (embedsmænd) i nogen udstrækning kan genfindes i forholdet mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne, når opgavefordelingen omregnes til procent, hvilket fremgår i figur 4, hvor opgavefordelingen sammenlignes med Svaras fire variationer i dikotomien mellem politik og administration.

Figur 4: Mønstre i dikotomien politik-administration sammenlignet med opgavefordelingen mellem borgmester og kommunaldirektør 2020



Kilde: Svava (1985, 1990), Frederickson o.a. (2018: 23) samt egne data 2020.
 Note: Opgavefordelingen er omregnet til procentdel af opgaven og baseret på gennemsnittet af borgmestrenes (n = 42) og kommunaldirektørenes (n = 60) vurderinger.

I forhold til Svaras fire variationer peger opgavefordelingen i retning af, at borgmestrene er dominerende i forhold til kommunaldirektørerne, idet borgmestrene har en større andel af opgaverne i 10 ud af de 17 opgaver, hvorved mønsteret lægger sig tættest op ad Svaras variation ”Council dominant” (5b) i figur 4. Dermed er resultaterne i nogen grad i overensstemmelse med vores forventning om, at man på tværs af kommunerne i et vist omfang ville genfinde det mest almindeligt fundne mønster i forholdet mellem politikere og embedsmænd.

Der er generelt et forholdsvis stort opgaveoverlap mellem borgmester og kommunaldirektør

Resultaterne bekræfter tesen om, at rolle- og opgavefordelingen mellem borgmester og kommunaldirektør i vid udstrækning er overlappende. Forventningen til kommunaldirektøren som embedsmand er generelt, at han både skal være neutral og responsiv. I nogle rollekonstellationer er der en mere klassisk opdeling med højere grad af adskilte roller, og inden for enkelte opgaveområder kan der ligge potentielle konflikter.

I fire af landets 98 kommuner spænder de delte opgaver mellem ca. 35 pct. og 47 pct., hvilket kan ses som et forholdsvis stort rolle- og opgaveoverlap mellem borgmester og kommunaldirektør. På tværs af landets kommuner vurderer kommunaldirektørerne i gennemsnit, at ca. 29 pct. af opgaverne primært er kommunaldirektøropgaver, ca. 29 pct. primært er borgmesteropgaver, og ca. 41 pct. er delt imellem dem. Samtidig vurderer borgmestrene, at en større andel af opgaverne primært er borgmesteropgaver: ca. 41 pct., færre opgaver er delte: ca. 29 pct., og at samme andel af opgaverne primært er kommunaldirektøropgaver: ca. 29 pct. På tværs af kommunerne er der således en tendens til, at kommunaldirektørerne i højere grad betragter en større andel af opgaverne som delte og færre som primære borgmesteropgaver, mens borgmestrene omvendt vurderer, at færre opgaver er delte og flere primært varetages af dem selv. Borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger ligger inden for samme kategori i 15 ud af de 17 opgaver (ca. 88 pct.). De resterende to ud af de 17 opgaver (ca. 12 pct.) – henholdsvis opgaverne at *udvikle ny politik* og *at være informeret om borgernes synspunkter* placerer sig i forskellige kategorier. Kommunaldirektørerne vurderer, at disse to opgaver i højere grad er delte, mens borgmestrene vurderer, at opgaverne i højere grad primært er borgmesteropgaver. Den største forskel mellem borgmestrenes og kommunaldirektørernes vurderinger af opgaverne er i forhold til opgaven *udvikle ny politik*, hvor der er 0,75 points forskel.

Kommunal topledelse er (fortsat) i høj grad præget af tandemledelse

Undersøgelsens resultater er med til at understrege, at kommunal topledelse i Danmark fortsat i høj grad er præget af tandemledelse. Der er kun på få opgaveområder tale om et tydeligt opgavesplit, og ellers udføres ledelsesopgaverne i et samarbejde mellem kommunaldirektørerne og borgmestrene. Dermed er forestillingen – eller myten – om den skarpe opdeling af roller og opgaver

mellem borgmester og kommunaldirektør skudt ned. Set i lyset af de store forandringer, som har påvirket kommunerne de seneste 30 år – bl.a. struktureformen, en større og mere kompleks kommunal opgaveportefølje, et ændret medielandskab, digitaliseringen og finanskrisen – kan det synes overraskende, at samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør anno 2020 i vid udstrækning ligner det samspil og den form for tandemledelse, der også udfoldede sig i 1990'erne.

