

Redaktionelt forord

Formålet med dette temanummer om 'Diplomati under forandring?' er med udgangspunkt i Danmark at identificere, analysere og diskutere aktuelle diplomatiske udviklinger.¹⁾ Temanummerets forfattere tager os på den baggrund med gennem en diskussion af diplomatiets generelle udviklingstræk og deres betydning for Danmark og den danske udenrigstjeneste, en analyse af dansk diplomatisk udvikling i historisk kontekst med vægt på de eksterne rammevilkår, en analyse af nordisk diplomati, en analyse af vilkårene for et lille land som Danmark i det diplomatiske spil i EU, og en analyse af forandringer i kinesisk diplomati og disse forandringers konsekvenser.

Dansk diplomati har eksisteret lige så længe, som vi har kunnet tale om en egentlig dansk statsdannelse og udgjorde allerede i vikingetiden et supplement til den militære del af udenrigspolitikken. Harald Blåtands bestræbelser på at samle, beherske og forsvare riget foregik gennem opførelsen af store danske ringborge og ved en udbygning af Dannevirkestillingen som modsvar til tysk ekspansion i det sydlige Slesvig, men de foregik samtidig gennem den tids diplomatiske virkemidler, som ofte var baseret på personlige bånd mellem fyrsteslægterne. Harald Blåtands ægteskab med Tove, datter af en vestslavisk fyrste, styrkede således de danske bånd til de slaviske stammer og havde betydning for vestslavernes støtte til Danmark i det konfliktfyldte forhold til Tyskland. Også Harald Blåtands beslutning om at blive kristen kan tolkes i dette lys. De jyske bispedømmer var blevet oprettet i et samarbejde mellem den tyske kejser og ærkebiskoppen af Hamburg-Bremen. Gennem sit medlemskab af den kristne kirke blev det muligt for Harald både at påvirke bispevalg og at udnytte kirkens organisation i sine bestræbelser på at styrke den danske centralmagt.²⁾

Eksempler på diplomati allerede fra tidlige statsdannelsesprocesser er ikke særegent for Danmark. De tidligste skriftlige kilder om relationer mellem samfund beretter om Sumer, en civilisation i det sydlige Mesopotamien (nu Irak), som eksisterede fra slutningen af det sjette årtusinde før vor tidsregning til begyndelsen af det andet årtusinde før vor tidsregning, og fortæller ligesom kilder fra både faraoernes Egypten og oldtidens græske system af bystater om udvikling af diplomatisk praksis. Det er dog først i renæssancen, at vi kan identificere en profes-

sionalisering af diplomati i Europa og dermed kimen til nogle af de centrale institutionelle karakteristika, som kendetegner diplomati i dag: udenrigsministerier, ambassader og internationale konferencer om fælles problemer; i begyndelsen primært i forbindelse med krigsafslutninger. Diplomati rekrutterede ganske vist med udgangspunkt i adelen, men diplomati blev i denne periode noget, som man måtte lære sig, ikke blot noget, man var født til, og for nogle blev diplomati en karriere, hvor de skiftevis arbejdede på repræsentationer i andre europæiske lande og på regeringskontorerne i hjemlandet, hvor de kunne assistere i arbejdet med at forstå og besvare de diplomatiske budskaber og henvendelser fra andre lande (Watson 1992).

Langsomt opbyggedes et stadig tættere netværk af regler, normer og diplomatiske praksisser. Disse var ofte drevet af kombinationen af magtinteresser og funktionelle behov og førte til en stigende grad af institutionalisering af de diplomatiske relationer. Fra første halvdel af 1800-tallet var de europæiske stater tilstrækkeligt stærke og velorganiserede til at indgå i mere permanent samarbejde med hinanden. Den centrale magt, de faste grænser og en relativt homogen befolkning gjorde staterne i stand til at overholde de aftaler, der blev indgået. En stærk stigning i handel på tværs af landegrænser øgede samtidig behovet for koordination og samarbejde. Rhinkommissionen regnes ofte for den første internationale organisation og blev grundlagt i 1815 som følge af landenes behov for at aftale fælles regler for skibstrafikken. Organisationen fik ret til at varetage egne regler og fungerede også som appelret for lokale domstoles afgørelser i forbindelse med konflikter om flodtrafikken. Senere blev lignende internationale organisationer oprettet for at regulere landenes samarbejde om trafikken på andre europæiske floder. Udviklingen fortsatte op gennem det nittende århundrede, hvor der blev oprettet organisationer for fælles sø- og landkort, fælles regler for postforsendelser, og i første halvdel af det 20. århundrede, hvorefter den nærmest eksploderede efter Anden Verdenskrig i forbindelse med afkolonisering, Kold Krig og en accelererende udvikling i transport og kommunikationsteknologi, der på én gang har demokratiseret og kompliceret diplomati gennem fremkomsten af en række nye aktører, både offentlige (nye, ofte svage, stater, diplomatiske aktører på regionalt og lokalt niveau) og private

NOTE 1 Parallelt med dette projekt udgives et temanummer af Økonomi og Politik med fokus på nordiske diplomatimodeller.

NOTE 2 Se Albrechtsen, Frandsen og Lind 2006, side 32-35 for en uddybning.

(en voldsom vækst i både mellemstatslige og ikke-statslige internationale organisationer, øget diplomatisk aktivitet fra private firmaer og interesseorganisationer) og øget reguleringen af de diplomatiske relationer gennem mere aktivistiske politikker i eksempelvis EU eller FN-regi.

I dag er diplomatiet således mangefacetteret, og den klassiske karakteristik af diplomati som noget, der essentielt vedrører forhandlinger mellem suveræne stater om grundlæggende interesser, synes i dag utilstrækkelig. I temanummerets første artikel, 'Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomati opstår', tackler *Martin Marcussen* denne problematik direkte gennem en analyse af seks parallelle udviklingstræk for diplomatiet og deres konsekvenser. Marcussen peger i den forbindelse på, at et afgørende udviklingstræk ved diplomatiet er, at det er sivet ud af Udenrigsministeriet og i alle mulige retninger. Der er opstået et såkaldt hybriddiplomati, hvor mange forskelligartede aktører supplerer hinanden og spiller sammen på de forskellige diplomatiske arenaer. Det betyder en væsentlig forandring af Udenrigsministeriets rolle, som i mindre grad handler om at være den eneste eller den dominerende kanal for varetagelsen af danske interesser på et givent område, mens den i stigende grad handler om at koordinere den samlede diplomatiske indsats.

I temanummerets anden artikel 'Mellem stormagtsinteresser og småstatsidentitet: Dansk diplomati gennem 150 år' accentueres den danske vinkel i en analyse af, hvordan interne og eksterne rammebetingelser har influeret de udenrigspolitiske beslutningstageres handlerum fra 1864 og frem. Artiklens forfattere *Mikkel Runge Olesen* og *Anders Wivel* finder, at dansk diplomati gennem de seneste 150 år trods væsentlige forandringer også rummer centrale gennemgående træk. Det gælder en pragmatisk tilgang i diplomatiet samt en dobbelthed af militære og diplomatisk virkemidler.

Temanummerets tredje artikel flytter blikket fra Danmark til Norden. *Laust Schouenborg* viser i 'Nordisk diplomati: I det skandinaviske internationale samfunds tjeneste?', hvordan nordisk diplomati kan forstås i kontekst af et såkaldt nordisk internationalt samfund, væsentligst knyttet til en bestemt forståelse af velfærdsstaten, der danner udgangspunkt for en særlig nordisk forståelse af international politik. En fælles nordisk model i international politik knyttes typisk til perioden under Den Kolde Krig, men Schouenborg argumenterer i sin artikel for, at nordisk diplomatisk samarbejde fortsat spiller en væsentlig rolle, ligesom der fortsat kan identificeres nordisk enighed på områder som klima og miljø, udviklingsbistand, menneskerettigheder, international lov, FN, fredsopbygning, handel og køn.

Den følgende artikel, 'Smart stat på afveje? Dansk EU diplomati mellem indenrigspolitik og europæiske stormagter', af *Caroline Grøn* og *Natalia Anna Rogaczewska* behandler en af de absolut vigtigste arenaer for dansk diplomati: EU. I en analyse af reguleringsområdet viser forfatterne, hvordan et regerings-skift i Danmark og den politiske dagsorden hos særligt én stor allieret, Storbritannien, fik afgørende betydning for mulighederne for at implementere en strategi, der på papiret levede op til standarderne for god diplomatisk praksis for småstater.

Temanummerets sidste artikel, 'Kinas pluralistiske diplomati', retter fokus mod en diplomatisk forandringsproces af potentiel global betydning. *Jonas Parellø-Plesner* og *Christiane Bjerghund Andersen* viser i artiklen, hvordan kombinationen af globalisering og Kinas øgede internationale rolle fører til en begyndende bureaukratisk pluralisme med konsekvenser for Kinas evne til at kommunikere sine udenrigspolitiske præferencer klart og entydigt til omverdenen. Det klassiske diplomati udfordres af stadig flere aktører med en international forhandlingsflade, og end ikke et autoritært system som det kinesiske kan opretholde et klart skel mellem udenrigs- og indenrigspolitik.

Dette nummer af Samfundsøkonomen indeholder også to artikler uden for temaet:

Flere nyligt industrialiserede lande i Sydøstasien regnede i 1990'erne med at blive fuldt udviklede økonomier i løbet af et par årtier, men transformationen er stødt ind i barrierer. *Henrik Søborg* spørger hvorfor med Malaysia som eksempel. En vigtig barriere består i at skaffe arbejdskraft med de efterspurgte kvalifikationer på arbejdsmarkedet. Landene har investeret i og oplevet en eksplosion i antal studerende på de videregående uddannelser. Men mange af disse studerende vælger uddannelser, der giver de forkerte kompetencer i forhold til arbejdsmarkedet.

I 2012 gik Nobelprisen i økonomi til amerikanerne Alvin Roth og Lloyd Shapley for deres arbejde med allokeringsmekanismer af markedesdesign. Hermed blev der tilføjet to nye medlemmer til den stadigt voksende gruppe af spilteoretikere, der er sluppet igennem Nobelkomiteens nåleøje. Udnævnelsen kan ses som endnu en indikation af den enorme indflydelse, som spilteorien har haft ikke blot på det økonomiske fagområde, men på samfundsvidenskab som helhed. *Jens Leth Hougaard* fortæller om deres arbejde og dets mulige anvendelse til løsning af praktiske problemer.

Anders Wivel
gæsteredaktør

REFERENCER

- Albrechtsen, Esben, Karl Erik Frandsen og Gunner Lind (2006) *Konger og Krige 700-1648*, København: Gyldendal
- Watson, Adam (1992) *The Evolution of International Society*, London: Routledge

Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomati opstår

Diplomatibegrebet har et andet indhold og funktion end tidligere. Det har udviklet sig med tiden. Efter Anden Verdenskrig og især inden for de sidste tyve år er diplomatiet sivet ud af Udenrigsministeriet i alle mulige retninger. Det betyder imidlertid ikke at Udenrigsministeriet nu er overflødig. Der er opstået et hybriddiplomati, der giver Udenrigsministeriet mere end rigeligt at beskæftige sig med. Problemet har imidlertid været at få kommunikeret disse nye og vigtige funktioner ud i en metafortælling, der kan legitimere ministeriet i Danmark og beskytte det fra besparelser på dets driftsbudget, der, hvis de fortsætter som hidtil, muligvis kan få konsekvenser for varetagelsen af danske interesser i udlandet.



MARTIN MARCUSSEN

professor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
mm@ifs.ku.dk

Diplomati som begreb og praksis er under forandring. En klassisk og meget anvendt definition af begrebet siger, at diplomati essentielt vedrører forhandlinger mellem suveræne stater om grundlæggende interesser (Nicolson, 1950: 15). Det er imidlertid kun en meget lille del af et lands eksterne relationer, der reelt kan indfanges af denne definition. Det er også kun en meget lille del af den aktivitet, der varetages af Udenrigsministeriets medarbejdere, der kan betegnes med denne definition.¹

En relevant analyse af et lands eksterne relationer må derfor formulere et noget bredere diplomatibegreb. Der må indgå flere aktiviteter end suveræne forhandlinger (Wilson, 1989: 359) og der må inkluderes flere aktører end lige netop dem, der er ansat i Udenrigsministeriet. Det er ikke underligt, at den klassiske definition af diplomati ikke længere er relevant i en analyse af et moderne samfunds multiple og mange-dimensionelle eksterne relationer. Ligesom alle mulige andre begreber, der anvendes i studiet af vore samfund – magt og demokrati eksempelvis – indholdsudfyldes begreberne, i takt med at samfundet udvikles. Begreber, der ikke udvikles, dør hen som irrelevante.

I den danske grundlovs §19 fastslås eksempelvis, at det er Kongen, der handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Der er imidlertid ikke nogen i Danmark, der vitterlig tror på, at kongehuset er den mest centrale aktør i en analyse af Dan-

marks eksterne relationer. Udenrigsministeriet blev så småt etableret fra 1770. Gradvist er det blevet større og mægtigere og har fået inkluderet stadig flere aktiviteter og aktører under overskriften diplomati (Fischer og Svenningsen, 1970; Kjøl-sen og Sjøqvist, 1970). Men det stopper ikke her. Diplomatiet har, især siden afslutningen af anden verdenskrig og med en voldsom acceleration med den europæiske integrationsproces og ikke mindst afslutningen af den kolde krig, diffunderet ud af Udenrigsministeriet i mange forskellige retninger.

Formålet med denne artikel er at beskrive og eksemplificere diplomatiets fragmentering og diffusion og på samme tid illustre, at denne udvikling i særligt grad er blevet fremskyndet siden afslutningen af anden verdenskrig med særlig tryk på de sidste tyve år. Det konkluderes samtidig, at diplomatiets fragmentering ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at Danmarks samlede udenrigspolitik halter. Tværtimod er der flere ting, som peger i retning af, at intern og ekstern koordination, bredt samarbejde og strategisk fokus har vist sig at udgøre et yderst effektivt hybriddiplomati.

Diplomatiets fragmentering

Før første verdenskrig og måske også i alle mellemkrigsårene blev udenrigspolitikens retning og indhold i det store og hele fastlagt af regeringen. Udenrigsministeriet var i sin tid sat i verden for at varetage såkaldte »suveræne transaktioner«

NOTE 1 Tak til Anders Wivel, Mikkel Vedby Rasmussen og Mads Dagnis Jensen for skarpe og præcise kommentarer til tidligere udkast.

(Williamson, 1999: 321), og det var bestemt ikke meningen, at lige præcis sådanne transaktioner, som jo i realiteten vedrører statens og nationens overlevelse, sikkerhed og velfærd, kunne overlades til hvem som helst, og da slet ikke de folkevalgte, medierne eller befolkningen. Den udenrigspolitiske linje blev lagt ét sted, og derefter kommunikeret ud til andre interessenter, eksempelvis i Udenrigspolitisk Nævn (Lidegaard, 2000). Det var ikke meningen, at udenrigspolitikken skulle politiseres eller underkastes en parlamentarisk kontrol. Når fortolkningen af grundloven tilsiger, at det er regeringen, der varetager udenrigspolitikken, så var det også sådan, det var. Implementeringen af udenrigspolitikken blev overdraget diplomatiet. Naturligt betød dette, at Udenrigsministeriet var det sted, hvor man kunne identificere langt den største diplomatiske aktivitet. Alskens forhandlinger, først bilateralt og senere også via de mange multilaterale organisationer, blev varetaget af Udenrigsministeriets folk.

Fordi det var så svært at kontrollere udenrigspolitikken formulering og udførelse, gav det rigtig god mening, at man opstillede særlige krav til diplomatiets ansatte. Til tider var kravene ganske uden tilknytning til virkeligheden. Listen af kompetencer, som man kunne finde på at opstille for diplomatiet, var i princippet uendelig. I 1600-tallet skulle, ifølge encyclopedia Britannica, »The ideal diplomatist, ... not only be a good Christian, but a learned theologian; he must be a philosopher, well versed in Aristotle and Plato, and able, at a moment's notice, to solve, in correct dialectical form, the most abstruse problems; he must be well read in the classics, and an expert in mathematics, architecture, music, physics and civil and canon law. He must not only know how to write and speak Latin with classical refinement, but he must be a master of Greek, Spanish, French, German and Turkish. He must have a sound knowledge of history, geography and the science of war, but at the same time he is not to neglect the poets and never be without his Homer. Add to this that he must be well born, rich and of a handsome presence« (citeret i Broderick, 1924: 82-3).

Ofte var det kun adelen, der tilnærmelsesvis kunne opfylde disse kompetencekrav (Struwe, under udgivelse). I en lang periode var der da også en stor overrepræsentation af adelen i diplomatiet. Det var i øvrigt også denne stand, der var i stand til på egen hånd at finansiere en eventuel udsendelse til en fremmed post. Senere, det vil sige før og omkring anden verdenskrig, blev udenrigstjenesten åbnet op for ansatte fra andre sociale lag, men det betød ikke, at professionen som sådan begyndte at stille lavere krav til den arketypiske diplomat:

»the art of negotiation requires a combination of certain special qualities which are not always found in the ordinary politician, nor even in the ordinary man ... Truth, accuracy, calm, patience, good temper, modesty and loyalty. They are ... the qualities of an ideal diplomacy. 'But,' the reader may object, 'you have forgotten intelligence, knowledge, discernment, prudence, hospitality, charm, industry, courage and even tact.' I have not forgotten them. I have taken them for granted« (Nicolson, 1950: 105, 126).

I nogle analyser af det moderne diplomati hævdes det, at man stadig kan identificere aristokratiske elementer i de udenrigsministerielle organisationskulturer (Bazouni, 2005). Det er dog langt fra det mest dominerende træk. Det mest dominerende træk ved diplomatiet er, at det er sivet ud af Udenrigsministeriet og i alle mulige retninger. Faktisk har der fundet mindst seks parallelle udviklingstræk sted.

Sektoriseringen af diplomatiet

For det første er diplomatiet gledet stadig mere over i de øvrige sektorministerier. Det har historisk været tilfældet, at det danske markedsdiplomati er blevet varetaget i eksempelvis Landbrugsministeriet (Nedergaard, under udgivelse). Men den tendens, at sektorministerierne i stor udstrækning, og med kun marginal indblanding fra Udenrigsministeriets side, varetager Danmarks relationer til udlandet, er i stor udstrækning blevet forstærket af den europæiske integrationsproces. Da Danmark blev medlem af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab i 1973 blev et nationalt koordinationsystem for den europæiske lovgivning etableret, hvor Udenrigsministeriet havde hånd i hanke med markedsintegrationen i Europa. I Danmark var Udenrigsministeriets folk til stede i alle relevante forberedende og koordinerende udvalg og i Bruxelles var det Udenrigsministeriets folk, der skulle varetage forhandlingerne. Ret hurtigt viste det sig imidlertid, at det praktisk og sagligt var umuligt for Udenrigsministeriet at holde trit med det hele. En parallel sagsbehandling kunne der i hvert tilfælde ikke blive tale om – den kom hurtigt til at ligge i fagministerierne (Jensen, under udgivelse). I Bruxelles blev den danske permanente repræsentation delvist bemanded med udsendte medarbejdere fra fagministerier, der bedre kunne give modspil, når forhandlingerne blev for tekniske. I dag er antallet af udsendte diplomater på den permanente repræsentation så lavt, at kun Luxembourg og Malta har færre udsendte end Danmark (Marcussen, 2013a). Fagministeriernes folk spiller en særdeles vigtig rolle i det europæiske diplomatiske arbejde. Denne udvikling finder også sted i relation til nogle af de øvrige mellemstatslige organisationer som Danmark er med i – det være sig NATO, GATT/WTO og FN. I sektorministerierne dannede man i større eller mindre omfang internationale afdelinger og udviklede en betydelig international ekspertise. Gradvist fik man mindre og mindre brug for Udenrigsministeriet, når Danmarks internationale relationer skulle varetages.

Privatiseringen af diplomatiet

For det andet varetager stadig flere private aktører diplomatiske funktioner. Det gælder både danske erhvervsinteresser, danske arbejdsmarkedsorganisationer og danske civilsamfundsorganisationer. Tendensen er naturligvis ikke ny. Således har søfartserhvervene og de danske købmænd en lang tradition for at agere diplomatisk på Danmark vegne. Det gælder eksempelvis Asiatisk Kompagni (1732-1844), der var et kongeligt privilegeret dansk handelsselskab og rederi, som hovedsageligt var ejet af københavnske købmænd, og som varetog Danmarks handelsrelationer med Indien og Kina (Iversen, under udgivelse). Senere, under første verdenskrig, var det endvidere danske erhvervsledere og erhvervsorganisationer, der varetog

diplomatiske forhandlinger om handelsaftaler med Storbritannien, Frankrig og USA (Andersen, 2012). I de senere årtier har også energierhvervene, herunder især erhvervene for de vedvarende energiformer, haft selvstændige diplomatiske funktioner, blandt andet i relation til klimaforhandlinger i FN-regi (Rüdiger, under udgivelse).

Arbejdstagerorganisationerne var også aktive. Nogle gange foregik det diplomatiske arbejde gennem de internationale arbejdstagerorganisationer, som eksempelvis ILO. Med den gradvise modning af det europæiske fællesskab opstod der desuden nye fora, hvor arbejdstagerne kunne bidrage, eksempelvis europæiske faglige sammenslutninger som ETUC og det europæiske økonomiske og sociale udvalg (EØSU). I disse fora engagerede arbejdstagerne sig i at fremme danske mærkesager på eksempelvis klimaområdet og ikke mindst i forbindelse med at udbrede kendskabet til den danske arbejdsmarkedsmodel (Strøby Jensen, under udgivelse).

Også civilsamfundsorganisationerne har tradition for at engagere sig i omfattende diplomatiske aktiviteter. Gymnastikpædagogen I.P. Müller (1866-1938) var interessant for udenrigstjenesten, fordi han brandede Danmark gennem sine opvisningsrejser med sin særegne danske form for hjemmegymnastik. Det samme gælder Niels Bukh, der i 1931 var på jordomrejse med sit gymnastikhold og undervejs blev inviteret til samtaler og forhandlinger af de forskellige landes undervisningsministerier og altså ikke kun deltog som led i en uofficiel idrætsudveksling (Bonde, under udgivelse).

I dag er denne tendens blev betydeligt forstærket. Deltagelsen af det danske erhvervsliv, arbejdstagerne og civilsamfundsorganisationerne i internationale styringsprocesser er på nogle punkter blevet nærmest institutionaliseret. De sidder med i diverse forberedende ekspertudvalg nedsat af EU-Kommissionen, og de deltager som høringsparter i forbindelse med globale klima- og handelskonferencer. På andre punkter er private interesser selvstændige internationale normdannere og standardsættere. Det gælder eksempelvis flytrafikområdet (ICAO), postområdet (UPU), miljøområdet (IUCN) og telekommunikationsområdet (SWIFT, ICANN). I en globaliseret virkelighed, der principielt tillader og muliggør at alt og alle kan interagere på kryds og tværs, opbygges der internationale styringsstrukturer, der er karakteriseret ved aktørmangfoldighed. Det er langt fra alle disse mere eller mindre autoritative beslutningsfora, hvor der er deltagelse af udenrigsministeriets embedsmænd.

Overnationalisering af diplomatiet

Det nationale diplomati er endvidere blevet udfordret af det diplomatiske korps, der efterhånden opbygges på europæisk niveau. Efter vedtagelsen af Lissabon-traktaten blev en såkaldt højtstående repræsentant udpeget i november 2009 af EU's stats- og regeringsledere. Vedkommende skal fungere som chef for EU's udenrigstjeneste, der skal gennemføre EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I januar 2011 blev udenrigstjenesten officielt lanceret, og EU-Kommissionens missioner

verden over overgik til denne tjeneste som EU's udenrigsdelegationer. I alt omkring 140 delegationer – langt flere end Danmarks godt 90 diplomatiske repræsentationer. I første omgang er det ikke meningen, at disse delegationer skal erstatte det diplomatiske arbejde, der udføres på de danske repræsentationer rundt omkring i verden. Alligevel har det i praksis vist sig meget nyttigt at overlade nogle rutinefunktioner til EU-delegationen. Men det stopper ikke hermed. Nogle steder i verden er Danmark ikke diplomatisk til stede, hvorfor det i realiteten bliver EU-delegationen, der kommer til at varetage det danske diplomati. Andre steder er Danmark til stede men det bliver alligevel besluttet, på grund af kapacitetsmangel, at overdrage diplomatiske funktioner til den tilstedeværende EU-delegation. Dette er tilfældet i New York, hvor den danske FN-Mission, som er den mindste af de nordiske landes missioner i byen, har valgt at overdrage forhandlingerne på visse områder til EU-delegationen. Generelt ser Udenrigsministeriet ikke disse EU-delegationer som nogen konkurrence. Men Finansministeriet ser i EU-delegationerne en oplagt mulighed for at skære i den udenrigsministerielle tilstedeværelse rundt omkring i verden. I de kommende år vil EU's diplomatiske system udvikles yderligere. Der er store udfordringer i vente, men et er sikkert – et parallelt diplomatisk univers vil opstå, og det traditionelle statslige diplomati vil fragmenteres yderligere (Petrov et al., 2012).

Lokalisering af diplomatiet

Den europæiske integrationsproces, og i stigende udstrækning også økonomiske, politiske og kulturelle globaliseringsprocesser, har endvidere bevirket, at en del lokale myndigheder har fået øjnene op for internationalt samarbejde. Meget af dette samarbejde kører helt uden om det danske udenrigsministerielle diplomati. Danmark har for eksempel ni medlemmer af Regionsudvalget, der er et europæisk rådgivende udvalg, som skal høres, når der træffes beslutninger i EU om blandt andet regionalpolitik, miljø og uddannelse. Medlemmerne af udvalget er kommunalpolitikere eller regionalpolitikere, der ofte er regionsrådsformænd eller borgmestre, der er valgt via Kommunernes Landsforening og Danske Regioner.

Flere større kommuner er repræsenterede med egne eller fælles kontorer i eksempelvis Bruxelles. Over årene har disse repræsentationers hovedfunktioner udviklet sig betydeligt. I 1980'erne kom venskabsbyer ind i kommunernes portefølje af internationale aktiviteter, i 1990'erne var denne udlængsel først og fremmest rettet mod EU's strukturfonde, og i 2000-tallet handler det meget om at indgå strategiske alliancer til fordel for det lokale erhvervs- og kulturliv.

Nogle byer er gået videre end dette. Københavns Kommune har eksempelvis via en målrettet kampagne lagt navn til begrebet Copenhagenization, der i sig bærer værdier som miljøvenlig vækst og borgernær byudvikling. Konkret indebærer dette eksempelvis opstilling af hundredvis af bycykelstationer på Manhattan og Brooklyn. Begrebet bærer imidlertid mere i sig. Gennem Københavns imagekampagne brandes Danmark som et land, der særligt skiller sig ud, hvad angår musik (Carl Nielsen), arkitektur (Bjarke Ingels), gastronomi (René Red-

zepe), design (Finn Juhl), filosofi (Søren Kierkegaard), krimier (Jussi Adler-Olsen), dogmefilm (Lars von Trier og Thomas Vinterberg) og tv-serier (Borgen og Forbrydelsen) (Melchior, under udgivelse). Danmark er blevet »cool«. Udenrigsministeriet kobler sig på denne udvikling og udarbejder i samarbejde med andre relevante ministerier og turistorganisationerne sin egen imagekampagne. Ministeriet kan smede mens jernet er varmt, men det ligger uden for dets indflydelsessfære at styre udviklingen. Det lader sig ikke gøre at skabe et nation-brand fra centralt hold (Melchior, under udgivelse).

Medialiseringen af diplomatiet

Udenrigspolitik er ikke længere noget, der først og fremmest hører til bag lukkede døre. Præmisserne for, og udførelsen og effekterne af udenrigspolitikken diskuteres ofte intensivt og kritisk i medierne. Det er nok især krisediplomatiet, der indfanges i hovedoverskrifterne (Andersen, under udgivelse). Den diplomatiske krise, der opstod i forlængelse af Jyllandspostens offentliggørelse af en række karrikaturtegninger af profeten Mohammed, er et eksempel på en krise, der har alle medialiseringens elementer i sig (Ørsten, under udgivelse; Nielsen, 2011). Den udenrigspolitiske krise havde sin kilde i medierne, den spredtes via medierne, og medierne optrådte som selvstændige diplomatiske aktører i forhold til befolkninger og stater i andre lande.

