

Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010

Troels Riis Larsen, ph.d., ekstern lektor
ved Institut for Organisationsanalyse, Copenhagen Business School
trl.ioa@cbs.dk

Staten har i et vist omfang altid beskæftiget sig med Danmarks omdømme. Efter 2. verdenskrig var statens hovedfokus dog på statens sikkerhedspolitiske omdømme, mens Danmarks økonomiske og kulturelle omdømme i højere grad var overladt til ikke-statslige aktører. Først i slutningen af den kolde krig rykkes der for alvor på denne fordeling med indsatsen i de baltiske lande i forbindelse med løsrivelsesprocessen fra Sovjetunionen. Samtidig skete der et skift, hvor staten tidligere hovedsagligt havde bekymret sig om, hvordan landet blev opfattet sikkerhedspolitisk, så var det ved afslutningen af den kolde krig og særligt i perioden efter den kolde krig hovedsagligt Danmarks omdømme set i et økonomisk perspektiv, der blev fokuseret på.

Danmarksfilm før og nu¹

I kølvandet på Muhammedkrisen i begyndelsen af 2006 lykkedes det fra politisk hånd at skabe rammerne for en platform for branding af Danmark. Tanken, der allerede var formet inden Muhammedkrisen, var, at staten i samarbejde med erhvervslivet og diverse organisationer, der forsøgte at promovere forskellige events i Danmark med mulighed for at nå ud internationalt, skulle kommunikere budskaber inden for en fælles forståelsesramme om, hvad Danmark kunne tilbyde verden. Det var først og fremmest tale om en økonomisk kampagne, der skulle bruges til at tiltrække turister, sikre investeringer, arbejdskraft og eksport af danske produkter – en kampagne

for at »brande« Danmark. Fra dele af oppositionen lød der dog en kritik af, at det var andre dele af Danmarks omdømme, der var problematisk. Enhedslisten pegede således på, at krigen i Irak samt strammere regler over for udlændinge var et problem for Danmarks omdømme (Larsen, 2014: 176).

I april 2007 blev »Handlingsplan for offensiv global Markedsføring af Danmark« vedtaget og herunder lå en kommunikationsplatform, der pegede på, at Danmark skulle brandes som et »ansvarligt og afbalanceret« land, der stræbte efter »høj kvalitet« og samtidig var »eksperimenterende og modigt«, men også et land med »stor miljøbevidsthed, enkelthed og effektivitet«. Indsatsen kostede i perioden fra 2007 til 2012 mere end 600 millioner kroner og er dermed den største statslige omdømmesatsning i kroner og øre.

Et af de første projekter, der blev lagt ind under den fælles brandingindsats, var *den digitale Danmarksfilm*. Filmen var i virkeligheden en række meget små kortfilm delt op på en række emner, der på et par minutter hver fortalte om udvalgte emner. Fremstillingen af Danmark var enkelt fortalt og fyldt med smukke landskaber og bybilleder, der skulle understrege billedet af et harmonisk Danmark.

Den digitale Danmarksfilm anno 2007 var på den måde milevidt fra Poul Henningsens (PH) *Danmarksfilm* fra 1935 – et af de første politiske forsøg på at bruge filmmediet til at skabe opmærksomhed om Danmark. PH's Danmarksfilm var ikke nogen succes i samtidens Danmark. Den viste et kontrastfyldt Danmark, masseproduktion i loop, arbejdere, fiskere og baggårde, kurgæster, der stiger ud af den samme bil, og et alt andet end nationalromantisk syn på Danmark og det danske kongehus. Den var med andre ord samfundskritisk og indeholdt bidsk satire. Det var nok et forventeligt resultat, da PH var kendt i samtiden for sin samfundskritik. Hans valg af musikalsk lydspor, hvor jazz var et gennemgående tema, var ikke et populært valg i samtiden og fik bl.a. betegnelsen negermusik. Danmarksfilmen var bestilt af Udenrigsministeriet, og tanken var, at den skulle bruges i udlandet til at vise Danmark frem. Men på grund af massiv kritik ved den første visning i april 1935 blev der brugt 7 måneder på at rette op på de punkter, staten og industrirådet var kommet frem til skulle ændres (Pettersen, 2009). Til trods for massive ændringer blev filmen kun i begrænset omfang brugt til sit formål. 30 år senere blev den forsøgt rekonstrueret og fik nyt liv i Danmark, hvor den måske er blevet den mest berømte af alle Danmarks propaganda/turistfilm, til trods for at den kun i begrænset omfang blev brugt som sådan i samtiden.

