

# Public diplomacy: Det nye offentlighedsdiplomati – ude og hjemme

Temnummer: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum

*Brugen af public diplomacy (PD) som ny disciplin tog fart fra 1990'erne. PD's eksterne aspekt tager sigte på at fremme et lands interesser i en given sag ved at øve indflydelse på ikke-statslige aktører, der – især som følge af SoMe – har fået stigende indflydelse på bekostning af de statslige aktører. Samtidig forsøges renomméet i udlandet løbende forbedret gennem ekstern nation branding eller etablering af en særlig »competitive identity«, hvor landene inden for turisme, deres eksportbrands, indenrigs- og udenrigspolitik, erhvervs politik, kultur og sport samt gennem landets borgeres opførsel i udlandet for-*

*søger at positionere sig positivt. PD's interne aspekt dækker udenrigstjenesternes forsøg på at komme i tættere dialog med egen befolkning samt at gøre diplomaterne mere tilgængelige for optræden i medierne. Intern nation branding har til hensigt gennem målrettede kampagner at få befolkningen til at støtte op om og blive stolte af landet. Evaluering af effekten af PD-anvendelsen eller gennemførelsen af nation branding-kampagner er vanskelig. Som følge heraf er PD-afdelinger ikke blevet en fast bestanddel af alle landes udenrigstjenester.*

Inden for de sidste 20-25 år har en speciel gren af diplomatiet, *public diplomacy* (PD), fået en stadig stigende betydning, og PD er i dag en integreret del af næsten alle udenrigstjenester, herunder den danske. For Danmarks vedkommende blev PD indført som en formel del af Udenrigsministeriets virke fra den 1. september 2007, hvor der blev etableret en PD-søjle som én af de seks søjler i ministeriet. De andre søjler dækkede hhv. udenrigspolitik, EU, udviklingspolitik, eksportfremme og administration. Fra 2007-12 var jeg chef for denne afdeling og fungerede tillige som en slags uformel talsperson for Udenrigsministeriet, der udtalte sig på tværs af sagsområderne i ministeriet.

Der er flere definitioner af PD, men ved etableringen af PD-afdelingen i 2007 blev ekstern PD defineret som bestræbelserne på at fremme danske interesser over for ikke-statslige aktører i andre lande. Der er desuden flere forskellige termer for begrebet. »Offentlighedsdiplomati« eller »diplomati på gadeplan« har været brugt. På tysk hedder det »Öffentlichkeitsarbeit« og på fransk meget rammende »la politique d'influence«. Harvard-professoren Joseph Nye finder, at PD er en del af begrebet »soft power«, som er evnen til at opnå et bestemt resultat gennem en positiv tiltrækningskraft mere end gennem stok eller gulerod (Nye 2004: 256). PD virker både over for aktører i udland og indland, men der er tale om to ret forskellige tilgange med lige så forskelligt indhold.

## Den eksterne vinkel af public diplomacy og nation branding

For at forstå, hvad den eksterne vinkel af PD er, skal man tage udgangspunkt i, at diplomaters overordnede rolle er at fremme danske interesser i bred forstand.