Traditionelt har diplomater ønsket at holde så mange aspekter som muligt af den diplomatiske *métier* uden for pressens søgelys. Det hænger sammen med essensen i den suveræne forhandling; etableringen af gensidig tillid mellem forhandlingsparter og kontinuerlighed i forhandlingsforløbet er ofte betinget af, at den mellemstatslige dialog kan føres i al fortrolighed. I en åben forhandling vil parterne ønske at opnå umiddelbare, synlige og kortsigtede gevinster, som vil kunne fremvises som politiske sejre på den hjemlige politiske scene. I lukkede forhandlinger kan der derimod etableres komplekse kompromisser og issue-linkages, og det er muligt at tænke i et noget længere tidsperspektiv (Sebenius, 1983).

På trods af denne grundpræmis i international forhandlingspsykologi har pressens betydning for diplomatiet været erkendt længe. Allerede Udenrigskommissionen af 1919 havde problematikken oppe at vende. Det konstateredes, at mens der under første verdenskrig var behov for en propagandaafdeling, der kunne hjælpe til med at mobilisere sindsstemninger i den ene eller anden retning, så var der efter krigens afslutning behov for en enhed i Udenrigsministeriet, der kunne betjene den indenlandske såvel som den udenlandske presse med gode historier, såvel som berigtigelser af historier, der var til skade for danske interesser (Betænkning vedrørende organisationen af Udenrigsministeriet og DKs repræsentation i udlandet, 1921: 75 ff.). Det fremgår, at diplomatiet søger at styre pressen og at anvende denne som et instrument i den generelle udenrigspolitik.

I løbet af tresserne blev det stadigt mere klart, at det ikke længere er muligt på den måde at anvende pressen instrumen-

telt i et udenrigspolitisk anliggende. I USA blev det i forbindelse med Korea-krigen og senere især Vietnam-krigen stadig tydeligere, hvor afgørende pressens dækning af en udenrigspolitisk indsats kunne være, på den indenrigspolitiske scene såvel som på den udenrigspolitiske scene (Cohen, 1963; Robinson, 2008). Pressen var gået hen og blevet en selvstændig aktør i verdenspolitikken.

I 1990'erne udvidedes pressens rolle yderligere (Stein, 2011). Det var nu internettet og digitalisering af nyhedsformidlingen, der spiller en rolle. Hertil kommer udbredelsen af de sociale medier, som YouTube, Facebook, Skybe, Twitter etc. Informationsindhentningen, informationsstrømmene og informationsspredningen får nu sin helt egen logik og omfang. Den påvirker både den måde, det udenrigspolitiske diplomati udføres på (Seib, 2012; Melchior, under udgivelse), og den begynder selv at overtage diplomatiske funktioner (Ørsten, under udgivelse). Det er medierne, der mobiliserer masserne i det arabiske forår, og det er medierne, der får etableret platforme for dialog mellem disse mange forskelligartede grupperinger og den etablerede magtelite. Medierne kan nu selv skabe et momentum for forhandling eller sammenbrud, noget som før var en central opgave i det klassiske diplomati.

Parlamentariseringen af diplomatiet

Også landets folkevalgte politikere og partigrupperne har taget en del af diplomatiets funktioner til sig. Trenden peger dog i forskellige retninger. På denne ene side er det et faktum, at udenrigspolitik ikke spiller den store rolle i forbindelse med nationale valghandlinger. Den danske vælger prioriterer ikke særligt højt, hvad en opstillet kandidat måtte mene om Danmarks engagement i Afghanistan, om nordisk samarbejde eller om den europæiske integrationsproces. Der er ingen danske politikere, der er blevet valgt til Folketinget med en udenrigspolitisk mærkesag øverst på listen.

På den anden side er der imidlertid nogle udviklingstendenser, der peger på, at udenrigspolitikken faktisk fylder mere i det parlamentariske arbejde i Folketinget end for blot et årti siden. Dette kan i høj grad forklares med den stigende betydning, som den europæiske integrationsproces har for den danske lovgivningsproces. Europaudvalget har således fået meget betydelige opgaver i relation til mandatgivningen forud for danske ministres forhandlinger i Ministerrådets forskellige sammensætninger. Europaudvalget inddrager i stadig større udstrækning en række sektorudvalg når dette er relevant, hvilket det er i de allerfleste tilfælde af almindelig rutinelovgivning i EU-sammenhæng. En ekstra dimension af diplomatiets parlamentarisering opstår, når de europæiske penderter til det danske europaudvalg mødes to gange om året i COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires) for at udveksle informationer om og erfaringer med EU-arbejdet. Der diskuteres aktuelle EU-sager såvel som mere principielle, overordnede emner som de nationale parlamenters rolle i EU og åbenhed i EU.

Det forhold, at parlamentet har en rolle i udenrigspolitikken, er i sig selv ikke noget nyt (Lidegaard, 2000). Allerede under og efter den første verdenskrigs afslutning opstod en international tendens i udenrigspolitikken, som dengang blevet refereret til som »det nye diplomati« (Hamilton og Langhorne, 2011: 141ff). Den amerikanske præsident Thomas Woodrow Wilson gjorde sig til talsmand for at demokratisere det lukkede diplomati, som jo ikke havde kunnet forhindre første verdenskrigs massakre på de europæiske folkeslag. Med udgangspunkt i Folkeforbundet kom dette nye diplomati først og fremmest til udtryk gennem det såkaldte konferencediplomati, der blev betragtet som mere åbent og tilgængeligt end det klassiske bilaterale diplomati mellem især stormagterne. Nogen systematisk og betydende indflydelse på udenrigspolitikken fik de nationale parlamentarikere dog ikke.

I de senere år kan man måske hævde, at partigrupper og enkelte folketingsmedlemmer har taget diplomati i egen hånd i forbindelse med enkeltsager. Da Anker Jørgensen sammen med partisekretær Ralf Pittelkow på initiativ af Socialdemokratiet tog til Irak i 1990 med henblik på at hjembringe nogle af de gidsler, der var blevet tilbageholdt af Saddam Hussein, kan det tages som et eksempel på denne dimension af diplomatiets parlamentarisering. Et andet, men ikke enestående, eksempel på denne tendens kunne være, da folketingsmedlem Naser Khader i 2009 tog til Syrien for at finde den fire-årige dreng Adam, der var blevet bortført af sin far. Efter fem dages forhandlinger mellem faderen og Naser Khader kom drengen tilbage til Danmark. I langt de fleste sager er det Udenrigsministeriets Borgerservice, der varetager den type sager. Mange af disse sager får imidlertid stor genklang i medierne, hvorved der opstår et incitament for blandt andet politikere til at tage sagen i egen hånd.

Hybriddiplomati opstår

Udviklingen i det danske diplomati er ikke enestående. At diplomati siver i alle mulige retninger væk fra Udenrigsministeriet, er et generelt fænomen. Sammenholdt med, at udenrigstjenester alle steder er underlagt betydelige sparekrav, betyder dette, at store såvel som små lande har igangsat udredningsarbejder, der har til formål at forstå, hvilke opgaver udenrigstjenesten skal beskæftige sig med fremover og hvordan udenrigstjenesten bedst organiseres og arbejder ude såvel som hjemme (For Danmarks vedkommende: Udenrigsministeriet, 2006; Norge: Utenriksdepartementet, 2008-9; Sverige: Statens Offentliga Utredningar, 2010, 2011; Finland: Project Team, 2007).

Som udgangspunkt kan vi af et lille land med en forholdsvis beskeden udenrigstjeneste ikke forvente, at det danske diplomati gør sig bemærket. Og så alligevel. Set udefra er det danske diplomati særdeles effektivt. I sit årlige »Soft Power Survey« placerer magasinet *Monocle* Danmark på en syvendeplads blandt de tyve lande i verden, der mest effektivt udøver blød magt. Helt i top er Storbritannien og USA. Vurderes medlemsstaternes indflydelse på den europæiske udenrigspolitiske indsats, bliver Danmark placeret blandt de såkaldte »leaders« (Vaisse og Kundnani, 2012). Vurderes indflydelsen

på den europæiske beslutningsproces (Arregui og Thomson, 2009) eller i forhold til, hvor godt Danmark varetog rollen som EU-formandskabsland i foråret 2012 (Nedergaard og Jensen, 2013; Grøn og Rogaczewska, 2012), får Danmark også et godt skudsmål. Endelig, i vurderingen af, hvor effektiv den danske udviklingspolitik er, hævdes det, at Danmark har verdens bedste udviklingsindsats (Center for Global Development, 2012). Det er tilsyneladende over hele linjen, at den danske diplomati-model leverer resultater.

Det er selvfølgelig forbundet med ganske mange metodiske vanskeligheder at måle et lands udenrigspolitiske succes. Men antages det for en stund, at de mange forskelligartede mål tegner et generelt billede af et velfungerende diplomati, hvad kan forklaringen så være?

Én forklaring, der springer i øjnene, er, at det netop er, fordi diplomati nu er spredt for alle vinde, at der kan leveres så gode resultater i udenrigspolitikken. Der er opstået et såkaldt hybriddiplomati, hvor mange forskelligartede aktører supplerer hinanden og spiller sammen på de forskellige diplomatiske arenaer. En væsentlig funktion, der i stor udstrækning varetages af Udenrigsministeriet, handler om at koordinere den samlede diplomatiske indsats. Det har ministeriet allerede en meget stor erfaring med. I EU-koordinationen er det Udenrigsministeriet, der samler trådene, hvilket traditionelt har ført til, at Danmark er kendt for at være ét af de lande i EU, der har den bedst koordinerede samlede EU-indsats (Jensen, 2011: 180; Metcalfe, 1994). Det er ligeledes Udenrigsministeriet, der koordinerer de store topmøder, der finder sted på dansk grund, eksempelvis det sociale topmøde i 1995 og klimatopmødet i 2009.

Internt udmærker Udenrigsministeriet sig ved at have sammenlagt indsatserne på det udviklingspolitiske område med indsatserne for eksportfremme og den generelle udenrigspolitik. I dansk udenrigspolitik er denne samtænkning af alle udenrigspolitikens elementer ét af de væsentligste karaktertræk, der bæres med ud i alle danske repræsentationer. I vore nordiske nabolande er disse forskelligartede udenrigspolitiske indsats underkastet en mere fragmentarisk organisationsfilosofi, hvorved en samordnet indsats i praksis er vanskelig. I både Sverige, Norge og Finland studerer man i øjeblikket den danske organisationsmodel nøje med henblik på fremtidige reformer i udenrigstjenesten (Marcussen, 2013c). Heller ikke den danske model er dog helt perfekt. Særligt i relation til den danske indsats i såkaldt skrøbelige stater i forbindelse med kapacitetsopbygning er det blevet tydeligt, at der mellem Udenrigsministeriet og Forsvaret stadig eksisterer store kulturforskelle, som det har været vanskeligt at overkomme.

Også eksternt fordrer hybriddiplomati en betydelig grad af samarbejde og koordination. Danmarks institutionelle omgivelser er ikke længere karakteriseret ved koncentriske cirkler, med ét identificerbart centrum, som Danmark kan forholde sig proaktivt og støttende til. Globaliseringen, afslutningen på den kolde krig, krisen i Europa samt ikke mindst en ny økonomisk verdensorden har medført, at der ikke længere kun er ét sted

at søge alliancer. Det er blevet nødvendigt at tænke alternativt og fleksibelt i forhold til valg af samarbejdspartnere. I stedet for at søge en fast placering i forhold til én samarbejdspartnere er det blevet nødvendigt at placere sig centralt i et netværk af potentielle samarbejdspartnere. Alliancer og forbindelser opbygges fra sag til sag. Danmarks placering i Europa kan eksemplificere denne pointe. Et synspunkt, der er baseret på den gamle alliancelogik, vil hævde, at det er et betydeligt og stadigt stigende problem for Danmark, at landet har en række centrale forbehold for samarbejdet i EU. Ifølge denne logik vil Danmark ekskludere sig selv fra dét centrum, hvor der træffes beslutninger (DUPI, 2000; DIIS, 2008). Antages det derimod, at der er mange forskellige slags beslutningscentre, og at de europæiske beslutningscentre i øvrigt ikke kan ses i isolation fra den globale kontekst, er situationen imidlertid en anden (Marcussen, 2013b; Dyson og Marcussen, 2010). Fra sag til sag vil Danmark arbejde for mere eller mindre institutionaliseret samarbejde. Danmark sidder ikke med ved alle borde, men Danmark sidder med ved mange borde på én gang. Er der ét bord, man ikke kan sidde med ved, kan der kompenseres ved at sidde med ved to andre. Udenrigsministeriets opgave i den

forbindelse bliver at identificere alternative og nye tværgående muligheder for internationalt samarbejde, at skabe rammerne for dialog med alle relevante eksterne parter, at samle alle relevante danske aktører i én samlet indsats, at monitorere frem- og tilbageskridt i det nye samarbejdende samt at evaluere og foreslå forbedringer.

At diplomatiet er sivet ud af Udenrigsministeriet, betyder derfor ikke, at Udenrigsministeriet er blevet mindre centralt i dansk udenrigspolitik. Tværtimod stiller hybriddiplomati Udenrigsministeriet over for en større palet af funktioner, end ministeriet har haft på noget tidligere tidspunkt i dets historie. Det store problem for det danske udenrigsministerium, såvel som for så mange andre landes udenrigsministerier, der befinder sig midt i en forandringstid, er at kommunikere disse nye funktioner ud i en sammenhængende metafortælling. Det er indtil videre ikke lykkedes ministeriet at finde forståelse for ministeriets nye rolle og dermed undgå de meget store og fortsatte besparelser på dets driftsbudget. Hvorvidt disse besparelser får betydning for varetagelsen af hybriddiplomati, vil fremtiden vise.

REFERENCER

- Andersen, Jesper Ferslov (under udgivelse), »Krisediplomati – 'When you're on Your Own'«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Andersen, Steen (2012), »Neutrality, Trade and Diplomacy – Danish-British Relations During the First World War«, paper prepared for the EBHA Conference, August-September, Paris.
- Arregui, Javier and Robert Thomson (2009), »States' Bargaining Success in the European Union«, *Journal of European Public Policy*, 16(5): 655-76.
- Bonde, Hans (under udgivelse), »Sportsdiplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Broderick, John Joyce (1924), »Diplomacy«, *The Catholic Historical Review*, 10(1): 68-84.
- Center for Global Development (2012), »2012 Commitment to Development Index«, Washington DC.: Center for Global Development, www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/
- Cohen, Bernard C. (1963), *The Press and Foreign Policy*, Princeton: Princeton University Press.
- DIIS (2008), *De danske forbehold overfor den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000*, København: DIIS.
- DUPI (2000), *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København: DUPI.
- Dyson, Kenneth og Martin Marcussen (2010), »Transverse Integration in European Economic Governance: Between Unitary and Differentiated Integration«, *Journal of European Integration*, 32(1): 17-39.
- Fischer, Paul og Niels Svenningsen (1970), *Den danske udenrigstjeneste 1770-1970. Bind II: 1919-1970*, København: J.H. Schultz Forlag.
- Grøn, Caroline Howard og Natalia Anna Rogaczewska (2012), »Et lille men smart formandskab? Det danske EU-formandskab på Erhvervs- og vækstministeriets område«, *Økonomi & politik*, 85(3): 15-26.
- Hamilton, Keith og Richard Langhorne (2011), *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, 2nd edition, London: Routledge.
- Iversen, Martin Jes (under udgivelse), »Søfartsdiplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, Mads Dagnis (2011), *A Veto Players' Game? Comparing and Explaining Domestic Coordination Regarding the European Union in Germany and Denmark*, PhD-afhandling, Firenze: European University Institute.
- Jensen, Mads Dagnis (under udgivelse), »Markedsdiplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Kjølens, Klaus og Viggo Sjøqvist (1970), *Den danske udenrigstjeneste 1770-1970. Bind I: 1770-1919*, København: J.H. Schultz Forlag.
- Lidegaard, Bo (2000), »Forvaltningen, folket og formuleringen af dansk udenrigspolitik«, i Peter Bogason, red. *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 107-26.
- Marcussen, Martin (2013a), »En høring om fremtidens udenrigstjeneste«, *Udenrigs*, under udgivelse.
- Marcussen, Martin (2013b), »EU-forbeholdene og det danske mulighedsrum i verden«, *Politica*, 44(4): under udgivelse.
- Marcussen, Martin (2013c), »Nordiske diplomatimodeller«, *Økonomi & Politik*, 86(3). Under udgivelse.
- Melchior, Karen (under udgivelse), »Offentlighedsdiplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Metcalf, Les (1994), »International Policy-Coordination and Public Management Reform«, *International Review of Administrative Sciences*, 60(2): 271-90.
- Nedergaard, Peter (under udgivelse), »Fødevarerediplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.

- Nedergaard, Peter og Mads Dagnis Jensen (2012), »Organiseringen af det danske EU-formandskab i 2012«, *Økonomi & politik*, 85(3): 27-38.
- Nicolson, Harold (1950), *Diplomacy*, 2nd edition, London: oxford University Press.
- Nielsen, Helle Lykke (2011), »Kultur- og religionskriser: Muhammed-krisens anatomi«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Kriser, politik og forvaltning. De internationale udfordringer*, København: Hans Reitzels Forlag, pp. 180-97.
- Petrov, Petar, Karolina Pomorska og Sophie Vanhoonacker (2012), »The Emerging EU Diplomatic System: Opportunities and Challenges after »Lisbon««, *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 7: 1-9.
- Project Team (2007), »Renewal at 90. Developing a Better Ministry for Foreign Affairs«, 15. November, Ministry of Foreign Affairs, Helsinki, Finland, <http://formin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=26731&GUID=%7B53743C9-81A6-48B2-B283-8B3D791CB38F%7D>
- Robinson, Piers (2008), »The Role of Media and Public Opinion«, i Steve Smith, Amelia Hadfield og Tim Dunne, red. *Foreign policy. Theories. Actors. Cases*, Oxford: Oxford University Press, pp. 137-154.
- Rüdiger, Mogens (under udgivelse), »Energidiplomati«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Sebenius, James (1983), »Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties«, *International Organization*, 37(2): 281-316.
- Seib, Philip (2012), *Real-Time Diplomacy. Politics and Power in the Social Media Era*, New York: Palgrave MacMillan Press.
- Statens Offentlige Utredninger (2011), »Utrikesforvaltning i världsklass«, slutbetänkande av utrikesförvaltningsutredningen, SOU(2011:21), Stockholm.
- Statens Offentliga Utredningar (2010), »Utrikesförvaltning i världsklass – En mer flexibel utrikesrepresentation«, SOU (2010:32), Stockholm.
- Stein, Janice Gross, ed. (2011), *Diplomacy in the Digital Age*, Ontario: McClelland & Steward Ltd.
- Struwe, Lars Bangert (under udgivelse), »Konngen og adlen«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Strøby Jensen, Carsten (under udgivelse), »Diplomatiet og parterne på det danske arbejdsmarked – Multistakeholderdiplomati og den danske model«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Udenrigsministeriet (2006), »Den grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen«, København: Udenrigsministeriet.
- Utenriksdepartementet (2008-9), »Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk«, Stortingsmelding nr. 15, Oslo: Det Kongelige Utenrikesdepartement.
- Vaïsse, Justin og Hans Kundnani (2012), »European Foreign Policy Scorecard, 2012«, London: European Council on Foreign Relation, www.ecfr.eu/scorecard/2012
- Williamson, Oliver E. (1999), »Public and Private Bureaucracies: A Transaction Costs Economics Perspective«, *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1): 306-42.
- Wilson, James Q. (1989), *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books Inc.
- Ørsten, Mark (under udgivelse), »Diplomatiets medialisering«, i Martin Marcussen og Karsten Ronit, red. *Dansk diplomati – klassiske træk og nye tendenser*, København: Hans Reitzels Forlag.

Mellem stormagtsinteresser og småstatsidentitet: Dansk diplomati gennem 150 år¹

Hvordan påvirker de indenrigspolitiske og internationale begrænsninger handlerummet for dansk diplomati, og hvordan har dette handlerum og dets konsekvenser varieret over tid? Med udgangspunkt i den observation, at diplomati udfoldes i et handlerum mellem indenrigspolitiske og internationale rammebetingelser, diskuterer artiklen udviklingen i rammevilkårene for dansk diplomati gennem de seneste 150 år og konsekvenserne af denne udvikling.



MIKKEL RUNGE OLESEN
Dansk Institut for Internationale Studier,
e-mail: mro@diis.dk



ANDERS WIVEL
Lektor, ph.d.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
e-mail: aw@ifs.ku.dk

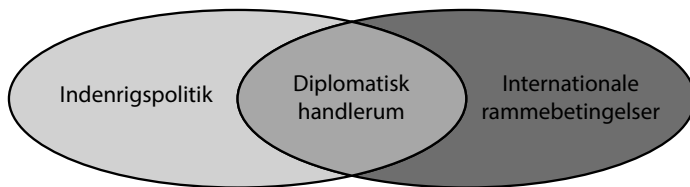
Diplomatiets handlerum

Statens diplomati udfoldes i et handlerum mellem indenrigspolitiske og internationale rammebetingelser. Handlerum angiver den sfære, som de politiske beslutningstagere og deres diplomati selv har indflydelse på. Jo større handlerum, jo mere aktivistiske og ambitiøse vil de diplomatiske målsætninger typisk blive (Mouritzen 2006: 15-16). Selv om handlerummet for suveræne stater formelt er 100 procent, så er det reelt underlagt både indenrigspolitiske og internationale begrænsninger.

De indenrigspolitiske rammebetingelser udgøres væsentligst af politiske magtbalancer, administrative regler, normer og ressourcer samt de grundlæggende ideer om, hvordan, hvornår og hvorfor en stat har ret til, eller oven i købet pligt til, at engagere sig internationalt. Diplomati udfoldes under andre betingelser i et demokrati end i et autokrati, og retsstaten giver andre muligheder og begrænsninger end systemer, hvor den udøvende magt ikke er underlagt demokratisk kontrol, eller personlige relationer snarere end lighed for loven er afgørende for politikens udformning og dens implementering. Ideerne om statens internationale engagement er typisk koblet til en mere grundlæggende statsidentitet, dvs. de værdier, som udgør den legitime basis for lovgivning, offentlig administration og politisk handlen (Østergaard 2000).

De internationale rammebetingelser udgøres væsentligst af globale og regionale magtforhold samt geopolitik og de processer, hvorigennem staterne via deres interaktion ændrer betingelserne for magtpolitikens og geopolitikens udfoldelse. Blandt de væsentligste af disse processer er udviklingen af kommunikations-, transport- og våbentechnologi, som har muliggjort stadig hurtigere og mere omfattende spredning af ideer og en voksende handel med varer og tjenesteydelser på tværs af landegrænser og kontinenter, men som samtidig betyder, at diplomatiske udfordringer og muligheder nu opstår fra langt flere og ofte fjernere steder end tidligere, at de kommer fra mange forskellige aktører, og at deres karakter varierer inden for et langt bredere spektrum end tidligere (Wivel 2009). De globale og regionale magtforhold har betydning, da stormagterne og deres politiske projekter definerer det politiske mulighedsrum i international politik: hvornår, hvordan og hvorfor er det legitimt at handle internationalt? Samtidig kan de geopolitiske vilkår både understøtte og begrænse disse handlinger. Danmarks geopolitiske placering havde betydning for vores mulighed for et aktivt engagement i Baltikum ved den Kolde Krigs afslutning, mens Finlands nærhed til Rusland lagde bånd på landets diplomatiske muligheder gennem den Kolde Krigs supermagtskonfrontation.

NOTE 1 Tak til Caroline Grøn for kommentarer til et tidligere udkast af artiklen.

Figur 1: Rammebetingelser og det diplomatiske handlerum

Spændingsfeltet mellem indenrigspolitiske og internationale rammebetingelser udgør det diplomatiske handlerum (figur 1). I dette handlerum formuleres og implementeres i udenrigspolitikken i mødet mellem værdipolitiske idealer og magtpolitiske realiteter. Både handlerummets størrelse og handlerummets karakter har betydning for de diplomatiske udfoldelsesmuligheder. Størrelsen af handlerummet er afgørende for, hvor aktivt en stat kan forfølge sine interesser internationalt (Mouritzen 2006: 115-116), mens karakteren af handlerummet (f.eks. er det stabilt eller foranderligt? Er det domineret af mønstre af venskab eller fjendskab?) er afgørende for, hvordan interesser forfølges.

Typisk vil det være politikerne, som tager teten i formuleringen af idealerne, og embedsmændene, som er eksperterne på, hvorledes og i hvor høj grad disse idealer kan føres ud i livet, men rollefordelingen er sjældent entydig. Politikerne har eksempelvis en politisk magtbalance både internt i deres eget parti og mellem partier, som de skal tage hensyn til, og embedsmændene er ofte bærere af den kultur og de værdier, som præger landets udenrigspolitiske tradition, og af internationale diplomatiske værdier om, hvordan man kommunikerer og samarbejder internationalt, og hvorfor det er vigtigt.

Fra 1863 til 2013: En småstat krydser sit spor

Handlerummet for dansk diplomati varierer som for alle andre stater over tid. Som påpeget af daværende udenrigsminister Per Hækkerup, så består et lille lands udenrigspolitik ofte af tilpasning til stormagternes beslutninger, men de magtpolitiske realiteter fratager ikke politikerne et moralsk ansvar (Hækkerup 1965). I lange perioder af dansk udenrigspolitik har det imidlertid snarere været undtagelsen end reglen, at Danmark kunne forfølge idealerne endsige føre dem ud i livet. Dette afsnit giver en karakteristik af udviklingen i det danske handlerum fra 1863 til 2013 og konsekvenserne for dansk diplomati.

1863-1945

Siden afslutningen på Treårskrigen i 1851 havde det danske diplomatiske fornemste opgave været at finde en endegyldig løsning på det slesvig-holstenske problem: Hvordan kunne den danske helstat, bestående af Danmark, Slesvig, Holsten og Lauenborg, fortsætte med at fungere i en tidsalder, hvor ikke mindst stridende dansk og tysk nationalisme trak Holsten og Lauenborg mod syd og truede med at trække Slesvig midt over? I 1863 var det efterhånden en udbredt opfattelse i danske politiske kredse, at en sådan helstatsløsning var kørt fast, og at der ikke var andre muligheder end at forsøge at inkorporere Slesvig i Danmark – og betød det tabet af Holsten og Lauenborg, så var

det fuldt ud acceptabelt for de ledende danske nationalliberale politikere (Olesen 2013: 141-43).

På den internationale scene blev de danske planer ikke vel modtaget. Truslen om krig mod de tyske magter (Preussen, Østrig-Ungarn og Det Tyske Forbund) var alvorlig, for disse magter var langt stærkere end Danmark. Men på den anden side var deres indbyrdes forhold anstrengt, og man håbede fra dansk side på militær hjælp fra England, Frankrig og frem for alt fra Sverige-Norge. De danske beslutningstagere havde med andre ord svært ved at identificere både størrelsen (hvor stort et handlerum har vi?) og karakteren (hvilke mønstre af venskab og fjendskab vil være afgørende for vores muligheder?) af det danske handlerum (Olesen 2013: 147-59).

Ikke desto mindre viste handlerummet sig at være ganske smalt, da krigen begyndte i 1864. Ingen af de nævnte magter var villige til at gribe ind på Danmarks side, når det kom til stykket, og de tyske magter formåede, under Bismarcks kyniske ledelse, at holde sammen længe nok til at besejre Danmark. De danske politikere indså imidlertid først sent, præcis hvor dårlige de danske muligheder var. Det førte til den katastrofale Wienerfred i 1864, der kostede Danmark hele Slesvig, Holsten og Lauenborg.

