

BOKESSAY

Diplomati på europeisk

KRISTIN M. HAUGEVIK

*Ph.d., seniorforsker, Norsk Utenrikspolitisk Institutt,
kmh@nupi.no*



The European Union as a Diplomatic Actor

Joachim A. Koops & Gjovalin Macaj (red.)
Palgrave Macmillan, 2015

European Public Diplomacy. Soft Power at Work

Mai'a K. Davis Cross & Jan Melissen (red.)
Palgrave Macmillan, 2013

Opting out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration

Rebecca Adler-Nissen
Cambridge University Press, 2015

Hva kjennetegner EU som diplomatisk aktør, og den stadig mer omfattende diplomatiske aktiviteten som utøves i EUs navn? I hvilken grad og på hvilke måter utfordrer EUs forsterkede nærvær på den diplomatiske arena vår tenkning om moderne diplomati og internasjonale relasjoner? Lanseringen av Den europeiske utenriktstjenesten (EEAS) i 2011 fremstår som en foreløpig milepæl i EUs utvikling mot et mer selvstendig diplomatisk virke.¹ Selv om EU utøvde diplomati også før 2009, og selv om ambi-

Takk til IPs bokredaktører, en anonym fagfelle, Pernille Rieker og Iver B. Neumann for kommentarer og innspill.

1. EEAS – forkortelse for The European External Action Service – er en funksjonelt uavhengig institusjon i EU, underlagt EUs utenriksminister og med hovedsete i Brussel. EEAS skal bistå EUs utenriksminister i utøvelsen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, og har et særlig ansvar for å sikre at EUs utenrikspolitikk fremstår helhetlig. EEAS' stab omfatter både tjenestemenn fra relevante avdelinger i Det europeiske råds generalsekretariat og Kommisjonen samt stabsmedlemmer sekundært fra medlemsstatenes nasjonale utenriktstjenester (se http://eeas.europa.eu/background/about/index_en.htm).

sjonen om å ha en samlet diplomatisk profil kan spores tilbake til iallfall tidlig 1990-tall (Smith 2015: 18), så representerer det eksplisitte steget mot et mer overordnet og omfattende diplomatisk maskineri noe nytt. Slik sett har nok Rebecca Adler-Nissen rett når hun beskriver EEAS som en av integrasjonsprosjektets «most important innovations so far» (Adler-Nissen 2015b). EEAS fremstår da også som en viktig årsak til at studier av «EU diplomacy» har vært i rask vekst de siste årene – både innenfor den rene EU-litteraturen og i faglitteraturen om internasjonalt diplomati. I begge henseender ser EUs diplomatisering ut til å inspirere nye faglige innsikter. Men kanskje vel så interessant er det at studiet av EUs diplomatiske virke synes å ha potensial ikke bare for å bringe EU-studier og diplomatistudier nærmere hverandre, men også for å bringe begge nærmere teoretisk IR, hvor de – som jeg skal komme tilbake til – har slitt litt med å få ordentlig fotfeste.

De tre bøkene som ligger til grunn for dette bokessayet kan alle betraktes som bidrag til denne påbegynte dialogen mellom EU-studier, diplomatistudier og teoretisk IR. Alle bøkene behandler aspekter ved temaet «EU og diplomati», og alle uttrykker en ambisjon om å kople studiet av EU-diplomati opp mot en bredere faglig og teoretisk ramme. I Rebecca Adler Nissens *Opting Out of the European Union* (2015a) handler det om diplomatiske prosesser innad i unionen og dragkampen mellom medlemsland om hvorvidt suverenitetshensyn eller integrasjonshensyn skal veie tyngst. I Joachim Koops og Gjovalin Macajs *The European Union as a Diplomatic Actor* (2015) er det derimot det samlede EU som står i sentrum – vi loves intet mindre enn «a first general stocktaking of the EU's activities, processes and performance as a diplomatic actor in the post-Lisbon era» (Koops & Macaj 2015b: 8). Endelig, i Maïra Davis Cross og Jan Melissens *European Public Diplomacy. Soft Power at Work* (2013) presenteres EU først og fremst som et egnet kasus for å studere moderne *public diplomacy* i praksis: «[W]e aim to push the literature on public diplomacy forward through a multifaceted exploration of the European case», skriver redaktørene (Cross & Melissen 2013b: xvii). Disse ulikhetene i fokus gjenspeiles i bøkens *pitch*: Cross og Melissens antologi inngår i Palgrave Macmillans «Global Public Diplomacy»-serie, mens Koops og Macajs antologi er å finne i serien «The European Union in International Affairs» på samme forlag. Adler-Nissens bok er en frittstående monografi på Cambridge University Press, men sikter seg eksplisitt inn som et bidrag til «the so-called practice or sociological turn in EU and IR studies» (Adler-Nissen 2015a: 3).