Et stabilt samspil mellem borgmester og kommunaldirektør – historisk set

Samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør synes at være forholdsvis stabilt set over de seneste 25 år. Hansens studier fra 1995 viste – i lighed med denne afhandlings resultater fra 2020 – at borgmesteren og kommunaldirektøren i udpræget grad danner tandem, hvor de udgør et team, der arbejder sammen om at lede den kommunale organisation (Hansen, 1997: 227). Denne artikels resultater indikerer på linje med Hansens studier, at der generelt er konsensus om deres gensidige arbejdsdeling om de forskellige ledelsesopgaver. Samspillet er kendetegnet ved en udpræget grad af opgaveoverlap og en meget tæt koordinering. Dog indikerer surveyresultaterne, at der er tegn på spændinger i policydimensionen, da uenigheden mellem borgmestrene og kommunaldirektørerne omkring opgaven *udvikle ny politik* er relativt høj.

Stabiliteten i samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør kan givetvis blandt andet tilskrives den parlamentariske styringskæde og styrelsesloven, der både i 1995 og i 2020 danner den formelle ramme om samspillet og definerer, hvilke opgaver som er tildelt borgmesteren.

Grænsen mellem politik og administration i kommunerne er i vidt omfang flydende

Samlet set tegner resultaterne et billede af, at grænsen mellem politik og administration i danske kommuner i væsentligt omfang er flydende. Forestillingen om, at politik og administration er to adskilte størrelser, og at den kommunale embedsmand udelukkende implementerer ny lovgivning og politik på politikernes befaling, kan ikke genfindes. Samtidig er forestillingen om, at politikerne alene udelukkende sætter den politiske retning, fastlægger serviceniveauet og udvikler politik uden at bevæge sig ind ”i driften”, nærmest ikkeeksisterende. Borgmestrene og kommunaldirektører afstemmer hyppigt – oftest dagligt og ofte også fra sag til sag – hvorvidt en betydelig del af deres fælles opgaver er primært administrative, primært politiske eller delte. I forhold til policydimensionen og opgaven med at udvikle ny politik har resultaterne vist, at der generelt er en forskellig opfattelse blandt borgmestrene og kommunaldirektørerne i forhold til, hvor snittet skal ligge – kommunaldirektørerne ser i væsentlig højere grad end borgmestrene, at dette er en delt opgave, mens borgmestrene i højere grad ser det som en borgmesteropgave. Denne forskel kan imidlertid undre, da der er en hyppig dialog og forventningsafstemning omkring opgaverne, hvorfor man skulle synes, at deres vurderinger alt andet

lige burde være mere alignet omkring denne opgave. For at blive klogere på, hvad denne forskel kan skyldes, er der behov for yderligere undersøgelser.

Idet der er stor forskel på de 98 kommuner, hvad angår eksempelvis antal borgere, størrelsen på den kommunale organisation, geografi, styreform og lokalpolitisk stabilitet, kunne det i forlængelse af denne artikels resultater være interessant at undersøge, hvorvidt og i hvilket omfang disse faktorer har betydning for rolle- og opgavefordelingen.

Appendiks

Tabel 2: Spørgeskema med 17 opgaver, som offentlige topledere skal forholde sig til.

Vurder for hver af de følgende opgaver, om det er en opgave, som primært løses af borgmesteren, i samarbejde mellem borgmester og kommunaldirektør, eller om opgaven primært varetages af kommunaldirektøren i din kommune:

	Udelukkende af borgmester	Overvejende af borgmester	Delt opgave	Overvejende af kommunaldirektør	Udelukkende af kommunaldirektør	Ved ikke
1. Sikre implementering af love og regler	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
2. Tjene samfundsmæssige interesser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
3. Få offentlige organisationer til at samarbejde	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
4. Tilvejebringe faglig ekspertise og teknisk viden	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
5. Sikre effektive beslutninger i samfundsperspektiv	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
6. Fastlægge regler og rutiner for forvaltningens arbejde	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
7. Skabe stabile arbejdsbetingelser for forvaltningen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
8. Ansvarlig for at opnå de resultater, som kommunen har defineret som de centrale	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
9. Sikre effektiv udnyttelse af ressourcer internt i organisationen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
10. Kontakt til og håndtering af medier	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
11. At være informeret om borgernes synspunkter	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
12. At interagere med aktører udenfor forvaltningen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
13. Forsvare politiske beslutninger eksternt	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
14. Udvikle ny politik	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
15. Fastlægge politisk taktik i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
16. Deltage i politiske forhandlingsprocesser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>
17. Fastlægge den eksterne kommunikation i forhold til politiske forhandlings- og beslutningsprocesser	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>

Kilde: Grøn o.a. (2016) samt egen tilvirkning.