Nederlaget fik afgørende betydning for det danske handlerum i årene fremover gennem den lære, som både den politiske elite og befolkningen drog, mht. hvilke ideer og værdier som i fremtiden kunne danne grundlag for udenrigspolitikken. Militære midler blev efterfølgende betragtet med en vis skepsis af en stor del af befolkningen og den politiske elite. De drog den lære af krigen, at et lille land kun sjældent ville drage nytte af en militær konflikt og derfor burde sigte mod diplomatiske løsninger på internationale konflikter i stedet (Knudsen 2006: 128). Som en konsekvens af nederlaget anså store dele af befolkningen og den politiske elite væbnet magt som nytteløs i forfølgelsen af nationale sikkerhedsinteresser. Samtidig var en væsentlig lære af nederlaget, at danske diplomatiske mål i fremtiden burde forfølges med et stort mål af pragmatisme. Statens politiske elite havde gennem sin forfejlede krig sat landets sikkerhed og overlevelse på spil og dermed misforvaltet sin væsentligste opgave. Nu måtte staten genetablere tilliden gennem en pragmatisk udenrigspolitik (Wivel 2013a). I implementeringen af denne pragmatisme lå imidlertid en dobbelthed, som har præget den udenrigspolitik frem til i dag (cf. Breitenbach og Wivel 2004). På den ene side argumenterede fortalere for 'forsvarssagen' for, at nederlaget viste behovet for et fortsat stærkt militært forsvar, som kunne understøtte de diplomatiske bestræbelser. På den anden side argumenterede fortalere for 'fredssagen' for, at militær oprustning ville være uden virkning eller ligefrem kontraproduktivt i forhold til de diplomatiske bestræbelser: 'Hvad skal det nytte?' lød således spørgsmålet fra Viggo Hørup, da han i 1883 fra folketingets talerstol argumenterede imod, at Danmark kunne basere sin sikkerhed på militære virkemidler.

Helt afgørende i denne pragmatiske politik blev forholdet til Tyskland, der særligt efter sejren over Frankrig og samlingen i 1870-71 udgjorde både en helt dominerende faktor i Danmarks geopolitiske nærområde og den stærkeste magt i Europa. Den danske konseilspræsident og højre-politiker J.B.S. Estrup skrev i 1878 om tysklandsproblematikken, at Danmark måtte søge tilnærmelse til Tyskland, eftersom »[d]en næste Kamp, i hvilken Danmark kom til at staa alene (med Allierede eller ene) mod Tydskland blev sandsynligviis Danmarks *sidste* Kamp ...« (citeret i Bjørn og Due-Nielsen 2003: 362). Tilbage stod nemlig spørgsmålet om, hvorvidt Danmark gennem oprustning kunne gøre sig selv til et mindre attraktivt mål for evt. fremtidig tysk ekspansionspolitik. Spørgsmålet delte det danske folketing. På den ene side talte Højre (forløberer for de Konservative) for, at især Københavns fæstningsværker skulle udbygges. På den anden side stod store dele af partiet Venstre og det spirende nye Socialdemokrati, der mente, at sådanne projekter enten var spild af penge eller, endnu værre, at det måske ligefrem kunne provokere Tyskland. Striden mellem de to grupper var hård og førte bl.a. til Venstres spaltning i Venstre og det Radikale Venstre, men resultatet blev forholdsvis store bevillinger til forsvaret og til Københavns befæstning (Bjørn og Due-Nielsen 2003: 394-409). Således kom den danske sikkerhedspolitik i perioden op til 1. verdenskrig i grove træk til at blive præget af neutralitet i forståelse med Tyskland koblet med et forholdsvis stærkt forsvar.

Denne politik blev hovedsageligt videreført under Første Verdenskrig, hvor den danske udenrigstjeneste under Erik Scavenius formåede at overbevise både tyskerne og briterne om, at dansk neutralitet var i deres interesse set i forhold til alternativet: en regulær tysk besættelse af Danmark (Lidegaard 2003: 128-29). Så udpræget var den danske tilslutning til denne linje, specielt hos de Radikale og hos Socialdemokratiet, at Danmark ved fredsslutningen afstod fra muligheden for en 'stor' grænserevision i Slesvig, der kunne give et stort tysk mindretal. I stedet begrænsede den danske regering sig til at inkorporere den nordligste del af Slesvig efter en folkeafstemning. Her var både Venstre og de Konservative såvel som den danske konge Kong Christian X væsentlig mere risikovillige, hvilket bl.a. førte til den danske indenrigspolitiske krise ved navn Påskekrisen i 1920, der dog ikke formåede at rykke ved den danske linje.

I 1920'erne og især 1930'erne fortsatte de danske debatter om styrken af det danske forsvar. Fra 1929 svingede balancen i det danske folketing imidlertid kraftigt i Socialdemokratisk-Radikal favør. Den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske linje under statsminister Thorvald Stauning og udenrigsminister P. Munch var centreret omkring begrænsede militæruddgifter og støtte til en styrkelse af international ret gennem Folkeforbundet – forløberer for FN – om end aldrig videre end hvad hensynet til Tyskland tillod (Branner 2000: 210-12). De beskårede militæruddgifter såvel som udviklingen i militærteknologi i perioden betød imidlertid, at den danske neutralitetspolitik op til Anden

Verdenskrig blev væsentligt mindre 'bevæbnet', end det havde været tilfældet op til og under Første Verdenskrig (Rasmussen 2005: 74).

Den danske tilpasningspolitik forhindrede ikke den tyske besættelse af Danmark d. 9. april 1940. Besættelsen betød imidlertid ikke enden for dansk diplomati under Anden Verdenskrig, men må i stedet ses som blot endnu en indsnævring af det danske handlerum. De tyske tropper stod i landet, så nu handlede det om at undgå en nazificering af Danmark såvel som at undgå et direkte tysk militærdiktatur. Erik Scavenius blev, som under Første Verdenskrig, dansk udenrigsminister (fra 1942 også statsminister). Scavenius var således den ledende figur i samarbejdspolitikken indtil den danske regerings suspendering og samarbejdspolitikken formelle ophør i august 1943 pga. folkelige protester, hårde tyske krav og den for Tyskland ugunstige udvikling i krigen (Lidegaard 2003: 528-534). Igennem samarbejdspolitikken søgte Scavenius at begrænse indrømmelserne til tyskerne så meget det lod sig gøre uden at afvise insisterende tyske krav (Mouritzen 1988: 135-39).

1945-1989

Tysklands nederlag i Anden Verdenskrig vendte i den grad op og ned på de mest fundamentale danske pejlemærker i udenrigspolitikken. Tyskland var besejret og besat. Amerikanerne og englænderne bibeholdt, i modsætning til efter Første Verdenskrig, en militær tilstedeværelse på kontinentet. Og samtidig havde Sovjetunionen fået solidt fodfæste i Centraleuropa. Da fronterne mellem Sovjetunionen og Vestmagterne stivnede 1946-48, stod det derfor i stigende grad klart for danske politikere, at Sovjetunionen havde afløst Tyskland som den primære trussel mod dansk suverænitet (Olesen 2013: 263-68).

Den indledende danske strategi var at forsøge at modvirke den øgede spænding mellem stormagterne gennem brobygning. Men efterhånden som håbet til denne strategi begyndte at svinde, og en skandinavisk forsvarspagt ligeledes viste sig uigennemførlig, valgte Socialdemokratiet modvilligt at føre Danmark ind i NATO. Indenrigspolitisk kom det til at markere et afgørende brud mellem Socialdemokratiet og de Radikale. Regeringens beslutning blev derfor ført igennem med Venstre og de Konservatives støtte (Olesen 2013: 272-289).

Danmarks NATO-politik var karakteristisk for den dobbelthed, som havde kendetegnet dansk udenrigspolitik siden nederlaget i 1864. På den ene side arbejdede man for afspænding og for lavere militærbudgetter, og man afviste stationering af fremmede tropper såvel som a-våben i Danmark i fredstid. Danmark var med historiker Poul Villaumes ord 'Allieret med Forbehold' (Villaume 1995). Engagementet i NATO blev set som et nødvendigt onde og forsvarsudgifterne som det kontingent, der skulle betales, for at Danmark kunne bevare sig medlemskab (Ringsmose 2009). På den anden side søgte man øget militær sikkerhed gennem dansk støtte til vesttysk genoprustning

og optag i NATO² og ved at holde sig på god fod med amerikanerne gennem en pragmatisk dansk grønlandspolitik (DIIS 1997: 544-554). Og selv om Danmark deltog i en nordisk blok i FN og derigennem medvirkede til initiativer til afspænding og global udvikling, så var disse ofte på svensk initiativ, og Danmark holdt sig generelt på sikker afstand af emner, som kunne provokere supermagterne (Mouritzen 1995). Danmark udnyttede på den måde det handlerum, som den Kolde Krig trods alt efterlod for de mindre lande til at ytre deres visioner igennem FN-systemet, men respekterede samtidig, at handlerummet var begrænset af, at disse visioner aldrig måtte udfordre supermagternes kerneinteresser. Samtidig efterlod de indenrigspolitiske rammebetingelser netop et handlerum for nordisk samarbejde, da dette samarbejde var tæt knyttet til de værdier, som de nordiske velfærdsstater også var eksponenter for i indenrigspolitikken (Schouenborg 2013a).

Den danske præference for afspænding taget i betragtning var det ikke overraskende, at detente-politikken mellem supermagterne i 1960'erne og 1970'erne blev vel modtaget i Danmark. Detente-politikken sammenbrud skulle dog vise sig at blive startskuddet på en af de mest bitre udenrigspolitiske slagmål i dansk politik i nyere tid: fodnotepolitikken, der endnu engang understregede betydningen af det spændingsfelt, som havde præget den udenrigspolitiske debat siden 1864. Et alternativt flertal, der inkluderede Socialdemokratiet, påbød Firkløverregeringen, ledet af Venstre og de Konservative, at holde fast i en afspændingslinje, der gik imod NATO-flertallets ønske om en mere konfronterende linje over for Sovjet. Regeringen kom dermed til at føre en udenrigspolitik den dybest set selv var imod. Perioden var dermed karakteriseret af et delvist sammenbrud af den gamle alliance mellem Socialdemokratiet, Venstre og Konservative om sikkerhedspolitikken i NATO. En uenighed, der først rigtig stilnede af, i takt med, at den Kolde Krig lakkede mod enden (DIIS 2005 bind 4: 89).

1989-2013

Allerede fra slutningen af 1980'erne stod det klart, at Sovjetunionen var under forandring. Staten viste begyndende svaghedstegn, og styret under Mikhail Gorbatsjov viste desuden i stadigt stigende grad vilje til at forhandle med Vesten om fælles problemer. Dette kulminerede med Sovjetunions regulære implosion i 1991.

Denne udvikling betød både nye muligheder og nye udfordringer for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Fjenden var pludselig ved at forsvinde, og det danske handlerum dermed under kraftig udvidelse. Men hvad skulle man egentlig bruge det til? For Venstre og de Konservative betød det, at fodnotepolitikken i 1988 kunne afvikles. Det skete ved konfrontation om spørgsmålet ved atom-valget i 1988 og efterfølgende med en overenskomst med de Radikale om emnet. En fremgangsmåde, der vel at mærke primært lykkedes, fordi problematikken efterhånden

var blevet gjort irrelevant af den ovennævnte hastige internationale udvikling (Petersen 2004: 356-60).

Konkret gav det nye udenrigspolitiske og indenrigspolitiske handlerum sig udtryk i at Firkløverregeringen, der i 1988 var blevet til VKR-regeringen, pludselig fik mulighed for at agere mere aktivt og værdipolitisk på den internationale scene. Udgangspunktet for denne nye var det såkaldte 'forståelsesbrev' i regeringsforhandlingerne forud for dannelsen KVR-regeringen i 1988 (Elbjørn og Wivel 2006; Ellemann-Jensen 2004: 257-263).³ Med socialdemokratisk støtte sendte regeringen et skib af sted for at støtte USA's krig mod Irak i 1990-91 (Petersen 2004: 451-56). Men måske endnu klarere kom regeringens ønske om en aktiv og selvstændig udenrigspolitik til udtryk i beslutningen om at støtte de baltiske landes selvstændighedsbestræbelser. Netop i forhold til Baltikum vurderede regeringen, at Danmark havde ressourcerne til at forandre det danske nærrområde i en for Danmark gavnlig retning gennem facilitering af selvstændige baltiske demokratier. Denne linje blev fulgt behårdt, især fra januar 1990, og stadigt mere alvorlige sovjetiske protester blev konsekvent ignoreret. En vital del af denne strategi sigtede på at holde især amerikanernes opmærksomhed rettet mod Baltikum, da kun amerikanerne (og til dels tyskerne) kunne forventes i nævneværdig grad at kunne påvirke de sovjetiske beslutningstagere (Olesen 2013: 327). I den forstand udnyttedes det udvidede diplomatiske handlerum til at søge at påvirke centrale internationale beslutningstagere til at føre en politik, som ville betyde en fastholdelse eller måske oven i købet en yderligere udvidelse af det danske handlerum.

Socialdemokratiet havde kun modvilligt støttet den borgerlige aktivisme i Baltikum, da partiet så med bekymring på den betydning, en for hurtig baltisk selvstændighed kunne få for afspændingen (Olesen 2013: 367-369). Men efter Sovjetunionens sammenbrud begyndte også Socialdemokratiet at bakke helhjertet op om den begyndende aktivistiske danske udenrigspolitik. Derfor var der forholdsvis stor indenrigspolitisk konsensus om politisk at færdiggøre det baltiske projekt gennem hjælp til balternes bestræbelser på at blive medlemmer af NATO og EU (Petersen 2004: 487-495) såvel som militært til den danske politik på Balkan i 1990'erne, der involverede indsættelsen af forholdsvis store troppstyrker (Petersen 2004: 461).

Samtidig fik netop engagementet på Balkan afgørende betydning for danske udenrigspolitiske beslutningstageres opfattelse af, hvornår, hvordan og hvorfor det er legitimt at engagere sig internationalt. Ligesom krigen i 1864 handlede det om anvendelsen af militær magt, men denne gang blev læren en ganske anden. Ildkampen mellem danske tropper, en del af den internationale FN-styrke, og bosniske serbere i den såkaldte 'Operation Bøllebank' i foråret 1994 var første gang i nyere tid, at danske tropper var i direkte kamp i noget, der kunne betragtes som egentlige krigshandlinger, og kampen resulterede i en sejr, som i Danmark medvirkede til at legitimere anvendelsen

NOTE 3 Politikken målsætninger blev formuleret i betænkningen *Udenrigstjenesten mod år 2000* i 1990, og disse målsætninger blev ekspliciteret og uddybet i Udenrigsministeriets redegørelse *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik* i 1993 og herefter udviklet i efterfølgende udenrigspolitiske redegørelser.

af militær som udenrigspolitisk instrument både på grund af de mennesker, som man hjalp gennem kamphandlingerne, og på grund af den internationale anerkendelse, som Danmark modtog som følge af operationen (Wivel 2013b). Men det spillede også ind, at danske interventioner i udlandet kunne ses i et sikkerhedspolitisk perspektiv på lang sigt. Danmark kunne, gennem værn om internationale normer og regler, *indirekte* sikre sin sikkerhed på den lange bane (Forsvarskommissionen 1998: 65-66). Dermed kan spores en kontinuitet tilbage til både Munchs og Hækkerups forsøg på at afbøde magtpolitikken, der nu kunne forfølges langt mere energisk grundet det gunstigere handlerum (Branner 2000: 217-18). Da tiden kom til at tage stilling til situationen i Kosovo, besluttede et bredt flertal i det danske folketing i 1998 at medvirke til NATO's luftbombardement af serbiske styrker i Kosovo og tilmed *uden* FN-mandat (Olesen 2012: 38-41). Efterfølgende kom det militære engagement til at spille en væsentlig rolle i politikken med et markant dansk militært engagement i konflikterne i Afghanistan, Irak og Libyen.

Småstaten synes således at have krydset sit spor: militære midler fået en betydning i udenrigspolitikken, som de ikke havde haft siden nederlaget i 1864. Artiklens sidste sektion diskuterer betydningen af denne udvikling for dansk diplomati nu og i fremtiden.

Gamle spændinger og nye udfordringer: Med dansk diplomati i krig og krise

Både udenrigspolitiske beslutningstagere (Udenrigsministeriet, 1990, 1993; Ellemann-Jensen, 2004) og en række udenrigspolitiske analytikere (Se f.eks. Heurlin 1993; Holm 1997, 2002; Knudsen 2004) har peget på en transformation af de udenrigspolitiske prioriteter og deres implementering væk fra en pragmatisk og reaktiv småstatspolitik i retning af værdibaseret aktivisme gennem de seneste 25 år. Som anført ovenfor betød et øget handlerum, både indenrigspolitisk og internationalt, gode muligheder for at føre netop en værdibaseret og aktivistisk politik, og særligt den militære aktivisme synes at adskille de seneste års danske politik fra tidligere perioder (Wivel 2013b). Samtidig er der dog afgørende træk af kontinuitet i dansk diplomati.

For det første er den pragmatisme, som har været karakteristisk siden 1864, fortsat et væsentligt træk i dansk diplomati. Den er endda øget på baggrund af erfaringerne fra de seneste års krige samt de økonomiske vilkår, som er gældende under den økonomiske krise. Det gælder i den diplomatiske praksis, hvor

den gennem hele perioden har udgjort et anker i forhold til de politiske strømninger. Men det gælder også i de politiske prioriteringer, hvor Danmark har forfulgt sine interesser i mange forskellige fora og i samarbejde med mange forskellige lande alt efter, hvordan samarbejdet kunne fremme dansk interessevaretagelse. Danmark har således i hele perioden sigtet mod både at spille en aktiv rolle i EU, FN, og NATO og samtidig opbygge et stærkt dansk-amerikansk bilateralt forhold. Samtidig har man parallelt hermed fortsat et tæt nordisk samarbejde på områder som klima og miljø, udviklingsbistand, menneskerettigheder, international lov, FN, fredsopbygning, handel og køn (Schouenborg 2013b). Interessevaretagelse præsenteres nu som det centrale fundament for udenrigspolitikken: Danmark skal føre en aktivistisk udenrigspolitik, fordi vi under alle omstændigheder vil blive påvirket af begivenheder ude i verden, og uden en aktiv indsats fra små lande som Danmark overlades scenen til stormagterne (Nyeng 2012; Søvnald, Hækkerup og Bach 2012). Dette ligger også helt i tråd med den danske tanke om gennem en aktiv indsats for internationale normer og regler at kunne forbedre sin egen potentielt udsatte småstatsposition på lang sigt.

For det andet består den dobbelthed af militære og diplomatiske virkemidler i udenrigspolitikken, som har været karakteristisk siden 1864, fortsat. I en vis forstand kan den danske skepsis mht. anvendeligheden af danske militære midler til et dansk territorialforsvar hjælpe til at forklare den hurtige danske omstilling væk fra et fokus på forsvaret af det nationale territorium og hen imod et forsvar fokuseret på internationale operationer for at bidrage til international fred og sikkerhed (Heurlin 2007; cf. Rasmussen 2005). I lande, hvor de militære midler har været anset for afgørende for forsvaret af statens sikkerhed, har denne omstilling både været langsommere og mindre markant. Forholdet mellem diplomatiske og militære midler er dog under forandring. Mens de som udgangspunkt var hinandens modpoler og under Den Kolde Krig befandt sig i et spændingsforhold, så er de i dag stadig tættere forbundne. Det stiller nye krav til diplomatiet på grund af den øgede vægt på civil-militær samtænkning og kombinationen af målrettet militær indsats med diplomatiske og humanitære midler og et øget samarbejde mellem forsvar, diplomati og private aktører, eksempelvis humanitære organisationer og private sikkerhedsfirmaer, og peger på den stigende betydning af hybriddiplomati, hvor udenrigsministeriet må indtage en koordinerende rolle, snarere end at være den eneste eller endda den primære diplomatiske aktør (Marcussen 2013).

REFERENCER

- Bjørn, Claus and Carsten Due-Nielsen (2003) *Fra Helstat til Nationalstat, 1814-1914. Dansk Udenrigspolitik Historie bind 5*, København: Danmarks Nationalleksikon.
- Branner, Hans (2000) 'The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context'. I Hans Branner and Morten Kelstrup (red.) *Denmark's Policy Towards Europe Since 1945*, Odense: Odense University Press.
- Breitenbauch, Hans og Anders Wivel (2004) 'Understanding National IR Disciplines outside the United States: Political Culture and the Construction of International Relations in Denmark', *Journal of International Relations and Development* 7(4): 414-443.
- DIIS (2005). *Danmark under Den Kolde Krig: Den Sikkerhedspolitiske Situation 1945-1991 bind 1, 1945-1962*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- DUPI (1997) *Grønland under den kolde krig: Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Ellemann-Jensen, Uffe (2004) *Fodføjel*, København: Gyldendal.
- Elbjørn, Kasper og Anders Wivel (2006) 'Forståelsesbrevet', i David Gress og Kasper Elbjørn (red.) *20 begivenheder der skabte Danmark*, København: Gyldendal: 367-385.
- Forsvarskommissionen af 1997, *Fremtidens Forsvar, Hovedbind*, København: Schultz Grafisk.
- Heurlin, Bertel (1993) 'Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik'. I Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.) *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut: 30-50.
- Heurlin, Bertel (2007) 'Det nye danske forsvar: Denationalisering, militarisering og demokratisering', I Bertel Heurlin (red.), *Nationen eller Verden? De nordiske lands forsvar i dag*. Copenhagen: DJØF Forlag: 71-119.
- Holm, Hans-Henrik (1997) 'Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints', i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut: 52-80.
- Holm, Hans-Henrik (2002) 'Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline', i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 19-45.
- Hækkerup, Per (1965). *Danmarks udenrigspolitik*. København: Fremad.
- Knudsen, Tim (2006). *Fra enevælde til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.
- Knudsen, Tonny Brems (2004) 'Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism?'. I Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*. København: Dansk Institut for Internationale Studier: 49-90.
- Lidegaard, Bo (2003) *Overleveren, 1914-1945. Dansk Udenrigspolitik Historie bind 4*, København: Danmarks Nationalleksikon.
- Marcussen, Martin (2013) 'Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomati opstår', *Samfundsøkonomen* 2/2013.
- Mouritzen, Hans (1988) *Fimlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*, Aldershot: Avebury.
- Mouritzen, Hans (1995) 'The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument: Its Rise and Fall', *Journal of Peace Research* 32(1): 9-21.
- Mouritzen, Hans (2006) 'A Hundred Years of Danish Action Space'. I Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2006*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 114-151.
- Mouritzen, Hans og Mikkel Runge Olesen (2010) 'The Interplay of Geopolitics and Historical Lessons in Foreign Policy: Denmark Facing German Post-War Rearmament', *Cooperation and Conflict* 45(4): 406-27.
- Nyeng, Ole (2012) 'Hækkerup-doktrinen', *Weekendavisen*, 13. januar 2012.
- Olesen, Mikkel Runge (2013) *In the eye of the decision-maker: A Theoretical framework for state reactions to their external environments probed through examinations of key Danish foreign policy decisions since 1864*, København: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.
- Olesen, Mikkel Runge (2012) 'Two Danish Activist Foreign Policies? Changing Perceptions of Threat and »Activism« in Danish Foreign Policy, 1988-2011', *DIIS Rapport*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Petersen, Nikolaj (2004) *Europæisk og Globalt Engagement. Dansk Udenrigspolitik Historie*, København: Danmarks Nationalleksikon.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005) 'What's the Use of It? Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Forces', *Cooperation & Conflict* 40(1): 67-89
- Ringsmose, Jens (2009) 'Paying for Protection: Denmark's Military Expenditure during the Cold War', *Cooperation and Conflict* 44(1): 73-97.
- Schouenborg, Laust (2013a) *The Scandinavian International Society: Primary institutions and binding forces, 1815-2010*. London: Routledge.
- Schouenborg, Laust (2013b) 'Nordisk diplomati: I det skandinaviske internationale samfunds tjeneste?', *Samfundsøkonomen* 2/2013.
- Søvndal, Villy, Nick Hækkerup og Christian Friis Bach (2012) 'En ny sikkerhedspolitik', *Jyllandsposten*, 20. januar 2012.
- Udenrigsministeriet (1990) *Udenrigstjenesten mod år 2000*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1993) *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*, København: Udenrigsministeriet.
- Villaume, Poul (1995) *Allieret med Forbehold – Danmark, Nato og Den Kolde Krig*, København: Forlaget Eirene.
- Wivel, Anders (2009) 'En småstat som stormagt? Globaliseringen af dansk sikkerhedspolitik. In Marcussen, M. and K. Ronit (red) *Globaliseringens udfordringer. Politiske og administrative processer under pres*, København: Hans Reitzel: 122-143.
- Wivel, Anders (2013a) 'From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark's great power politics', *Swiss Political Science Review* 19(3) (under udgivelse).
- Wivel, Anders (2013b) 'Danmarks militære aktivisme'. I Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig*. København: DJØF Forlag: 27-51.
- Østergaard, Uffe (2000). *Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism*. I Hans Branner og Morten Kelstrup (red.) *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense University Press.

Nordisk diplomati: I det skandinaviske internationale samfunds tjeneste?

Artiklen undersøger i hvor høj grad et fælles værdisæt koblet til den skandinaviske velfærdsstat fortsat udgør grundlaget for nordisk diplomati. Med udgangspunkt i teorien om det internationale samfund diskuterer artiklen den fortsatte opbakning til velfærdsstaten og analyserer nordisk diplomatisk praksis. På den baggrund påvises et fortsat samarbejde samt en høj grad af enighed på områder som klima og miljø, udviklingsbistand, menneskerettigheder, international lov, FN, fredsopbygning, handel og kønsspørgsmål. Den danske tilgang til militær magt-anvendelse udgør dog en udfordring af det skandinaviske internationale samfund.



LAUST SCHOUENBORG
Adjunkt, Roskilde Universitet,
e-mail: lausts@ruc.dk

Indledning

Arbejder nordiske diplomater for et skandinavisk internationalt samfund? Svaret er et forbeholdent »ja«, som jeg vil forsøge at demonstrere i denne artikel. For at forstå spørgsmålet er det imidlertid nødvendigt først at beskrive den tese, som jeg fremsatte i min fornyligt udgivne bog *The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Binding Forces, 1815-2010* (2013). Tesen var denne: Skandinavien/Norden kan opfattes som et regionalt internationalt samfund, kendetegnet ved en særlig fortolkning af forskellige internationale sociale institutioner, så som magtbalancen, diplomati, international lov, stormagterne og krig. Begrebsmæssigt var dette forankret i den såkaldte »engelske skole« tilgang til international politik, som primært har et sociologisk og historisk udgangspunkt. Dette adskiller den på centrale punkter fra den gængse magtpolitiske tilgang, der går under navnet realisme. I bogens analyse beskæftigede jeg mig primært med perioden op til 1989. Af forskellige grunde antog jeg, mere end jeg demonstrerede, at mine konklusioner også gjaldt for perioden efter den Kolde Krig. Det er jeg med en vis ret blevet kritiseret for (se Wivel, under udgivelse, 2013), og hovedformålet med nærværende artikel er derfor at gennemføre en sådan analyse af perioden 1989-2013 med særlig vægt på nordisk diplomati. De to centrale spørgsmål er: 1) Giver det stadig mening at tale om Skandinavien/Norden som et regionalt internationalt samfund? Og 2) Hvordan kommer det praktisk til udtryk i skandinavisk/nordisk diplomati? Svaret er, som jeg allerede har antydnet, at det skandinaviske internationale samfund stadig eksisterer, og at skandinaviske diplomater fortsat agerer i overensstemmelse

med det. Der er dog visse forbehold til denne konklusion, særligt når vi taler brugen af magt i international politik.

Min argumentation vil blive udfoldet i tre afsnit. Først vil jeg redegøre for min forståelse af det skandinaviske internationale samfund. Det vil involvere en kort beskrivelse af hovedbegreberne i den engelske skole, og hvordan min tilgang bygger videre på denne tradition. I andet afsnit vil jeg se på, hvorvidt de elementer, som jeg forbinder med det skandinaviske internationale samfund før 1989, kan genfindes i dag. Centrale temaer vil være den fortsat brede opbakning bag den skandinaviske velfærdsstat samt divergerende holdninger til brugen af magt. I det tredje og sidste afsnit vil jeg vende fokus imod nordiske (danske) diplomaters konkrete oplevelse af deres arbejde. Er der stadig noget, der binder dem sammen med deres skandinaviske kolleger? Denne del af artiklen er primært baseret på en spørgeskemaundersøgelse, foretaget blandt et bredt udsnit af danske diplomater i udlandet.