Fordi de tre bøkene deler interessen for det teoretiske og konseptuelle, samtidig som de behandler beslektede tema fra litt forskjellige innfallsvinkler, egner de seg godt som utgangspunkt for noen overordnede betraktninger. I dette essayet skal jeg først se på hva de tre bøkene forteller oss om EU som internasjonal og diplomatisk aktør, og dernest om EUs diplo-

matisk aktivitet og resultater. Til slutt reflekterer jeg litt rundt hva studier av EUs diplomatiske praksis kan tilføre fagdebattene om EU, internasjonalt diplomati og teoretisk IR, og hvilke begrensninger og muligheter EU, som internasjonal og diplomatisk aktør, har i møte med dagsaktuelle internasjonale utfordringer knyttet til migrasjon, eurokrisen og debattene om «Brexite» og «Grexite»

EU som internasjonal og diplomatisk aktør

Innenfor EU-studier finnes det etter hvert en omfattende litteratur om EUs status og egenskaper som aktør – hvorvidt EU er å betrakte som en definerbar politisk «enhet» – og hva slags rolle EU har (og bør ha) på den internasjonale arena. Et tilbakevendende tema har vært om EU kan forstås ut fra eksisterende analytiske kategorier som «organisasjon», «stat» eller «føderasjon», eller om EU er i en klasse for seg – et *sui generis* fenomen som krever spesialutviklede analytiske tilnæringer og rammeverk. En annen sentral diskusjon handler om å karakterisere EU som internasjonal aktør. Kan EU best beskrives som en sivil, normativ eller postmoderne aktør? Eller et «fortress Europe», et «empire by example», en «small power» eller en «annerledes supermakt»? Denne debatten har særlig vært fremtredende i studier av EUs eksterne relasjoner og felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP).² De senere årene har det imidlertid vært en økende tendens til at studier tar utgangspunkt i EUs kapasiteter og observerbare opptreden heller enn i kategoriseringen av EU som internasjonal aktør (se f.eks. Rieker 2009; Græger & Haugevik 2011). Denne «vendingen mot praksis» i EU-studier har sin parallell i IR-teori (f.eks. Adler & Pouliot 2011), og nettopp dette er utgangspunktet for Adler-Nissens bok. Hun konstaterer i sin innledning at selv om EU har «moved into areas that were exclusive to the nation-state», er kategoriseringen av EU som aktør ikke hennes anliggende. Isteden henter hun inspirasjon fra sosiologiene Pierre Bourdieu og Erving Goffman, og tilnærmer seg EU som en «social field»,

... an autonomous social system comprising a pattern of practices and shared meanings, where certain rules and roles result in competent action (Adler-Nissen 2015a: 1–4).

Adler-Nissen ønsker å utfordre det hun mener er en tilbøyelighet i EU-studier til å automatisk behandle medlemsstaters ønske om særuntak i integrasjonsprosessen, såkalte «opt-outs», som et hinder for videre integrasjon. Med Storbritannia og Danmark som case, argumenterer hun for at

2. For en grei gjennomgang, se Bretherton & Vogler (2006: 37–61).

diplomatiske forhandlinger og dragkamper om opt-outs i mange henseender har vist seg å være «an important instrument to ensure continued integration» (Adler-Nissen 2015a: 175).

Heller ikke i noen av antologiene som diskuteres her er EUs aktøregenskaper et sentralt tema. I sitt introduksjonskapittel nøyer Cross og Melissen seg med å konstatere at EU er «a quasifederal entity, with both state and nonstate characteristics», og at denne krysningen gjør EU til en unik aktør på public diplomacy-feltet (Cross & Melissen 2013b: xvii). I tillegg innleder Cross sitt individuelle kapittel med å konstatere at EU er blitt en betydelig global aktør og, iallfall fra velvillige observatørers ståsted, også en betydelig normativ og sivil aktør (Cross 2013: 1). De to sistnevnte kategoriene utdypes i senere kapitler i boken. Tilsvarende slår Koops og Macaj i sin innledning fast at EUs «nature, policies and impact as an international actor» har vært gjenstand for omfattende oppmerksomhet i faglitteraturen, men faller selv ned på at EU som diplomatisk aktør må forstås som en slags «hybrid» (Koops & Macaj 2015b: 1–4). Lengst inn i aktørdebatten går Michael H. Smith, som i sitt kapittel påpeker at EUs fremvekst som en «increasingly consequential actor in a range of diplomatic contexts» også har nødvendiggjort et fungerende diplomatisk apparat. Han viser hvordan EUs utvikling som markedsaktør, sikkerhetspolitisk aktør, politisk aktør og normativ aktør har beredt grunnen for EUs diplomatiske virke:

... the EU's pursuit of status and interests in these areas inevitably brings with it a demand for diplomacy, and a demand for the development of EU diplomatic practices (Smith 2015: 18).

I Cross og Melissens bok legges hovedvekten på en beslektet problemstilling, nemlig forholdet mellom EUs diplomatiske aktivitet og EUs *identitet*, og på dynamikken mellom det vi på norsk kaller *selvbilde* og *omdømme*. Hvordan og med hvor stort hell formidler EU, EUs medlemsland og andre enkeltaktører i Europa sin egen identitetsforståelse til omverdenen? Redaktørene synes her å legge en sosialkonstruktivistisk forståelse av identitetsbegrepet til grunn, à la den Charlotte Bretherton og John Vogler presist formulerer som:

... shared understandings, both within the EU and among third parties, about what the EU is, in terms of its character and its values, and what it should (or should not) do in terms of its external policies and action (Bretherton & Vogler 2006: 38).

Cross og Melissens anliggende er selve den diplomatiske prosessen hvorigjennom disse delte identitetsforståelsene som Bretherton og Vogler peker på, blir nettopp *delt*. Veien går tilsynelatende gjennom *public diplomacy* – et begrep som fikk et oppsving på 2000-tallet, men som har

røtter lenger tilbake.³ I Cross og Melissens definisjon forstås public diplomacy som et spørsmål om «how a nation's government or society engages with external audiences in ways that improve these foreign publics' perception of that nation» (Cross & Melissen 2013b: xvi). Det handler altså om å sikre et godt internasjonalt omdømme for på den måten å oppnå større utenrikspolitisk handlingsrom. Redaktørene stiller seg dessuten bak Joseph Nyes (2008) forståelse av public diplomacy som i hovedsak et instrument for å oppnå myk makt («soft power») – det vil si evne til å få B til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort ved hjelp av *attraksjon* heller enn tvang eller betaling. «In the long run, public diplomacy that is successful should result in more soft power (a state's ability to coopt or attract) and also result in favorable policies towards the nation that engages in it», skriver Cross og Melissen (Cross & Melissen 2013: xvii).

Cross' individuelle kapittelbidrag borer videre i public diplomacy-begrepet. Hun forklarer at hun er særlig interessert i public diplomacy som *prosess* og i de narrative aktører som EU formidler om sine fremste normer og verdier. Videre påpeker hun at public diplomacy har klare koplinger til sosialkonstruktivistisk teori: I begge henseender er utgangspunktet antakelsen om at «foreign publics' perceptions are crucial to determining state behavior and outcomes in international relations» (Cross 2013: 4–5). Cross identifiserer tre variabler (!) fra sosialkonstruktivistisk teori – «identity», «norms» og «narratives» – som særlig nyttige i den teoretiske diskusjonen rundt public diplomacy. «A legitimate and credible PD strategy», skriver hun, «is only possible if it directly reflects the identity of the people it represents» (Cross 2013: 5–6). Cross lykkes godt med å formidle hvorfor EU er et egnet case for studiet av public diplomacy i praksis. Fokuset på narrativer fremstår også som et hensiktsmessig, operativt grep (selv om hun med fordel kunne tydeliggjort om hun med «real identity» egentlig mener statens *narrativer* om seg selv).

Cross observerer at selv om EU nå har global innflytelse på en rekke områder, strever unionen med å fremstå tydelig og konsekvent som internasjonal aktør. Det er altså et gap mellom EUs måloppnåelse og omverdens kjennskap til og syn på EU. Denne konklusjonen underbygger hun ved å vise til spørreundersøkelser. Når det gjelder *kjennskapen* til EU, viser hun at den jevnt over er god: I 2005 hadde 69 prosent av de spurte på verdensbasis kjennskap til EU, noe som holdt til en andreplass blant verdens organisasjoner, kun slått av FN. Kjennskapen til EU var størst i Midtøsten,