Referencer

- Bertelsen, Tilde Marie og Morten Balle Hansen (2016), *Kommunernes administrative lederskab anno 2016 – afrapportering fra en dansk surveyundersøgelse til danske kommunale topchefer*, Center for Organisation, Management og Administration – COMA, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.
- Bertelsen, Tilde Marie og Morten Balle Hansen (2016), *Den danske borgmester – afrapportering fra den danske del af forskningsprojektet: Politiske ledere i europæiske byer*, Center for Organisation, Management og Administration – COMA, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.
- Bo Smith-udvalget (2015), *Embedsmanden i det moderne folkestyre – Bo Smith-udvalgets rapport om samspillet mellem politikere og embedsmænd*, Djøf Forlag.
- Flohr Nielsen, J. (1985), *Kommunal Organisering. En undersøgelse af bindinger, konflikter og ændringer i kommunale forvaltninger* Århus: Politica.
- Frederickson, H.G., K.B. Smith, C. Larimer og M.J. Licari (2018), *The Public Administration Theory Primer*, Second Edition, Westview Press.
- Grøn, Caroline Howard, Marie-Louise Frølich Brødsgaard, Mette Dalgaard Nielsen og Heidi Houlberg Salomonsen (2016), *Afklaring af ledelsesrum mellem politikere og embedsmænd: hvordan og hvor meget?* MPG-publikation serie.
- Grøn, Caroline Howard, Anders Berg-Sørensen, Hanne Foss Hansen, Birgitta Gomez Nielsen, Matilde Høybye-Mortensen, Vibeke Lehmann Nielsen, Mads Kristiansen, Lotte Bøgh Andersen, Heidi Houlberg Salomonsen, Lene Holm Pedersen (2016), *Organiseringen af den offentlige sektor*, 2. udgave, 2. oplag, København, Hans Reitzels Forlag.
- Grønnegård Christensen, Jørgen, Peter Munk Christiansen, Marius Ibsen (2017), *Politik og forvaltning*, 4. udgave, 2. oplag, København: Hans Reitzels Forlag.
- Guy Peters, Brainard (1987), *Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making*, i *Bureaucracy and Public Choice*, London: Sage Publications Ltd.
- Guy Peters, Brainard (2012), *Institutional Theory in Political Science – The New Institutionalism*, third edition, The Continuum International Publishing Group.
- Hansen, Kasper Møller og Niels Ejersbo, (2002), “The relationship between politicians and administrators—A logic of disharmony”, *Public Administration*, 80(4), 733–50.
- Hansen, Morten Balle (1995), *Kommunaldirektørens roller i den kommunale organisation – en sammenlignende undersøgelse af 15 kommunaldirektørers arbejde*, Kommunalpolitiske Studier, Odense Universitet.
- Hansen, Morten Balle (1997), *Kommunaldirektøren – mæronet og dirigent. En organisationssociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv*, afhandlinger fra Det Samfundsvidenskabelige Fakultet på Odense Universitet, Odense Universitets Trykkeri.
- Hansen, Morten Balle (2002), “Actors, Structures and Rules: The Life of Danish City-Managers”, i Peter Dahler-Larsen, red., *Social Bonds to City Hall: How Appointed CEOs Enter, Experience, and Leave Their Jobs in Western Local Governments*, Odense: Odense University Press, pp. 89–100.
- Hansen, Morten Balle (2013), ”Fra kæmner til kommunaldirektør – lokal ledelse i en national og global kontekst”, i *I fællesskabets tjeneste – 100 års kommunal ledelse*, København: Gyldendal.
- Hansen, Morten Balle (2020), *Danish Municipal CEOs revisited – four decades of institutional stability and change*, Aalborg University, second preliminary draft.
- March, James og Johan P. Olsen (1995), *Democratic Governance*, NY: Free Press.
- Mouritzen, Poul Erik (1995), *A Comparative Research Project on Chief Executives in Local Government*, The U.D.I.T.E Leadership Study. Local Government Studies, 5, Odense Universitet.
- Mouritzen, Poul Erik og James Svava (2002), *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, University of Pittsburg Press.
- Guy Peters, Brainard (1987), “Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making”, *Bureaucracy and Public Choice*, 15, 256–82.
- Riiskjær, E. (1982), *Kommunale forvaltningschefer. En forskningsrapport om kommunale forvaltningschefer—Ledelsesrammer, rekrutteringsbaggrund og holdninger*, Aarhus: Forlaget Politica.
- Simon, Herbert Alexander (1947), *Administrative Behavior. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, The Free Press.
- Storgaard, J.B. (2021), *Samspillet mellem borgmester og kommunaldirektør*, Masterafhandling MPG, Aalborg Universitet.
- Svava, James (1985), “Dichotomy and Duality – Reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities”, *Public Administration Review*, 45(1): 221–32.
- Svava, James (1990), *Official leadership in the city*, Oxford: Oxford University Press.
- Svava, James (1999), “The shifting boundary between elected officials and city managers in large council-manager cities”, *Public Administration Review*, 59(1): 44–53.
- Svava, James (2001), “The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration”, *Public Administration Review*, 61(2): 176–83.
- Svava, James (2006), “The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government”, *International Journal of Public Administration*, 29(12): 1065–90.
- Svava, James (2008), “Beyond dichotomy: Dwight Waldo and the intertwined politics-administration relationship”, *Public Administration Review*, 68(1): 46–52.
- Weber, Max (1946), “Politics as a Vocation”, i H.H. Gerth og C.W. Mills, red., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, pp. 77–128.