Den engelske skole og det skandinaviske internationale samfund

Den engelske skole er betegnelsen for en gruppe af forskere, der først samledes i England i 1950'erne, og som alle deler en interesse i udforskningen af det »internationale samfund« (international society). Det er vigtigt at fremhæve det engelske begreb, da det, vi på dansk forstår ved det internationale samfund, typisk indfanges på engelsk af det mere løse »international community«, som refererer til en eller anden form for globalt fælleskab. Det internationale samfund (international society) har en mere specifik mening i den engelske skole, og

den autoritative definition blev formuleret af Hedley Bull i bogen *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (1977: 13):

»A society of states (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions.«

I denne bog argumenterede Bull for, at det internationale samfund var kendetegnet ved fem sådanne sociale institutioner – 1) magtbalancen; 2) international lov; 3) diplomati; 4) krig; og 5) stormagterne – som på hver sin måde bidrog til at opretholde international orden, forstået som overholdelsen af aftaler, minimering af brugen af vold og respekt for landenes ret til at eksistere. Argumentet var ikke, at orden *altid* var fremherskende, men at det internationale samfund generelt stræbte efter disse mål, og at de fem sociale institutioner opstod som en konsekvens af dette.

I sin fremragende bog fra (2004) fremhævede Barry Buzan, at engelsk skole-forskere traditionelt set har opereret med et globalt perspektiv: De har talt om *det* internationale samfund (ental). Det, mente han, var ærgerligt, fordi det er åbenlyst, at der er global social variation i det internationale samfund, og at det derfor giver mening at udforske eksistensen af *regionale* internationale samfund. I hvilket omfang er det muligt at identificere Skandinavien som et eksempel på dette?

Min undersøgelse i *The Scandinavian International Society* lagde sig op ad Bull (1977) og de engelske skole forskere, der har haft sociale institutioner som deres hovedfokus (se også Holsti 2004). Her bør det fremhæves, at den engelske skole bruger begrebet institutioner i den historiske eller sociologiske forstand, hvor det refererer til enheder af sociale praksisser (krig, international lov, etc.), *ikke* fysiske internationale institutioner/organisationer (NATO, FN, etc.) (Wight 2002: 140-1). Min strategi var at vise, at Skandinavien udmærkede sig ved at have nogle unikke institutioner og/eller unikke *fortolkninger* af globale institutioner i det bredere internationale samfund (se også Buzan og Gonzalez-Pelaez 2009).

Undersøgelsen dækkede en relativt lang tidsperiode: 1815-2010. Forudsætningen for at starte i 1815 var, at det var efter Wienerkongressen, at forskere og folk i samtiden begyndte at opfatte Skandinavien som et særskilt system, i en eller anden forstand afkoblet fra resten af Europa. Da jeg vendte blikket mod de sociale institutioner, viste det sig imidlertid, at det ikke var tilfældet. Jeg har ikke plads til her at udfolde hele argumentationen, men min konklusion var, at der først i 1920'erne og 1930'erne sker noget, som retfærdiggør brugen af begrebet et skandinavisk internationalt samfund. Før det var forskellene i de sociale institutioner mellem Skandinavien, Europa og det bredere internationale samfund for ubetydelige.

Hvad sker der i 1920'erne og 1930'erne? Kort fortalt er det fremvæksten af den universalistiske velfærdsstat, hvor velfærdsrettigheder bliver ophøjet til borgerrettigheder og dermed indtager en central rolle i selve definitionen af, hvad det vil sige at være en nordisk/skandinavisk stat. Velfærdsstaten bliver en form for national ideologi. Dette er unikt i et komparativt perspektiv. Der opstår andre velfærdsstater rundt om i verden i denne periode og senere, men ingen af dem bekender sig på samme måde til velfærdsrettigheder som borgerrettigheder, og generelt bruger de nordiske lande en relativt større del af deres samfundskage på velfærd. I min optik kan velfærdsstatsideologien, eller velfærdsstaten som et princip for statslegitimitet, opfattes som en social institution i engelsk skole forstand. Den udgør en enhed af sociale praksisser, anerkendt af en gruppe af stater, helt på linje med krig eller diplomati. Jeg skal skynde mig at nævne, at det ikke er alle inden for den engelske skole, der deler denne opfattelse af legitimitet som social institution, men jeg står bestemt heller ikke alene med synspunktet.

Velfærdsstaten som social institution var mit hovedargument for at klassificere Skandinavien som et regionalt internationalt samfund, men der var også supplerende grunde, i høj grad forbundet med velfærdsstatsargumentet. Jeg viste nemlig i bogen, at der var mange afledte konsekvenser af det at være en velfærdsstat i de nordiske landes udenrigspolitik – og nu taler jeg om hele perioden fra 1920'erne til afslutningen af den Kolde Krig i 1989. Den solidaritet, som er et hovedtræk i velfærdsstatsideologien, kom til udtryk i en ekstraordinær opbakning til FN og internationalisme i form af generøse bidrag til fredsbevarende styrker og udviklingsbistand. Den styrkede også fællesskabsfølelsen inden for Norden, hvilket resulterede i oprettelsen af Nordisk Råd (og senere Nordisk Ministerråd) og den skelsættende konvention om social tryghed fra 1955, hvor borgere i Norden blev tilkendt velfærds(borger)rettigheder, uanset hvor i regionen de valgte at bosætte sig. Endelig bidrog den også til såkaldt »blokdipomati«, hvor de nordiske lande koordinerede deres politik og talte med én stemme i diverse internationale organisationer. På denne måde bliver det muligt at operere med en række afledte institutionelle konsekvenser af det at være en velfærdsstat: Opfattelsen af diplomati, krig/konfliktløsning, international organisation og udviklingshjælp ændres. Jeg anerkender og beskriver i bogen, hvordan flere af disse udviklinger har rødder i tiden før velfærdsstatens fremvækst, men jeg mener at stå på nogenlunde sikker grund i min påstand om, at velfærdsstaten på afgørende vis påvirkede deres konkrete form i denne periode (se også Lawler 1997, Bergman 2007 og Kuisma 2007).

Og så er vi nået frem til 1989, hvor jeg i bogen valgte at holde institutionerne i det skandinaviske internationale samfund konstante, med det formål diskutere i hvilket omfang dette samfund »ekspanderede« til de baltiske stater (Estland, Letland og Litauen) i 1990'erne og 2000'erne. Jeg havde et par gode argumenter for, hvorfor det var forsvarligt (Schouenborg 2013: 147-8), men mestendels var det en antagelse. Formålet med resten af artiklen vil være at underbygge denne antagelse.

Det skandinaviske internationale samfund 1989-2013

Hvad er argumenterne for *diskontinuitet* mellem perioden før og efter den Kolde Krig? Først skal det siges, at disse argumenter ikke kun relaterer sig til velfærdsstaten, men også til, hvad jeg ovenfor kaldte de afledte institutionelle konsekvenser for diplomati, krig etc.

Lidt forsimplet kan man tale om en række ydre og indre ændringer, som dog sjældent kan adskilles i praksis. Hvis vi tager de ydre ændringer først, så var den væsentligste det fundamentale skift i Skandinaviens geopolitiske situation. Fra at være frontlinjestater i den Kolde Krig lå de nu trygt og sikkert i et Europa, hvor den Europæiske Union og NATO gradvist ekspanderede østover op gennem 1990'erne og 2000'erne. Hvis man som nogen (eksempelvis Kaspersen 2006) ser velfærdsstaten som en udenrigspolitisk strategi, der havde som sit mål at udstikke en middelevskurs under den Kolde Krig, og dermed holde Skandinavien fri af det store ideologiske opgør mellem kapitalisme og kommunisme, så kan man med rette hævde, at velfærdsstaten i en vis forstand blev geopolitisk irrelevant. På samme måde kan man argumentere for, at incitamentet til at bakke op om FN og en regelbaseret international orden mindskedes, når truslen om at blive udsat for en nabostormagts (Sovjetunionen) enerådige luner ikke længere var til stede. En anden ydre ændring var den skærpede internationale økonomiske konkurrence, som ofte bliver forbundet med fænomenet globalisering. Skandinavien var selvfølgelig også stærkt engageret i international handel og eksport før den Kolde Krigs afslutning, men argumentet er, at den medfølgende konkurrence om produktivitetsforøgelser, omkostningsjusteringer, forskning og udvikling etc., skærpedes med globaliseringen og krævede, at de skandinaviske samfund og velfærdsstater blev mere »lean«. Velfærdsstaten var for dyr og tung i drift – effektiviseringer og reformer var påkrævet. Til slut kan man fremhæve tyngden i det europæiske samarbejde efter Maastricht-Traktaten, som med Finland og Sveriges medlemskab i 1995 trak fokus væk fra nordisk samarbejde og mod Bruxelles.

I forhold til indre ændringer kan man pege på de økonomiske kriser i Finland og Sverige i starthalvfemserne, som på hver sin måde fremhævede konkurrenceproblematikken. Den betydelige indvandring, som de skandinaviske lande havde oplevet før og efter 1989, begyndte også i stigende grad at blive problematiseret og kædet sammen med spørgsmålet om social sammenhængskraft og velfærdsstatens fortsatte evne til at yde passiv forsørgelse til en stadigt større gruppe mennesker, særligt i Danmark og Norge. Endelig var der den danske aktive internationalisme, som med Fogh-regeringens tiltræden i 2001 forvandlede til aktiv krigsførelse i Afghanistan og Irak. Her kunne man argumentere for et fundamentalt brud med den skandinaviske tradition for at agere fredsmæglere i international politik, typisk igennem FN.

Jeg anerkender alle disse ydre og indre ændringer i et vist omfang, men det centrale spørgsmål for mig er, om de faktisk har rokket ved dét, der definerer det skandinaviske internationale samfund, og i så fald hvor meget. Lad mig starte med den

universalistiske velfærdstat. Er det stadig sådan, at velfærdsmæssige rettigheder opfattes som borgerrettigheder, og at ideen om velfærdsstaten er ophøjet til en samlende, hegemonisk national ideologi?

Det indflydelsesrige engelske tidsskrift *The Economist* udkom fornyligt med titlen »The next supermodel: Why the world should look at the Nordic countries« (2013). Budskabet var klart: På en hel vifte af områder – fra konkurrenceevne, sunde offentlige finanser og innovation til korrupsion, menneskelig udvikling og livskvalitet – performede de nordiske lande (Island var ikke en del af analysen) i toppen af verden (*The Economist* 2013: 15). Det var der som sådan ikke noget nyt i. Siden 1930'erne har der været en tradition for, både inden for og uden for Norden, at fremhæve Skandinavien og den såkaldte »nordiske model« som et specielt attraktivt samfundsprojekt (se Schouenborg 2013: 106-7 for en diskussion af dette fænomen). Det interessante bestod i, at *The Economist* normalt er en stærk fortaler for den angelsaksiske liberale model, med fri kapitalisme og en lille stat. Således fremhævede *The Economist* også flere gange, at man stadig ikke brød sig om den relativt store stat i Skandinavien og det høje skattniveau, men at det samtidig ikke var muligt at ignorere Nordens sociale og økonomiske præstationer. Faktisk konkluderes analysen i tidsskriftet med det kendte citat af tidligere svenske statsminister Göran Persson om den svenske økonomi som en humlebi: »With its overly heavy body and little wings, supposedly it should not be able to fly – but it does« (*The Economist* 2013: 16). En sådan tidsskriftsanalyse er selvfølgelig ikke bevis for, at velfærdsstatens ideologi stadig er fremherskende, men det giver en indikation af, at det stadig er tilfældet. Hvad er der ellers af dokumentation for denne tese?

Hvis vi vender blikket mod Nordisk Socialstatistisk Komité (NOSOSKO), så skriver den i sin seneste rapport »Social tryk i de nordiske lande 2010/11« (2012), at

»De nordiske velfærdssystemer er baseret på en høj grad af universalisme forstået på den måde, at alle borgere har ret til basal social tryk og service uafhængigt af deres position på arbejdsmarkedet. Universalismen har bidraget til en bred folkelig støtte til velfærdspolitikken« (NOSOSKO 2012: 222).

De tilføjer dog dette forbehold:

»Selvom de grundlæggende principper for de nordiske velfærdstater stadigvæk er gældende er der i nogle lande stigende tendens hen imod anvendelse af brugerbetaling, i stedet for at finansiere alle velfærdsydelser gennem skatter. Fondsdannelser til finansiering af pensioner får ligeledes en større og større betydning« (NOSOSKO 2012: 223).

Ser man konkret på statistikkerne, udmærker de skandinaviske lande sig ikke længere ved at være mere generøse. I en anden rapport sammenligner NOSOSKO udgiftsniveauerne til

sociale ydelser i Norden med resten af Europa baseret på »the purchasing power standard (PPS)«. Her finder de, at

»the Nordic countries as a whole do not differ much from large countries and small countries in Central Europe. The levels are somewhat lower in the South, and lowest is the expenditure in the East. There are, however, considerable differences from one Nordic country to another. Norway has the highest total social expenditure in Europe. Sweden also has a relatively high expenditure at about the same level as the Netherlands. In Denmark, the level is more like that of Belgium, Austria and France. Finland may best be compared with Germany and Great Britain, while Iceland has the lowest expenditure of the Nordic countries« (NO-SOSKO 2009: 30).

Dette bekræftes af Kangas & Kvists (2013: 150-1) analyse, hvor de har set på udviklingen i »generøsitet« og »universalisme« i 18 OECD-lande med fire nedslagspunkter: 1950, 1970, 1990 og 2010. Her fremgår det også, at de nordiske lande komparativt set har nærmet sig andre velfærdsstater i generøsitet, men at de stadig bevarer en førerposition, når det kommer til universalisme. Substantielt synes den nordiske universalistiske velfærdsstat bevaret, men gælder det også velfærdsborgerrettigheder som hegemonisk ideologi?

Svaret her er igen et ja, dog med visse forbehold. Mikael Nygård (2006) har analyseret partiprogrammerne for de 5-6 dominerende partier i de nordiske lande (med undtagelse af Island) i perioden 1971-2003 og forsøgt at kode dem i forhold til opbakning omkring tre temaer: 1) welfare state expansion; 2) market orientation; og 3) welfare state limitation. Man kan helt sikkert diskutere, om disse faktisk reflekterer opbakningen til velfærdsstatsideologien i partierne (og i den bredere befolkning), men som udgangspunkt vil jeg mene, at de fungerer som gode proxy-indikatorer, der i hvert fald kan give os en indikation af folkestemningen. Der er selvfølgelig bevægelser hen over perioden, men Nygård er i stand til at konkludere følgende:

»Only in Sweden do we find a moderate overall decline in partisan emphasis on welfare state expansion. In Denmark, Finland and Norway, on the other hand, welfare expansion has continued to be a central theme in election programmes and has actually gained more textual emphasis during the end of the 1990s. Furthermore, the findings indicate rather reserved positions on welfare retrenchment among parties in general« (Nygård 2006: 366).

Han fremhæver dog også, at nogle af partierne, specielt i Sverige, er blevet mere markedsorienterede (Nygård 2006: 374).

Mads Meier Jæger (2012) supplerer disse konklusioner med sin analyse af meningsmålinger fra »The International Social Survey Programme«. Her har han set på 12 OECD-lande inklusiv de fire store nordiske lande (Island er igen ikke med). Han bruger en ret kompleks metode, men kort fortalt aggre-

geres svar på enkeltspørgsmål, for eksempel om, hvorvidt det er statens rolle at tage sig af syge mennesker, til tre ideologiske hovedpositioner: 1) supporters of an unconditional welfare state model; 2) supporters of a conditional welfare state; og 3) welfare state sceptics. Resultatet af analysen er, at de nordiske lande stadig – i 2006 – scorer højt på opbakningen til en »unconditional welfare state«. Danmark og Sverige er placeret lavest med godt 60 procent. Omkring 40 procent bakker op om en »conditional welfare state«, og der er kun 2-3 procent skeptikere. Det er dog interessant at bemærke, at opbakningen i Sydeuropa til en »unconditional welfare state«, særligt i Portugal og Spanien, er højere end i de nordiske lande samlet set, og at Sverige har oplevet et markant fald fra 1996 til 2006: Fra 73 til 58 procent (Jæger 2012: 57-9).

På baggrund af alle disse kilder mener jeg at kunne konkludere, at den universalistiske velfærdsstat er substantielt til stede i de nordiske lande, og at den samtidig stadig nyder bred folkelig opbakning. Den er blevet mindre generøs relativt set, men udmærker sig fortsat ved en høj grad af universalisme. I nogle lande, særligt Sverige, virker det til, at der er sket et skred i holdningerne til velfærdsstaten. Det skal dog samtidig fremhæves, at regeringspartiet Nye moderaterne vandt det skelsættende valg i 2006 på en stærk pro-velfærd-retorik, og at det endda gik så vidt som til at kalde sig Sveriges nye arbejderparti (Kuisma & Ryner 2012: 336). På samme måde forsøgte den danske liberale statsminister i 2011 at lancere Venstre som »det moderne arbejderparti« (*Politiken* 2011). Det forekommer tydeligt, at velfærds- og arbejderidealet stadig repræsenterer konkret politisk kapital i den nordiske politiske kultur, om end det måske er ved at blive udvandet.

Jeg vil også overordnet set argumentere for stabilitet i de andre sociale institutioner i Norden. Hermed mener jeg, at den nordiske tilgang til for eksempel diplomati, krig og udviklingsbistand fortsat reflekterer de ideologiske kerneværdier i den universalistiske velfærdsstat, sådan som det også var tilfældet før afslutningen af den Kolde Krig. Der er helt sikkert nogle ting, som har ændret sig, men »essensen« i institutionerne er bevaret.

I forhold til diplomati og fælles nordisk optræden i internationale organisationer som FN, så er Norden i stigende grad blevet »overskygget« af EU, hvis man tager Katie Laatikainens (2003) analyse til troende. Det er den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (CFSP), der er i højsædet, og de nordiske lande koordinerer ikke længere i samme omfang deres politik i FN, som de gjorde før 1989 (her var koordination en specifik traktatforpligtelse under Helsinki-aftalen). Laatikainen (2003: 428-9, 435) fremhæver dog, at selvom de nordiske lande ikke længere koordinerer så tæt, og ikke på samme måde anerkendes som en særlig gruppe af andre lande i FN, så stemmer de stadig meget ens i generalforsamlingen og forsvare i vid udstrækning de samme politikker som tidligere. Prioriteterne for det danske medlemskab af FN's Sikkerhedsråd i 2005-2006 var også meget traditionelle (Afrika, styrkelse af international

lov, konfliktløsning), med den mulige undtagelse af »kampen mod terrorisme« (Løj 2007: 31).

Det sidste element, kampen mod terrorisme, kan meget vel fungere som overskriften for den væsentligste udvikling, som adskiller det skandinaviske internationale samfund i dag fra tiden før 1989. Robert DeLong (2009) går så langt som til at hævde, at den danske deltagelse i Irak-krigen, der delvist var motiveret som et element i den større kamp mod terrorisme, udfordrede »the Scandinavian model of international relations«. I hans optik var dette langt fra et eksempel på fredelig konfliktløsning gennem FN.

Jeg vil mene, at DeLong har ret langt hen ad vejen. Danmark er blevet meget mere militaristisk, om end der i et vist omfang er tale om en etisk form for militarisme. I deres glimrende artikel om »the Danish Way of War« beskriver Peter Viggo Jakobsen og Karsten Jakob Møller (2012), hvordan den danske militære intervention i Libyen blev præsenteret som »good news« af den tidligere udenrigsminister Lene Espersen, og hvordan den danske befolkning, sammenlignet med andre lande, er blandt de stærkeste støtter af NATO missionen i Afghanistan og den hypotetiske brug af magt mod styret i Iran for at stoppe dets mulige atomprogram. Libyen missionen var som bekendt FN-sanktioneret, og det samme var den seneste deltagelse i konflikten i Mali. Men som Jakobsen og Møller (2012: 115) fremhæver, så virkede det til, at de dominerende danske partier, inklusive SF, var villige til at bruge magt i Libyen selv uden et FN-mandat, ligesom i Irak og Kosovo. Ydermere peger de på, at målet for Danmark i disse konflikter ikke så meget er at vinde, men at støtte den gode sag – og opnå goodwill hos sine allierede, sikkerhed og indflydelse. Det er en etisk militarisme, som viderefører dele af den skandinaviske tradition (den gode sag i form af menneskerettigheder, »Responsibility to Protect«, international orden), samtidig med at den på afgørende vis distancerer sig fra den (fredelig konfliktløsning). Hvis man bruger Holsti's (2004: 15-6) kategorier for ændringer i sociale institutioner, kan man opfatte dette som en »transformation« i den skandinaviske opfattelse af krig, hvad angår Danmark.

Endelig er der også en høj grad af kontinuitet i nordisk udviklingspolitik, som på mange måder er selve kerneeksemplet på projektionen af solidariske velfærdsideal internationalt. Silbervik og Nygaard (2006: 51) konkluderer, at de nordiske lande stadig er »exceptional actors in aid«, selvom der er forskelle mellem dem, og at andre lande nærmer sig deres politikker. De er stadig exceptionelt generøse, har et fokus på Afrika og de mindst udviklede lande, og de følger generelt de mest »progressive« politikker i det internationale donor miljø (se også Odén 2011). Måske er kimen lagt til fremtidige fundamentale ændringer, men lige nu eksisterer den nordiske »udviklingsmodel« fortsat som social institution.

Jeg vil derfor konkludere, at det giver mening at tale om et skandinavisk internationalt samfund, også efter 1989. Den universalistiske velfærdsstat er substantielt til stede og adskiller stadig Skandinavien fra andre eksempler på velfærdssamfund. Samtidig er de andre sociale institutioner, som kendetegnede dette regionale internationale samfund under den Kolde Krig, bevaret i deres grundform. Den eneste egentlige undtagelse her er den danske tilgang til krig, hvor det måske giver mening at tale om en transformation.

I det skandinaviske internationale samfunds tjeneste?

Afspejler disse konklusioner sig i nordiske diplomaters konkrete oplevelse af deres arbejde? For at svare på dette spørgsmål foretog jeg en spørgeskemaundersøgelse blandt et bredt udsnit af danske diplomater i udlandet. Det resulterede i 11 besvarelser, dækkende både »gamle« europæiske magter som Italien, Frankrig og Tyskland, og »nye« magter som Kina og Sydafrika – samt FN og NATO.

Jeg spurgte dem blandt andet om, hvorvidt de regelmæssigt mødtes med andre nordiske kollegaer for at koordinere/diskutere deres politikker (policies), og om de mente, at andre diplomater opfattede dem som en »blok« eller separat gruppering. Her svarede de generelt bekræftende, selvom der var ret stor forskel i konkrete beskrivelser. Hvis vi tager blokspørgsmålet først, så var der meget stærke indikationer, som når en diplomat fra ambassaden i Rom tilkendegav, at »The Nordic Troika«¹ (Finland synes udelukket i denne sammenhæng) er et kendt begreb blandt andre diplomater og italienske embedsmænd. I andre tilfælde var der mere afdæmpede svar, hvor respondenterne sagde, at der måske nærmere var tale om et anerkendt meningsfælleskab (like-mindedness). En diplomat fra ambassaden i Sydafrika mente også, at opfattelsen af, at disse lande var en del af EU-grupperingen (selvfølgelig uden Norge), var meget mere signifikant end den nordiske dimension. Endelig var der et par eksempler på respondenter, som svarede afkræftende på blok-spørgsmålet – én fra ambassaden i Kina og én fra ambassaden i Berlin.

Med hensyn til møder og koordination/diskussion af politik svarede alle positivt, men her var der igen store forskelle. I nogle tilfælde mødtes man dagligt eller ugentligt, i andre kunne der gå flere måneder. Det virker også til, at mange af disse havde karakter af ad hoc-møder med det primære formål at udveksle information. Samtidig fremhævede nogle, at man selvfølgelig også regelmæssigt mødtes med diplomater fra andre lande.

Et andet område, jeg spurgte ind til, var, om der var brede politikområder, hvor de var enige/uenige med deres nordiske kollegaer. På enig-siden nævnte respondenterne områder som klima og miljø, udviklingsbistand, menneskerettigheder, international lov, FN, fredsopbygning, handel og kønsspørgsmål.

NOTE 1 Af forskellige årsager blev spørgsmålene stillet/besvaret på engelsk.

På uenig-siden var de mindre informative. De fleste nævnte medlemskab af NATO og EU som noget, der skilte landene. En anden svarede følgende: »Use of force is probably the most obvious area where we rarely share the same approach, but there are others as well«. Fire undlod helt at svare eller sagde, at de ikke havde nogen eksempler. Det kan selvfølgelig være, at man som diplomat ikke ønsker at udstille uenigheder, men det virker til, at der er et vist oplevet meningsfællesskab, når disse svar sammenholdes med blok-spørgsmålet ovenfor.

Velfærdsstaten blev ikke nævnt af nogen. Der var ikke noget spørgsmål, som direkte var møntet på den, men jeg spurgte dem om, hvilke grundlæggende udenrigspolitiske værdier der enten samlede eller adskilte nordiske diplomater. Her kom ingen ind på velfærdsstaten. Faktisk virkede det til, at dette spørgsmål blev opfattet som en variation på det om enighed/uenighed om brede politikområder. Det er derfor ikke muligt at sige noget om den konkrete oplevelse af denne institution, selvom der selvfølgelig er et vist sammenfald mellem de delte politikområder og velfærdsstatens kerneværdier.

Konklusion

Der er meget, som taler for en kontinuitetstese: Det giver fortsat giver mening at identificere Norden/Skandinavien som et regionalt internationalt samfund. Den universalistiske velfærdsstat er substantielt til stede i Norden i dag og udgør endnu idealet for statslegitimitet. På samme måde er der klar kontinuitet i andre sociale institutioner, om end den nordiske tilgang til krig er under udfordring, grundet danske praksisser. Min begrænsede undersøgelse af danske diplomaters konkrete oplevelser synes at bekræfte dette billede.

En konklusion om kontinuitet betyder selvfølgelig ikke at denne udvikling nødvendigvis vil fortsætte. Det er muligt at forestille sig disintegration inden for Norden på den ene side, og øget fusion med europæiske sociale institutioner på den anden side. Det må løbende afgøres af empiriske studier som den netop forelagte. Her er det også værd at trække på sammenligninger med internationale samfund i andre regioner, så som Mellempøsten (Buzan & Gonzalez-Pelaez 2009) og Sydøstasien (Quayle 2013).