### KLAVS A. HOLM

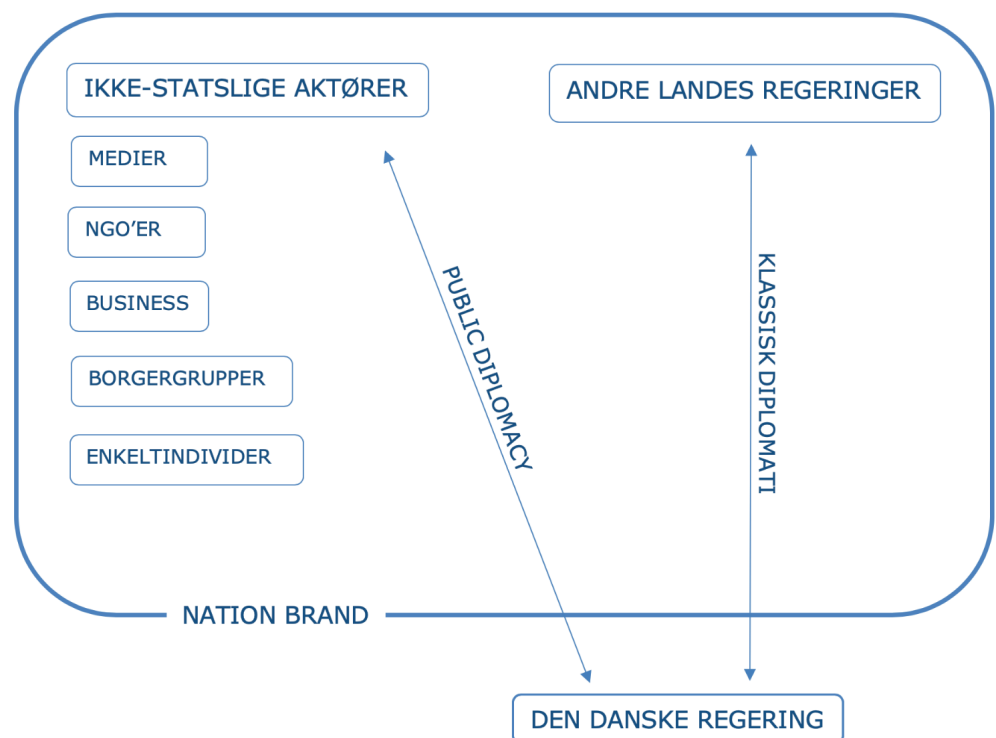
Danmarks ambassadør  
til Grækenland og  
Cypern,  
Udenrigsministeriet,  
klahol@um.dk

I de fleste af de 250 år, Udenrigsministeriet har eksisteret, har denne interessevaretagelse kunnet foretages gennem påvirkning af de statslige aktører i andre lande, bl.a. det politiske og administrative system, de militære myndigheder og instanser samt royale magthavere. Det var kun i mindre omfang, at private aktører som de største erhvervsorganisationer eller kendte og indflydelsesrige enkeltpersoner blev kontaktet af diplomaterne.

Dette har ændret sig fra begyndelsen af 1990'erne, hvor de statslige beslutningstagers magt i stigende grad er blevet udfordret af ikke-statslige beslutningstagere, som får større og større indflydelse på landenes politiske, administrative og sågar militære beslutninger. Disse ikke-statslige aktører er især medierne, store virksomheder, magtfulde NGO'er, folkelige bevægelser (f.eks. De Gule Veste, den internationale klimaopinion og bevægelsen for LGBTQ+), nationale og internationale tænketanke samt indflydelsesrige enkeltpersoner som f.eks. Greta Thunberg, Al Gore og Malala Yousafzai. Mht. medierne hører det med til billedet, at de både er vigtige selvstændige aktører, som f.eks. Facebook, og samtidig bærere af andre aktørers kommunikation.

Det er med andre ord en ny virkelighed, som diplomaterne må forholde sig til, hvis de fortsat vil gøre deres arbejde effektivt (se figur 1). Hvor man i det klassiske diplomati kunne klare sig med at kontakte parlamentsmedlemmet, afdelingschefen, generalen eller kronprinsen – de officielle aktører, der havde magten – er det nu nødvendigt også at gå til andre aktører for at være sikker på at påvirke dem, der reelt har indflydelsen i det pågældende land. Det moderne diplomati kan i dag ikke eksistere effektivt, uden at der udøves begge former for diplomatisk aktivitet.

Figur 1: Diplomaters vej til indflydelse



Konkret ses denne forandring i den diplomatiske arbejdsform både i strukturer og processer. Hvad angår konsekvenserne for strukturerne, har de fleste udenrigstjenester i dag afdelinger eller kontorer, der har til formål at fremme PD-aktiviteter og kommunikation. Samtidig foregår der bestræbelser i de fleste tjenester for at mainstreame disse aktiviteter, så det bliver en integreret del af alle afdelinger og kontors aktiviteter at indtænke, hvordan også de ikke-statslige aktører kan påvirkes i en given sag. Dertil kommer, at der nu foregår PD-aktiviteter på alle repræsentationer, og de største ambassader har selvstændige PD-afdelinger.