Abstract

Temanummer: Kulturdiplomati

The Danish Cultural Institute on the Move

Camilla Mordhorst, CEO, Danish Cultural Institute, cm@danishculture.com

The working field of Danish Cultural Institute is cultural diplomacy. Through a period of eighty years, the institute has established international relations in countries where foreign policy issues are at stake, leaving room for art and culture to help build bridges and create dialogue. By focusing on themes such as inequality of opportunities, fake news, climate changes, mental vulnerability, and other challenges we share across borders, Danish Cultural Institute creates art and culture projects, that challenge borders, show new perspectives and provide mutual value. Since its foundation in 1940, the institute has established branches abroad, which on a continuous basis have been moved to where they could contribute the most to the intercultural dialogue in accordance with the institute mission and political developments. In 2021, the institute has branches in China, Brazil, Russia, and the Ukraine.

Strong and free art and cultural activities are crucial elements when building strong civil societies. Therefore, in recent years, the institute has embarked on large democracy promoting projects. Taking on the role as project lead for the New Democracy Fund and the Ukrainian-Danish Youth House, the institute wants to show that art and culture projects can pave the way for other types of dialogue and insights which again

can pave the way for innovative and changing citizen inclusion.

Business as a Producer and Promoter of Danish Culture – Fertile Ground for Increased Public-Private Cooperation in Danish Cultural Diplomacy

Marie Gad, Director of Global Development and Sustainability, Confederation of Danish Industry, msh@di.dk

Jonathan Tornbjerg Millant, Business Analyst, Global Development and Sustainability, Confederation of Danish Industry

Although diplomacy is typically considered an activity that takes place in the public domain, business clearly has an important role in promoting national interests by way of international trade and investments. In many regards, it is in the private sphere that culture is being produced and, in many ways, it is business that contributes to promoting Danish culture with a view to inspiring states and companies all over the world. Therefore, Danish business is a key actor in Danish cultural diplomacy. This comes out clearly as regards the promotion of the societal model, which Denmark wishes to be associated with. This is a model best described by concepts such as welfare, responsibility and sustainability. As a rule, Danish business thrives on markets based on lawfulness, anticorruption and human rights as a result of which it constructs its global marketing around the Nordic societal model – and in the process promotes that very model globally.