LITTERATUR

- Bergman, Annika (2007) 'Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations. The Case of Sweden's Social Democratically Inspired Internationalism', *Cooperation and Conflict*, Vol.42, No.1, pp.73-99.
- Bull, Hedley (1977) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan.
- Buzan, Barry (2004) *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry & Ana Gonzalez-Pelaez (red.) (2009) *International Society and the Middle East: English School Theory at the Regional Level*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- DeLong, Robert (2009) 'Danish Military Involvement in the Invasion of Iraq in Light of the Scandinavian International Relations Model', *Scandinavian Studies*, Vol.81, No.3, pp.367-380.
- Holsti, K.J. (2004) *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jakobsen, Peter Viggo & Karsten Jakob Møller (2012) 'Good News: Libya and the Danish Way of War', i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2012*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Jæger, Mads Meier (2012) 'Do we all (dis)like the same welfare state? Configurations of public support for the welfare state in comparative perspective', i Jon Kvist et al. (red.) *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21st Century*, Bristol: The Policy Press.
- Kangas, Olli & Jon Kvist (2013) 'Nordic welfare states', I Bent Greve (red.) *The Routledge Handbook of the Welfare State*, London and New York: Routledge.
- Kaspersen, Lars Bo (2006) 'The Formation and Development of the Welfare State: Decisions in the State of Exception', i John L. Campbell, John A. Hall og Ove K. Pedersen (red.) *National Identity and Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Kuisma, Mikko (2007) 'Social Democratic Internationalism and the Welfare State After the »Golden Age«', *Cooperation and Conflict*, Vol.42, No.1, pp.9-26.
- Kuisma, Mikko & Magnus Ryner (2012) 'Third Way decomposition and the rightward shift in Finnish and Swedish politics', *Contemporary Politics*, Vol.18, No.3, pp.325-342.
- Laatikainen, Katie Verlin (2003) 'Norden's Eclipse: The Impact of the EUs Common Foreign and Security Policy on Nordic Cooperation in the United Nations', *Cooperation and Conflict* 38(4): 409-441.
- Lawler, Peter (1997) 'Scandinavian Exceptionalism and European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol.35, No.4, pp.565-94.
- Løj, E.M. (2007) 'Denmark's Membership of the UN Security Council: What Came out of it?', i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2007*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Nordisk Socialstatistisk Komité (NOSOSKO) (2009) 'Challenges to the Nordic Welfare State: Comparable Indicators', København: NOSOSKO.
- Nordisk Socialstatistisk Komité (NOSOSKO) (2012) 'Social tryghed i de nordiske lande 2010/11', København: NOSOSKO.
- Nygård, Mikael (2006) 'Welfare-Ideological Change in Scandinavia: A Comparative Analysis of Partisan Welfare State Positions in Four Nordic Countries, 1970-2003', *Scandinavian Political Studies*, Vol.29, No.4, pp.356-385.
- Odén, Bertil (2011) *The Africa Policies of Nordic Countries and the Erosion of the Nordic Aid Model: A Comparative Study*, Discussion Paper 55, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Politiken (2011) 'Løkke: Venstre er det moderne arbejderparti', 11. september, <http://politiken.dk/politik/ECE1388591/loekke-venstre-er-det-moderne-arbejderparti/> (sidst besøgt 18. februar 2013).
- Quayle, Linda (2013) *Southeast Asia and the English School of International Relations: A Region-Theory Dialogue*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schouenborg, Laust (2013) *The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Binding Forces, 1815-2010*, London and New York: Routledge.
- Silbervik, Hilde with Knut Nygaard (2006) *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*, CMI Report 8, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- The Economist (2013) 'The Next supermodel: Why the world should look at the Nordic countries', February 2nd-8th.
- Wight, Martin (Gabriele Wight and Brian Porter (eds) (2002) *International Theory: The Three Traditions*, London and New York: Continuum.
- Wivel, Anders (under udgivelse, 2013) 'Book Forum on »The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Binding Forces, 1815-2010«', *International Politics Reviews*.

Smart stat på afveje?

Dansk EU-diplomati mellem indenrigs-politik og europæiske stormagter

En væsentlig del af den diplomatiske praksis udspiller sig i Europa. Forskere har i de senere år påpeget fordelene for især små stater af at følge en såkaldt smart stats-strategi i EU-regi. Denne artikel giver et eksempel på sådan en strategi, samtidig med at den pointerer dens begrænsninger og viser, hvordan uformelle spil kan spilles ud af hænderne på en lille stat. Som case bruges smart regulerings-området, der viser, hvordan et regeringsskift i Danmark og den politiske dagsorden hos særligt én stor allieret påvirkede graden af en smart stats-strategis succes.



CAROLINE HOWARD GRØN
Adjunkt, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, cg@ifs.ku.dk



NATALIA ANNA ROGACZEWSKA
Head of European Affairs,
BL – Danmarks Almene Boliger, nro@bl.dk

Indledning: Smart diplomati?

Diplomati forbindes ofte med Udenrigsministeriets arbejde. Men en stigende del af udenrigspolitikken, forstået som relationer til andre lande, er blevet 'udliciteret' til fagministerierne, der sender egne eksperter til arbejdsgrupper under Europa-Kommissionen (Kommissionen) og i regi af Ministerrådet (Rådet) (Egeberg, Schaefer og Trondal, 2003). Det er også fagministeriernes ministre, der repræsenterer Danmark i Rådet, ligesom det er fagministeriernes medarbejdere¹ der bemande den danske repræsentation i Bruxelles (Repræsentationen) (Grøn, under udgivelse). En stor del af Danmarks udenrigspolitik foregår derfor i regi af fagministerierne på politikområder, der kan betegnes som 'low politics'.

I litteraturen om små stater er der en øget opmærksomhed omkring små staters mulighed for at agere »smart«.² Helt konkret skriver litteraturen sig op imod traditionelle bindingstrategier, som små stater har anlagt. En bindingsstrategi består i, at små stater i fx EU forsøger at indgå i et institutionaliseret samarbejde med de store lande for at binde disse med en række regler. Tanken er at skabe en fælles og regelbaseret ramme for samarbejde, der modvirker traditionel magtpolitik, hvor store lande uhindret tryner de mindre. I de senere år er litteraturen imidlertid begyndt at påpege relevansen af at tænke i andre løs-

ningsmodeller end institutioner (Joenniemi, 1998; Arter, 2000; Wivel, 2010; Grøn og Wivel, 2011). Uformelle relationer spiller en stor rolle i et komplekst politisk system som EU, hvorfor smart stats-litteraturen fx påpeger, at det kan det være en fordel for et lille land at flytte det primære fokus fra institutioner og institutionaliserede relationer til uformelle relationer. Kendskab til systemets funktion og villighed til at spille på den uformelle bane er væsentligt, når nationale interesser skal forsvares (Grøn, under udgivelse). Smart stats-strategien forsøger at konceptualisere disse pointer og udvikler en række »gode råd« til små lande (Joenniemi, 1998; Arter, 2000; Wivel, 2010; Grøn og Wivel, 2011; Panke, 2010, Grøn og Rogaczewska, 2012):

Først skal små lande prioritere deres ressourcer. De har sjældent ressourcer til at forfølge alle sager, og derfor skal de strategisk prioritere mellem sager på den EU-politiske dagsorden, som de ønsker at påvirke. Når de sager, der skal prioriteres, vælges ud, kan det også være en fordel at overveje, om nogle sager er 'lettere' at øve indflydelse på end andre. Eksempelvis er det typisk nemmere at få indflydelse på sager, der allerede er på den EU-politiske dagsorden (Grøn og Wivel, 2011, s. 534) end at introducere nye sager. Tilsvarende er arbejdet for de små lande nemmere, hvis de sager, der forfølges, opfattes som værende i fællesskabets interesse. For et lille land er det også særligt re-

NOTE 1 Den enkelte medarbejder er dog på kontrakt hos Udenrigsministeriet.

NOTE 2 Små lande forstås her, jf. Panke (2010), som lande med under et gennemsnitligt antal stemmer i Rådet.

levant at klarlægge, på hvilke områder man allerede besidder kompetence. Det kan styrke troværdighed som benchmark, eller man kan optræde som norm-entreprenør. Det vil kort sagt sige, at man går foran »som det gode eksempel« på områder, der anses som normativt vigtige, fx menneskerettigheder eller miljø (Grøn og Wivel, 2011).

I forhold til de uformelle strukturer, der omgiver de formelle forhandlinger i Rådet, kan der anlægges en lobbystrategi over for Kommissionen og Europa-Parlamentet (Parlamentet) (se Grøn og Wivel, 2011, Grøn, under udgivelse), hvor man forsøger at anvende nogle af de teknikker der traditionelt anvendes af lobbyister for at opnå indflydelse (se fx Greenwood, 2011). Det drejer sig fx om uformelle kontakter med politikere og embedsmænd, udarbejdelse af analyser, der kan forberede lovarbejde, og forsøg på uformelt at identificere mulige kompromiser. Tilsvarende kan de uformelle alliancespil rundt om Rådet også være en arena, hvor små lande kan overveje deres rolle. Litteraturen har i høj grad fokuseret på muligheden for at mægle mellem store lande (Grøn og Wivel, 2011, s. 532 ff.), men muligheden for aktivt at indgå alliancer med andre lande er også relevant.

Men hvad vil det egentlig sige i praksis at være smart? Hvilken diplomatisk praksis er der tale om? Og hvad kan 'gå galt', når staten skifter rolle fra 'stat' til 'lobbyist'?

Artiklen vil forsøge at besvare disse spørgsmål med en analyse af en case på smart stats-adfærd og på den baggrund belyse teoriens anbefalinger i praksis. Analysen giver desuden grobund for en diskussion af, hvad der sker, når smart stats-strategien bevæger sig ud af et lille lands kontrol.

Valg af case og metode

Den valgte case er *smart³ eller bedre regulation* – på dansk mest kendt under begrebet »mindskelse af de administrative byrder« eller smart regulering. I det følgende bruges begreberne »smart regulering« og »bedre regulering« synonymt, men dog kronologisk således, at casens udvikling over tid afspejles.

Danmarks arbejde omkring smart regulering i EU sker i forlængelse af den nationale indsats for enklere regler med henblik på at skabe administrative lettelser. Formålet er at indrette regelsæt på en måde, der gør det lettere at drive virksomhed uden at indskrænke regelsættens formål. På den måde ønsker man at frigive ressourcer, virksomhederne bruger på administration af EU-regulering, så de i stedet kan bruges på at drive virksomhed.

I EU er linjen mere hård; bedre reguleringsdagsordener viser sig over tid ikke kun at handle om at reducere administrative byrder, men også om at *reducere* EU-regulering for at gøre livet lettere for europæiske virksomheder og på den måde bidrage

til vækst og øget konkurrenceevne.⁴ Denne dagsorden er blevet forstærket af krisen.

Danmarks arbejde med smart regulering er valgt som case, fordi 1) det er et godt eksempel på et lille land, der forfølger smart stats-strategien med en vis succes; 2) der er tale om et langt forløb, der giver mulighed for at vurdere konsekvenserne af strategien; 3) den seneste politiske udvikling i EU giver baggrund for at diskutere nogle af de udfordringer, som smart stats-strategien kan efterlade en lille stat med.

Casebeskrivelsen bygger på en række kvalitative kilder som officielle dokumenter og pressemeddelelser, der beskriver det formelle forløb, ikke-offentliggjorte dokumenter, som forfatterne har haft adgang til, og interviews med relevante embedsmænd i København og Bruxelles på Repræsentationen og i Kommissionen. Disse interviews er anonymiseret, og deres udsagn anvendes løbende i analysen. Endvidere har den ene af forfatterne i sin tidligere stilling selv deltaget i arbejdet med smart regulering op til og under det danske EU-formandskab i 2012. Endelig trækkes der på avisernes dækning af de elementer af sagen, der er dækket i offentligheden.

De følgende sektioner beskriver forløbet omkring casen og påpeger, hvordan og i hvilket omfang smart stats-strategiens anbefalinger har været i brug.

Fra bedre til smart regulering

Bedre regulering har været på Kommissionens dagsorden i lang tid. I 2005 offentliggjorde Kommissionen fx meddelelsen *Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union* (KOM 2005,97), og internt i Kommissionen blev fokus på bedre regulering modsvaret af en øget brug af konsekvensvurderinger (impact assessments) i forbindelse med fremlæggelsen af ny lovgivning (Kurpas, Grøn og Kaczynski, 2008, s. 40). I 2007 vedtog Kommissionen en handlingsplan for reduktion af administrative byrder i EU (KOM 2007, 23), og i september 2009 foreslog Præsident Barroso, forud for sit genvalg i 2010, smart regulering som en ny fremgangsmåde for europæisk politikudvikling. Tanken var at sætte det eksisterende arbejde med bedre regulering ind i en kontekst, hvor *smart* regulering nu blev »måden« at lave ny lovgivning på i EU. Området skulle dermed flytte sig fra primært at være en del af Kommissionens interne procedurer om konsekvensvurderinger til at understøtte de ambitioner, som Barroso luftede i sit *Et Resultatorienteret Europa* (KOM 2006, 211) om, at EU er et organ, der i krisetid skaber konkrete løsninger for EU's virksomheder og borgere. Efter Barrosos genvalg i 2010 fremsatte Kommissionen den 8. oktober 2010 sin meddelelse *Smart regulering i den Europæiske Union* (KOM, 2010, 543).

I de kommende afsnit følger en nærmere analyse af, hvordan Danmark agerede i sagen om smart regulering.

NOTE 3 Begrebet smart har i denne forbindelse intet med begrebet smart i "smart state-strategi" at gøre.

NOTE 4 Se <http://www.erhvervsstyrelsen.dk/smartreguleringeu>, besøgt d. 20.2.13

Medlemsstaterne kommer på banen

Efter Barrosos genvalg sendte daværende erhvervs- og økonomiminister Lene Espersen breve til en række af de nyudnævnte kommissærer.⁵ Brevene pegede på danske særinteresser, her iblandt smart regulering, og hvilke argumenter man fra dansk side anså som primære i forhold til problemstillingen.

Derudover udgav Storbritannien, Nederlandene og Danmark i 2010 en pjece om smart regulering (The Danish Government, Government of the Netherlands og MHGovernment, 2010). Fokus var på, hvordan regulering kunne forenkles, og pjecen var garneret med konkrete eksempler fra EU-landene på, hvordan smart regulerings-dagsordenen kunne forfølges.

For Danmark var en direkte kontakt til Kommissionen og samarbejdet med Storbritannien og Nederlandene et godt træk i indenrigspolitisk kontekst og i tråd med smart stats-strategien; den borgerlige regering havde siden tiltrædelsen i 2001 arbejdet for at mindske de administrative byrder for erhvervslivet med et mål om at lette 25 % af de administrative byrder. I den årlige redegørelse til Folketinget fra Økonomi- og Erhvervsministeriet kunne daværende økonomi- og erhvervsminister Brian Mikkelsen i juni 2011 erklære, at målet var nået (Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2011).⁶

Danmark har historisk haft et godt samarbejde med Storbritannien og Nederlandene, hvilket skyldes både kultur og strategi; Nederlandene og Storbritannien er centrale medlemslande i Rådet. Storbritannien pga. sin størrelse og Nederlandene pga. sin centrale placering (geografisk), som gør det til en populær alliancepartner, fordi landet via Benelux-samarbejdet grænser mod syd (Frankrig og på den måde er en indgang mod Spanien og Italien), mod øst i forhold til Tyskland og mod vest i forhold til Storbritannien. Nederlandene er således også ofte godt informeret om andre landes positioner, samtidig med at landet har forholdsvis mange stemmer i Rådet. Danmark har kunnet tilbyde at være indgangen til Norden samtidig med, at det blandt resten af EU-landene har været kendt, at Danmark var langt fremme på smart regulerings-dagsordenen. Der har derfor også været ønske om adgang til den viden, som Danmark var i besiddelse af. Danmark har altså kunnet anvende sin viden og sit rygte som 'benchmark' på området til at gøre sig til en interessant partner, hvilket er et typisk smart stats-træk.

Ud over en fornuftig alliance var et andet smart stats-træk, at Danmark havde spillet ind i en eksisterende dagsorden både gennem direkte kontakter til Kommissionen og med den fælles pjece. Således havde man fra dansk side brugt sin status som forgangsland aktivt, samtidig med at man havde formået at skabe sammenhæng mellem regeringens egne prioriteter og

det konkrete forslag, der oven i købet fremstod som et tiltag i fællesskabets interesse.

Den nationale dagsorden; betydningen af et regeringskift

Men at forfølge en smart stats-strategi viste sig ikke helt ukompliceret.

I 2010 var Danmark allerede i gang med at forberede sit EU-formandskab, som skulle starte den 1. januar 2012. I den forbindelse skal to hensyn fremhæves. Dels, at man fra dansk side ønskede at prioritere smart regulering således, at man under dansk formandskab skabte fremskridt på dagsordenen fordi, at det var i overensstemmelse med nationale interesser (Grøn og Rogaczewska, 2012; Regeringen, 2011, s. 24). Her skal pointeres, at danske interesser ikke kunne varetages under selve formandskabet, hvorfor sagen skulle vinkles i dansk interesse inden Danmark overtog EU-formandskabet (Grøn og Rogaczewska, 2012, Tallberg, 2003). Dels fik Danmark en ny regering i 2011, som kun delvist videreførte den borgerlige regerings indsats omkring smart regulering. Fx blev der i højere grad lagt vægt på ikke at deregulere, dvs. fjerne regler. Fokus var i stedet på, at eksisterende eller ny lovgivning ikke skabte unødvendige administrative byrder for virksomhederne (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2011, s. 50).

Således fik regeringen forud for rådsmøde den 5. december 2011, og umiddelbart inden det danske EU-formandskab, følgende mandat i Folketinget: »Regeringen støtter generelt, at smart regulering sker ud fra en balanceret tilgang og handler om at øge kvaliteten i reguleringen. [...] Regeringen lægger vægt på, at administrative byrder kun vil blive reduceret i de tilfælde, hvor det ikke medfører forringelser af de grundlæggende beskyttelsesniveauer i lovgivningen.« (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2011, s. 50).

Under normale forhold er den danske EU-beslutningsprocedure og det faktum, at regeringen skal hente mandat i Folketinget, medvirkende til, at Danmark er en stabil EU-aktør. EU-politikken er derfor generelt ikke kun et kompromis mellem regeringspartierne, men også mere generelt blandt Folketingets partier. Det er derfor sjældent, at der sker store udsving i danske EU-politiske holdninger over tid. Derfor anses Danmark for en stabil samarbejdspartner blandt andre EU-lande. Den danske EU-beslutningsprocedure kan dog være en diplomatisk udfordring i tiden, hvor et EU-politisk spørgsmål er ved at tage en drejning, og man fra dansk side endnu ikke har opnået et mandat. I denne periode afhænger den politiske interessevaretagelse af den enkelte embedsmand, som deltager i forhandlingerne i Rådets arbejdsgrupper. Som en embedsmand oplyser »holder man sig bare til det eksisterende mandat«. Men det betyder, at den formelle danske interessevaretagelse i perioder, hvor der

NOTE 5 Ministeren skrev til fire kommissærer, hvoraf smart regulering blev dagsordenssat i forhold til tre: Michel Barnier (kommissær for det indre marked), Siim Kallas (kommissær for transport) og Antonio Tajani (kommissær for erhvervsliv og iværksætter).

NOTE 6 Denne artikel forholder sig ikke til beregningsmetoderne for opnåelse af målet.

sker større ændringer i de eksterne betingelser, eksempelvis i andre landes positioner, ikke kan forholde sig til den eksisterende EU-politiske virkelighed – eller er overladt til den enkelte embedsmands fortolkning af et eksisterende mandat.

I forhold til Danmarks fulde udnyttelse af smart stats-strategien kan det således være en begrænsning, at den aktivisme, der forventes af embedsmændene i smart stats-tilgangen, enten bliver lagt død eller bliver udtryk for en udemokratisk politisering i situationer, hvor den EU-politiske dagsorden skifter hurtigt.

I februar 2012, det vil sige under det danske EU-formandskab, opnåede regeringen et nyt mandat: *»Regeringen støtter generelt arbejdet med forenkling af EU-regulering. [...] Regeringen lægger vægt på, at reguleringsmæssige byrder kun vil blive reduceret i de tilfælde, hvor det ikke medfører forringelser af de grundlæggende beskyttelses-niveauer i lovgivningen, herunder særligt arbejdsmiljøområdet [...]«* (Erhvervs- og Vækstministeriet, 2012, s.79).

Sammenlignes der med det tidligere mandat inden formandskabet fra december 2011, ses det, at dansk holdning har ændret sig til fordel for en lidt hårdere tone: ordet »administrative« er væk og erstattet af »reguleringsmæssige«. Mandatet nævner, at sagen handler om forenkling af EU-regulering, hvorimod ordene »smart regulering« ikke længere står nævnt. Stilles mandaterne op over for hinanden, ses det, at det seneste mandat i højere grad fokuserer på forenkling af EU-regler (deregulering) og mindre på mindskelse af de administrative byrder.

Forandringen i mandatets ordlyd skal findes i begivenheder uden for Danmarks grænser, hvilket de kommende afsnit ser nærmere på.

De andre landes nationale arenaer; Camerons dagsorden

Smart regulerings-dagsordenen blev i højere grad national politik for mange EU-lande på grund af den økonomiske krise. Særligt Storbritannien spiller i denne sammenhæng en væsentlig rolle.

Allerede tilbage i 2010, under Tony Blairs forholdsvis EU-positive labour-regering, blev begrebet »smart regulation« enkelte steder udskiftet til at handle om at mindske »regulatory burdens« i den pjece, som Danmark, Storbritannien og Nederlandene udarbejdede sammen. Det kan med andre ord postuleres, at Storbritannien allerede dengang forsøgte at fokusere smart regulering på spørgsmålet om deregulering af administrative byrder – og måske helt at mindske andelen af EU-regulering.

Tendensen mod en decideret deregulerings-dagsorden i en national kontekst blev dog for alvor gennemgående, efter at David Camerons konservative regering kom til magten i maj 2010. Eksempelvis udbad alle Storbritanniens ambassadører i EU sig mø-

der med relevante højtstående embedsmænd i hovedstæderne med henblik på at forankre dagsordenen om at mindske lovgivningsmæssige byrder fra EU.

På Storbritanniens Repræsentation i Bruxelles blev indsatsen målrettet alle attachéer og ambassadører på de øvrige medlemslandes repræsentationer, og på laveste embedsmandsniveau blev relevante embedsmænd i Kommissionen kontaktet af embedsmænd fra det engelske Erhvervsministerium.⁷ Briterne igangsatte altså en massiv lobbykampagne på alle niveauer for at fremme deres (nationale) dagsorden, ligesom de også i Rådet spillede en aktiv rolle. I december 2011 vedtog Det Europæiske Råd fx et sæt konklusioner (European Council, 2012), der tydeliggjorde deregulerings-dagsordenen. Storbritannien udnyttede, at flere af medlemsstaternes ledere havde brug for at levere indenrigspolitiske modsvar på krisen, og her blev deregulering en del af svaret. Generelt var der på grund af krisen et øget indenrigspolitisk behov for, at lederne gjorde det nemmere og billigere for virksomhederne at drive virksomhed. Fx kunne manglen på adgang til finansiering for EU's virksomheder vinkles i konteksten af deregulering; de penge, som virksomhederne ikke skulle bruge på at opfylde EU-regler, kunne bruges til at drive virksomhed. Desuden oplevede en række lande stigende EU-modstand, ligeledes ansporet af krisen. Her kunne deregulerings-dagsordenen vinkles indenrigspolitik som en afstandstagen til EU. Dog var der stadig fortalere for, at deregulering ikke var vejen frem, og at der var brug for et stærkt EU som vej ud af krisen. Det var blandt andet Frankrig, hvor den daværende franske præsident Nicholas Sarkozy stod over for et præsidentvalg i maj 2012. En informant beretter, at Cameron i sidste ende fik ordlyden i konklusionerne presset igennem mens Sarkozy var på toilettet.

Dertil kom, at det indenrigspolitiske pres på Cameron blev ved med at stige i hans eget parti på grund af øget EU-skepsis. I takt med dette anlagde Cameron en holdning i Rådet, hvor Storbritannien i højere grad talte for, at EU skulle blande sig mindre i nationale spørgsmål (Volkery, 2013). Krisen forstærkede tilgangen og kulminerede med Camerons tale til nationen den 23. januar 2013,⁸ hvor han lovede en folkeafstemning om Storbritanniens medlemskab af EU. En tale, der i øvrigt oprindeligt var planlagt til at skulle afholdes i Amsterdam – måske for at understrege den fælles front mellem de to lande i forhold til deregulerings-dagsordenen?

Godt hjulpet på vej af britisk indenrigspolitik havde »reduktion af administrative byrder« udviklet sig til »reduktion af reguleringsmæssige byrder«, som udviklede sig til spørgsmålet om betingelserne for EU-landenes medlemskab af EU. Som reaktion på denne udvikling, og på Camerons tale, meldte fx Frankrig ud, at man ikke kunne have et EU à la carte, hvor de enkelte medlemsstater valgte de elementer af EU-samarbejdet, som passede dem (Carnegy, 2013). En holdning, som statsminister

NOTE 7 I Storbritannien er smart regulerings-dagsordenen forankret i Ministry for Business, Innovation and Skills, der modsvarer Erhvervs- og Vækstministeriet i Danmark.

NOTE 8 <http://www.politics.co.uk/comment-analysis/2013/01/23/cameron-eu-referendum-speech-in-full>, besøgt 7/3, 2013.

Helle Thorning-Schmidt i øvrigt støttede ved at sige, at EU ikke er et tag selv-bord (Munksgaard, 2013a).

Smart regulerings-dagsordenen havde udviklet sig til storpolitik, hvor Storbritannien spillede højt spil om sit EU-medlemskab. Den udstillede EU's skrøbelighed i en tid, hvor der er behov for stabilitet. En dagsorden, der ikke blot ligger langt fra den nuværende danske regeringens holdning, men ironisk nok også langt fra den tidligere regeringens holdning (Munksgaard, 2013b), som ikke ønskede dagsordenen sammenkoblet med spørgsmålet om »mindre EU«. Selvom spillet derfor i udgangspunktet var spillet smart fra dansk side, var det umuligt at kontrollere, hvordan det fælles arbejde om en snæver dagsorden, der handlede om at fremme erhvervslivet vækstmuligheder, blev brugt af større medlemsstater⁹ – og særligt Storbritannien – dels i indenrigspolitisk kontekst og dels i en overordnet storpolitisk kontekst på den europæiske arena.

Det danske formandskab: red, hvad reddes kan!

Danmark befandt sig i begyndelsen af formandskabet i en situation, hvor smart regulering i EU havde præget den EU-politiske dagsorden i sådan en grad, at det ikke længere var i overensstemmelse med den nye regeringslinje, der var afspejlet i mandatet fra december 2011. Som vist ovenfor blev mandatet derfor ændret, så den danske stol i Rådet kunne støtte det danske formandskab i deres bestræbelser på at fremme sagen. Her skal den tidligere pointe om, at mandatet er udtryk for det brede kompromis i Folketinget, genkaldes. Selve regeringens holdning udgjorde nemlig et problem for videreførelsen af den smart stats-strategi, som den tidligere regering havde sat i søen.

Briternes brug af dagsordenen og det forhold, at Danmark havde EU-formandskabet, og derfor var forpligtet til at levere løsninger i hele EU's interesse (Grøn og Rogaczewska, 2012), satte Danmark i en svær position. Det blev ikke lettere af, at spørgsmålet om smart regulering i øvrigt udviklede sig til et spørgsmål om magtbalance mellem Rådets formationer for henholdsvis konkurrenceevne (COMPET) og økonomiske og finansielle spørgsmål (ECOFIN). ECOFIN prøvede at sætte sig på den del af dagsordenen, der handler om konsekvensvurderinger ved at drøfte muligheden for at »boykotte« ethvert lovgivningsmæssigt tiltag, der havde for store statsfinansielle konsekvenser for enkelte medlemslande. Mens ECOFIN ønskede at begrænse EU-love, der medførte omkostninger for landene, der havde travlt med at bekæmpe de negative konsekvenser af krisen, ville COMPET ikke »miste« dagsordenen til ECOFIN. Frygtscenariet var, at det ville medføre stand-still på fremgang på de vækstinitiativer, som Kommissionen havde lanceret i sin Akt for Det Indre Marked (KOM, 2011, 206). Det var en særlig udfordring for det danske formandskab, der prioriterede at skabe resultater med henblik på at fremme vækst og konkurrenceevne, og som

havde lanceret størstedelen af sine formandskabsprioriteter på vækstdagsordenen (Regeringen, 2012).

Fra dansk side måtte man således balancere forpligtelsen til at videreføre EU-dagsordenen som neutralt formandskab og ønsket om at undgå at skulle vedtage kompromiser i Rådet, der ikke var i dansk national interesse.

