

Reviewartikel: Diplomati i en urban tidsalder

Anne Bach Nielsen, PhD-studerende, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet, abn@ifs.ku.dk

Det moderne diplomati, som vi kender i dag, har sin rod i bydiplomati i Renaissancens Italien. Nu er bydiplomatiet tilbage for fuld styrke. Byers styrke er, at de befinder sig tæt på borgere, virksomheder og lokalsamfund. Derfor har de en god forudsætning for at være inddragende i deres internationale orientering. Formålet med det moderne bydiplomati er at skabe nye og innovative alliancer på tværs og varetage lokale interesser igennem inkluderende internationale partnerskaber.

»We're the level of government closest to the majority of the world's people. While nations talk, but too often drag their heels – cities act« (Michael Bloomberg, borgmester i New York fra 2002-2014) .

For første gang nogensinde bor mere end halvdelen af verdens befolkning i byer. Den urbane tidsalder ser ud til at fortsætte, og FN forudser, at mere end 70 procent af befolkningen vil bo i byer i 2050. Samtidig er byer nøgleaktører i den globale økonomi. Verdens 600 største byer står for 60 procent af verdens samlede BNP, og verdens 20 største byer er hjem for en tredjedel af verdens største virksomheder. Med den stigende urbanisering følger også en række væsentlige sociale, kulturelle og miljømæssige udfordringer. Byer er ansvarlige for 70 procent af verdens samlede CO₂-udledning, og mange byer kæmper med høje forureningsniveauer til skade for både folkesundheden og naturen. Samtidig

skaber en høj befolkningstæthed, midlertidige bebyggelser og komplekse netværk af transport-, kommunikations- og energiinfrastruktur en høj sårbarhed over for ekstreme vejrphenomener, for terrorangreb og for menneskelige bygnings- og konstruktionsfejl.

Det er efterhånden et kendt argument, at kilden til bæredygtig udvikling skal findes i byerne selv, og flere udråber byerne til at være det 21 århundredes helte (Haughton og Hunter, 2004; Bulkeley og Newell, 2010; Bouteligier, 2012). Det skyldes for det første, at mange af de udfordringer, der er forbundet med bæredygtig udvikling skyldes de urbane produktions- og forbrugsmønstre, som opretholdes af byens borgere, virksomheder og politikere. For det andet udviser mange byer selv vilje til at understøtte omstillingen til en mere bæredygtig fremtid. Det er blevet et mantra for mange bypolitikere, at bæredygtig byudvikling ikke kompromitterer øvrige lokalpolitiske mål, og jagten på nye og bedre løsninger kan derfor kombineres med den daglige drift og udvikling af byen.

Lokalpolitikere befinder sig i en stærk position, fordi de er tæt på borgere, virksomheder og andre interessenter. Samtidig tilfalder beslutninger om lokal infrastruktur, byggeri og lokalplaner det lokalpolitiske niveau i de

fleste lande. Byer har derfor en unik forudsætning for at skabe debat og dialog om bæredygtig udvikling. Dialog kan involvere og mobilisere lokalsamfundet og skabe nye og innovative partnerskaber og projekter, der arbejder for en ny urban agenda. Byen er med andre ord problemet og løsningen på én og samme tid.

Den nye urbane agenda er en international agenda

Det er også blevet mere tydeligt for det internationale samfund, at nationalstaten ikke alene kan løse de komplekse udfordringer, som globaliserings- og urbaniseringsprocesser har bragt på banen. Det kommer blandt andet til udtryk i FN-regi, hvor flere af de seneste internationale aftaler har fremhævet byernes rolle for bæredygtig udvikling. Et godt eksempel er FN's program for bæredygtig byudvikling (UN Habitat), der i efteråret 2016 afholdte en konference med henblik på at vedtage en ny international handleplan for bæredygtig byudvikling (The Urban Agenda). Tilsvarende blev byernes rolle fremhævet i forbindelse med FN-forhandlingerne af The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, der opstiller en global ramme for katastrofehandling og resiliensopbygning. Det mest fremtrædende eksempel er FN's 17 nye verdensmål, hvor bæredygtige byer og samfund indgår som et selvstændigt mål (mål nummer 11).

Det internationale samfund er blevet mere bevidst om byens potentiale for det 21. århundredes problemløsning. Alligevel bliver lokalpolitik ofte reduceret til et spørgsmål om drift og implementering af de mål, strategier og aftaler, som kommer oppefra. Både forskere og politiske aktører overser, at en helt central lokalpolitisk strategi for bæredygtig byudvikling er et stigende engagement i internationale relationer. Byerne har meldt sig på banen som selvstændige internationale aktører, der formulerer selvstændige internationale strategier, i forsøget på at udleve

det potentiale, som bliver fremhævet i både nationale og internationale fora (Ljungvist, 2014). Det er derfor på tide, at byer ikke kun betragtes som et domæne for arkitektur, men som internationale politiske arkitekter.