Danmark har endvidere i 2017 som det første land i verden etableret en egentlig PD-ambassade. Det drejer sig om Udenrigsministeriets innovationskontor i Silicon Valley og udnævnelsen af en såkaldt tech-ambassadør. Denne udnævnelse er et eksempel på, at Udenrigsministeriet for at repræsentere danske interesser bedst muligt ikke kan nøjes med at sende ambassadører til lande – der skal også udsendes ambassadører til aktører, der, som det er tilfældet med virksomheder som Google, Amazon, Facebook og Apple (GAFA), er særdeles magtfulde, og som har en omsætning, der overstiger BNP for flertallet af medlemmerne af OECD.

Ser man på konsekvenserne for diplomatiske processer, har tilkomsten af de nye aktører og håndteringen af dem også medført en række ændringer vedrørende de diplomatiske redskaber, der anvendes. I det klassiske diplomati er ambassadørens og de andre udsendte diplomaters adfærd i en konkret situation, f.eks. en krise, ganske nøje reguleret, og der vil typisk ikke være stor forskel på de arbejdsopgaver, Udenrigsministeriet forventer løst af de udsendte diplomater. I det klassiske diplomati arbejdes med ret detaljerede instruktioner, og ofte udsendes der enslydende instruktioner til mange ambassader. Hvis der f.eks. er tale om udbrud af en kvægsygdom i Storbritannien, vil der kunne udsendes enslydende instruktioner til ambassaderne i EU-landene, der anmoder ambassadøren om over for opholdslandets myndigheder at redegøre for, at der ikke har været konstateret udbrud i Danmark, at den veterinære standard er blandt de højeste i EU, og at de danske myndigheder har indført skærpede forholdsregler i landbruget som følge af den opståede situation. Der vil til sådan en instruktion typisk blive givet eksakte oplysninger om, hvad det konkret er, som Udenrigsministeriet ønsker, at diplomaterne videreformidler til myndighederne.

Med hensyn til PD-delen af ambassadernes arbejde i en sådan situation vil instruktionen typisk være en del mindre håndfast. Der kunne f.eks. være tale om, at ambassaderne blev bedt om at kommunikere til opholdslandets offentlighed, at der ikke er veterinære problemer i Danmark, og at de danske kødprodukter generelt og konkret er af høj kvalitet. Imidlertid vil instruktionen ikke indeholde en nøjere angivelse af, hvilke medier, NGO'er, enkeltpersoner eller andre aktører, der skal kontaktes, eller hvilken kommunikationsstrategi der skal anvendes. Dette overlades til ambassadens skøn.

I PD-arbejdet respekterer Udenrigsministeriet således, at situationen kan være forskellig fra land. Et andet eksempel herpå var situationen efter genoptryknings sagen fra 2008. Alle danske aviser havde vist karikaturen af Muhammed med en bombe i turbanen i forbindelse med dækningen af arrestationen af to personer sigtet for at ville dræbe tegneren Kurt Westergaard. Først forsøgte Udenrigsministeriet at anvende klassisk diplomati, idet udenrigsministeren ringede til udenrigsministre i den muslimske verden for bl.a. at mane til besindighed og sørge for, at danske repræsentationer, virksomheder og borgere ikke ville lide overlast, som det skete i 2006. De fleste svarede, at de var enige, men at det ikke stod i deres magt at forhindre folkelig vrede. Da man således ikke kunne komme langt med denne form for klassisk diplomati, iværksatte Udenrigsministeriet en PD-kampagne. Alle ambassadørerne blev udstyret med et såkaldt »bagtæppekatalog« med oplysninger om danske holdninger til ytringsfrihed, religionsfrihed, respekt for alle religioner, muslimers forhold i Danmark m.v. samt en instruktion om at forsøge at påvirke ikke-statslige aktører. Dette medførte højst forskellige aktiviteter i opholdslandene. I nogle lande besluttede ambassadøren ikke at foretage sig noget, fordi der ikke var problemer. I andre blev medier kontaktet, men andre igen koncentrerede sig om koranskoler, sportsklubber, beboergrupper og kulturpersonligheder.