Løsningen var at bruge formandskabsrollen som undskyldning for at nedtone dansk involvering i arbejdet med smart regulerings-dagsordenen i EU. På den måde kunne regeringen arbejde inden for mandatet fra februar 2012 uden, at den danske EU-politiske goodwill, som man havde oparbejdet op til formandskabet – og under den borgerlige regering – blev sat over styr. Samtidig kunne Thorning-Schmidt oparbejde goodwill hos den nyvalgte franske præsident Francois Hollande, som kunne bruges positivt efter formandskabet. Lige inden det danske folketingsvalg i efteråret 2011 var Danmark nemlig tæt på at følge Storbritanniens linje efter et møde i Det Europæiske Råd, hvor Cameron og den daværende danske statsminister Lars Løkke Rasmussen havde talt sammen ifølge diplomatiske kilder. Men efter at Løkke Rasmussen tabte valget, var realiteten, at regeringens holdning på smart regulering var tættere på de tidligere »modstandere«, som Frankrig, Belgien og Spanien, end Storbritannien og Nederlandene.¹⁰

Ved at bruge formandskabet som undskyldning for ikke længere at spille en aktiv rolle i forhold til smart regulerings-dagsordenen kunne politisk goodwill fastholdes både i forhold til Storbritannien og i forhold til Frankrig. Danmark fulgte dermed smart stats-strategiens råd om at mægle mellem store medlemsstater ved at positionere sig mellem Storbritanniens anti-EU- og Frankrigs pro-EU-holdning. På den måde reddede man den diplomatiske kapital – dog under erkendelse af, at en del af de policy-gevinster, der var udsigt til i starten af processen, gik tabt.

Resultatet ses i de rådskonklusioner om smart regulering (Council of the European Union, 2012), som det danske formandskab vedtog i Rådet (COMPET), hvor Rådet beder Kommissionen om at gå videre med smart regulerings-dagsordenen. Gås der bagom ordlyden i konklusionerne, kan man argumentere for at disse går mere mod deregulering end mindskelse af administrative byrder. Rådskonklusionerne er et klassisk eksempel på et europæisk kompromis samtidig med, at de viser, hvordan Danmark ved at følge smart stats-strategiens anbefalinger dels har ageret som neutral mægler i formandskabsrollen og dels har brugt formandskabsrollen smart i forhold til at kunne holde lav profil i Rådet.¹¹ Hvis ikke Danmark havde haft formandskabet, havde man fra dansk side været nødsaget til at støtte fransk holdning under forhandlingerne i Rådet, fordi den lå tættere på den nuværende danske regeringens holdning. På grund af for-

NOTE 9 Polen brugte fx situationen til at modsætte sig den grønne dagsorden.

NOTE 10 Frankrig og Storbritannien er notorisk sjældent enige om EU-politikken, og også på smart reguleringsdagsordenen var der stor afstand mellem de to medlemslande.

NOTE 11 Det skal her pointeres, at der er forskel på Danmark som formandskabsland (formandskabsstolen) og Danmark, som medlem af Rådet (den danske stol, hvor dansk holdning / danske interesser præsenteres og varetages).

mandskabsrollen kunne dette åbenlyse holdningsskift fra dansk side undgås, og Danmark kunne stå med »et ben i hver lejr«, både den franske og den britisk/hollandske.

Konklusion

Analysen viser, hvilke håndtag smarte stater har når de vil fremme deres interesser, men også i høj grad hvor tilgangen har sine begrænsninger.

For det første viser casen, at en smart stats-strategi kan forfølges med succes, når der er politisk enighed på et område. Et regeringsskifte eller en ændring i den politiske dagsorden kan til gengæld gøre strategien problematisk.

Dernæst viser casen også, at et småt land kan komme til kort, hvis den makropolitiske dagsorden ændrer sig, eller hvis store allierede vælger at udnytte den eksisterende EU-dagsorden til at fremme indenrigspolitiske interesser. Fx bliver det problematisk for det lille land at have foretaget store investeringer (i form af administrative ressourcer og politisk kapital) i dagsordenen,

fordi det kan være svært at fastholde rollen som en dominerende aktør i forhold til den givne dagsorden. Danmark blev delvist reddet fra sin skæbne ved at bruge smart stats-strategien i konteksten af et EU-formandskab, men så heldige kan små stater ikke altid være.

Alt i alt viser analysen af smart regulering, at der er betydeligt råderum for små stater til at søge indflydelse uden om de traditionelle strukturer (primært i regi af Ministerrådet), men at sådanne aktiviteter samtidig kan være risikofyldte. Det skyldes, at den sikkerhed, som de formelle strukturer trods alt giver, er sat ud af kraft uden for strukturerne – og det forklarer måske, hvorfor små stater i høj grad fokuserer på at styrke institutioner og formelle regler i international samarbejde. Den forudsigelighed og binding af de større landes handlemuligheder, som stærke formelle strukturer medfører, kan ofte være en hjælp for småstatens politikere og diplomater; både når strategien lægges og når den skal føres ud i livet. For småstaten kan det uformelle spil være både dyrt og farligt at spille.

LITTERATURLISTE

- Arter, David (2000), »Small State Influence within the EU: The Case of Finland's Northern Dimension Initiative«, *Journal of Common Market Studies* 38(5): 677-97.
- Carnegy, Hugh (2013), »EU à la carte not on menu, Paris tells UK«, *Financial Times*, 17.01.2013.
- KOM 2005,97 Europa-Kommissionen (2005), *Meddelelse fra Kommissionen til Råd t og Europa-Parlamentet: Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union*, KOM(2005)97 Endelig, 16.03.2005
- KOM 2006, 211, Europa-Kommissionen (2006), *Meddelelse fra Kommissionen til det Europæiske Råd: En dagsorden for EU's borgere: Et Resultatorienteret Europa*. KOM(2006)211 Endelig, 10.5.2006
- KOM 2006, 689, Europa-Kommissionen (2006), *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: En strategisk gennemgang af programmet for bedre lovgivning i Den Europæiske Union* KOM(2006) 689 Endelig, 14.11.2006
- KOM 2007, 23, Europa-Kommissionen (2007), *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Handlingsprogram for reduktion af administrative byrder i Den Europæiske Union*. KOM (2007) 23 Endelig, 24.01.2007.
- KOM, 2010, 543 Europa-Kommissionen (2010), *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Smart regulering i Den Europæiske Union*, KOM (2010) 543 Endelig, 08.10.2010.
- KOM, 2011, 206 Europa-Kommissionen (2011), *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Akten for det indre marked. Tolv løftestænger til at skabe vækst og øget tillid. «Sammen om fornyet vækst»*. COM(2011), 206 endelig.
- Council of the European Union (2012), *Conclusions on a future smart regulation agenda with a strong end-user focus*.
- Erhvervs- og Vækstministeriet (2011), *Notat til Folketingets Europaudvalg. Samlenotat vedr. råds-mødet (konkurrenceevne) den 5. december 2011*.
- Erhvervs- og Vækstministeriet (2012), *Notat til Folketingets Europaudvalg. Samlenotat vedr. råds-mødet (konkurrenceevne) den 20. februar 2012*.
- European Council (2012), *European Council, 9 December 2011, Conclusions*.
- Greenwood, Justin (2011), *Interest Representation in the European Union*, 3rd edition. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Grøn, Caroline Howard (under udgivelse), »Denmark and the European Commission: Entering the Heart of the Union«, i Anders Wivel og Lee Miles, red., *Denmark and European Union*, London: Routledge.
- Grøn, Caroline Howard og Anders Wivel (2011), »Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy«, *Journal of European Integration*, 33(5): 523-40.
- Grøn, Caroline Howard og Natalia Anna Rogaczewska (2012), »Et lille men smart formandskab? Det danske EU-formandskab på Erhvervs- og Vækstministeriets område« *Økonomi og Politik*, 85(3), 15-26.
- Joenniemi, Pertti (1998), »From Small to Smart: Reflections on the concept of small states«, *Irish Studies in International Affairs*, 9: 61-62.
- Kurpas, Sebastian, Caroline Grøn og Piotr Kaczy ski (2008), *The European Commission after Enlargement: Does more add up to less?* Brussels: CEPS.
- Morten Egeberg, Günther Schaefer og Jarle Trondal (2003), »The Many Faces of EU Committee Governance« I *West European Politics*, Vol. 26, No. 3 19-40
- Munksgaard, Pia Glud (2013a), »Thorning til Cameron: EU er ikke noget tag-selv-bord«, *bt.dk*, 23.01.2013.
- Munksgaard, Pia Glud (2013b), »Venstre ryster på hovedet af Camerons tale«, *bt.dk*, 23.01.2013.
- Økonomi- og Erhvervsministeriet (2011), *Regeringen har lettet virksomhedernes administrative byrder med 25 procent*.
- Panke, Diana (2010), »Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States«, *West European Politics*, 33(4): 770-90.
- Regeringen (2011), *Et Danmark, der står sammen. Regeringsgrundlag 2011*.
- Regeringen (2012), *Europa i arbejde. Program for det danske formandskab for Rådet for den Europæiske Union 2012*, København: Den danske regering.
- Tallberg, Jonas (2003), »The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations«, *Journal of Common Market Studies*, 42(5): 999-1022.
- The Danish Government, Government of the Netherlands og MHGovernment (2010): *Smart Regulation. A cleaner, fairer and more competitive EU*.
- Volkery, Carsten (2013), »Isolation Fears: 'Cameron's Problems with the EU Are Just Starting«, *Spiegel Online*, 17.01.2013
- Wivel, Anders (2010), »From Small State to Smart State: Devising a Strategy for Influence in the European Union«, i Robert Steinmetz og Anders Wivel, red., *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*, Aldershot: Ashgate, pp. 15-29.

Kinas pluralistiske diplomati

Kinas diplomati har traditionelt været varetaget af Kinas udenrigsministerium, men kombinationen af globalisering og Kinas øgede internationale rolle gør, at en række andre bureaukratiske aktører i stigende grad sætter deres fingeraftryk. På trods af Kinas autoritære system ser vi ansatser til en bureaukratisk pluralisme på udenrigsfronten, der ligner den, som vi kan observere i Vesten. Det har en effekt på Kinas evne til at sende ét klart udenrigspolitisk budskab til omverden.



JONAS PARELLO-PLESNER
Senior Policy Fellow,
European Council on Foreign Relations,
Jonas.Parello-Plesner@ecfr.eu



CHRISTIANE BJERGLUND ANDERSEN
China Programme Assistant,
European Council on Foreign Relations,
christiane.andersen@ecfr.eu

Introduktion – Diplomati i forandring

Udenrigspolitik og diplomati er i forandring. Det klassiske verdensbillede bestod af afgrænsede stater, hvis udenrigsministerier og ambassadenetværk opretholdt forbindelsen med hinanden. Sådan er det ikke i en globaliseret verden. Som skak er udenrigspolitik nu et spil, der består af flere brikker. Når »specialiserede ministerier træder ind 'en masse' på den diplomatiske scene«, i Paul Meerts formulering, er det mere sandt end nogensinde før (DIPLO 2007). En tæt underskov af offentlige og semioffentlige instanser, styrelser, organisationer, lokalregeringer og ministerier, med hvert sit sæt prioriteter og perspektiver, er i dag blevet 'uofficielle diplomater' i deres egen ret. Praktisk set har denne udvikling både elementer af *integration*, ved at nye aktører bliver inkluderet i klassiske diplomatiske processer (som f.eks. i dansk praksis, når Fødevareministeriet udsender konsulenter på de danske ambassader), og af *forgrening* eller pluralisering, ved at ministerier, institutioner og lokale instanser på egen hånd i stigende grad rækker ud over landegrænsen i, hvad der er blevet døbt 'paradiplomati' (Meerts 1999; Melissen 1999).

En forklaring er, at det er blevet sværere og sværere at adskille indenrigs- og udenrigsinteresser, hvilket tildeler både fagministerier og andre civilsamfundsorganisationer en naturlig stigende international rolle. I Europa og for Danmarks vedkommende har samarbejdet i EU i særdeleshed udvisket skellet mellem internt og eksternt. Det udvidede udenrigspolitiske resort har reelt oversteget udenrigsministeriernes kapacitet, i takt med at feltet for international koordinering er bredt ud.

Endelig er det også teknologisk lettere at skabe og vedligeholde arbejdsrelationer på tværs af såvel institutioner som nationer.

Udenrigsministeriet er dermed blevet én aktør blandt flere i et større udenrigsnetværk – en vigtig aktør, men, ikke desto mindre, ikke længere en ubestridt kanal for inter-statslige relationer. Denne bureaukratiske pluralisering kan ses som en del af en større tendens imod udenrigspolitisk demokratisering, hvor også private virksomheder, foreninger og borgere sidder med ved bordet. Dette nye 'netværksdiplomati' (Metzl 2001) er orienteret omkring problemstillinger og arbejdsområder på tværs af formelle hierarkier og organisationer.

At det klassiske udenrigsmonopol er under belejring, er i sig selv ikke en nyhed. Zbigniew Brzezinski, Jimmy Carters sikkerhedsrådgiver og en aktiv udenrigspolitisk kommentator den dag i dag, udtalte i 1970, at hvis det ikke var fordi udenrigsministerier og ambassader allerede eksisterede, var der bestemt ikke nogen grund til at opfinde dem (Hamilton & Langhorne 1995). Andre instanser kunne som sådan sagtens varetage de nationale interesser. Omkring samtidig gjorde forskere som Graham Allison og Morton Halperin opmærksom på hvordan de enkelte bureaukratiske organisationer konkurrerede indbyrdes om at forme udenrigspolitiske beslutninger (se f.eks. Allison 1971 og Halperin 1974). I dag er det et grundvilkår, at udenrigspolitik varetages af et voksende net af aktører og relationer ofte i indbyrdes bureaukratisk kappestrid.

Sådan er forholdene for vestlige, globaliserede demokratier. Vi er vant til at høre om uenighederne mellem Pentagon,

udenrigsministeriet og det Hvide Hus i USA, når det gælder fastlæggelsen af den amerikanske udenrigspolitik. Men gælder denne udvikling også i en centralstyret, autoritært et-parti system? Med andre ord, gælder det også for Kina, den nye globale stormagt? Vi har været vant til at anskue Kina som en monolit, der opererer målrettet efter en omhyggeligt afstemt plan, der frasorterer uenighed og debat, men de senere år har vi så småt fået øjnene op for at dette langt fra er tilfældet (se f.eks. Leonard 2012), og at der bagved tørre partidokumenter findes en underskov af stærke og ofte divergerende synspunkter på Kinas fremtidige udvikling. Det gælder også i udenrigspolitikken, hvor en gryende pluralisme finder sted på samme vis som det har været tilfældet i vestlige diplomatier gennem de seneste årtier. Artiklen illustrerer gennem tre kinesiske eksempler denne pointe.

Kinas udenrigspolitiske fragmentering

Når man er verdens næststørste økonomi med tocifrede militære vækstrater, kan man ikke længere »skjule sin styrke og se tiden an«, som Deng Xiaopings udenrigspolitiske credo lød. Som den massive udenlandske dækning af folkekongressens møde i 2013 viste, er verdens øjne rettede mod Kina. Det, som før var interne kinesiske anliggender, har i dag internationale konsekvenser. Det stiller nye udfordringer til landets udenrigspolitiske fremfærd, primært i form af en dobbelt mission: At sikre Kinas fortsatte 'fredelige opstigning' i en ny global magtbalance og samtidig håndtere den udenrigspolitiske porøsitet, der stammer fra den stigende internationalisering af nationale forhold.

Som vi ser i de vestlige demokratier, er den klassiske rolle med en enstrenget udenrigstjeneste, der står for alle forhold til andre lande, ændret blandt andet med fremvæksten af en bred vifte af aktører i og omkring det kinesiske statsapparat. Formelt set nyder det kinesiske udenrigsministerium en relativt privilegeret position og har selvfølgelig sit eksklusive ambassadenetværk at trække på. Reelt set er den kompetence eroderet i en grad, hvor der eksplicit bliver sat spørgsmålstegn ved om det kinesiske udenrigsministerium overhovedet skal ses som den primære udenrigspolitiske aktør (SIPRI 2011). Med til at fastlægge de udenrigspolitiske rammer er først og fremmest det magtfulde Handelsministerium (som samarbejder tæt med kinesiske virksomheder i deres oversøiske ekspansion og også står for Kinas særlige variant af udlandsbistand), Finansministeriet, Ministeriet for Offentlig Sikkerhed, den Kinesiske Centralbank, Forsvaret og den allestedsnærværende Kommission for National Udvikling og Reform, som har det overordnede ansvar for økonomisk planlægning, men listen er lang og strækker sig fra lokalregeringer, statsejede koncerner og tænketanke til subdivisioner af kystvagten. Glem Track II-diplomati, her skal langt flere romertal til.¹

Hovedpinen for Kina er, at pluraliseringen kan svække landets evne til at føre en sammenhængende udenrigspolitik, samt skabe usikkerhed omkring hvordan Kinas udenrigspolitik afkodes i udlandet. Relativt set har Udenrigsministeriet gennemgået en større og tidligere udvikling end de andre organer. Væk er mao-uniformen, stive miner og automatisk oversættelse af partisloganer: Den moderne kinesiske diplomat er velklædt, selvsikker og flydende på adskillige sprog (Rana 2005). Bagsiden af medaljen er, at Udenrigsministeriet i flere kredse opfattes som blødsøden og for lydør over for ikke-kinesiske argumenter, og ministeriets embedsmænd beretter, at de modtager breve med kalktabletter med posten – for at styrke ryggraden i forhandlinger med udlandet (Shambaugh 2013). Ofte er det Udenrigsministeriet, der står som den bløde 'due' over for de andre organisationers 'høge', der rider med på den stærke nationalistiske bølge, der har grebet den kinesiske befolkning, som gerne ser, at Kina mere aktivt og aggressivt forsvare sine nationale interesser, særligt i nærområdet (eksempelvis i forhold til Japan). Ofte slører det Kinas officielle politik, at flere pensionerede men højtstående militærpersoner blander sig i den offentlige debat med ofte skingre nationalistiske synspunkter, der afkodes af omverden som udtryk for reelle positioner i den kinesiske hær og som nye pejlemærker i den kinesiske udenrigspolitik.

Forskellene mellem enhederne bliver understreget af en stærk vertikal opdeling, hvor al koordination mellem ministerierne foregår igennem toppen (det vil sige oftest på vice-ministerniveau eller højere), og hvor der mangler indbyrdes udveksling af medarbejdere. Intentionen er at forebygge 'fraktioner' på tværs af ministerierne, der potentielt kunne opfordre til 'den ene tjeneste er den anden værd'-korruption samt svække den hierarkiske autoritet. Den egentlige konsekvens er dog først og fremmest at de ministerielle enheder udvikler en 'os-mod-dem' mentalitet, der fører til divergerende værdisæt og en rivalisering om de organisatoriske goder. Denne bureaukratiske konkurrence er i høj grad rettet imod en enkelt punkt – Politbureauets Stående Udvalg som i princippet træffer alle endelige udenrigspolitiske beslutninger, nærmere betegnet et mindre sær-udvalg for udenrigspolitik, nu ledet af Xi Jinping selv, hvor såvel ministerierne, som Forsvaret (primært igennem den Centrale Militærkommission) og partiets egne organer kæmper for at få egne interesser tilgodeset. Samtidigt er den aktivitet, der går forud for fastlæggelsen af den politiske linje, lige så vigtig: Mange af de decentraliserede aktører har udviklet en »gør først, spørg senere«-taktik, som kan have en forstyrrende effekt. Kinas evne til at opnå konkrete udenrigspolitiske resultater afhænger derfor i høj grad af, hvor effektivt denne bureaukratiske rivalisering styres.

NOTE 1 'Track II-diplomati' er en betegnelse for en uofficiel kontakt mellem lande, via f.eks. pensionerede topembedsmænd, sportsfolk, forskere eller rådgivere, uden om de klassiske diplomatiske kanaler ('track I'). Et eksempel er USAs 'bordtennis-diplomati' i begyndelsen af 1970'erne, hvor USA og Kina nærmede sig hinanden gennem en række bordtennisarrangementer, der banede vejen for Nixons Kina-besøg i 1972.

Eksempel 1: Kiv i klimaforhandlinger

Efter at COP15 strandede, blev Kina beskyldt for bevidst at obstruere de første ugers forhandlinger. Spørgsmålet er, i hvilken grad dette var et strategisk valg eller affødt af interne stridigheder om forhandlingspositionen samt manglende evne til at positionere sig og 'sælge' sin position til de internationale medier.

Kinas klimapolitik ligger i spænd mellem flere instanser. Miljøbeskyttelse blev i 2008 opgraderet fra en forvaltning til ministerium, hvilket afspejler Kinas opprioritering af forurening og klima, bl.a. fordi en stigende del af Kinas civile uroligheder bundet i miljøproblemer, ifølge minister Zhou Shengxian. Som forvaltning gik organisationen aktivt i spidsen for en række tiltag, men senere hen mistede det nyslåede ministerium momentum. I modsætning til Indien, som sendte den karismatiske miljøminister Jairam Ramesh til København som chefforhandler, deltog Kinas Ministerium for Miljøbeskyttelse ikke i COP15.

Klimaområdet har på mange måder været en prøveklud for Kinas inddragelse i internationale løsninger. Landet har siden 90'erne taget den diskursive tete i G77+1 for at promovere princippet om 'fælles men differentieret ansvar' mellem i- og u-lande. For at konsolidere sin forhandlingsposition før topmødet tog Kina de første skridt mod frivillige bindende nedskæringer og styrkede båndene mellem BASIC-landene. Netop fordi den internationale fremfærd på klimaområdet var relativt succesfuld, i form af partnerskaber og samarbejdsaftaler med andre udviklingslande, var det en prioritet for Udenrigsministeriet at bibeholde dette omdømme. Op mod COP15 var Kinas position defineret af en dobbelt ambition om at afvise bindende forpligtelser og undgå at stå tilbage som syndebug, hvis forhandlingerne brød sammen. Alligevel var det ikke Udenrigsministeriet, der stod i spidsen for Kinas delegation til COP13.

Den egentlige spydspids for Kinas klimadiplomati er derimod Kommissionen for National Udvikling og Reform, forkortet NDRC (efter den engelske oversættelse: National Development and Reform Commission). Kommissionen er arvtageren til den gamle statsplanlægningsenhed fra de planøkonomiske dage men er fortsat exceptionelt vidtrækkende i indflydelse på økonomiske og industripolitiske beslutninger. NDRC er stadigvæk nøgleaktør, når det gælder om at udfærdige Kinas økonomiske fem-års plan. Her formuleres statens finanspolitiske strategi, anlægsprojekter godkendes, prisrammer besluttet, og industriens spilleregler fastlægges. Ikke mindst har Kommissionen udbredt kontrol over Kinas energi-sektor. Både ved reformerne i 2008 og 2013 blev flere af Kommissionens funktioner lagt ud til andre ministerier, men ikke klimaområdet, der har hørt under Kommissionen siden 2003. Ved de internationale forhandlinger er det Kommissionen, der tager ordet på Kinas vegne.

Da den kinesiske delegation ankom til et iskoldt København i 2009, var Udenrigsministeriets repræsentanter derfor under-

lagt Kommissionens chefforhandlere Xie Zhenhua og Su Wei. Forskellene i tilgang stod klart: Hvor Udenrigsministeriet var åben over for en relativt kompromissøgende linje, stod Kommissionen stejlt imod indrømmelser på Kinas kernesag, ingen øvre grænser for CO₂-udslip og international monitorering. Kommissionen havde intet besvær med at sige nej til verden, fordi dens horisont er indenrigspolitikken og ikke hvordan Kina fremstår på verdensscenen. Premierminister Wen Jiabaos sene ankomst ved topmødet forvirrede (og fornærmede) forhandlingspartnerne og tilspidsede situationen med den splittede delegation (Jakobson og Knox 2010).

Da Wen ankom til København – og i første omgang lagde sig op af Udenrigsministeriets argumenter – var situationen anspændt. På det afgørende møde en sen fredag aften mellem Wen, USA's præsident Barack Obama og lederne af Brasilien, Indien og Sydafrika, brød uenighederne internt i den kinesiske lejr ud i lys lue. Da et medlem af den kinesiske delegation viftede en beskyldende pegefingert af Obama, bad Wen sin oversætter om ikke at videregive indholdet af det vrede udbrud – og ignorerede den ophidsede forhandler fra da af (Liebertal 2009, Jakobson og Knox 2010).

Overordnet set havde Kina forud for COP15 tre hovedprioriteter på klimaområdet: 1) Aktiv håndtering af klimaafledte problemer; 2) lederskab, reelt og moralsk, på den internationale scene, og; 3) frie rammer for at forfølge økonomisk vækst. Det første punkt ser Kina som et rent internt anliggende – og dermed havde Ministeriet for Miljøbeskyttelse ingen international rolle at spille. Det andet punkt, personificeret af Udenrigsministeriet, blev ved COP15 trumfet at det sidste punkt, personificeret, at Kommissionen for National Udvikling og Reform.

Kina holdt 100 procent fast i sine nationale prioriteter på COP15, men satte til i forhold til internationalt omdømme. I næste runde, Cancún 2010, var forhandlingspositionen sådan set uforandret, men tonen blødere og de interne stridspunkter klappet af på forhånd, således at Kina bedre kunne positionere sig selv som en velvillig forhandlingspartner, også selvom de konkrete resultater for klodens klimaforandring udeblev i de internationale forhandlinger i årene frem.

Eksempel 2: Stormagtens beskyttelse af statsborgere i udlandet

Bureaukratisk pluralisme medfører problemer, når institutionelle interesser kommer i konflikt, men der ligger også en potentiel styrke i form af den udenrigspolitiske fleksibilitet, kompetencespekter og handlekraft, som Kinas stigende engagement globalt i høj grad nødvendiggør. Et eksempel på det er »haiwai gongmin baohu« – beskyttelse af borgere i udlandet. Det er blevet en prioritet i de senere år og indgik som nyt begreb i den skriftlige redegørelse fra den 18. partikongres i november 2012.

I dag befinder en stor gruppe af kinesiske statsborgere sig i langt hjemmefra i det økonomiske mirakels tjeneste (Kina er hastigt rykket op som en af verdens største udenlandske inve-

storer); mange som arbejdere for de store statsejede selskaber på ressourcudvinding og infrastrukturprojekter, men et væld af kinesiske handelsrejsende og pionerer rejser også ud i disse år. Tilsammen med en stigende turisme, betyder det at ca. 80 millioner kinesiske statsborgere rejser uden for landets grænser hvert år, herunder 3-6 millioner udstationerede arbejdere. Ifølge et anslået tal er ca. 1 million af disse udstationeret i Afrika, i områder, der ofte er ustabile og risikable.² Når konflikter og katastrofer indtræder, må de kinesiske myndigheder derfor i stigende grad træde til med ressourcer, som enten i kraft af udfordringens omfang eller vanskelighed kræver en flerstrengt indsats.

Da de kinesiske arbejdere oftest er ansat af store statsejede konglomerater, spiller disse selskabers aktiviteter og brug for beskyttelse ind i Kinas udenrigspolitiske virkelighed. Det kan ses i forholdet mellem Syd- og (Nord)Sudan, hvor Kina har påtaget sig en stadig mere aktiv rolle, da de kinesiske olieinvesteringer krydser grænsen mellem de nu to selvstændige lande. Her har der også været flere tilfælde af kidnapninger af kinesiske arbejdere som Udenrigsministeriet efterfølgende har måttet prøve at sætte ind for at løse. Samtidig giver de nære bånd mellem virksomheder og regeringsapparatets forskellige grene i sig selv anledning til 'para-diplomati', fordi ansvarsfordelingen befinder sig i et privat-offentligt grænseland. Da kinesiske arbejdere kom i vanskeligheder i forbindelse med en bombeaktion i Congo, var det derfor de lokale myndigheder i Beijing, som ejede den pågældende virksomhed, der trådte til.

En anden stor ministeriel aktør på dette felt er Ministeriet for Offentlig Sikkerhed, hvis ressort ellers traditionelt har været sikkerhed internt i Kina, herunder politikorpset. Efter en gruppe kinesiske sømænd blev dræbt på bestialsk vis på Mekong-floden i 2011, trådte ministeriet ind på den udenrigspolitiske scene og forhandlede med de sydøstasiatiske nabolande (Burma, Laos, Cambodja, Thailand) om fælles men også særskilte kinesiske politipatruljer således at Kina fik en ny rolle som Sydøstasiens 'flodbetjent' (Financial Times 2011). Senere hen da ministeriet arbejdede på at anholde den formodede burmesiske bagmand til drabene på de kinesiske sømænd, der opholdt sig på burmesisk territorium var der overvejelser i ministeriet om at bruge en bomebearmeret drone til at uskadeliggøre manden. Hvis Kina havde brugt en drone uden for egne grænser ville det have haft stor bølgeeffekt i opfattelse af den kinesiske udenrigspolitik og givet ridser i lakken på den officielle fortælling om 'fredelig opstigen'.

