



City Research Online

City, University of London Institutional Repository

Citation: Schouenborg, L. (2013). Nordisk diplomati: I det skandinaviske internationale samfunds tjeneste?. *Samfundsøkonomen*, 2(2), pp. 18-24.

This is the accepted version of the paper.

This version of the publication may differ from the final published version.

Permanent repository link: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/23753/>

Link to published version:

Copyright: City Research Online aims to make research outputs of City, University of London available to a wider audience. Copyright and Moral Rights remain with the author(s) and/or copyright holders. URLs from City Research Online may be freely distributed and linked to.

Reuse: Copies of full items can be used for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes without prior permission or charge. Provided that the authors, title and full bibliographic details are credited, a hyperlink and/or URL is given for the original metadata page and the content is not changed in any way.

Nordisk diplomati: I det skandinaviske internationale samfunds tjeneste?

Laust Schouenborg

City, University of London

Accepted version of article in *Samfundsøkonomen*

Indledning

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

1) Giver det stadig mening at tale om Skandinavien/Norden som værende et regionalt internationalt samfund? Og 2) Hvordan kommer det praktisk til udtryk i skandinavisk/nordisk diplomati? Svaret er, som jeg allerede har antydnet, at det skandinaviske internationale samfund stadig eksisterer, og at skandinaviske diplomater fortsat agerer i overensstemmelse med det. Der er dog visse forbehold til denne konklusion, særligt når vi taler brugen af magt i international politik.

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

Den engelske skole og det skandinaviske internationale samfund

Den engelske skole er betegnelsen for en gruppe af forskere, der først samledes i England i 1950'erne, og som alle deler en interesse i udforskningen af det "internationale samfund" (international society). Det er vigtigt at fremhæve det engelske ord, da det, vi på dansk forstår ved det internationale samfund, typisk indfanges på engelsk af det mere løse

”international community”, som refererer til en eller anden form for globalt fælleskab.

Det internationale samfund (international society) har en mere specifik mening i den engelske skole, og den autoritative definition blev formuleret af Hedley Bull i bogen *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (1977: 13):

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

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

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

Min undersøgelse i *The Scandinavian International Society* lagde sig op af Bull (1977) og de engelske skole forskere, der har haft sociale institutioner som deres hovedfokus (se også Holsti 2004). Her bør det fremhæves, at den engelske skole bruger begrebet institutioner i den historiske eller sociologiske forstand, hvor det refererer til

enheder af sociale praksisser (krig, international lov, etc.), *ikke* fysiske internationale institutioner/organisationer (NATO, FN, etc.) (Wight 2002: 140-1). Min strategi var at vise, at Skandinavien udmærkede sig ved at have nogle unikke institutioner og/eller unikke *fortolkninger* af globale institutioner i det bredere internationale samfund (se også Buzan og Gonzalez-Pelaez 2009).

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

Hvad sker der i 1920erne og 1930erne? Kort fortalt er det fremvæksten af den universalistiske velfærdsstat, hvor velfærdsrettigheder bliver ophøjet til borgerrettigheder og dermed indtager en central rolle i selve definitionen af, hvad det vil sige at være en nordisk/skandinavisk stat. Velfærdsstaten bliver en form for national ideologi. Dette er unikt i et komparativt perspektiv. Der opstår andre velfærdsstater rundt om i verden i denne periode og senere, men ingen af dem bekender sig på samme måde til velfærdsrettigheder som borgerrettigheder, og generelt bruger de nordiske lande en relativt større del af deres samfundskage på velfærd. I min optik kan velfærdsstatsideologien, eller velfærdsstaten som et princip for statslegitimitet, opfattes

som en social institution i engelsk skole forstand. Den udgør en enhed af sociale praksisser, anerkendt af en gruppe af stater, helt på linje med krig eller diplomati. Jeg skal skynde mig at nævne, at det ikke er alle inden for den engelske skole, der deler denne opfattelse af legitimitet som social institution, men jeg står bestemt heller ikke alene med synspunktet.

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

påstand om, at velfærdsstaten på afgørende vis påvirkede deres konkrete form i denne periode (se også Lawler 1997, Bergman 2007 og Kuisma 2007).

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

Det skandinaviske internationale samfund 1989-2013

Hvad er argumenterne for *diskontinuitet* mellem perioden før og efter den Kolde Krig?

Først skal det siges, at disse argumenter ikke kun relaterer sig til velfærdsstaten, men også til, hvad jeg ovenfor kaldte de afledte institutionelle konsekvenser for diplomati, krig etc.