Denne sammenligning på tværs af tid indikerer tre ting. 1) Forsøgene på at fremstille Danmark i et bestemt lys er ikke ny; 2) måden, hvorpå Danmark bliver fremstillet, foregår i en konstant kamp mellem forskellige aktører, der er præget af forskellige forestillinger om, hvordan Danmark skal fremstilles i omverdenen; og 3) staten er en væsentlig aktør i udfoldelsen af arbejdet med Danmarks omdømme.

Resten af artiklen vil se nærmere på nogle hovedtendenser i statens omdømmearbejde efter 2. verdenskrig frem til i dag. For det før-

ste vil der i artiklen blive fremdraget eksempler på, hvordan den danske stat har forsøgt at promovere Danmark politisk, økonomisk og kulturelt. Her vil der hovedsageligt blive fokuseret på bredere tiltag, der ikke har en specifik modtager, og på tiltag, der specifikt var rettet mod USA og/eller Sovjetunionen. For det andet vil der blive set nærmere på, hvordan staten i perioden fra 2. verdenskrig og frem til vedtagelsen af den danske nation-branding indsats har forholdt sig til andre aktører, der også har arbejdet med Danmarks omdømme i udlandet, såsom Industrirådet og Det Danske Kulturinstitut (frem til 1989 var navnet på foreningen Det Danske Selskab).

Hvad er et godt omdømme?

I modsætning til størstedelen af teorierne om nation-branding forstås image eller omdømme i denne artikel dels som en relativ størrelse og dels som en konstruktion.

Om et lands omdømme er godt eller dårligt, handler i højere grad om, hvad man ønsker at opnå med et bestemt omdømme, end hvordan landet opfattes. For et land, der i høj grad er afhængig af turistindtægter, kan det være vigtigere at have et omdømme som et rent og sikkert feriested end et omdømme som et demokratisk og miljøvenligt land. De to måder at blive opfattet på behøver ikke at være modsætninger, men kan være det. Et miljøvenligt land vil måske lukke vigtige turistattraktioner af hensyn til det lokale miljø eller en overgang fra diktatur til demokrati vil måske føre til ustabilitet, der kan medføre nedgang i turismen. Ud over målet er det selvfølgelig også væsentligt at have et øje for konteksten. Hvem ønsker man at opnå et godt omdømme hos?

Denne opfattelse – at et godt omdømme er helt afhængig af de mål og de interesser der ligger bag ønsket om at fremstille et land i et bestemt lys – står i modsætning til store dele af brandinglitteraturen. Ofte tager brandinglitteraturen udgangspunkt i, at lande har

en bestemt identitet, og ud fra denne opfattelse er et godt omdømme eller image at identiteten projekteres ud til omverdenen, således at omverden opfatter landet *som det er*. Omdømme bliver altså opfattet som afhængig af landets identitet og forskellen mellem den pågældende identitet og omverdenens opfattelse af landet bliver opfattet som en imagegab, der i høj grad kan kommunikeres væk. Det betyder dog også, at ikke alt kan kommunikeres væk, men at omdømme også er et produkt af de politikker mv., der bliver ført i landet. Dvs. at man for at ændre image også må ændre landets/stedets identitet. Denne tilgang er f.eks. dominerende i Simon Anholt's bøger om henholdsvis *Competitive Identity* (Anholt, 2007) og *Place branding* (Anholt, 2010), men også andre, der har beskæftiget sig indgående med nation-branding, såsom Keith Dinnie (Dinnie, 2008) og Yang Fan (Fan, 2010), har denne tilgang.

Den praktiske analytiske konsekvens af at opfatte omdømme som en konstruktion er, at det også er et kampfelt. Når omdømmearbejde ikke kun handler om at projektere en bestemt identitet ud til omverdenen, men også aktivt at skabe et bestemt omdømme, så må dette nødvendigvis foregå i en kamp med andre, der ikke har samme forståelse af, hvordan landet skal fremstilles i omverdenen. Et godt omdømme for den ene aktør er måske et dårligt for den anden aktør, der har kastet sig ud i at skabe fortællinger om landet og dermed arbejder med landets omdømme. Denne kamp skal ikke kun forstås diskursivt – en kamp om at indholdsbestemme kategorien »Danmarks omdømme« i det offentlige rum – men også som et konkret magtspil mellem forskellige aktører.