Den usynlige gorilla

I et kendt psykologisk eksperiment bliver over 1.000 testpersoner bedt om at tælle, hvor mange gange en bold skifter hænder i et simpelt boldspil. I løbet af spillet optræder en person klædt i gorillakostume midt på banen, og alligevel overser halvdelen af forsøgets testpersoner gorillaen. Forsøget er kendt som 'den usynlige gorillatest' og demonstrerer, hvordan vi mennesker ofte overser betydningsfulde detaljer, fordi vores opmærksomhed er rettet mod noget andet. Professor i diplomati og byplanlægning, Michael Acuto, bruger netop 'den usynlige gorilla' til at forklare byers position i international politik. Byerne bliver konsekvent overset, fordi vi har travlt med at observere, hvordan nationalstater spiller bolden rundt mellem hinanden (Acuto, 2010).

På samme måde bliver diplomati ofte forbundet med, og defineret inden for rammen af, stat-til-stat-relationer. Det er derfor gået hen over hovedet på de fleste, at diplomati i dag er en integreret del af rådhusets arbejde i mange byer verden over. Shanghai og New York har begge egne udenrigspolitiske kontorer, og en by som São Paulo har både faste diplomatiske aftaler med både byer og nationalstater. Göteborg og Liverpool er bare eksempler på europæiske byer, der har deres egne repræsentationer i Bruxelles for at sikre, at deres urbane stemmer også bliver hørt i EU. Danske byer har de seneste år også udvist stærk interesse for diplomatiske aktiviteter. For eksempel har Københavns Kommune formelle by til by-samarbejder med New York, Beijing, Hamborg og Beirut, og en by som Vejle har fornyligt engageret sig i det globale bynetværk 100 Resilient Cities.

Et omfattende hollandsk studie bruger, som et af de første, betegnelsen »bydiplomati« om byers udenrigspolitiske engagement (van der Pluijm, 2007). Begrebet er fortsat relativt løst defineret i litteraturen, men skal forstås som de processer og institutioner, der medierer byer eller lokalpolitiske aktørers internationale engagement med henblik på varetagelse af lokale interesser. Selvom begrebet fortsat mangler en del konceptuelt arbejde, åbner det op for en forståelse af den type engagement, som kendetegner byers internationale færden.

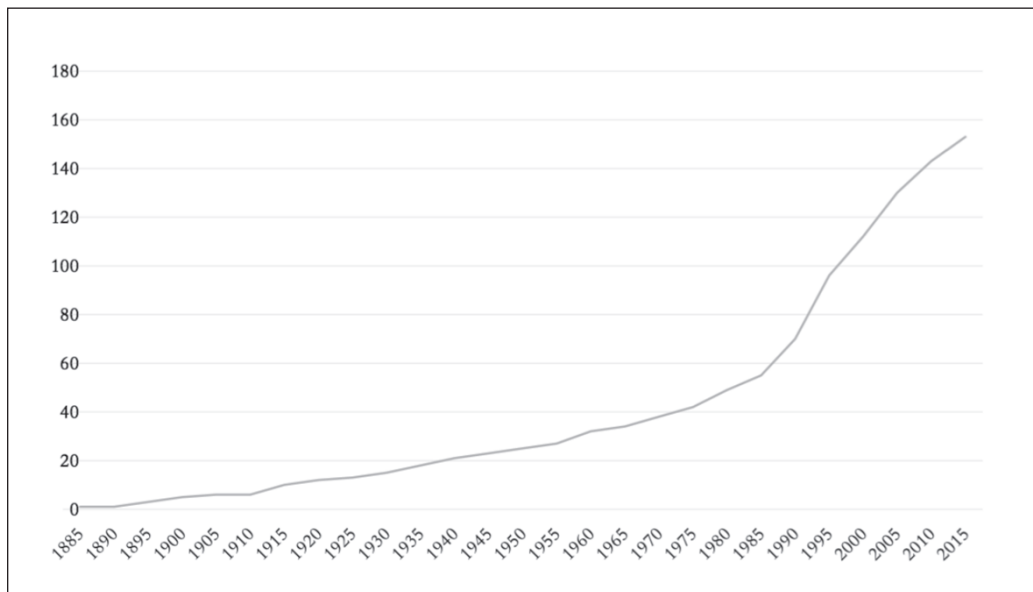
Fra oldtidens bystyre til globale bynetværk