Lidt forsimplet kan man tale om en række ydre og indre ændringer, som dog sjældent kan adskilles i praksis. Hvis vi tager de ydre ændringer først, så var den væsentligste det fundamentale skift i Skandinaviens geopolitiske situation. Fra at være frontlinjestater i den Kolde Krig lå de nu trygt og sikkert i et Europa, hvor den Europæiske Union og NATO gradvist ekspanderede østover op gennem 1990erne og 2000erne. Hvis man som nogen (eksempelvis Kaspersen 2006) ser velfærdsstaten som en udenrigspolitisk strategi, der havde som sit mål at udstikke en middelejskurs under den Kolde Krig, og dermed holde Skandinavien fri af det store ideologiske opgør mellem kapitalisme og kommunisme, så kan man med rette hævde, at velfærdsstaten i en vis

forstand blev geopolitisk irrelevant. På samme måde kan man argumentere for, at incitamentet til at bakke op om FN og en regelbaseret international orden mindskedes, når truslen om at blive udsat for en nabostormagts (Sovjetunionen) enerådige luner ikke længere var til stede. En anden ydre ændring var den skærpede internationale økonomiske konkurrence, som ofte bliver forbundet med fænomenet globalisering. Skandinavien var selvfølgelig også stærkt engageret i international handel og eksport før den Kolde Krigs afslutning, men argumentet er, at den medfølgende konkurrence om produktivitetstilvækst, omkostningsjusteringer, forskning og udvikling etc., skærpedes med globaliseringen og krævede, at de skandinaviske samfund og velfærdsstater blev mere "lean". Velfærdsstaten var for dyr og tung i drift - effektiviseringer og reformer var påkrævet. Til slut kan man fremhæve tyngden i det europæiske samarbejde efter Maastricht Traktaten, som med Finland og Sveriges medlemskab i 1995 trak fokus væk fra nordisk samarbejde og mod Bruxelles.

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

Jeg anerkender alle disse ydre og indre ændringer i et vist omfang, men det centrale spørgsmål for mig er, om de faktisk har rokket ved dét, der definerer det skandinaviske internationale samfund, og i så fald hvor meget. Lad mig starte med den universalistiske velfærdstat. Er det stadig sådan at velfærdsrettigheder opfattes som borgerrettigheder, og at ideen om velfærdsstaten er ophøjet til en samlende, hegemonisk national ideologi?

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

velfærdsstatsideologien stadig er fremherskende, men det giver en indikation af, at det stadig er tilfældet. Hvad er der ellers af dokumentation for denne tese?

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

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

De tilføjer dog dette forbehold:

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

Ser man konkret på statistikkerne, udmærker de skandinaviske lande sig ikke længere ved at være mere generøse. I en anden rapport sammenligner NOSOSKO udgiftsniveauerne til sociale ydelser i Norden med resten af Europa baseret på ”the purchasing power standard (PPS)”. Her finder de at

”the Nordic countries as a whole do not differ much from large countries and small countries in Central Europe. The levels are somewhat lower in the South, and lowest is the expenditure in the East. There are, however, considerable differences from one Nordic country to another. Norway has the highest total social expenditure in Europe. Sweden also has a relatively high expenditure at about the same level as the Netherlands. In Denmark, the level is more like that of Belgium, Austria and France. Finland may best be compared with Germany and Great Britain, while Iceland has the lowest expenditure of the Nordic countries” (NOSOSKO 2009: 30).

Dette bekræftes af Kangas & Kvists (2013: 150-1) analyse, hvor de har set på

udviklingen i ”generøsitet” og ”universalisme” i 18 OECD lande med fire

nedslagspunkter: 1950, 1970, 1990 og 2010. Her fremgår det også at de nordiske lande

komparativt set har nærmet sig andre velfærdsstater i generøsitet, men at de stadig

bevarer en førerposition når det kommer til universalisme. Substantielt synes den nordiske universalistiske velfærdsstat bevaret, men gælder det også velfærdsborgerrettigheder som hegemonisk ideologi?