3. Nicholas Cull (2006) sporer public diplomacy som analytisk kategori tilbake til iallfall 1965 og amerikaneren Edmund Gullion (som interessant nok skal ha foretrukket begrepet «propaganda»). Som en praktisk kategori forekommer det faktisk så langt tilbake som til en lederartikkel i *London Times* i 1856. I den opprinnelige definisjonen handlet public diplomacy om «the influence of public attitudes on the formation and execution of foreign policies» (Cull 2006).

hvor hele 86 prosent svarte at de hadde hørt om EU, og dårligst i i USA, hvor bare 38 prosent sa det samme (Cross 2013: 1). Når det gjelder EUs *omdømme*, mener Cross at undersøkelser jevnt over viser at verdens befolkning generelt har et «at least neutral, and often positive» syn på EU. På den annen side slår hun fast (dessverre uten å underbygge med tilsvarende tall) at dette omdømmet har utviklet seg «in a more negative direction» og at EU, tross sin økte internasjonale betydning og innflytelse, er i ferd med å få et «weak and often negative, external image». Cross konkluderer med at EU trenger å styrke sin innsats på public diplomacy-feltet (Cross 2013: 2–3).

Flere av bokas øvrige kapitler viser imidlertid hvorfor dette kan vise seg lettere sagt enn gjort. James Pamment viser for eksempel i sitt kapittel at Storbritannia, Frankrike og Tyskland – alle toneangivende EU-land – har vidt forskjellige forståelser av public diplomacy, og at deres nasjonale omdømmebygging ofte har båret preg av konkurranse både med hverandre og med EU sentralt. På samme måte viser Beata Ociepka hvordan ulike «sub-identiteter» i EU, som for eksempel «old» og «new» Europe,⁴ også begrenser EUs handlingsrom i public diplomacy. Etter østutvidelsen, påpeker hun, brukte flere nye medlemsland EUs (den gang) roterende presidentskap til å bygge sitt eget nasjonale omdømme heller enn EUs. EUs egne medlemsland har altså i enkelte henseende forstyrret prosessen med å bygge EUs internasjonale omdømme. Dette bildet kompliseres ytterligere gjennom at også ikke-statlige aktører – som regioner, byer og nettverk – også har sine egne public diplomacy-agendaer, slik andre kapitler i Cross og Melissens antologi viser.

EUs diplomatiske virksomhet

Interessant nok er det nettopp EUs komplekse aktørstatus som gjør EUs diplomatiske praksis til et gullegg for diplomatiforskere. Som Jozef Bátora og David Spence slår fast i introduksjonen til en annen fersk bok om EEAS og europeisk diplomati: «The EU is thus clearly a diplomatic actor, though in fact it challenges traditional conceptions of diplomacy» (Bátora & Spence 2015: 1). Nettopp fordi EU ikke er en stat, og heller ikke en organisasjon ut fra tradisjonelle definisjoner, kan det å forstå EUs diplomatiske praksis gi verdifull innsikt i hvordan ikke-statlige aktører utfordrer og diversifiserer tradisjonelt diplomati. Dette er, som Geoffrey Wiseman har påpekt, et tema faglitteraturen så langt har viet begrenset oppmerksomhet (Wiseman 2011: 712).

4. I 2003 omtalte USAs daværende utenriksminister Donald Rumsfeld Frankrike og Tyskland som «Old Europe» da en journalist konfronterte ham med deres manglende støtte til en amerikansk ledet invasjon av Irak.

Hos Cross og Melissen handler det om en rekke europeiske aktører – i stort og smått – med EU som den fremste. I Adler-Nissens bok er analysen av spillet mellom EUs medlemsland og institusjoner lagt til «the European diplomatic field, as a site». Heller enn å ta utgangspunkt i at Danmark og Storbritannia er stater med nasjonale interesser i en forhandlingsprosess, påpeker hun at disse landenes representanter møtes og utformer sine posisjoner i en transnasjonal sfære (Adler Nissen 2015a: 51). Gjennom dette grepet utfordrer hun også den tradisjonelle, statsentrerte forståelsen av diplomati som «the conduct of official relations between the governments of independent states» (Satow 1922: 1). Mest enhetlig fremstår EU i Koops og Macajs antologi. Flesteparten av kapitlene fokuserer på EUs utadrettede virksomhet og på den diplomatiske aktiviteten som foregår «i EUs navn». Det handler for eksempel om EUs tilstedeværelse i FN og G8, og om EUs måloppnåelse som diplomatisk aktør på politikkområdene sikkerhet, finans, utvikling og handel, menneskerettigheter og klima. Samtidig åpner flere av bidragsyterne også opp «den svarte boksen» og viser – i tråd med bokens ambisjon – hvordan EUs diplomati kontinuerlig formes og begrenses av «the individual, organisational member state and international levels» (Koops & Macaj 2015: 3).