Det lykkedes i vid udstrækning efter nogle uger at komme igennem med budskaberne. Voldshandlingerne udeblev, og boykotten mod danske varer blev gradvist svagere. Det var et godt eksempel på, at ambassadørerne i PD-kampagner gives en helt anden frihed i valg af målgrupper og metoder, end det er tilfældet inden for det klassiske diplomati.

I ovenstående definition af ekstern PD tages udgangspunkt i situationer, hvor man for at fremme dansk indflydelse i konkrete sager bliver nødt til at adressere ikke-statslige beslutningstagere. Der vil ofte være tale om konflikter og kriser, hvor et af formålene er at dæmme op for en reaktion imod danske interesser

På samme måde som det er en del af god krisekommunikation også at arbejde med kriser, imellem at de rent faktisk indtræffer, gælder det også for PD, at der er et diplomatisk arbejde at foretage mellem de konkrete PD-aktioner. Dette arbejde går ud på at forsøge at få Danmark som brand til at fremstå så sympatisk som muligt. Idéen er gennem løbende og langvarig bearbejdning af ikke-statslige aktører og navnlig den folkelige opinion i opholdslandet at skabe det nævnte sympatiske billede af forskellige aspekter af Danmark og danske værdier. Denne aktivitet kaldes *nation branding*.

Det er normalt den britiske PD-ekspert og rådgiver Simon Anholt, der tilskrives fadderskabet til begrebet nation branding eller *competitive identity*, som han kalder det. Promovering af denne competitive identity dækker over en regerings bestræbelser på at skabe et omdømme, der er »(...) fair, true, powerful, attractive (...)« for at fremme landets økonomiske, politiske og sociale målsætninger (Anholt, 2007: 2). Anholt hævder, at hvis en regering har en

klar, troværdig og positiv idé om, hvad det pågældende land reelt står for, vil man kunne markedsføre denne opfattelse eksternt som en competitive identity til fordel for varetægelse af landets interesser (ibid). Anholt opstiller herpå sin såkaldte hexagon, hvor han angiver de seks vigtigste variable for et lands nation brand (ibid.):

1. Turistfremme eller place branding. Dette har alene til formål at forsøge at få flere turister til landet, men bliver – fordi turistfremmedelen af nation branding oftest har de største budgetter og mest synlige kampagner – ofte fejlagtigt opfattet som en samlet nation branding-kampagne. F.eks. vil turistkampagner som »Incredible India« eller »Malaysia Truly Asia« ikke ændre på opfattelsen af Indien som et fattigt land eller Malaysia som et mellemindkomstland i Sydøstasien, der stadig har langt op til at blive velstående som f.eks. naboen Singapore.
2. Eksportbrands, som et land i særlig grad er kendt for. Schweiziske ure, Danish Design, spanske skinker, kinesisk legetøj, T-shirts fra Bangladesh eller i sin tid østeuropæiske biler er på hver deres måde med til at skabe positiv/negativ perception af et land. Et godt eksempel er det tjekkiske bilmærke Skoda, der til trods for, at det i vid udstrækning består af komponenter, der også bruges i produktionen af VW'er, fortsat kæmper med sit image fra før murens fald.
3. Den del af et lands indenrigs- eller udenrigspolitik, der bliver kendt internationalt. Det kan f.eks. være muhammedtegninger eller diskussionen i Storbritannien om Brexit. I begge tilfælde kan denne variabel opfattes positivt eller negativt (godt for ytringsfriheden/ fornærmende over for Islam og kaotisk beslutningsproces/britiske parlamentsmedlemmers store debatevner).
4. Landets forhold til internationalt erhvervsliv, f.eks. i forbindelse med åbenhed over for udenlandske virksomheder, medarbejdere, investeringer og studerende.
5. Et lands kultur- og sportsproduktion, som f.eks. museer i Paris, Hollywood-film, oldtidsminder i Grækenland, Bolsjoj-balletten, dopede russiske sportsudøvere og elefantridning i Thailand.
6. Hvordan et lands borgere og kendte repræsentanter opfører sig/opfattes i udlandet. Eksempler herpå er brovtende tyske turister, roligans, Miss Sunshine (Wozniacki) og hooligans.