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

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

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

Mads Meier Jæger (2012) supplerer disse konklusioner med sin analyse af meningsmålinger fra "The International Social Survey Programme". Her har han set på 12 OECD lande inklusiv de fire store nordiske lande (Island er igen ikke med). Han bruger en ret kompleks metode, men kort fortalt aggregeres svar på enkeltspørgsmål, for eksempel om, hvorvidt det er statens rolle at tage sig af syge mennesker, til tre ideologiske hovedpositioner: 1) supporters of an unconditional welfare state model; 2)

supporters of a conditional welfare state; og 3) welfare state sceptics. Resultatet af analysen er, at de nordiske lande stadig - i 2006 - scorer højt på opbakningen til en "unconditional welfare state". Danmark og Sverige er placeret lavest med godt 60 procent. Omkring 40 procent bakker op om en "conditional welfare state" og der er kun 2-3 procent skeptikere. Det er dog interessant at bemærke, at opbakningen i Sydeuropa til en "unconditional welfare state", særligt i Portugal og Spanien, er højere end i de nordiske lande samlet set, og at Sverige har oplevet et markant fald fra 1996 til 2006: Fra 73 til 58 procent (Jæger 2012: 57-9).

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

Jeg vil også overordnet set argumentere for stabilitet i de andre sociale institutioner i Norden. Hermed mener jeg, at den nordiske tilgang til for eksempel diplomati, krig og udviklingsbistand fortsat reflekterer de ideologiske kerneværdier i den

universalistiske velfærdsstat, sådan som det også var tilfældet før afslutningen af den Kolde Krig. Der er helt sikkert nogle ting, som har ændret sig, men "essensen" i institutionerne er bevaret.

I forhold til diplomati og fælles nordisk optræden i internationale organisationer som FN, så er Norden i stigende grad blevet "overskygget" af EU, hvis man tager Katie Laatikainens (2003) analyse til troende. Det er den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (CFSP), der er i højsædet, og de nordiske lande koordinerer ikke længere i samme omfang deres politik i FN, som de gjorde før 1989 (her var koordination en specifik traktatforpligtelse under Helsinkiaftalen). Laatikainen (2003: 428-9, 435) fremhæver dog, at selvom de nordiske lande ikke længere koordinerer så tæt, og ikke på samme måde anerkendes som en særlig gruppe af andre lande i FN, så stemmer de stadig meget ens i generalforsamlingen og forsvare i vid udstrækning de samme politikker som tidligere. Prioriteterne for det danske medlemskab af FNs Sikkerhedsråd i 2005-2006 var også meget traditionelle (Afrika, styrkelse af international lov, konfliktløsning), med den mulige undtagelse af "kampen mod terrorisme" (Løj 2007: 31).

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

Jeg vil mene, at DeLong har ret langt hen ad vejen. Danmark er blevet meget

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

Endelig er der også en høj grad af kontinuitet i nordisk udviklingspolitik, som på mange måder er selve kerneeksemplet på projektionen af solidariske velfærdsidealiser internationalt. Silbervik og Nygaard (2006: 51) konkluderer, at de nordiske lande stadig er "exceptional actors in aid", selvom der er forskelle mellem dem, og at andre lande nærmer sig deres politikker. De er stadig exceptionelt generøse, har et fokus på Afrika og

de mindst udviklede lande, og de følger generelt de mest ”progressive” politikker i det internationale donor miljø (se også Odén 2011). Måske er kimen lagt til fremtidige fundamentale ændringer, men lige nu eksisterer den nordiske ”udviklingsmodel” fortsat som social institution.

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

I det skandinaviske internationale samfunds tjeneste?

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

Jeg spurgte dem blandt andet om, hvorvidt de regelmæssigt mødtes med andre nordiske kollegaer for at koordinere/diskutere deres politikker (policies), og om de mente, at andre diplomater opfattede dem som en ”blok” eller separat gruppering. Her svarede de generelt bekræftende, selvom der var ret stor forskel i konkrete beskrivelser. Hvis vi tager blok-spørgsmålet først, så var der meget stærke indikationer, som når en

diplomat fra ambassaden i Rom tilkendegav, at ”The Nordic Troika”¹ (Finland synes udelukket i denne sammenhæng) er et kendt begreb blandt andre diplomater og italienske embedsmænd. I andre tilfælde var der mere afdæmpede svar, hvor respondenterne sagde, at der måske nærmere var tale om et anerkendt meningsfælleskab (like-mindedness). En diplomat fra ambassaden i Sydafrika mente også, at opfattelsen af, at disse lande var en del af EU-grupperingen (selvfølgelig uden Norge), var meget mere signifikant end den nordiske dimension. Endelig var der et par eksempler på respondenter, som svarede afkræftende på blok-spørgsmålet – én fra ambassaden i Kina og én fra ambassaden i Berlin.