EEAS behandles både i Koops og Macaj og Cross og Melissens antologier. Hos Koops og Macaj sporer Knud Erik Jørgensen EEAS' tilblivelse tilbake til tusenårsskiftet, da europeiske ledere innså behovet for å styrke «the European voice in global affairs». Prosjektets igangsettelse ble imidlertid forsinket av sendrekte institusjonelle prosesser i EU, og da det omsider kom i gang, hadde de opprinnelige internasjonale rammebetingelsene endret seg. På den ene siden fastslår Jørgensen at EU i økende grad må betraktes som en «world player». På den annen side viser han til forskning som underbygger at EUs diplomati står overfor en rekke utfordringer (Jørgensen 2015: 31). Også Simon Duke, som står for kapitlet om EEAS i Cross og Melissens antologi, betrakter EEAS som en «core facilitator at the heart of the EU's external relations». Gitt antologiens tematiske ramme er det imidlertid først og fremst EEAS' funksjon som et «potentially powerful but still nascent instrument for future European public diplomacy» som er hans anliggende (Duke 2013: 113). Duke påpeker at selv om public diplomacy først og fremst handler om å formidle EUs selvbylde til verden utenfor, så kompliseres dette arbeidet av EUs uavklarte aktørstatus og internasjonale identitet. Mens public diplomacy vanligvis er rettet mot et utenrikspolitisk publikum og foregår på den internasjonale arena, har det *interne* aspektet av public diplomacy ofte vært vel så viktig i EU-sammenheng. Dragkampen om den rådende narrativen om hva EU er, foregår nemlig stadig også internt i unionen. Konsekvensen av dette, observerer Duke, er at mye av EEAS' public diplomacy-virksomhet faktisk er rettet mot EUs egne borgere – i form av en slags «infopolitik». Duke site-

rer Margot Wallstrøm – tidligere visepresident i EU-kommisjonen – for å underbygge behovet for slik intern public diplomacy: «National governments like to claim credit for EU decisions that prove popular, and blame 'Brussels' for the unpopular ones» (Duke 2013: 116).

Duke mener Lisboa-traktaten og opprettelsen av EEAS har skapt bedre kår for EUs public diplomacy-arbeid. Ikke minst har ordningen med roterende EU-presidentskap falt bort, og det er derfor færre stemmer som kjemper om å representere EU utad. Samtidig konstaterer Duke at de langvarige interne diskusjonene om hva EU er og bør være i verden har konsekvenser for public diplomacy, fordi effektiv public diplomacy fordrer en felles forståelse av *hva* som skal kommuniseres. Duke mener potensialet er til stede for å kunne styrke EUs omdømme i verden, men at mer sentralisering og en klarere grenseoppgang mellom EUs og medlemsstatenes public diplomacy-arbeid er en fordel. Dessuten, dersom EEAS skal lykkes i sitt public diplomacy-arbeid, vil det kreve tilgang på ressurser og ekspertise. Duke påpeker at EU-delegasjonen i Washington D.C. – som er en av EUs største – fortsatt er langt mindre enn de største EU-landenes representasjon i samme by.

I Koops og Macajs antologi er den overordnede konklusjonen – ikke så overraskende, kanskje – at EU allerede har resultater å vise til i sitt diplomatiske virke, men at vedvarende utfordringer – internt og eksternt – hindrer EU i å nå sitt potensial på denne arenaen. Internt handler utfordringene blant annet om allokering av kompetanse innenfor EU og om medlemsstatenes politiske vilje til å opptre samlet. Eksternt begrenses ofte EUs handlingsrom og innflytelse av faktorer som tredjeparters makt, posisjon og – jmfør Cross og Melissens bok – oppfatninger av EU (Koops & Macaj 2015b). Konsekvensen av dette er at EU fremstår sterkest som diplomatisk aktør på de områdene hvor medlemsstatene har avgitt mest suverenitet – som i handelsspørsmål, og på de områdene hvor tredjeparter er mottakelige for EUs «soft power». Det betyr også at EUs utfordringer som diplomatisk aktør skiller seg noe fra dem man vanligvis forbinder med stater og organisasjoners diplomati. Nettopp dette, kan man argumentere for, gjør EU nyttig «å tenke med» i diplomatistudier. EUs kompleksitet gjør det enklere å fri seg fra premisset om at staten alltid skal «komme først» i den analytiske modellen, og isteden ta utgangspunkt i relasjoner og prosesser (jf. Jackson & Nexon 1999). Derfor fremstår også Adler-Nissens tilnærming fruktbar: Diskusjonen mellom stat vs. overnasjonal tones ned til fordel for et fokus på små og store diplomatiske prosesser i hverdagen, og koplingen mellom «the microlevel of everyday struggles between national representatives [...] and the macrolevel ideas that help to drive integration» (Adler-Nissen 2015a: 181). Om vi plasserer praktisk diplomati i sentrum for analysen, fremstår også den «utøvende» part og dens aktøregenskaper mindre viktig. Dette gjør også at observasjonen om at EU i stor