Danish Cultural Diplomacy Takes Shape: Two Decades of Strategic International Cultural Exchange as seen from New York

Maiken Tandgaard Derno, *Cultural Attaché, Head of Culture & Public Diplomacy at The Consulate General of Denmark in New York, Ministry of Foreign Affairs, maider@um.dk*

Denmark's cultural diplomacy formula has undergone a sea-change over the past two decades. Whereas, until the late 1990s, the Ministry of Foreign Affairs acted mostly as a decentralized, co-facilitator within the realm of cultural exchange, its role has been fundamentally redefined through cross-ministerial cooperation agreements and strategic road maps in close dialogue with the cultural sector itself. Today, Denmark's cultural diplomacy efforts rely on a well-tested project organization and flexible toolbox with a clearly delineated set of purposes to ensure high quality, intercultural dialogue, cultural exports and nation branding, a model, which has produced valuable political and economic gains.

Cultural Diplomacy must be dialogue-based to be effective. Danish Cultural Diplomacy in the Middle East

Jakob Erle, *Director, International Academy for Education and Democracy, je@iaed.info*

This article discusses cultural diplomacy through examples from four years of experience in Egypt from the beginning of 2011 to the end of 2014. Tensions arise when culture is introduced as a part of diplomacy. Diplomacy pursues the interests of the state vis-à-vis other states; it needs credibility and rigour. In contrast, culture accommodates society's diversity of views, identities and expressions. If culture is to be included productively, the diplomatic component needs the courage and capacity to make room for diverse cultural views and forms of expression. Otherwise, the cultural efforts will be reduced to dubious propaganda and risk having no positive effect. All societies have a high degree of diversity;

recipients of cultural diplomacy know this and expect this diversity to be represented somehow. Mutual learning is at the core of cultural diplomacy. It can contribute to positive development for all parties in the exchange – but it can also be suspected of having ulterior motives. Small countries like Denmark have exceptional opportunities because they do not have the direct power to influence economically or militarily in the same way as the great powers.

A World of Transborder Ideas

Lise Bach Hansen, *Head of programming Talks & Literature, Cultural section, The Royal Library, lbha@kb.dk*

This article explores the relationship between art, culture, politics and democracy. Based on a large number of cultural events with international high profile thinkers held at the Royal Library, a whole series of statements are brought into play, all of which comment on one of the greatest challenges of our time: The climate crisis. The international voices ranging from President Macron, anthropologist Bruno Latour to American pop artist performer Laurie Anderson, have all performed on the International Authors' Stage at the Royal Library. The conversations all revolve around the same problem: Why do political systems not react more drastically to the lurking climate catastrophe. What is our democratic problem? Are politics, culture and climate more related than we think? Do political life and cultural life need each other more than we normally expect? Democracy creates the framework for politics, and cultural life and free debate puts democracy in process. The great cultural heritage institutions can make a difference as platform for free debate and independent thinking. New ideas, new explorations, visions and critiques of the existing can be introduced to a large audience and we need the international debate since all the greatest societal challenges we face today are global. The producers of culture are the true diplomats of cultural currents. We must take responsibility

for conveying ideas and currents from one culture to another.

Catalonia's Cultural Diplomacy – A Story of total liquidation or a new beginning?

Adrià Alsina, *Associate professor, University of Vic – Central University of Catalonia, adria.alsina@uvic.cat*

Catalonia's para-diplomatic apparatus was hit hard when the Spanish government took control of the regional administration in the wake of the independence referendum of 2017. Since then, what was regarded by many as a successful model has mutated into a low-profile accommodating structure that is trying its best to steer through a storm of cumulative fines and pending legal cases while it avoids taking a central stage in national and international politics. The next two years will be key to see whether Catalan diplomacy retakes its place as a very particular international player trying to push a self-determination agenda or if it dissolves in a more mundane regional strategy.

What is the “culture” in cultural diplomacy? Three responses from Qatar

Kristin Anabel Eggeling, *Post.doc., Department of Political Science, University of Copenhagen, kristin.eggeling@ifs.ku.dk*

Cultural diplomacy is a well-established branch of diplomatic practice. It is commonly understood as a governmental tool to mediate the relations between polities through mutual recognition of societal distinctions in “cultural” domains, such as music, sports, education, or art. Examples may include celebrating the success of national athletes at international sporting events or the opening and hosting national language institutes in foreign countries. Given the “soft”, seemingly cushy, and eventually unmeasurable effects of such practices, cultural diplomacy often remains side-lined in serious studies of diplomacy that prefer to focus on conflict mediation or multilateral negotiations. This side-lining, I argue in relation to the cultural diplomacy efforts of Qatar