Bydiplomati er et nyt begreb men ikke et nyt fænomen. Der findes eksempler helt tilbage fra oldtidens Grækenland, hvor byer som Athen og Macedon udvalgte 'ambassadører' til at forhandle på vegne af bystyret. I renæssancens Italien etablerede dominerende byer som Venedig, Firenze og Milano faste repræ-

sentationer uden for deres egne grænser for at varetage handelsinteresser. Med den Westphalske fred i 1648 opstod statsstrukturen, og diplomati blev først og fremmest en statslig kompetence (Hamilton og Langhorne, 2011). I kølvandet på 2. Verdenskrig blev bilaterale bysamarbejder dog igen populære, men de havde primært til formål at signalere venskab på tværs af nationale grænser. Siden midten af 1980'erne er aktiviteten dog intensiveret (figur 1), og byer indgår i dag i både bilaterale og multilaterale konstellationer i forsøg på at løse de udfordringer, som er opstået med den stigende urbanisering og globalisering. Bydiplomati er først og fremmest blevet en selvstændig strategisk indsats, der skal understøtte lokale interesser i den globale håndtering af bæredygtig udvikling.

Et engelsk forskningscenter, City Leadership Initiative, ved University College London, har for nyligt bekræftet denne udvikling i by-

Figur 1: Antal bynetværk fra 1885-2015



Kilde: Acuto og Rayner (2016: 1156).

diplomati igennem en kortlægning af, hvordan byer engagerer sig internationalt. Fra primært at engagere sig i bilaterale by-til-by samarbejder prioriterer byer i stigende grad at engagere sig i formaliserede medlemsorganisationer med mere strategiske dagsordener. Det er afspejlet i den markante vækst i såkaldte bynetværk, der blandt andet tæller organisationer som Governments for Sustainability, C40, ECLEI, 100 Resilient Cities og Global Parliament of Mayors. I dag eksisterer der mere end 200 bynetværk og ca. 60 procent af netværkene er under 30 år gamle. De fleste bynetværk er kendetegnet ved, at byer er hovedmedlemmer, men flere af de nyere netværk eksperimenterer også med at optage industripartnere og ikke-statslige aktører i samarbejdet.

Bydiplomatiets dimensioner

De fleste byer orienterer sig mod udlandet af flere forskellige årsager, og den bagvedliggende motivation kan tage udgangspunkt i meget forskellige interesser. Forskningen på området tegner alligevel et overordnet billede af, hvilke dimensioner der kendetegner bydiplomati i sin nuværende form.

For det første er *vidensdeling og erfaringsudveksling* helt centrale elementer. Bydiplomati giver byen adgang til nye løsninger, metoder og samarbejdsformer samtidig med, at det er en god distributionskanal for egen viden og erfaring. Bydiplomati giver viden om 'best practise' på en række områder som klima, sundhed og sikkerhed, der er centrale udfordringer i mange byer verden over.

For det andet kan bydiplomati være *kapacitetsopbyggende*. Engagement i både bilaterale og multilaterale samarbejder kan være en måde at mobilisere ressourcer på, som ellers ikke havde været tilgængelige for den enkelte by. Der kan være tale om mange forskellige typer af ressourcer som finansiering, data, ekspertise og adgang til konkrete projekter. Bynetværk giver f.eks. ikke kun adgang til

andre byer, men også til andre ressourcefulde aktører som internationale virksomheder, finansielle institutioner, interesseorganisationer, tænketanke og universiteter.

For det tredje er *regel- og normpåvirkning* vigtige dimensioner i bydiplomati. Igennem internationalt samarbejde og koalitionsdannelse har byer mulighed for at påvirke den globale dagsorden. Det kan foregå igennem deltagelse i netværksinstitutioner, som kan lobby for bestemte dagsordener i det internationale samfund. Regel- og normpåvirkning kan også foregå imellem byerne igennem udvikling af fælles interne strategier og målsætninger for alle medlemmer i et bynetværk.

For det fjerde skaber bydiplomati en mulighed for *repræsentation* af lokalpolitiske interesser. Denne dimension i bydiplomati lægger sig op af, hvad man klassisk forbinder med stater diplomatarbejde i internationale organisationer. Et godt eksempel er EU's Regionsudvalg, som er et rådgivende EU-organ, der består af lokalpolitiske repræsentanter fra EU's medlemslande. Regionsudvalget giver byer og regioner mulighed for rådgive og udtale sig om EU-lovgivning, der har direkte indflydelse for det lokalpolitiske niveau.

For det femte udgør *varetagelse af lokal-økonomiske interesser* en vigtig dimension. Her lægges vægt på, at internationale platforme giver byer en oplagt mulighed for sammen tænke bæredygtig byplanlægning med erhvervs- og vækststudviklingsmål. Deltagelse i diplomatisk relationer skaber et rum for positionering af lokale kompetencer og styrker samt mulighed for at påvirke de metoder, strategier, og initiativer, som implementeres i partnerbyen, eller som netværkene arbejder for. Bydiplomati kan derfor i nogle former ligne økonomisk diplomati, hvor internationalt samarbejde bruges til at lave eksportfremme, til at tiltrække kvalificeret arbejdskraft og internationale virksomheder

eller til at åbne døre for det lokale erhvervsliv i udlandet.