Endnu videre omkring har Ministeriet for Offentlig Sikkerhed også slået sine folder, og i Angola ledte det sammen med lokale myndigheder en fælles politiaktion i 2012 mod kriminelle kinesere, der efterfølgende blev transporteret tilbage til Kina og retsforfulgt.

I de senere år ses flere eksempler på ekstremt omfangsrige indsatser for kinesiske statsborgere i udlandet, der ligger uden for en enkelt aktørs kapacitet og derfor kræver en høj grad af koordination. I evakueringen fra Kirgisistan i 2010 blev 1.299 kinesiske statsborgere fløjet til Urumqi i det nordvestlige Kina i chartrede fly, men den virkelige ilddåb fandt sted året efter, hvor 35.860 borgere blev evakueret fra Libyen på tolv dage i en operation, som trak på ressourcer på tværs af det samlede statsapparat. Som noget nyt deltog det kinesiske militær også med fire fly og en fregat omdirigeret fra Aden-bugten. Udenrigsministeriet foretog en stor del af det koordinerende bearbejde, men hovedansvaret blev placeret under Statsrådets Zhang Dejiang, der kunne koordinere de seksten involverede ministerier.

Det betyder altså, at Kinas øgede investeringer i udlandet og dertilhørende kinesiske arbejdere også har en ricochet-effekt på Kinas udenrigspolitik, og at man bliver nødt til at forholde sig mere aktivt til krisestyring i andre lande. Det indebærer en opblødning af princippet om ikke-indblanding i andre landes interne anliggender. Og som i eksemplet med droneangrebet (der dog aldrig blev gennemført) kan milepælene for Kinas internationale ageren også rykkes af andre aktører end Udenrigsministeriet.

Eksempel 3: Ni bureaukratiske drager i det Sydkinesiske Hav

Vores sidste eksempel har indflydelse på den diplomatiske varetagelse af en højspændt konflikt med adskillige internationale berøringsflader. Det drejer sig, med andre ord, om de omstridte farvande i det Sydkinesiske Hav.

Kinas territoriale krav i det Sydkinesiske Hav er kontroversielle. På den anden side står sydøstasiatiske naboer, særligt Vietnam og Filippinerne, der gør modsatrettede krav ud for egne kyster. For at støtte kravet til det Sydkinesiske Hav påberåber Kina sig også ejerskabet af en række rev og ø-grupper. Kinas håndtering af konflikten i det Sydkinesiske Hav kompliceres af, at et klassisk 'for mange kokke'-problem, der har affødt en grad af bureaukratisk fragmentering og aktivisme. Antallet af indblandede organisationer har, med reference til kinesisk mytologi, givet anledning til betegnelsen »de ni drager«.

Principielt er den diplomatiske linje klar. Kina har en række territoriale krav, og Udenrigsministeriet er udøvende hånd for den politiske linje lagt af Politbureauets stående udvalg. Og igen, på trods af fordelene i erfaring og forhandlingskompetence, udstiller virkelighedens gang Udenrigsministeriets manglende reelle autoritet (International Crisis Group 2012). For at undgå uautoriserede episoder, der kan bringe konflikten op til overfladen, har Udenrigsministeriet til opgave at holde

NOTE 2 Se Oxford Analytics daglige brief 26. februar 2013 tilgængelig (bag en betalingsmur) på: <https://www.oxan.com/display.aspx?ItemID=ES181730>

styr på andre aktørers aktiviteter, men et hurtigt oprids understreger sværhedsgraden:

Blandt aktørerne er lokalregeringerne i særligt Hainan og Guangdong, der grænser op til de nye omstridte søområder, og som har egne interesser, særligt når det gælder nye økonomiske muligheder indenfor fiskeri og turisme. Læg dertil, at det nationale turistbureau gav grønt lys for luksusture til Paraceløerne, som også Vietnam gør krav på. Det blev i Vietnam set som et større udenrigspolitisk skridt fra Kinas side, der eskalerede konflikten, men kunne også ses som udtryk for en af de 'ni drager', som muligvis blot forfulgte egne økonomiske interesser, samt selvvalgt patriotisme. Når det gælder søpatruljering er der også et væld af kinesiske aktører med både kystvagtpatruljering og søfartssikkerhed samt endnu en myndighed på fiskeriovervågning. Endelig er der naturligvis den kinesiske flåde.

Som en rapport fra International Crisis Group konkluderede, har disse flerhovedede myndigheder, der ofte kæmper for egne interesser eller for at vise centralregeringen i Beijing, hvor meget de kan, i realiteten forværret Kinas forhold til naboerne omkring det Sydkinesiske Hav, og hæmmer fremover Kinas evne til at løse konflikterne på diplomatisk vis, fordi selv mindre handlinger fra enkeltmyndigheder ansues som planlagte diplomatiske træk (nogle af dem er det dog givetvis også) fra nabolandene. Som en ny udvikling på området blev en række af de søpatruljerende organisationer lagt sammen til én fælles myndighed (en statslig sømyndighed) ved Folkekongressen i marts 2013, og sigtet hermed er netop at styrke Kinas diplomatiske ageren, så der ikke udsendes så mange signaler fra forskellige aktører.

Konklusion

Det er altså ikke kun i Vesten, at det klassiske diplomati udfordres. Det gør sig også gældende i Kina, hvor der på trods af topstyringen og det autoritære system er flere og flere aktører, som får en international forhandlingsflade, og som nedbryder det klassiske skel mellem indenrigs- og udenrigspolitik. Desuden er der et helt andet og kraftigere internationalt fokus på Kina og landets ageren, hvilket også gør, at nogle af disse interne spil mellem forskellige aktører kommer ud til internationalt skue.

I forening betyder de to udviklinger, at i takt med at Kina vokser i styrke, økonomisk og politisk, vil beslutninger truffet dybt nede i det kinesiske statsapparat – i ministerier, agenturer, lokalregeringer og kommissioner – have udenrigspolitiske konsekvenser.

Vi er ofte hurtige til tage tilflugt i en opfattelse af Kina som en politisk monolit, hvis opførelse, fra planlægning til udførelse, er nøje koreograferet. Som vi har påvist igennem tre eksempler, viser der sig et mere nuanceret billede: Kinas udenrigspolitiske fremfærd bliver til i et – til tider koordineret, til tider kaotisk – samspil mellem en række aktører inden og udenfor statsapparatet, på grund af de samme tendenser til bureaukratisk pluralisme, som vi kender fra vestlige demokratier, og som globalisering medfører også for Kina.

Det medfører, at aktører som tidligere udelukkende besad en national og indenrigspolitisk rolle, får en bredere udenrigspolitisk rolle. Det kan således besværliggøre, eller i nogle tilfælde underminere, den mere moderate linje i forhold til udlandet og Kinas 'fredelige udvikling', som det kinesiske udenrigsministerium er den udvalgte kustode for.

REFERENCER

- Alexandroff, A. (2010) »The Gx Global Governance: China Faces G20 Leadership«, *Global Review* Vol. 6 No. 3
- Allison, G. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown.
- Buzan, B. (2010), »China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?«, *The Chinese Journal of International Politics*
- de Matteis, P. (2012) »The EU's and China's institutional diplomacy in the field of climate change«, European Union Institute for Security Studies
- DIPLO (2007) »Presentation of 'Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimizing Value'«, <http://www.diplomacy.edu/resources/books/foreign-ministries-managing-diplomatic-networks-and-optimizing-value>
- Global Times (2012) »Diplomacy Faces Shifting Currents of New Era«, globaltimes.cn
- Gstöhl, S. (2012) »Diplomacy in the 21st century is network diplomacy« *Crossroads Foreign Policy Journal*
- Halperin, M. (1974) *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution
- Hamilton, K., & R. Langhorne (1995) *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory, and Administration*, Routledge
- Hermansen, M., & C. Hermansen (1989) »Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry«, *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4
- Hill, C. (2003) *The Changing Politics of Foreign Politics*, Palgrave Macmillan
- Hocking, B. (1999) »Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline'« i Melissen, J. (1999) *Innovation in Diplomatic Practice*, Palgrave Macmillan
- Hocking, B., et al. (2012) »Futures for Diplomacy, Integrative Diplomacy in the 21st Century«, Clingendael Netherlands' Institute of International Relations
- Hsu, A. & Z. Yupu (2011) »Talking Tactics«, ChinaDialogue, <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/4076-Talking-tactics>
- International Crisis Group (2012) »Stirring Up the South China Sea (I), Asia Report No 223«
- Jakobson, L., & D. Knox (2010) »New Foreign Policy Actors in China«, SIPRI Policy Paper 26
- Jönsson, C., & M. Hall (2005) *Essence of Diplomacy*, Palgrave Macmillan
- Leonard, M (ed.) (2012) *China 3.0: What Does the New China Think?* European Council on Foreign Relations
- Lieberthal, K. (2009) »Climate Change and China's Global Responsibilities«, Brookings Up Front, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2009/12/22-china-climate-lieberthal>
- Liu, J. (2013) »China's Environment Ministry an »Utter Disappointment««, ChinaDialogue, <http://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/5788-China-s-environment-ministry-an-utter-disappointment>
- Meerts, P. (1999) »The changing nature of diplomatic negotiation« i Melissen, J. (1999) *Innovation in Diplomatic Practice*, Palgrave Macmillan
- Metzl, J., (2001) »Network Diplomacy«, Georgetown Journal of International Affairs
- Rana, K., (2004) »Performance Management in Foreign Ministries«, Clingendael Netherlands' Institute of International Relations
- Rana, K., (2005) »The Structure and Operations of China's Diplomatic System«, *China Report* Vol. 41 No. 3
- Oxford Analytica (2013) »China build capacity to protect citizens overseas«, brief published 26 February
- Parello-Plesner, J. and Khanna, P. (2011) »Stop fretting about Beijing as a global policeman«, *Financial Times*, 28 December.
- Shambaugh, D., (2013) »China Goes Global: The Partial Power«, Oxford University Press
- Zhu, W. (2010) »On Diplomatic Strategy of 'Keeping a Low Profile and Taking a Proactive Role When Feasible'«, *Global Review* Vol. 6 No. 3

Middelindkomstfælden i Sydøstasien

Flere nyligt industrialiserede lande i Sydøstasien regnede i 1990'erne med at blive fuldt udviklede økonomier i løbet af et par årtier, men transformationen er stødt ind i barrierer. De har vanskeligt ved at tilvejebringe arbejdskraft med de efterspurgte kvalifikationer på arbejdsmarkedet.



HENRIK SØBORG¹

Roskilde Universitet
henriks@ruc.dk

Middelindkomstøkonomier som Malaysia og Thailand har på baggrund af deres mangeårige høje økonomiske vækstrater kalkuleret med, at de inden for en overskuelig årrække ville komme op i den eftertragtede højindkomstliga. Malaysia har siden begyndelsen af 1990'erne sat sig målet at blive et højindkomstland inden 2020 (Sixth Malaysia Plan 1991). Nu ser det ud til, at det går langsommere end forventet. De er måske havnet i en middelindkomstfælde (Roland-Holst, Sugiyarto, Loh 2010). Denne mindre lyse udsigt er begrundet i mindre vækstrater, hårdere global konkurrence og især vanskeligheder med at tilvejebringe kvalificeret arbejdskraft til mere avancerede teknologiske og ledelsesmæssige funktioner.

I det følgende er fokus på problemerne med at tilvejebringe kvalificeret arbejdskraft. Det er blevet en hurdle for sydøstasiatiske middelindkomstlande i deres transformation til højindkomstøkonomier. I de senere år er denne hurdle blevet et væsentligt tema i diskussion af deres økonomiske udvikling (Garrett 2004; Warr 2011; Gill & Kharas 2007); for flere observationer peger på, at disse økonomier har langt mindre succes med at tilvejebringe en »blød« (kvalificeret arbejdskraft) end en »hård« (fysisk) infrastruktur (Gill & Kharas 2007). Denne hurdle bliver analyseret med Malaysia som omdrejningspunkt dels fordi det i de senere årtier har haft en markant ekspansion af videregående uddannelser, men også fordi det så målrettet har satset på at komme ind i højindkomstligaen og derfor

illustrerer de problemer, som de sydøstasiatiske middelindkomstøkonomier er konfronteret med i transformationsprocessen. Gennem en analyse af statistiske data om rekruttering til videregående uddannelse i Malaysia diskuteres spørgsmålet om en ekspansion i tilgangen til de videregående uddannelser er en løftestang for at komme ud af middelindkomstfælden.

Middelindkomstfælden

De høje vækstrater på 7-8 % årligt, der tidligere kendetegnede de fremstormende sydøstasiatiske økonomier før den asiatiske finanskrisen i 1997, er siden faldet til 4-5 % årligt, og tiden efter finanskrisen i 2008 har ikke skabt grundlag for højere årlige vækstrater. Selv om det er høje vækstrater sammenlignet med Europa og USA, giver de næring til bekymringer hos øvre middelindkomstlande som Malaysia og Thailand. De frygter scenarier, hvor de vil blive fanget i en middelindkomstfælde, inden de når højindkomstniveauet.

Middelindkomstfælden sætter ord på den empiriske erfaring, at økonomisk tilbagegang har bremset navnlig sydøstasiatiske lande, der inden for de nærmeste år så ud til at være på vej til højindkomststatus (Gill & Kharas 2007). De umiddelbare makro-økonomiske problemer for Malaysia og Thailand har været fald i deres private investeringer, der siden 1997 finanskrisen er faldet i proportion til BNP fra gennemsnitlig 30 til omkring 12-15 %. Det har betydet faldende efterspørgsel og

NOTE 1 Jeg vil gerne takke min kollega Daniel Fleming for mange gode kommentarer.

Figur 1. Verdensbankens inddeling af lav-, middel- og højindkomstlande

Lavindkomst	Lavere middelindkomst	Øvre middelindkomst	Højindkomst
BNI per indbygger om året	BNI per indbygger om året	BNI per indbygger om året	BNI per indbygger om året
US \$ 1.005 eller mindre	US \$ 1.005-3.975	US \$ 3.975-12.275	US \$ 12.275 og derover

Kilde : Verdensbanken 2010.

neddrosling i de mere langsigtede vækstforventninger (Tenth Malaysia Plan 2011; Eleventh National Economic Plan and Social Plan 2012).

Under disse umiddelbare makro-økonomiske problemer ligger dybere transformationsproblemer fra lavindkomst over middelindkomst til højindkomst økonomi. Den Asiatiske Udviklingsbank har for nylig i en rapport analyseret disse transformationsproblemer (Filipe J., A. A. Abdou and U. Kumar 2012). I perioden 1950-2010 har Malaysia og Thailand været i lavindkomstkategorien i hhv. 19 og 26 år, mens de har været i middelindkomstkategorien i hhv. 42 og 35 år. I denne 60-årsperiode er middelindkomstfælden altså vanskeligere at komme ud af end fattigdomsfælden. Det hænger sammen med de økonomiske og politiske strukturforandringer, som transformationerne kræver.

I overgangen fra lavindkomst til middelindkomstøkonomier var Malaysia og Thailand åbne markedsorienterede økonomier, der lagde vægt på at fjerne forhindringer for kanalisering af billig arbejdskraft til de eksport-orienterede arbejdsintensive industrier. De iværksatte markedsunderstøttende politikker: stabile økonomiske og politiske forhold, åben politik med hensyn til international handel og udenlandske investeringer, fremskaffelse af basal fysisk infrastruktur og et fungerende finansiel system. Ligesom andre sydøstasiatiske middelindkomstøkonomier er de blevet konfronteret med de problemer, som stigende lønomkostninger i de arbejdsintensive industrier medfører med hensyn til at bevare konkurrenceevnen over for opstigende middelindkomstøkonomier. Malaysia og Thailand har erfaret, at deres konkurrenceevne er blevet svækket over for Vietnam og navnlig Kina.

Det har sat strukturforandringer på dagsordenen. I stedet for at samle standardiserede produkter designet af vestlige multinationale virksomheder med importeret teknologi er udfordringen for Malaysia og Thailand at omstille deres produktion til selv at producere mere teknologisk avancerede produkter. Denne udfordring bliver ikke mindre i en tid med stagnation på de vestlige eksportmarkeder og omstilling til mere bæredygtig produktion.

Ekspansion af de videregående uddannelser

Udviklingssucceshistorier som Singapore, Sydkorea og Taiwan, der har opnået højindkomststatus, giver sydøstasiatiske middelindkomstøkonomier opskriften på opstigningen. Den er først og fremmest uddannelsesreformer, der kan hjælpe med at tilvejebringe en stor veluddannet og kreativ middelklasse.

Flere sydøstasiatiske lande har forsøgt at følge opskriften. De har i de sidste 10 år investeret store summer i grunduddannelse og videregående uddannelse. Men de har som nævnt erfaret, at det er langt vanskeligere at skabe en »first class« arbejdskraft end at tilvejebringe store fysiske infrastrukturprojekter.

I Malaysia har ekspansionen af offentlige og private videregående uddannelser været markant. Der er i de senere årtier blevet anvendt mere på uddannelse (i % af BNP) end i de geografiske nærmeste lande (inklusive Singapore) og i forhold til udviklede lande som USA og England (Lee Kiong Hock & Shyamala Nagaraj 2012). Denne ekspansion viser sig i antallet af universiteter og kandidater. For nærværende er der 20 offentlige og 26 private universiteter (Tenth Malaysia Plan 2010). Disse institutioner har produceret et stort antal kandidater med en videregående uddannelse. I 1982 var antallet af kandidater 331.800 eller 6 % af arbejdsstyrken. I 2010 var dette antal steget til 2.788 millioner eller 24 % af arbejdsstyrken, hvilket svarer til omkring 16 % af hele befolkning (Department of Statistics Malaysia). Sammenlignet med Singapore, der i længere tid end Malaysia har prioriteret videregående uddannelse højt, er antallet af kandidater bemærkelsesværdigt. I Singapore har 33 % af befolkningen født i Singapore ifølge en befolkningstælling i 2010 en videregående uddannelse (Census of Population 2010, Singapore Statistics).

Det store spring fremad i antallet af kandidater er ikke alene et resultat af den store kandidatproduktion i Malaysia. Det afspejler også et stort antal studerende, der studerer i udlandet. Selv om antallet i de senere år er faldet, er der stadig et stort antal, der studerer i udlandet, navnlig i USA, England og Australien. I 2007 var det totale antal 54.915, hvilket er knapt halvdelen sammenlignet med de 117.297 studerende i 2000 (www.mohe.gov.my)

Ovenstående tal for kandidatproduktionen giver et indblik i ekspansionen på arbejdsmarkedet af højt uddannede. I det følgende vil vi gennem indskrivningstallene på forskellige studieniveauer give et billede af, hvor bred porten er blevet til de videregående uddannelser. Ekspansionen er blevet understøttet af fri adgang til grundskolen fra begyndelsen af 1960'erne og siden 1980'erne til gymnasiale og tekniske uddannelser (Lee Kiong Hock & Shyamala Nagaraj 2012).

Indskrivningen til videregående uddannelser steg med 92 % fra 2000 til 2010. Det er en stor vækst sammenlignet med Singapore, hvor indskrivningen i den samme periode steg med 48 %

Tabel 1 Indskrivning til videregående uddannelser efter niveau, 2000-2010

Studie niveau	2000			2005			2010		
	Offentlig	Privat	Total	Offentlig	Privat	Total	Offentlig	Privat	Total
Certificate¹	23,816	81,775	105,570	37,931	94,949	132,880	40,204	85,885	126,089
Diploma²	91,338	117,056	208,454	98,953	131,428	230,381	149,702	225,997	375,699
Bachelor	170,794	59,932	230,726	212,326	110,591	322,917	287,354	227,764	515,118
Masters	24,007	2,174	26,181	34,436	4,202	38,638	51,133	15,690	66,822
PhD	3,359	131	3,490	6,742	140	6,882	17,425	2,810	20,235
Total	313,374	261,047	574,421	390,388	341,310	731,698	545,817	558,146	1,103,963

Kilde: Social Statistics Bulletin Malaysia 2010

til universiteterne, National Institute of Education og Polytechnics (Ministry of Education 2011). Tabel 1 viser en stor stigning i indskrivningen til navnlig private videregående uddannelser. Det er Certificate, Diploma og bachelor uddannelser, der tiltrækker mange studerende. I perioden fra 2000 til 2010 er indskrivningen af bachelorer til offentlige universiteter steget med 68 %, mens den til private universiteter er steget med 280 %. Det er ikke alene på bachelor og tilsvarende niveau, at der har været en markant stigning. Men også på Masters- og PhD-niveau er den samlede stigning særledes pæn fra 2000 til 2010 på henholdsvis 155 % og 480 %. Der er flere forklaringer på denne store vækst i indskrivningen til de offentlige og private videregående uddannelser.

En væsentlig forklaring er den etniske politik, der er blevet ført siden 1971, hvor der blev etableret et kompromis mellem malaj majoritetsbefolkningen og minoritetsbefolkningen af kinesere og indere. Denne politik, der med succes har forbedret den fattige malajbefolknings økonomiske og sociale vilkår, har bl.a. gennem at give malajerne fortrinsstilling ved tildeling af studiepladser og stipendier til offentlige universiteter hævet deres uddannelsesniveau. Denne preferencepolitik har på den anden side skabt grobund for den store vækst i private universiteter, hvor kinesere og indere har haft lettere adgang ved hjælp af egen finansiering.

Mere velstående malaysiske statsborgere, navnlig kineser og indere har afkoblet sig fra det offentlige uddannelsessystem dels på grund af den etniske preference politik dels på grund af kvalitetsproblemerne på de offentlige universiteter. De sender deres børn til udenlandske uddannelsessteder eller til private universiteter i Malaysia. Det har skabt et stort brain-drain problem, fordi flere med efterspurgt naturvidenskabelige, tekniske og ingeniørmæssige kvalifikationer bliver i udlandet eller emigrerer efter afsluttet uddannelse. Efter Verdensbankens seneste opgørelse arbejder mere end 1 million veluddannede

malaysiske statsborgere i udlandet, navnlig i Singapore (Malaysia Economic Monitor 2011).

Ekspansionen hænger også sammen med fremvæksten af en malaysisk middelklasse. Den er beskæftiget i den store statslige sektor, men også i den private sektor især i udenlandske multinationale virksomheder (Embong 2002). Ligesom middelklassen andre steder i verden lægger den vægt på stabile, sikre, vellønnede jobs og højere uddannelse (Banerjee & Duflo 2008). Det er ikke blot dens børn, der går på de videregående uddannelser. Den bruger også selv i stor udstrækning det videregående uddannelsessystemet som løftestang i egen karriere. Ministerier, store statslige og statstilknyttede virksomheder (f.eks. Telecom Malaysia) har været rundhåndet med at give udvalgte medarbejdere mulighed for at tage en videregående uddannelse. En statstilknyttede virksomhed som Telecom Malaysia har oprettet det første private multimedia universitet med over 20.000 studerende. Det optager ikke blot sine egne medarbejdere som studerende, men også studerende med gymnasial baggrund (www.tm.com.my)

Ikke sammenfald mellem udbud og efterspørgsel af kandidater med videregående uddannelse

Den store indskrivning af studerende til de videregående uddannelser har ført til en stor produktion af kandidater, hvis kvalifikationer ikke passer til efterspørgslen. Nedenstående tabel give et indblik i dette problem. Det hænger sammen med de studerendes valg af fag og kvaliteten i uddannelserne (Tenth Malaysia Plan 2011, 192). Det kniber med at rekruttere studerende til naturvidenskabelige, tekniske og ingeniørmæssige fag. Hovedparten af de studerende har humanistisk-samfundsfaglige orienterede fag og Information Teknologi/Kommunikation. Tabel 2 viser denne skæve fordeling mellem fagene. Den viser også, at der er blevet uddannet flere kvinder end mænd og der er en stor forskel i de to køns valg af fagområder. Kvinder udgjorde i 2009 61,2 % af den samlede produktion af kandi-

NOTE 1 Certificate, kortere videregående uddannelser efter det gymnasiale niveau med varighed på mere end 6 måneder, taget på college eller polytekniske institutioner.

NOTE 2 Diploma, kortere videregående uddannelser efter det gymnasiale niveau, taget på universiteter, college eller polytekniske institutioner.

Tabel 2. Fordeling af kandidater på uddannelse, fagområder og køn, 2009.

	Bachelor				Masters			
	Mænd	%	Kvinder	%	Mænd	%	Kvinder	%
Læreruddannelse	8.050	7.8	19.964	11.7	2.708	13.1	4.672	19.2
Humaniora/ Samfundsfaglige uddannelser	36.253	35.5	84.439	49.7	7.010	34.0	7.821	32.1
Naturvidenskaber	15.492	15.1	34.100	20.0	4.615	22.4	7.402	30.4
Tekniske fag	35.938	35.1	23.804	14.0	4.659	22.6	3.010	12.3
Information teknologi/ Kommunikation	6.371	6.2	8.570	5.0	1.530	7.4	1.367	5.6
Andre	15	-	16	-	53	-	33	-
Total	102.119	100	169.893	100	20.577	100	24.305	100

Kilde: Social Statistics Bulletin Malaysia, 2010.

dater på videregående uddannelser. Det fremgår af tablen, at kvindelige kandidater er tilbøjelig til at vælge fagområder uden for de naturvidenskabelige og tekniske fag. 66 % af de kvindelige bachelorer havde ikke naturvidenskabelige og tekniske fag. Det er ikke blot i Malaysia, at kvinder udgør den største andel af den samlede produktion af kandidater med videregående uddannelse. Det er også i Europa (OECD 2011). I Danmark var i 2011 andelen af samtlige 35-årige, der havde afsluttet en videregående uddannelse, 49,6 % kvinder og 35,1 % mænd (www.Danmarks Statistikbank)

Den manglende overensstemmelse i Malaysia mellem udbud og efterspørgsel på kandidater har ført til stor arbejdsløshed blandt især nyuddannede på trods af en stor efterspørgsel på højt kvalificeret arbejdskraft. Det har medført, at højtuddannede kandidater i stigende antal vælger at finde beskæftigelse indenfor bl.a. kontor og detailhandel. I 2007 var 25,8 % af kandidater med en videregående uddannelse beskæftiget inden for kontor og handel. For kvindelige kandidater var det 34,8 % (S. Nagaraj et al 2009). Dertil kommer, at flere kvinder med videregående uddannelse vælger at være hjemmegående. Det skal ses i lyset af, at malaysiske kvinder generelt har en lav arbejdsmarkedstilknytning. I 2010 var denne tilknytning på 46 % af den samlede kvindelige arbejdsstyrke, mens mændenes tilknytning var på 78 % (Malaysia Economic Monitor April 2012).

Den manglende overensstemmelse mellem udbud og efterspørgsel på kandidater har fået store virksomheder som Intel og den malaysiske industriarbejdsgiverforening til at sende advarselssignaler. De har gentagne gange klaget til regeringen over, at de ikke kan anvende mange af de humanistisk orienterede kandidater, fordi de har manglende kundskaber i engelsk og ringe kvalifikationer i at arbejde selvstændigt og kritisk analytisk. De kommer med en bagage fra et skolesystem, der indtil nu ikke har lagt så meget vægt på selvstændighed, men på udenadslære. Dette system har givet mange unge malaysiske borgere en ringe bagage til at studere, og de har ikke ifølge den nye femårsplan i tilstrækkelig grad fået suppleret denne bagage

med kundskaber i kommunikation, teamwork og ledelse på de videregående uddannelser (Tenth Malaysia Plan 2011,192)

Barrierer for reformer af de videregående uddannelser.

Malaysias vanskeligheder med at tilvejebringe den efterspurgte kvalificerede arbejdskraft illustrerer de problemer som opstigende økonomier i Sydøstasien slås med for at komme ud af middelindkomstfælden. Regeringen har i sin nye femårsplan sat fokus på problemet med det manglende sammenfald mellem udbud og efterspørgsel af kvalificeret arbejdskraft. Den er bekymret for, at dette problem kan blokere for transformationen til en højindkomstøkonomi (Tenth Malaysia Plan 2011, s. 192).