– a young, emerging, and little discussed country in international relations – is short-sighted as it overlooks cultural diplomacy's political edge in first imagining and then performing a national “culture”. Rather than analysing the effects or comprehensive contents of Qatar's cultural diplomacy, I focus in this paper on its everyday enactment in state institutions – including the Qatar Tourism Association, Qatar Museums, and the Katara Cultural Village – to show how they are intimately involved in imagining the national (hi)story of the state. To get at that, I take a step back from programmatic analyses and simply ask: what is the “culture” in Qatar's cultural diplomacy? Three responses emerge, two in the form streamlined stories of national origins and futures, and one in the form of a characterisation of political style. In the first, “culture” is equated with authenticity, historical heritage, and romanticised accounts of what it truly means to be “Qatari”. In the second, “culture” is equated with having a strong and sustainable vision for the future where Qatar sits among the most developed states in the world as global cultural “hub”. In the third, “culture” becomes a way of doing things, here tied to the way in which Qatar is imagined to be moving forward on its journey to (international) development as guided by the vision of its ruling elite. Overall, the analysis shows that cultural diplomacy should be taken seriously as a domain of international political practice, as it is here that we can get an insight into the meeting of global and local politics, including struggles over authority, identity, and legitimacy.

The role of culture in EU Foreign Policy: Between International Cultural Relations and Cultural Diplomacy

Richard Higgott, *Visiting Professor, University of Siena, richardhiggott0@gmail.com*

Alessandro Giovanni Lamonica, *postdoc, Centre for the Study of Political Change, University of Siena, alessandro.lamonica2@unisi.it*

This article offers an analysis of the role of culture in the European Union's external relations. Firstly, it traces the institutional evolution of the cultural policies implemented by the EU in its external relations. It picks up on the distinction between cultural diplomacy and international cultural relations. Secondly, the limits of the EU's strategic approach to culture in external relations are illustrated, with particular attention given to the consequences of changes in the international system and the organisational and legal limits of supranational action in cultural relations. The paper demonstrates how the current global context is not conducive to the deployment of culture in international relations as envisioned in the EU strategic approach. We argue that without a strengthening of its normative spirit and traditional liberal-cum-internationalist approach, the EU has little chance of achieving international cultural relations based on a participatory and argumentative approach aimed at achieving global solidarity. More likely is a cultural diplomacy understood as a form of public diplomacy and characterised by strategic communication supportive of the EU's increasingly geo-political agenda.

UNESCO: Education, Science, Culture – and Politics

Carsten Staur, *Permanent Representative to the OECD and UNESCO, Ministry of Foreign Affairs, carsta@um.dk*

UNESCO is probably best known for its work on world heritage, but in 1947 the organization also contributed with some of the key intellectual insights leading to the UN Universal Declaration of Human Rights. Since then, however, human rights issues have somewhat been pushed into the background in the organization. Denmark and other Nordic countries are now working to reintroduce – and strengthen – UNESCO's original human rights focus. This is happening on a

political background of the US withdrawing from UNESCO in 2018 – and China becoming the major contributor to the organization. The focus of our work is UNESCO's mandate to defend and strengthen Freedom of Expression for some of the professional groups – journalists, artists and scientific researchers – that are absolutely crucial for a free, open and democratic debate. Particular emphasis is devoted to the involvement of civil society in government reporting to UNESCO.

The Dichotomy-Duality Model revisited. Interactions between the mayor and the municipal CEO in Danish municipalities

Jens Bach Storgaard, *Head of Secretariat, Growth and Development Administration, Jammerbugt Municipality, jba@jammerbugt.dk*

Morten Balle Hansen, *Professor, Centre for Organization, Management and Administration (COMA), Department of Politics and Society, Aalborg University, mbh@dps.aau.dk*

The interaction between the Danish mayor and the municipal CEO is analyzed. While several studies of the two roles was conducted in the 1990s and 2000s, there have been little research of the interaction since the municipal reform in 2007. The article thus contributes new knowledge about management in an area of increasing importance in Danish society. Based on a review of the literature on the interaction between politics and administration, an adapted version of Svaras heuristic model (1990), Mouritzen and Svaras typology (2002) and a distinction between 17 task areas are used to analyze the interaction. We find both divided and overlapping task areas, as well as a few task areas with potential conflicts between the mayor and the Municipal CEO. There are some clear general trends in the division of labor, but also large differences between the municipalities. Implications for practice and future research are discussed.