Aktører og omdømmearbejde

Som det fremgår af ovenstående, vil artiklen tage udgangspunkt i den forestilling, at der findes forskellige aktører, der har forskellige tilgange til at udføre omdømmearbejde. I forsøget på at lette analysen og skelne disse

tilgange deles aktørerne i tre hovedgrupper fordelt på tre forskellige sfærer (også betegnet omdømmefelter). De tre sfærer er opdelt i en kulturel sfære, en økonomisk sfære og en sikkerheds/magtpolitisk sfære.

De aktører, der som primærinteresse har at sikre kulturens bevarelse, fornyelse, påvirkning og udbredelse, arbejder hovedsagligt inden for den kulturelle sfære ud fra en *kulturel omdømmelogik*. Det vil sige, at aktører såsom kulturforeninger og enkeltpersoner mv., der laver omdømmearbejder med bevæggrunden at sikre kulturens bevarelse, fornyelse, påvirkning og udbredelse, i denne artikel vil blive defineret som primært arbejdende inden for det kulturelle omdømmefelt. Sådanne aktører laver kulturelt omdømmearbejde.

Aktører, der som primærinteresse har at sikre virksomhedernes overlevelse og udvikling, arbejder hovedsagligt inden for den økonomiske sfære ud fra en økonomisk omdømmelogik. Det vil sige, at aktører som virksomheder, brancheforeninger (og disses repræsentanter) mv., der laver omdømmearbejde med bevæggrunden at sikre virksomheders overlevelse og udvikling, vil blive defineret som primært arbejdende inden for det økonomiske omdømmefelt. Aktørerne laver således økonomisk omdømmearbejde.

Aktører, der som primærinteresse har at sikre statens overlevelse og udvikling, arbejder hovedsagligt inden for den sikkerheds-/magtpolitiske sfære ud fra en *magtpolitisk omdømmelogik*. Det vil sige staten som aktør (repræsenteret ved regeringen, ministre, embedsmænd mv.), der laver omdømmearbejde med bevæggrunden at sikre statens overlevelse og udvikling, vil blive defineret som primært arbejdende inden for det sikkerheds- og magtpolitiske omdømmefelt. Staten laver således sikkerheds- og magtpolitisk omdømmearbejde.

En væsentlig pointe er, at aktører, der arbej-

der ud fra en økonomisk omdømmelogik, godt kan bruge kultur som en del af sit arbejdsområde. Ligeledes kan staten ud fra en magtpolitisk omdømmelogik bruge økonomiske instrumenter til at fremme statens sikkerhed. Derved er det ikke så meget arbejdsområdet som de motiver, der ligger bag, der adskiller aktørerne.

Opdelingen af aktører i forskellige omdømmefelter med forskellige interesser er selvfølgelig ikke uden problemer, når den støder på brogede historiske nuancer, hvor staten i praksis har bevæget sig ind på andre områder end det rent sikkerhedspolitiske. Opdelingen er derfor en analytisk opdeling, men også en opdeling, der tager udgangspunkt i, at datidens aktører i høj grad forsøgte at skelne mellem statens sikkerhedspolitiske interesser og økonomiske interesser (Boje et al., 2011: 14). Socialdemokraten Julius Bomholt var som MF og finansordfører i oktober 1945 med til at definere denne skelnen:

»Da Danmarks Økonomi er afhængig af Udenrigshandel, maa vi regulere denne Udenrigshandel gennem Aftaler med Udlandet.« »Socialdemokratiet mener«, sagde Bomholt, »at man paa den ene Side (...) [må give] den frie Konkurrence større Mulighed og paa den anden Side indføre visse Varer i Fællesindkøb eller Statsindkøb. Det sidste vil saaledes være rimeligt for Kul, Koks, Benzin og Olie« (Larsen, 2014: 93).

På den ene side var der et rum, hvor staten nødvendigvis måtte gå ind over, da der var tale om strategiske varer. Men den frie konkurrence og dermed virksomheder skulle samtidig have et råderum uden statens indblanding. Ligeledes var der også en forestilling om, at staten som udgangspunkt ikke skulle blande sig for kraftigt i kulturområdet, herunder de kulturelle forbindelser på tværs af lande. Som uddannelsesminister, der også varetog kulturområdet, udtalte samme Julius Bomholt i 1956, at det lå »uden for regeringens naturlige opgave at planlægge og arrangere en kulturel udveksling, til hvilken

initiativet i et demokratisk samfund som det danske må komme fra interesserede enkeltpersoner eller organisation« (Larsen, 2014: 117-8).

