

# En svensk diplomatimodel?

Mats Bergquist, Docent i statskundskab ved Lunds Universitet,  
tidligere svensk ambassadør<sup>1</sup> mats.bergquist@lnu.se

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

## Baggrund: retræte fra storpolitikken

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

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

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

Bortset fra Krimkrigen, som Oscar I blev

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

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

### **Organisationsmodeller**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Udenrigspolitiske prioriteter**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## Udfordringer

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Rapporten er stadig på regeringens bord.

### **En ny diplomatisk model er fortsat i støbeskeen**

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

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

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

### Note

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

### Referencer

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