Byer kan blive det 21. århundredes helte

Ved første øjekast kan det virke som om, at bydiplomati er et forsøg på at overtage statens udenrigspolitiske kompetencer. Der er ingen tvivl om, at byers udenrigspolitiske orientering åbner op for et ændret forhold til staten, men frem for at betragte byers globale handlerum som en trussel, kan bydiplomati betragtes som en mulighed for at overkomme nogle af de udfordringer, som rækker ud over statens formåen. Bydiplomati tilbyder et unikt rum, hvor globale problemer forenes med lokale løsninger, og dermed kan bydiplomati blive løsningen på den flaskehals, som internationale forhandlinger mellem stater ofte sidder fast i.

Samtidig tilbyder byer en langt mere pragmatisk og specialiseret tilgang til diplomati. Hvor klassisk diplomati har tendens til at være institutionaliseret, hierarkisk og fastlåst i ideologiske synspunkter og bestemte arbejdsgange, er byers deltagelse i internationale relationer kendetegnet ved at være pragmatisk, pluralistisk og omstillingsparat i forhold til specifikke problemstillinger og fokusområder. De fleste bynetværk er f.eks. orienteret mod et bestemt område såsom klimatilpasning eller flygtningestrømme, hvilket gør det nemmere at koordinere og samarbejde på tværs i de enkelte netværk. Derudover er et vigtigt karakteristika ved bydiplomati, at det henvender sig til mere end bare den lokale myndighed. Byens styrke er netop, at den befinder sig tæt på både borgere, virksomheder og lokalsamfund, og derfor har en god forudsætning for at være inddragende i sin internationale orientering. Formålet med bydiplomati er at skabe nye og innovative alliancer på tværs og varetage lokale interesser igennem inkluderende internationale partnerskaber.

Byer opererer fortsat inden for statens ram-

mer, og har i de fleste tilfælde ingen udenrigspolitiske beføjelser. Samtidig har byer ikke rådighed over militær eller andre magtressourcer eller mulighed for at indgå bindende aftaler. Byer er derfor først og fremmest diplomatiske aktører, der trækker på 'bløde' værktøjer som samarbejde, koalitionsdannelse, lobbyarbejde og branding, når de indgår i internationale relationer. Bydiplomati tilbyder derfor i sin nuværende form et supplement – og ikke et alternativ – til klassisk diplomati.

Bydiplomati er mere end en døgnflue

Byer får stadig mere politisk momentum på den internationale scene i kraft af den øgede strategiske deltagelse i formaliserede netværk og partnerskaber. Politiske aktører bør i højere grad erkende, at byers arbejde med bæredygtig udvikling rækker langt ud over byens egne grænser. Selvom potentialet er stort, er der fortsat en del arbejde med at få de rigtige strukturer på plads, og det kræver fortsat en indsats fra alle parter, hvis der skal skabes et effektivt samarbejde mellem byer, stater og andre internationale aktører. Byer og deres netværk arbejder hårdt på at professionalisere og optimere deres diplomatiske indsatser, og det ser ikke ud til at byerne skruer ned for deres internationale orientering. Tværtimod. Med mere end 70 procent af verdens befolkning bosat i byer i 2050, er det i hvert faldt naivt at tro, at bydiplomati ikke er kommet for at blive.

Litteratur

- Acuto, Michele (2010), »Global Cities: Gorillas in our Midst«, *Alternatives: Global, Local, Political*, 35(4): 425-48
- Acuto, Michele og Steve Rayner (2016), »City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-ins?« *International Affairs*, 92(5): 1147-66.
- Bouteligier, Sofie (2012), *Cities, Networks, and Global Environmental Governance: Spaces of Innovation, Places of Leadership*, vol. 1, London: Routledge,
- Bulkeley, Harriet og Peter Newell (2010), *Governing Climate Change*, London: Routledge

Hamilton, Keith og Richard Langhorne (2011), *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, London: Routledge.

Haughton, Graham, og Colin Hunter (2004), *Sustainable Cities*, London: Routledge,

Ljungvist, Kristin (2014), »The Global City: From

Strategic Site to Global Actor« i Simon Curtis, red., *Global Cities and International Relations*, New York: Routledge, pp. 32-56.

Van der Pluijm, Rogier (2007), »City Diplomacy: The Expanding Role of Cities«, rapport, Clingendael: Netherlands Institute of International Relations.