Det tager rigtig lang tid at ændre et nation brand, og ofte ser man, at lande, der ikke har et specielt godt internationalt omdømme, bruger store økonomiske ressourcer på at forsøge at ændre deres nation brand eller deres competitive identity. Ifølge Anholts logik (Anholt, 2007: 32) kan man ikke brande et land for, hvad det ikke er, så derfor er rådet fra brandingkonsulenter til håbefulde regeringer ofte, at man skal starte med at opbygge landet til de positive standarder, man ønsker at promovere. Det ligger heri, at det tager lang tid, før flertallet af forbrugere vælger den albanske riviera frem for den franske, pakistanske ure frem for schweiziske eller sudanske universiteter frem for britiske. Det er ifølge Anholt også vigtigt, at det er andre end landet selv, der taler godt

om det – altså »third party endorsement«, som f.eks. når CNN sender en positiv reportage om Danmark (Anholt, 2007: 31). Det har været diskuteret, om branding er propaganda. Det følger af Anholts tese om, at man kun kan brande reelle værdier, at omtale heraf over for aktører i andre lande er branding, mens branding af værdier, der ikke afspejler virkeligheden i et land, er propaganda.

Det også vanskeligt at ødelægge et nation brand på kort tid. Efter muhammetsagerne i 2006 og 2008 var det klart, at Danmarks nation brand havde lidt skade i den muslimske verden. Der blev først og fremmest udtrykt bedrøvelse og beklagelse over, hvad man opfattede som en fornærmelse af profeten. Men Danmark bevarede i stort set hele Mellemøsten fortsat sit ry som et land, som det ville være attraktivt at arbejde og bo i, og hvor værdier som demokrati og lighed var fremherskende. På denne baggrund opererede man i Udenrigsministeriet med begrebet »a split nation brand«, hvor én del af Danmarks brand var positiv og en anden negativ.

### Den interne vinkel af public diplomacy og nation branding

PD og nation branding har også tilført en ny intern vinkel til diplomaternes arbejde. I et moderne diplomati er forholdet til ikke-statslige aktører i hjemlandet blevet afgørende for dels udenrigsministeriernes manøvrer mulighed og anseelse, dels for den styrke, hvormed PD og nation branding-aktiviteterne kan udføres.

PD's interne dimension består af to elementer: de input, som udenrigstjenesten modtager fra hjemlige aktører vedrørende formuleringen af eller reaktionen på den førte udenrigspolitik, samt den dialog, der er mellem udenrigstjenesten og hjemlandets aktører (herunder befolkningen som helhed), og som har til hensigt at forklare og forsvare den førte udenrigspolitik og Udenrigsministeriets ageren (Melissen, 2005: 83).

Det første aspekt går ud på at gøre Udenrigsministeriet mere tilgængeligt for de hjemlige aktører. Som eksempel kan nævnes, at der i forbindelse med de årlige ambassadørmøder nu afsættes en stor del af tiden til arrangementer, hvor diplomaterne besøger og går i dialog med undervisningsinstitutioner, virksomheder, erhvervsorganisationer og tænketanke m.v.

Et andet eksempel er den måde, hvorpå NGO'er inddrages i beslutningsprocesserne. Det gælder f.eks. de 30 specialkomitéer i Danmarks EU-beslutningsproces (ekspertkomitéer, der oprindeligt bestod af embedsmænd fra alle relevante ministerier på de 35 sektorområder). Her er NGO'er gået fra at være observatører til nu i langt de fleste specialudvalg at være med i politikformuleringen helt frem til målstregen.