grad imiterer staters diplomatiske uttrykk heller enn å utfordre det – som Yvonne Kleistra og Niels van Willigen observerer i Koops og Macajs antologi (2015: 65) – fremstår som mindre vesentlig for analysen.

Avsluttende betraktninger

Som nevnt innledningsvis har både EU-studier og diplomatistudier slitt litt med å få ordentlig innpass i den teoretiske delen av IR-faget. For diplomatilitteraturens del har en tilbakevendende kritikk fra IR-forskere vært at denne generelt har hatt en ateoretisk innretning, og at flere av de vesentligste bidragene har kommet fra historikere og praktikere. Denne sitsen ser imidlertid ut til å være i endring. Studier av ulike typer diplomatisk praksis utgjør nå en ikke ubetydelig del av den omfattende «praktiske vendingen» i teoretisk IR, hvis overordnede ambisjon har vært å kople teoretiske og metodiske innsikter fra sosiologi og sosialantropologi med systematisk kartlegging av observerbare praksiser (Adler & Pouliot 2011). Selv om EU fortsatt forbigås i noen slike «state of the art»-studier (f.eks. Sending et al. 2015), er det verdt å merke seg at diplomatiforskere som Cross og Melissen, IR-forskere som Adler-Nissen og EU-forskere som Koops og Macaj nå altså har vendt sin teoretiske oppmerksomhet mot EUs diplomati. Timingen synes å være god: «There has never been a better time for studying diplomacy. The United States is rediscovering it. The European Union is reinventing it,» konstaterte diplomatiforsker Paul Sharp for bare få år siden (Sharp 2011: 716).

For EU-studiers del er antakelig en viktig forklaring på «fremmedgjoringen» fra IR-faget det splittede faglige opphavet i flere grener av statsvitenskapen så vel som i historiefaget og europeiske områdestudier.⁵ Dette, og det faktum at både den europeiske integrasjonsprosessen og EU som institusjon mangler historiske og regionale sidestykker, brukes gjerne som begrunnelse for at EU-studier har vokst frem som et særrområde i litteraturen, med egne teoretiske rammeverk og forskningsagendaer (f.eks. Haas 1958; Moravcsik 1998). Dessuten: fordi nær sagt alle nasjonale politikk- og samfunnsområder i dag har en «EU-dimensjon»,⁶ kan studiet av EU vanskelig reduseres til et studium av staters utenrikspolitikk eller mellomstatlige relasjoner. Men på den annen side finnes det, som blant andre Ben Rosamond har påpekt, også svært gode argumenter for å gi studiet av

5. Flere universiteter tilbyr for eksempel «Europastudier» som en egen bachelorgrad. Her kan studentene sette sammen komponenter fra europeiske språkstudier, områdestudier, statsvitenskap eller historie. Se f.eks. www.uio.no/studier/program/europastudier/oppbygging/.

6. Både i EU-land og i assosierte land som Norge. Dette fremgår både av den norske *Europautredningen* (NOU 2012) og den beslektede britiske *Review of the Balances of Competences* (FCO 2012–2014).