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

Et andet område jeg spurgte ind til var, om der var brede politikområder, hvor de var enige/uenige med deres nordiske kollegaer. På enig-siden nævnte respondenterne områder som klima og miljø, udviklingsbistand, menneskerettigheder, international lov, FN, fredsopbygning, handel og kønsspørgsmål. På uenig-siden var de mindre informative. De fleste nævnte medlemskab af NATO og EU, som noget, der skilte landene. En anden svarede følgende: ”Use of force is probably the most obvious area where we rarely share the same approach, but there are others as well”. Fire undlod helt at svare eller sagde, at de ikke havde nogen eksempler. Det kan selvfølgelig være, at man som diplomat ikke ønsker at udstille uenigheder, men det virker til, at der er et vist

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

oplevet meningsfællesskab, når disse svar sammenholdes med blok-spørgsmålet ovenfor.

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

Konklusion

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

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

Mellemøsten (Buzan & Gonzalez-Pelaez 2009) og Sydøstasien (Quayle 2013).

Litteratur

Bergman, Annika (2007) 'Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations. The Case of Sweden's Social Democratically Inspired Internationalism', *Cooperation and Conflict*, Vol.42, No.1, pp.73-99.

Bull, Hedley (1977) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan.

Buzan, Barry (2004) *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge: Cambridge University Press.

Buzan, Barry & Ana Gonzalez-Pelaez (red.) (2009) *International Society and the Middle East: English School Theory at the Regional Level*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

DeLong, Robert (2009) 'Danish Military Involvement in the Invasion of Iraq in Light of the Scandinavian International Relations Model', *Scandinavian Studies*, Vol.81, No.3, pp.367-380.

Holsti, K.J. (2004) *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jakobsen, Peter Viggo & Karsten Jakob Møller (2012) 'Good News: Libya and the Danish Way of War', i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2012*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Jæger, Mads Meier (2012) 'Do we all (dis)like the same welfare state? Configurations of public support for the welfare state in comparative perspective', i Jon Kvist et al. (red.) *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21st Century*, Bristol: The Policy Press.

Kangas, Olli & Jon Kvist (2013) 'Nordic welfare states', I Bent Greve (red.) *The Routledge Handbook of the Welfare State*, London and New York: Routledge.

Kaspersen, Lars Bo (2006) 'The Formation and Development of the Welfare State: Decisions in the State of Exception', i John L. Campbell, John A. Hall og Ove K. Pedersen (red.) *National Identity and Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Kuisma, Mikko (2007) 'Social Democratic Internationalism and the Welfare State After the "Golden Age"', *Cooperation and Conflict*, Vol.42, No.1, pp.9-26.

Kuisma, Mikko & Magnus Ryner (2012) 'Third Way decomposition and the rightward shift in Finnish and Swedish politics', *Contemporary Politics*, Vol.18, No.3, pp.325-342.

Lawler, Peter (1997) 'Scandinavian Exceptionalism and European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol.35, No.4, pp.565-94.

Løj, E.M. (2007) 'Denmark's Membership of the UN Security Council: What Came out of it?', i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2007*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.

Nordisk Socialstatistisk Komité (NOSOSKO) (2009) 'Challenges to the Nordic Welfare State: Comparable Indicators', København: NOSOSKO.

Nordisk Socialstatistisk Komité (NOSOSKO) (2012) 'Social tryghed i de nordiske lande 2010/11', København: NOSOSKO.

Nygård, Mikael (2006) 'Welfare-Ideological Change in Scandinavia: A Comparative Analysis of Partisan Welfare State Positions in Four Nordic Countries, 1970-2003', *Scandinavian Political Studies*, Vol.29, No.4, pp.356-385.

Odén, Bertil (2011) *The Africa Policies of Nordic Countries and the Erosion of the Nordic Aid Model: A Comparative Study*, Discussion Paper 55, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.

Politiken (2011) 'Løkke: Venstre er det moderne arbejderparti', 11. september, <http://politiken.dk/politik/ECE1388591/loekke-venstre-er-det-moderne-arbejderparti/> (sidst besøgt 18. februar 2013).

Quayle, Linda (2013) *Southeast Asia and the English School of International Relations: A Region-Theory Dialogue*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Schouenborg, Laust (2013) *The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Binding Forces, 1815-2010*, London and New York: Routledge.

Silbervik, Hilde with Knut Nygaard (2006) *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*, CMI Report 8, Bergen: Chr. Michelsen Institute.

The Economist (2013) 'The Next supermodel: Why the world should look at the Nordic countries', February 2nd - 8th.

Wight, Martin (Gabriele Wight and Brian Porter (eds) (2002) *International Theory: The Three Traditions*, London and New York: Continuum.

Wivel, Anders (under udgivelse, 2013) 'Book Forum on "The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Binding Forces, 1815-2010"', *International Politics Reviews*.