Det samme gælder det såkaldte »Beach Club«-samarbejde inden for handelspolitikken (i 1998 opkaldt efter en af FN's restauranter i Genève efter et ministermøde i WTO). Dette forum blev dels etableret for at være sikker på at

få viden om de mange interesser og holdninger inden for handelspolitikken (industri, landbrug, miljø, arbejdstagerrettigheder, intellektuel ejendomsret etc.), dels for at bruge NGO'ernes viden i politikformuleringen inden for de ofte yderst teknisk komplicerede handelspolitiske spørgsmål, som Udenrigsministeriet, der er ressortmyndighed, ikke vil kunne håndtere uden faglig bistand udefra.

Det andet aspekt af ekstern PD drejer sig om at få Udenrigsministeriet og diplomaterne til at kommunikere mere effektivt. Frem til 2007 optrådte ambassadører, kontorchefer m.v. kun sjældent i medierne. For hver gang skulle man have en udtrykkelig tilladelse »oppefra« til at deltage. Denne procedure blev i 2007 vendt om. Diplomaterne indmeldte til PD-afdelingen, at de var anmodet om at optræde i et medie, og fremlagde forslag eller anmodede om bidrag til en linje. Hvis ikke der var svar inden for en time, var dette ensbetydende med et »go-ahead«, og diplomaternes medieoptræden steg markant. Samtidig hermed blev der gennemført medietræning, og chefen for PD-afdelingen optrådte hyppigt i medierne.

I et land som Danmark betyder landets anseelse meget for borgerne. Danmark ligger højt på mange internationale »hitlister« mht. f.eks. konkurrencedygtighed, borgernes IT-anvendelse, rammevilkår for erhvervsvirksomheder og ikke mindst FN's Happiness Index, og der er tit opmærksomhed omkring udenlandske aktører og især mediers opfattelse af Danmark. Det er således en del af danskernes selvforståelse, at Danmark er et godt og trygt land at leve i, og at danske løsninger er blandt verdens bedste på en lang række områder. Man kan sige, at danskerne med janteloven har et individuelt mindreværds-kompleks kombineret med et kollektivt merværds-kompleks, når det kommer til Danmarks fortræffelighed.

Dette gælder sandsynligvis mange lande, og i de fleste ser regeringerne en interesse i at nære disse følelser gennem kommunikation til borgerne om forhold, der kan tjene til at øge glæden og stoltheden ved landet. Et af de kendteste eksempler herpå er den omfattende interne nation branding-kampagne, som de tyske myndigheder iværksatte i forbindelse med VM i fodbold i Tyskland i 2006. Med sloganet »Germany – Land of Ideas« blev der iværksat udstillinger, afholdt folkefester og gennemført markedsføringskampagner, hvor f.eks. en ganske afklædt fotomodel, Claudia Schiffer, var indhyllet i det tyske flag, som på det nærmeste ikke var blevet brugt i det offentlige rum efter 2. verdenskrig. Dette førte til en efterfølgende udbredt brug af flaget som i mange andre lande. Turneringen blev i medierne udlagt som den mest succesfulde nogensinde godt hjulpet af konstant godt sommervejr og det forhold, at Tyskland ikke selv vandt turneringen. Et resultat var, at den tyske turisme det følgende år steg med 37 pct.



**Frem til 2007 optrådte ambassadører, kontorchefer m.v. kun sjældent i medierne. For hver gang skulle man have en ud-**

## trykkelig tilladelse »oppefra« til at deltage. Denne procedure blev i 2007 vendt om

Et andet eksempel på intern nation branding var kommunikationskampagnen i forbindelse med COP15-klimakonferencen i København i 2009, der var forankret i Udenrigsministeriets PD-afdeling. I de 12 måneder forud for konferencen blev der afholdt events, gadearrangementer, plakatkampagner og organiseret medieomtale med deltagelse af kendte personligheder (f.eks. Kronprinsen, FN's generalsekretær og skuespilleren Emma Thompson). Eksponeringen var meget høj, og det kom frem, at »Copenhagen« var det globalt mest googledede ord under konferencens første 24 timer, hvilket selvsagt blev omtalt i danske medier. Så selv om der ikke var målinger af effekten (jf. afsnittet om evaluering nedenfor) og på trods af konferencens ikke specielt substantielle resultat, var indtrykket i Udenrigsministeriet, at den interne nation branding havde haft en positiv effekt på danskernes bevidsthed om klimaspørgsmålet og Danmarks (vigtige) rolle i håndteringen af det.