EU en større plass i IR-faget (Rosamond 2007). EUs økende betydning som global aktør fremstår som det mest åpenbare – det blir stadig vanskeligere å se for seg at fremtidige studier av for eksempel global makt og styring kan unngå å forholde seg til EUs omfattende virksomhet på den internasjonale arena. Europeiske observatører har lenge spådd at Obama-administrasjonens «pivot to Asia» på sikt vil innebære en samtidig nedskalering av USAs interesse for og engasjement i Europa. Dette siste året har imidlertid vist at Europa stadig er høyrelevant som arena for store politiske prosesser og omveltninger. Den langvarige eurokrisen, Russlands annektering av Krim-halvøya og, kanskje fremfor alt, strømmen av migranter fra Midtøsten og Nord-Afrika, stiller nå EU og Europas regjeringer på stor prøve. Klarer EU samlet, som internasjonal aktør med et nyetablert diplomatisk apparat, å møte disse utfordringene? Eller vil det først og fremst være enkeltstater som tar regien og lederskapet – slik Tyskland og forbundskansler Angela Merkel nå viser vilje til?

At EU har et stort og til dels uutnyttet potensial som diplomatisk aktør, virker opplagt. Som flere av bidragene i Koops og Macajs antologi viser, har EU i flere sammenhenger lyktes med «å gjøre en forskjell» gjennom sitt diplomatiske arbeid. Samtidig synes det like opplagt – som Cross og Melissens bok underbygger – at EUs potensial som internasjonal og diplomatisk aktør i stor grad avhenger av hvilket omdømme EU til enhver tid har i verden. For EU er det derfor en viktig diplomatisk oppgave å bygge bro mellom eget selvbilde og hvordan EU faktisk oppfattes, både av egne borgere og av befolkninger og beslutningstakere utenfor EU.

På dette siste punktet kan vi ane konturene av et politisk dilemma. På den ene siden synes det klart at jo bedre inntrykk omverdenen har av EU, desto større handlingsrom og desto mer «soft power» får EU i internasjonal politikk generelt og i sitt diplomatiske virke spesielt. Public diplomacy er i et slikt lys et helt nødvendig virkemiddel for å formidle og sementere narrativen om et EU som både *vil* og *kan* gjøre en forskjell på den internasjonale arena. Det er for eksempel rimelig å anta at et EU med et stabilt og godt omdømme har et større politisk og diplomatisk handlingsrom både i møte med et mer uforutsigbart Russland og i forhandlinger med europas-keptiske briter og kriserammede grekere.

På den annen side – og det er her dilemmaet kan oppstå – er antakelig EUs gode omdømme også med på å trekke flere mennesker på flukt fra krig, forfølgelse og fattigdom, til det europeiske kontinentet. For mens tilliten til EUs institusjoner er synkende blant dem som lenge har vært innenfor – som befolkningene i «gamle» EU-land som Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Spania og Italia (Eurobarometer 2014: 111) – har Europa sjelden vært mer attraktivt for borgere utenfor EU som søker trygghet, arbeid og velferd. Denne attraktiviteten, kan man argumentere for, bidrar til å øke EUs handlingsrom og relevans som internasjonal aktør. Men den bidrar

også til å øke spenningsnivået internt i EU, og til å utfordre EUs evne til å snakke med én stemme og til å vise handlekraft. Flyktningstrømmen har ikke bare skapt splid mellom medlemsland – om hvilke land som bærer den tyngste byrden, og om ansvaret burde fordeles annerledes – men den splitter også befolkningen innad i EU-land hvor innvandrings skepsis og EU-skepsis er på fremmarsj. I september 2015 viste for eksempel meningsmålinger for første gang flertall for britisk utmeldelse fra EU. Flere medier har koplet nei-sidens fremgang til den økte flyktningstrømmen fra Midtøsten og Nord-Afrika. Dersom EU ikke lykkes med å vise felles lederskap og handlekraft med migrasjonsutfordringene, vil antakelig ambisjonen om å bli en viktig internasjonal og diplomatisk aktør også fremstå svekket. På den annen side er det verdt å påpeke, slik Adler-Nissen gjør i sin bok, at slike eksterne sjokk – som migrasjonsutfordringene og eurokrisen – ikke nødvendigvis bare hindrer EUs utvikling som internasjonal og diplomatisk aktør. Slike sjokk viser seg gjerne å være håndterbare. Og i det lange løp vil debatten de skaper også kunne bidra til å styrke integrasjonsprosjektet og drive integrasjonen fremover (Adler-Nissen 2015a: 189).

