

Nordisk smart diplomati: et eksempel til efterfølgelse?¹

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

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

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

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

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

De nordiske lande i internationalt diplomati

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De nordiske lande som »smarte stater«

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hvad kan vi lære af de nordiske lande?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Noter

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

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

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

References

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

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