### Udfordringer for public diplomacy og nation branding

Mange små landes udenrigstjenester har mødt udfordringer ved at få placeret PD centralt i forhold til klassisk diplomati. Dette gælder også den danske udenrigstjeneste. Ser man på de nordiske lande, er det kun det danske udenrigsministerium, der ikke har en enhed, der alene tager sig af PD. Denne blev nedlagt efter 2013 som følge af besparelser i den danske udenrigstjeneste. En række faktorer er medvirkende til at vanskeliggøre en placering af PD på mere lige fod med klassisk udenrigspolitik i små landes udenrigstjenester.



**Ser man på de nordiske lande, er det kun det danske udenrigsministerium, der ikke har en enhed, der alene tager sig af PD**

For det første er public diplomacy en relativt ny foreteelse i mindre landes udenrigstjenester. De større lande har længe før fremkomsten af begreber som soft policy og PD haft det som en naturlig del af landets internationale magtudøvelse og nation branding at bestrebe sig på at øve indflydelse på andre landes offentlighed og sågar at forsøge at påvirke verdensopinionen. Det gælder f.eks. USA, UK, Frankrig og Tyskland, der gennem deres statsstøttede internationale medier og kulturelle institutioner har rakt langt ud over deres egne grænser. Eksempler er radiostationerne Voice of America og BBC World News og kulturinstitutioner som Alliance Française og Goethe-institutterne. Senere er både Rusland og Kina kommet på banen med f.eks. regeringsstøttede internationale medier som RT (tidligere Russia Today) og det kinesiske CCTV og konfucius-institutterne.

For det andet synes der at være enighed om, at det er svært eller umuligt at måle virkningerne af PD. I en tid med et besparelspres på mange landes udenrigstjenester vil det ofte være op ad bakke at arbejde for en markant indplacering af en ny diplomatisk disciplin, hvis ikke man i en vis udstrækning



kan dokumentere dens værdi gennem empirisk funderede evalueringer. Dette gælder også, selv om det også er vanskeligt at måle effekten af klassisk diplomati (Andreasen, 2007: 118).

I januar 2007 iværksatte regeringen i sit »Oplæg til handlingsplan for markedsføring af Danmark« et målbart kriterium for gennemførelsen af en nation branding-kampagne (Regeringen, 2007: 5ff). Den skulle som helt overordnet formål have, at Danmark fra en 15. plads på Simon Anholt's årlige Branding Index skulle være blandt de 10 første i 2015. Indekset opstiller 36 lande på en hitliste, hvor de øverst placerede lande har den bedste branding målt ud fra bl.a. økonomiske, politiske, kulturelle og turistmæssige variable. Værdierne for disse variable er estimeret ud fra interviews med 20.000 personer.

Kun i 2014 havde Danmark forbedret sin placering – vi var kravlet én plads op – men året efter var vi igen tilbage som nr. 15. Resultatet af evalueringen af handlingsplanen var således overordnet negativt, men evalueringsrapporten opregnede en række konkrete fremskridt, f.eks. vedrørende øget turisme, effekten af COP15, tiltrækning af VM i cykling m.v., men ingen af resultaterne kunne direkte henføres til, at der var ydet en stor regeringsstyret markedsføringsindsats.