I femårsplanen erkender regeringen, at der har været lagt for meget vægt på at give så mange som muligt adgang til de videregående uddannelser. Denne ekspansion skaber nu problemer i transformationsprocessen til en højindkomstøkonomi. Det kniber med at tilvejebringe den efterspurgte kvalificerede arbejdskraft blandt det store udbud af kandidater. Som tidligere nævnt er problemet de studerendes valg af fag og navnlig kvaliteten i uddannelserne.

Det er ikke alene femårsplanen, der er bekymret for, at kvaliteten i de videregående uddannelser kan blokere for transformationen til en højindkomstøkonomi. Verdensbanken peger også på dette problem i sin 2007 rapport om »Malaysia and the Knowledge Economy: Building a World-Class Higher Education System« (World Bank 2007, s. xxv). Rapporten fremhæver, at det malaysiske højere uddannelsessystem har potentialer til at understøtte en videnbaserede økonomi. Der er behov for reformer, som giver større uafhængighed til de enkelte universiteter med hensyn til budgettering, vedtagelse af studieordninger og pædagogik (ibid s. xiv).

Men reformprocessen af de videregående uddannelser går langsomt. Indtil nu har kun Universiti Sains Malaysia opnået selvstændighed til at foretage indskrivning af studerende gennem the Accelerated Programme for Excellence (Tenth Malay-

sia Plan 2011, s. 225). Målet er at fem forskningsuniversiteter skal opnå selvstændighed i 2015.

Flere kritikere tvivler på, at det med de nuværende politiske magtforhold er muligt at gennemføre reformer, der kan sikre et tilstrækkeligt højt uddannelsesniveau til at opretholde og udvikle en højindkomstøkonomi (Mok 2010; Morshidi 2010; Lee Kiong Hock & Shyamala Nagaraj 2012). En væsentlig grund er ifølge kritikerne, at regeringen og det ledende parti i regeringen United Malay National Organisation (UMNO) er tilbageholdne med at give universiteterne større uafhængighed. Selv om loven om højere uddannelse af 1996 åbner mulighed for større selvstændighed til universiteterne, har ministeriet for videregående uddannelser opretholdt en stærk kontrol med universiteterne (Mok 2010). Det skyldes, at decentralisering er et politisk konfliktområde i den autoritære demokratiske styreform, der præger Malaysia og flere sydøstasiatiske lande.

Denne styreform er forankret i et parlamentarisk demokratisk system med en stærk centralisering af magten i majoritetspartiet (Rodan & Jayasuriya 2009). I Malaysia er Barisan Nasional (BN) koalitionen ledet af UMNO ligesom People Action Party i Singapore det parlamentariske majoritetsparti og har siden uafhængigheden af det britiske kolonistyre i 1957 haft den absolutte politiske magt. Det grundlæggende træk ved denne autoritære demokratiske styreform er sammenfletningen mellem parti og stat og den har ført til en stærk centralisering af den politiske magt i regeringspartiet (i Malaysias UMNO) og i det centrale statslige bureaukrati. Denne magtkoncentration i regeringspartiet og den bureaukratiske kontrol har vist sig at være en hæmsko for decentraliseringsinitiativer bl.a. inden for uddannelsessektoren i Malaysia. Det har i de senere år ført til, at den autoritære demokratiske styreform er kommet under stærk pres for øget decentralisering og større uafhængighed til de statslige institutioner.

Presset kommer ikke blot som nævnt fra eksterne aktører som Verdensbanken, men i høj grad fra oppositionen, der ved parlamentsvalget i 2008 for første gang siden uafhængigheden opnåede så mange stemmer, at BN-koalitionen mistede sit absolutte flertal i parlament på 2/3 af medlemmerne. Ved valget den 5. maj 2013 har oppositionen styrket sin parlamentariske position og vil uden tvivl øge presset på regeringen om reformer, der begrænser privilegie- og kvotesystemet og den udbredte korruption.

Siden valget i 2008 har reformfløjlen i regeringen med premiere minister Najib Razak som primo motor forsøgt at imødekomme dette pres for flere reformer og øget decentralisering gennem at sætte en række initiativer bl.a. i den nye femårsplan og i Talent Road Map 2020. Disse initiativer sigter mod at hjælpe Malaysia ud af middelindkomstfælden og ind i en højindkomstøkonomi. Men stærke grupper i UMNO frygter, at denne reformpolitik vil underminere den nuværende malaj elites privilegier og malajbefolkningens fortrinsstillinger (Gomez 2009). De holder derfor fast i den autoritære demokratiske styreform med en stærk centralisering af magten. Det giver

dem bedst mulighed for at bevare politisk indflydelse. Denne kamp mellem magteliter i det ledende regeringspartiet er en væsentlig grund til, at det går så langsomt med at gennemføre reformer bl.a. inden for videregående uddannelser.

Er Malaysia på vej ud af middelindkomstfælden?

Konkluderende bemærkninger

Denne analyse har vist, at der er mange hurdler på Malaysias vej frem mod en højindkomstøkonomi. Ikke blot er der store problemer med at tilvejebringe den efterspurgte højt kvalificerede arbejdskraft, men den generelle økonomiske konjunktur efter finanskrisen i 2008 giver ikke udsigt til høje årlige vækstrater. Det har givet anledning til bekymring i regeringsrapporter. De frygter, at Malaysia vil blive fanget i en middelindkomstfælde i en række år frem (Tenth Malaysia Plan 2011; New Economic Model 2010). Den tidligere omtalte Asiatiske Udviklingsbanks rapport maler et mindre dystert billede. Ifølge den bevæger Malaysia sig langsomt mod en højindkomstøkonomi status. I 2010 var BNP per capita indkomst på US \$ 10.567 (1990 PPP US \$). Hvis Malaysias per capita indkomst fortsætter med at vokse med omtrent 3 % årligt, skulle det tage omkring 5-6 år for at nå højindkomst status på US \$ 12.276 per capita indkomst af BNP (Filip et al. 2012; jf. figur 1). Men uanset tempoet frem mod ankomsten til denne nye økonomiske status, står Malaysia over for store problemer med at tilvejebringe højt kvalificeret arbejdskraft, der kan fastholde og udvikle dets position som muligt kommende højindkomstland.

Det er blevet påpeget, at Malaysia befinder sig i et paradoks med hensyn til at tilvejebringe højt kvalificeret arbejdskraft. På den ene side er der rigeligt arbejdskraft med videregående uddannelse, men på den anden side passer mange af de højtuddannede kandidater ikke til efterspørgslen. Dette paradoks er opstået på grund af de studerendes valg af fag og kvaliteten i uddannelserne.

Reformer, der kunne ophæve dette paradoks har vist sig vanskeligt at gennemføre på grund af de nuværende magtkonstellationer i Malaysia. Det ledende regeringsparti er splittet i mere og mindre reformvenlige grupper. Det har stor indflydelse på regeringens reformmuligheder på grund af den stærke sammenfletning, der er mellem parti og stat. Denne splittelse har sat en øget decentralisering inden for de videregående uddannelser i et lavt gear.

Dette langsomme tempo for reformprocessen i Malaysia giver et indblik i de vanskeligheder, som middelindkomstlande står over for i deres transformation til en højindkomstøkonomi. Det har vist sig langt sværere for Malaysia at få den »bløde« end den »hårde« infrastruktur på plads. Der er mange komplekse og komplicerede politiske forhold, der skal tackles i transformationsprocessen til en højindkomstøkonomi, f.eks. centralisering versus decentralisering, afbalancering af etniske interesser og ikke mindst afbalancering af magteliters interesser.

Malaysias regering har med sin nye femårsplan erkendt disse transformationsproblemer og har forsøgt at lægge en reform-

strategi for tilvejebringelse af højt kvalificerede arbejdskraft. Hvis det lykkes at gennemføre denne transformationsproces inden 2020, vil det være en milepæl for Malaysia og samtidig et eksempel for nyligt industrialiserede sydøstasiatiske lande,

der ligesom Malaysia slås med de barrierer, som manglende kvalitet i uddannelse sætter for deres indtræden i højindkomstligaen.

REFERENCER

- Banerjee A.V. and E. Duflo 2008. What is Middle Class about. The Middle Class around the World. *Journal of Economic Perspectives* Vol. 22, No 2.
- Census of Population 2010, Singapore Statistics.
- Department of Statistics Malaysia.
- Eleventh National Economic and Social Plan 2012. Eleventh National Economic and Social Plan 2012-2016. National Economic and Social Development Board. Office of the Prime Minister. Bangkok.
- Embong A.R. 2002. *State-led Modernization and the New Middle Class in Malaysia*. Palgrave/Macmillan.
- Filipe J., A.A. Abdon and U. Kumar 2012. Tracking the Middle-income Trap: What Is It, Who Is in It, and Why? *Asian Development Bank Economics, Working Paper Series* 306.
- Garrett, G 2004. Globalization's Missing Middle. *Foreign Affairs*. Nov/Dec 2004, Vol. 83 Issue 6.
- Gill, I and H. Kharas 2007. *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. The World Bank, Washington.
- Gomez E.T. 2009. The Rise and Fall of Capital: Corporate Malaysia in Historical Perspective. *Journal of Contemporary Asia*. Vol 39. No 3.
- LABORSTA, ILO.
- Lee Kiong Hock & Shyamala Nagaraj 2012. The crisis of education. In: Hal Hil, Tham Siew Yean and Ragayah Haji Mat Zin (ed): *Malaysia's Development Challenges*. Graduating from the middle. Routledge London and New York.
- Malaysia Economic Monitor April 2011. Brain Drain. World Bank April 2011.
- Malaysia Economic Monitor April 2012. Modern Jobs. World Bank April 2012.
- Ministry of Education 2011, Singapore.
- Ministry of Higher Education 2007, Malaysia.
- Mok, K.H. 2010. When state centralism meets neo-liberalism: managing university governance change in Singapore and Malaysia. *Higher Education* 60:419-440. Springer
- Morshidi, S. 2010 Strategic planning directions of Malaysia's higher education: university autonomy in the midst of political uncertainties. *Higher Education* 59: 461-473. Springer.
- Nagaraj S, Goh Kim-Leng, Tey Nai-Peng, R. Jani 2009. Human Capital Formation and Labour Market Dynamics: A Gendered Perspective. *FEA Working Paper Series* No. 2009-1. Faculty of Economics and Administration, University of Malaya.
- New Economic Model for Malaysia 2010. National Economic Advisory Council. Putrajaya.
- Ninth Malaysia Plan 2006. The Economic Planning Unit. Prime Minister's Department. Putrajaya.
- OECD 2011. Report on the Gender Initiative: Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level Paris, 25-26 May 2011.
- Rodan G and K. Jayasuriya 2009. Capitalist development, regime transitions and new forms of authoritarianism. *The Pacific Review*, Vol. 22 No. 1.
- Roland-Holst, D., G. Sugiyarto og Y. Loh 2010. Asian Regional Income, Growth and Distribution to 2030. *Asian Development Review*, vol. 27, no 2.
- Sixth Malaysia Plan 1991. Sixth Malaysia Plan 1991-1995. Prime Minister Office, Kuala Lumpur.
- Social Statistics Bulletin Malaysia, 2010. Department of Statistics Malaysia.
- Talent Road Map 2020. TalentCorp Malaysia. April 2012.
- Tenth Malaysia plan 2010. Tenth Malaysia Plan 2011-2015. Prime Minister Office.
- Verdens Banken 2010. Income levels indicators
- Warr, P. 2011. Thailand, a nation caught in the middle-income trap. www.eastasiaforum.org/2011/12/18.
- World Bank 2007. *Malaysia and the Knowledge Economy: Building a World-Class Higher Education System*. Report No. 40397 – MY. [www.Danmarks Statistikbank](http://www.DanmarksStatistikbank), 2012. www.mohe.gov.my www.tm.com.my

Nobelprisen i økonomi 2012: To matematikere guider den usynlige hånd

Alvin Roth og Lloyd Shapley fik Nobelprisen i økonomi i 2012. Med udnævnelsen cementeres spilteoriens store betydning for hele det samfundsvidenskabelige område. I artiklen præsenteres en kort og ikke-teknisk gennemgang af ideerne bag nogle af deres hovedbidrag.



JENS LETH HOUGAARD

professor
Institut for Fødevare- og Ressourceøkonomi,
Københavns Universitet
jlh@ifro.ku.dk

I 2012 gik Nobelprisen i økonomi til amerikanerne Alvin Roth og Lloyd Shapley for deres arbejde med allokeringsmekanismer af markedsdesign. Hermed blev der tilføjet to nye medlemmer til den stadigt voksende gruppe af (hvad der bredt kan betegnes som) spilteoretikere, der er sluppet igennem Nobelkomiteens nåleøje, og tildelingen kan altså ses som endnu en indikation af den enorme indflydelse, som spilteorien har haft ikke blot på det økonomiske fagområde, men på samfundsvidenskab som helhed. Den eksklusive klub af spilteoretikere, der har fået Nobelprisen, omfatter derudover Nash, Selten, Harsanyi, Aumann, Schelling, Hurwitz, Myerson og Maskin, og er altså nu oppe på 10 medlemmer.

Alvin Roth er den yngste af de to (født i dec. 1951) og er fornyligt flyttet til et professorat på Stanford University efter i en årrække at have været ansat på Harvard. Han har en PhD-grad i operationsanalyse fra Stanford. Roth er nok mest kendt for sit arbejde med praktisk design af matchningsmekanismer.

Lloyd Shapley er født i 1923 og er i dag professor emeritus på University of California, Los Angeles (UCLA). Han har en PhD-grad i matematik fra Princeton. Shapley er nok mest kendt for sit grundlæggende teoretiske arbejde inden for kooperativ spilteori.

Begge har de en omfattende videnskabelig produktion bag sig og har haft stor betydning inden for en række forskellige områder der inkluderer; kooperativ spilteori, omkostningsfordeling, aksiomatisk forhandlingsteori, eksperimentel økonomi og matchning. Det siger derfor sig selv, at denne artikel ikke

kan dække det hele. I det følgende vil jeg derfor gennemgå, hvad der sikkert mest rimeligt kan betegnes som et personligt udvalg af deres mange bidrag til vores forståelse af allokering og praktisk markedsdesign.

Normalt er allokering noget, man bør overlade til markedet, men hvordan designer man allokeringsmekanismer, når man af den ene eller anden årsag ikke ønsker en egentlig prisdannelse? Kan man i det hele taget komme op med retningslinjer for, hvad der er fair og hensigtsmæssig allokering? Og kan vores forståelse af økonomisk interaktion således i praksis føre til, at vi kan styre udfaldet til alles fordel? Dette er alle eksempler på spørgsmål, som Roth, Shapley og deres samarbejdspartnere har hjulpet økonomer til at få en bedre forståelse af.

Vi starter med et fælles udgangspunkt – *matching* (se f.eks. Roth og Sotomayor, 1992). Betragt en situation, hvor to grupper skal matches med hinanden en og en, altså således at hvert element i en gruppe skal matches med et, og kun et, element i den anden gruppe – såkaldt 1-1 *matching*. I den kulørte version kan vi tænke på en gruppe gamle rige mænd, der skal matches med en gruppe unge smukke kvinder. I princippet behøver grupperne ikke være lige store – man kan godt blive matchet med sig selv og således ende op som single. Ikke helt urealistisk antager vi, at alle mændene har en komplet rangordning af alle kvinderne, og at alle kvinderne har en komplet rangordning af alle mændene. Når vi nu skal finde en konkret *matching*, vil det være naturligt at tage hensyn til disse præferencer. Et oplagt succeskriterium for en konkret *matching* vil derfor være, hvorvidt matchet er stabilt i den forstand, at

intet par (mand, kvinde) hellere vil være sammen med hinanden end med den partner, de er blevet tildelt i den konkrete matchning.

Spørgsmålet er blot, om sådan en stabil matchning eksisterer og hvordan vi i så fald finder den. Her kommer Shapley os til hjælp med den såkaldte Gale-Shapley-algoritme: Lad mændene fri til deres foretrukne kvinde, hvis en kvinde har flere tilbud, vælger hun den højest rangerede mand blandt frierne. Resultatet er således en række forlovelser. Hvis der stadig er umatchedede mænd, frier disse nu til deres næstbedste valg. Hvis dette inkluderer en kvinde, der allerede er forlovet, vælger hun at bryde forlovelsen, hvis det nye tilbud er bedre osv., indtil alle er matchede. Det siger sig selv, at vi også kunne have ladet kvinderne fri først. Resultatet af sådan en trinvis procedure kan vises at være en stabil matchning, så algoritmen er samtidig et konstruktivt bevis for, at der *altid* eksisterer mindst én stabil matchning i 1-1 problemer, hvor grupperne har en komplet rangordning af hinanden. Eksistensen er i sig selv bemærkelsesværdig, da det langt fra er tilfældet i variationer over denne matchning situation, jf. f.eks. det såkaldte »roommates«-problem, hvor en gruppe studerende skal matches to og to på kollegieværelser (her kan vi let have, at der ikke findes en stabil matchning). Men det rigtig interessante resultat er i denne forbindelse, at den matchning, der kommer ud af at lade mændene fri til kvinderne, er bedst for mændene og værst for kvinderne (blandt alle de stabile match) og omvendt, den matchning, der kommer ud af at lade kvinderne fri til mændene, er bedst for kvinderne og værst for mændene. Ganske tankevækkende, når man kombinerer denne viden med diverse sociale konventioner.

Roth fører arbejdet med matchning videre til en række konkrete eksempler på praktisk markedsdesign i situationer, hvor en central koordinering viser sig fordelagtig.

Turnusforløb for medicinstuderende i USA (se f.eks., Roth og Peranson, 1999): Når de medicinstuderende er færdige på universitet, skal de i turnus på et hospital for at få den sidste praktiske del af deres uddannelse. Det siger sig selv, at ikke alle hospitaler er lige attraktive for de studerende og ikke alle studerende er lige attraktive for hospitalerne. Før Roth foregik hele denne proces, ved at hospitalerne kappedes om at tilbyde de bedste studerende turnuspladser, og de studerende var så i den lidt ubehagelige situation, hvor de ikke rigtig vidste, om de skulle acceptere et konkret tilbud på et givet tidspunkt, eller om de hellere skulle vente og se sig, om ikke et bedre tilbud skulle dukke op. Der er klare fordele for alle parter ved, at denne matchning foregår centralt og med et stabilt udfald, så man undgår at spille tid og ressourcer på unødvendige kontraktbrud.

Til at løse dette problem kan man bruge en variant over Gale-Shapley algoritmen kaldet NRMP-algoritmen (efter National Resident Matching Program), idet vi nu er i en situation, hvor ét hospital godt kan være matchet med mange studerende, men én studerende kun kan være matchet med ét hospital. Roth (og samarbejdspartnere) viser, at selv når man tager

hensyn til, at par (blandt studenterne) gerne vil matches med samme hospital, kan en allokeringssprocedure baseret på, at de studerende »frier« til hospitalerne, resultere i et stabilt udfald, der i praksis ikke kan manipuleres. Når man herhjemme læser i dagspressen om medicinstuderende, der sælger deres turnuspladser for op til 200.000 kr. på det sorte marked, er det altså, fordi vi i Danmark har valgt ikke at bruge en algoritme ala NRMP, og at man åbner op for at lade de studerende bytte efterfølgende. I vores lille socialdemokratiske land er det naturligvis en kættersk tanke, hvis vi skulle lade de bedste hospitaler vælge de mest talentfulde studerende, således at de kunne få den bedst mulige uddannelse. Hospitalerne har således ikke lov til rangordne de studerende i det danske system, med det resultat at den tilknyttede lodtrækning altså kan slå en top-studerende hjem til det lille provinskygehus.

Ved første øjekast virker det måske ikke så tosset, at der efterfølgende opstår et marked, hvor den slags fejlallokeringer delvist kan udbedres (ved brug af penge), men problemet er imidlertid, at muligheden for et efterfølgende marked får de studerende til at manipulere med deres præferencer. Lad os sige, at en studerende af familiemæssige årsager rent faktisk ønsker at få en plads på provinskygehuset. Da vedkommende godt ved, at han er temmelig ene om dette ønske, er det derfor helt frit for ham at lade, som om han helst vil ind på det nye supersygehus i storbyen. Hvis han skulle være heldig at få pladsen, kan han jo altid sælge den til den uheldige sjæl, der endte op i provinsen. Central allokering skal altså være gennemtænkt fra starten. En yderligere introduktion til problemet på dansk findes i Hougaard et al. (2007).

Nyreudvekslingsprogram i New England, USA (se f.eks. Roth et al., 2004): Et af de seneste eksempler på Roth's design af matchningsmekanismer findes inden for organtransplantation, hvor etiske hensyn står i vejen for et egentligt marked med en prisdannelse. Ventelisten på organer (typisk nyrer) er ofte lang, og selv med en donor i baghånden kan en patient ikke være sikker på et fysiologisk match og dermed anvendeligheden af donors organ. Men set blandt en større gruppe af patient-donor-par vil der åbne sig muligheder for nyreudveksling i den forstand, at to patienter, der begge har en inkompatibel donor, men som hver især er kompatibel med den andens donor, kan matches med den andens donors organ, og derved vil begge kunne modtage en kompatibel nyre. I princippet kan sådanne udvekslinger finde sted i vilkårligt store »kæder« af patient-donor-par, men i praksis er der ofte en række faktorer, der begrænser størrelsen. Opgaven er således igen at finde en passende matchning af donorer og patienter. Patienterne kan rangordne donorerne, f.eks. efter deres vævstypematch eller alder. Til at finde optimale udvekslinger bruges den såkaldte »Top Trading Cycles and Chains« (TTCC) mekanisme, hvor patienterne til start peger på deres fortrukne donor. Under passende omstændigheder kan det vises, at den resulterende matchning er Pareto-optimal (altså at der ikke eksisterer en anden matchning, som alle patienter finder mindst lige så god og mindst et patient-donor par finder strengt bedre) og ikke kan manipuleres, ved at patienterne lyver om deres præferen-

cer. En yderligere introduktion til problemet på dansk findes i Beierholm et al. (2009).

Hvis vi tager skridtet endnu længere tilbage og spørger, om vi kan finde helt grundlæggende principper for fair allokering, f.eks. i situationer hvor agenterne end ikke kan formulere præferencer, er vi tilbage i hjertet af kooperativ spilteori og på Shapley's hjemmebane. Antag f.eks., at to venner deler en taxa på hjem fra en drukatur i byen. De bor begge langs den samme vej (Tuborgvej), den ene blot længere ude end den anden. Det er klart økonomisk efficient, at de deler taxaen og altså ikke hopper ind i hver sin taxa. Problemet er nu blot, hvordan de deler regningen. Formelt kan vi således se situationen som følger: en gruppe agenter (her de to venner) involveres i en fællesaktivitet (taxa-turen) med en samlet resulterende omkostning. Omkostningen for hver agent alene kendes også (ligesom det er tilfældet med omkostningen for en vilkårlig undergruppe, hvis der er mere end to agenter). Dette udgør et såkaldt »Transferable Utility« (TU) spil. Et centralt spørgsmål er nu, hvordan den samlede omkostning kan deles således, at denne deling understøtter samarbejdet (da dette jo er efficient). Det virker rimeligt klart, at vi aldrig kan tvinge nogen til at betale mere af den fælles regning, end de selv kan løse opgaven for – hvis vi gør det, vil de med stor sandsynlighed bryde samarbejdet. Derfor må vi sikre, at alle individuelle agenter (og grupper af agenter) betaler mindre end deres såkaldte egen-omkostning. Mængden af fordelinger af de fælles omkostninger, der har denne egenskab, kaldes *kernen* af TU-spillet. Ved brug af dualitetssætningen fra lineær programmering kan det lade sig gøre at opstille nødvendige og tilstrækkelige betingelser for, at der findes sådanne løsninger (altså at kernen ikke er tom) – det såkaldte Bondareva-Shapley-teorem (se f.eks. Shapley, 1967, 1971). At kernen ikke er tom i taxa-eksemplet, er let at se, idet den af vennerne, der bor længst ude, jo skulle have betalt hele turen selv, hvis han ikke havde delt taxaen med den anden. Spørgsmålet er derfor alene, hvor meget han kan vride ud af sin medpassager.

Til at bestemme den endelige fordeling foreslår Shapley, at vi kigger på et vægtet gennemsnit af den enkelte agents marginale omkostninger forbundet med at træde ind i et samarbejde med de øvrige agenter (altså gruppens omkostning med agenten mi-

nus omkostningen uden agenten) – den såkaldte Shapley-værdi (se f.eks. Shapley, 1953). I taxa-eksemplet får vi således den intuitivt smukke løsning, at omkostningerne ved den første del af turen (indtil første mand stiger ud) deles lige mellem de to venner, hvorimod den sidste del betales alene af ham, der bliver tilbage i taxaen. Denne fordeling er i kernen, da ingen af de to venner kan gøre det billigere ved at tage en taxa selv. Men faktisk er det ikke altid, at Shapley-værdien ligger i kernen – dette gælder kun, hvis samarbejdsfordelene altid er tilpas store.

Varianter af Shapley-værdien bruges også i andre sammenhænge. Antag for eksempel, at en virksomhed producerer to forskellige produkter (udbringning af brev- og pakkepost) til en samlet fællesomkostning. Hvis virksomheden, som i dette tilfælde kunne være postvæsenet, er et såkaldt »naturligt monopol«, er der gode reguleringsmæssige grunde til at holde øje med, hvordan virksomheden prisfastsætter de enkelte produkter, således at konkurrencen ikke forvrides. Til at afgøre om der er tale om en fair prisfastsættelse, skal det være muligt at kunne bestemme omkostningerne for de enkelte produkter, men disse er jo netop sambestemte, så vi behøver en måde af fordele dem ud på de enkelte produkter på. Næppe overraskende kommer Shapley os til hjælp igen: Vi kan bruge Shapley-værdien relativt direkte ved at bestemme produktionsomkostninger for alle delmængder af produkterne (hvor mængden for hvert af de øvrige produkter sættes lig nul) – dette giver os et TU-spil (i produkterne), hvor direkte brug af Shapley-værdien ofte refereres til som brug af Shapley-Shubik-fordelingsregelen. Men man kan også benytte den såkaldte Aumann-Shapley-pris, der er defineret som gennemsnittet af marginalomkostningerne for det enkelte produkt over alle proportionalt producerede mængder (mindre end mængden selv). Blandt økonomer har der længe været konsensus omkring anbefaling af Aumann-Shapley priser, selvom relativt ny forskning peger på potentielle problemer med denne tilgang.

Hvis man nu har fået lyst til selv at kaste sig ud i design af allokeringmekanismer, eller bare gerne vil vide mere, kan man finde en general introduktion til fordelingsproblemer og fordelingsregler i Hougaard (2009). Ellers findes der glimrende fremstillinger i Young (1994) og Moulin (1988).

LITTERATUR

- Beierholm, M.L., Platz, T.T. og Østerdal, L.P. (2009), Organdonation og – allokering i et mikroøkonomisk perspektiv, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 147, 265-296.
- Hougaard, J.L., Kolind, J.M. og Østerdal, L.P., (2007), Danske lægers turnusordning, *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 145, 144-163
- Hougaard, J.L. (2009), *An Introduction to Allocation Rules*, Springer.
- Moulin, H. (1988), *Axioms of Cooperative Decision Making*, Econometric Society Monographs, Cambridge University Press.
- Roth, A.E. og Peranson, E. (1999), The redesign of the matching market for American physicians: Some engineering aspects of economic design, *American Economic Review*, 89, 748-79.
- Roth, A.E. og Sotomayor, M.A.O. (1992), *Two-sided Matching: A Study in Game-Theoretic Modeling and Analysis*, Econometric Society Monographs, Cambridge University Press.
- Roth, A. E., Sönmez, T. og Ünver, M.U. (2004), Kidney Exchange, *Quarterly Journal of Economics*, 119, 457-88.
- Shapley, L., (1953), A value for n-person games, *Annals of Mathematical Studies*, 28, 307-318.
- Shapley, L., (1967), On balanced sets and cores, *Naval Research Logistics Quarterly*, 14, 453-460.
- Shapley, L., (1971), Cores of convex games, *International Journal of Game Theory*, 1, 11-26.
- Young, H.P. (1994), *Equity*, Princeton.