Litteratur

- Adler, Emanuel & Vincent Pouliot (red.) (2011) *International Practices*. Cambridge: CUP.
- Adler-Nissen, Rebecca (2015a) *Opting out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration*. Cambridge: CUP.
- Adler-Nissen, Rebecca (2015b) Theorising the EU's Diplomatic Service: Rational Player or Social Body? I Batora, Jozef & David Spence (red.) *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*. London: Palgrave Macmillan (17–40).
- Bátora, Jozef & David Spence (2015) Introduction. The EEAS as a Catalyst of Diplomatic Innovation. I Jozef Batora & David Spence (red.) *The European External Action Service: European Diplomacy Post-Westphalia*. London: Palgrave Macmillan (1–16).
- Bretherton, Charlotte & John Vogler (2006) *The European Union as a Global Actor* (2nd ed.). London, New York: Routledge.
- Cross, Maïa Davis & Jan Melissen (red.) (2013a) *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*. London: Palgrave Macmillan.
- Cross, Maïa Davis & Jan Melissen (2013b) Introduction. I Maïa Davis Cross & Jan Melissen (red.) *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*. London: Palgrave Macmillan (xvii–xx).
- Cross, Maïa Davis (2013) Conceptualizing European Public Diplomacy. I Maïa Davis Cross & Jan Melissen (red.) *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*. London: Palgrave Macmillan (1–12).
- Cull, Nicholas J. (2006) Public Diplomacy Before Gullion: The Evolution of a Phrase. *USC Public Diplomacy*. University of Southern California, besøkt 8. september 2015.
- Duke, Simon (2013) The European External Action Service and Public Diplomacy. I Maïa Davis Cross & Jan Melissen (red.) *European Public Diplomacy. Soft Power at Work*. London: Palgrave Macmillan (113–136).

- Eurobarometer (2014) Public Opinion in the European Union. Standard Eurobarometer 82, Autumn 2014. Tilgjengelig via http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_publ_en.pdf, sist besøkt 8. september 2015.
- FCO – Foreign & Commonwealth Office (2012–2014) *Review of the Balances of Competences*. Tilgjengelig via <https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences>, sist besøkt 8. september 2015.
- Græger, Nina & Kristin M. Haugevik (2011) The EU's Performance with and within NATO. Assessing Objectives, Outcomes and Organisational Practices. *Journal of European Integration*, 33(6): 743–757.
- Haas, Ernst B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Jackson, Patrick T. & Daniel H. Nexon (1999) Relations Before States: Substance, Process and the Study of World Politics. *European Journal of International Relations*, 5(3): 291–332.
- Jørgensen, Knud Erik (2015) EU Diplomacy in Global Governance: The Role of the European External Action Service. I Joachim A. Koops & Gjovalin Macaj (red.) *The European Union as a Diplomatic Actor*. London: Palgrave Macmillan (31–51).
- Kleistra, Yvonne & Niels van Willigen (2015) Evaluating the Impact of EU Diplomacy: Pitfalls and Challenges. I Joachim A. Koops & Gjovalin Macaj (red.) *The European Union as a Diplomatic Actor*. London: Palgrave Macmillan (52–68).
- Koops, Joachim & Gjovalin Macaj (red.) (2015a) *The European Union as a Diplomatic Actor*. London: Palgrave Macmillan.
- Koops, Joachim & Gjovalin Macaj (2015b) Introduction: The European Union as a Global Actor. I Joachim A. Koops & Gjovalin Macaj (red.) *The European Union as a Diplomatic Actor*. London: Palgrave Macmillan (1–10).
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.
- NOU (2012) *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU («Europautredningen»)*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Nye, Joseph (2008) Public Diplomacy and Soft Power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616: 94–109.
- Rieker, Pernille (2009) The EU – A Capable Security Actor? Developing Administrative Capabilities. *Journal of European Integration*, 31(6): 703–719.
- Rosamond, Ben (2007) European Integration and the Social Science of EU Studies: The Disciplinary Politics of a Subfield. *International Affairs*, 83(2): 231–252.
- Satow, Ernest (1922) *A Guide to Diplomatic Practice*. London: Longmans, Green and Company.
- Sending, Ole Jacob, Vincent Pouliot & Iver B. Neumann (red.) (2015) *Diplomacy and the Making of World Politics*. Cambridge: CUP.
- Sharp, Paul (2011) Diplomats, Diplomacy, Diplomatic Studies, and the Future of International Relations and International Studies. *International Studies Review*, 13: 716–719.
- Smith, Michael H. (2015) The EU as a Diplomatic Actor in the Post-Lisbon Era: Robust or Rootless Hybrid? I Joachim A. Koops & Gjovalin Macaj (red.) *The European Union as a Diplomatic Actor*. London: Palgrave Macmillan (11–30).
- Wiseman, Geoffrey (2011) Bringing Diplomacy Back In: Time for Theory to Catch Up with Practice. *International Studies Review*, 13: 710–713.