En tredje udfordring for at få PD prominent placeret er, at der i forvejen er mange aktører, der arbejder inden for både PD og nation branding. Det er således ikke vanskeligt at argumentere for, at organisationer som Wonderful Copenhagen og Visit Denmark ganske glimrende varetager i hvert fald en del af den danske omdømmepleje i udlandet. Af samme grund havde Udenrigsministeriets PD-afdeling i perioden 2007-12 en tæt koordination med disse to organisationer.

I 2007 stod Udenrigsministeriet over for at træffe et valg om, hvordan Danmark skulle brandes. Hidtil havde der fra officiel dansk side overvejende været tale om meget traditionel symbol-baseret nation branding. Danske branding-kampagner var præget af vikinger, Tivoli-garden, Den Lille Havfrue, kongehusets medlemmer, H.C. Andersen og nogle få kerneprodukter som Carlsberg og Lego. I lyset af bl.a. Simon Anholt's værdibaserede tilgang til nation branding definerede Udenrigsministeriet en række kerneværdier, som man ønskede skulle være hovedelementer i danske nation branding-kampagner. Det drejede sig om bl.a. vedvarende energi og klima, ligestilling, velfærdsstaten, design og arkitektur, personligt velbefindende, cykling, gastronomi og udviklingspolitik (Danmarks rolle i verden). En række af disse værdier indgik i Handlingsplanen for offensiv global markedsføring af Danmark, og nogle af dem blev omdrejningspunktet for Udenrigsministeriets og resten af centraladministrationens PD-initiativer. Dette betød naturligvis ikke en total forkastelse af symbolbrandingen, hvilket bl.a. kunne ses ved, at Den Lille Havfrue blev fragtet til Shanghai på sin første flytning nogensinde væk fra Langelinje for at være hovedattraktionen på den danske pavillon ved verdensudstillingen i Shanghai i 2010.

Et særligt problem ved, at der er mange aktører i et lands PD og nation branding, er selvsagt, at ikke alle disse følger den samme strategi. Nogle gange er der sågar aktører, der bevidst enten ikke prioriterer, at der internationalt skabes et godt indtryk af landet, eller direkte ønsker, at der på et givet område skabes et negativt indtryk. Det gælder f.eks. præsident Trumps »America First«-doktrin, der ikke synes at lægge vægt på, hvilket image USA får i udlandet. Et andet eksempel er, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i 2015 indrykkede annoncer i medier i bl.a. Mellemøsten med henblik på at afskrække flygtninge/immigranter fra at komme til Danmark. Af annoncerne fremgik, at det nu var mindre attraktivt at komme til Danmark, og at det f.eks. var besluttet at skære de sociale ydelser til nyankomne flygtninge med op til 50 procent.

En fjerde grund til, at det er vanskeligt at få PD markant placeret i udenrigstjenesterne, er de generelle udfordringer, som udenrigstjenester står over for i dag. Til trods for en større international interdependens og globaliseringens krav om tættere internationalt samarbejde om grænseoverskridende udfordringer synes der ikke at være stor opbakning til udenrigstjenesterne efter den stramme bevillingssituation i mange lande at dømme, selv om ressourcesituationen er bedret på det seneste i f.eks. Danmark. PD bliver ofte det første offer for nedskæringer, da det fortsat opfattes mere som »nice to have« end »need to have«. Der er flere forklaringer herpå: Det er kompliceret at forklare, at ønsker man at få indflydelse i en globaliseret verden, skal ikke-statslige internationale aktører påvirkes. Samtidig synes fordomme om »champagne-diplomatiet« fortsat at være udbredte. Der ligger således her en stor og vanskelig intern PD-opgave, der fortsat ikke er løst.

---

## Litteratur

- Andreasen, Uffe (2007), *Diplomati og globalisering*, København: Museum Tusulanums Forlag.
- Anholt, Simon (2007), *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, Houndsmills, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Melissen, Jan, red. (2005), *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Nye, Joseph S. (2004), »Soft Power and American Foreign Policy«, *Political Science Quarterly*, 119(2): 255-70.
- Regeringen (2007), »Offensiv global markedsføring af Danmark. Oplæg til handlingsplan«, januar, København.