Der var således blandt vigtige politiske aktører en forestilling om, at staten ikke skulle blande sig unødigt i det udadvendte kulturarbejde eller i udenrigsøkonomien, medmindre det drejede sig om særlige strategiske varer.

Et af de mest bemærkelsesværdige møder, der tog Danmarks omdømme op og knyttede an til omdømme ud fra både en politisk, kulturel og økonomisk vinkel, blev holdt i marts 1946. Der var tre indledere, der sandsynligvis skulle afspejle en politisk, økonomisk og kulturel vinkel på arbejdet med Danmarks omdømme. De tre indledere var medlem af Folketinget for det Konservative Folkeparti og tidligere forsvarsminister Ole Bjørn Kraft, turistchef Mogens Lichtenberg og redaktør E. Blygten-Petersen. Ole Bjørn Kraft udtalte bl.a.:

»Danmarks navn – kendskabet til danske forhold og til danske varer står efter fem års krig yderst svagt i verdens bevidsthed. (...) Det er et problem, som man ikke kan forholde sig ligegyldigt overfor, for hele vor fremtidige tilværelse, vore muligheder for fremgang eller tilbagegang er nøje forbundet med det syn, som verden har på Danmark. Det er altså vor stilling som stat og folk det drejer sig om, og lige så vel som vi må lære verden at kende, må verden lære os at kende« (Larsen, 2014: 106).

På dette tidspunkt stod det endnu ikke klart, om Det Danske Selskab kunne forblive relativt selvstændigt, eller om det skulle knyttes tættere til Udenrigsministeriet. Men det er interessant, at Ole Bjørn Kraft ikke skelnede nævneværdigt mellem folk og stat eller varer og Danmarks navn generelt. Turistchef Mogens Lichtenberg talte for, at der skulle udsendes reklamemateriale, oprettes informationskontorer i verdens storbyer, produceres farvefilm og reklameres i udenlandske aviser,

og at staten skulle støtte med et langt større beløb (Larsen, 2014: 106).

Det var sandsynligvis også på dette møde, at socialdemokraten Hans Hedtoft gjorde det klart, at Det Danske Selskab selvstændigt og uden Udenrigsministeriets direkte indblanding skulle udstationere kultursendemænd til en række byer (Larsen, 2014: 97-8). Der blev vedtaget en resolution, der opfordrede rigsdagen til at støtte op om oplysningsarbejdet, så Danmark kunne få den plads i FN, som landet havde krav på. Samtidig blev der foreslået oprettet et fællesråd, der skulle koordinere det kommende oplysningsarbejde på hele Danmarks vegne (Larsen, 2014: 107). En sådan koordinering minder i tankegang meget om den indsats der blev en realitet med den danske nation-branding indsats 60 år senere. Der er dog ikke noget, der tyder på, at der blev etableret en reel koordinering af Danmarks omdømmearbejde. Således var 1950'erne i hvert fald præget af kampe mellem Det Danske Selskab, turistforeningen, Udenrigsministeriets Pressebureau og Komiteen for Udstillinger i Udlandet (Christiansen, 2009: 80).

Statens økonomiske omdømmefremstød i USA møder modstand

Staten var således ikke automatisk inddraget i, hvordan væsentlige aktører ville fremstille Danmark økonomisk og kulturelt, og havde dermed begrænset rækkevidde i påvirkningen af Danmarks omdømme udadtil. En af de mest betydningsfulde danske kulturorganisationer i efterkrigstiden, Det Danske Selskab, der også havde afdelinger i udlandet var således privat, selvom der var forbindelser til danske politikere, der bl.a. sad i bestyrelsen. Udenrigsministeriet havde dog ønsket sig en stærkere tilknytning mellem foreningen og Udenrigsministeriet på linje med erfaringerne fra Tyskland (Goethe-institutterne) eller Storbritannien (British Councils) (Larsen, 2014: 97). Ligeledes var væsentlige aktører, der udformede økonomisk omdømmepolitik,

såsom turistforeningen og industrirådet ikke altid lige begejstrede for statens indblanding, selvom man gerne tog imod penge til at fremme eksport og tiltrække turister. Et eksempel på Industrirådets modvilje mod statens indblanding i den økonomiske sfære var, da Udenrigsministeriet i 1955/56 lancerede planer om, at staten skulle lave en kampagne i USA, der bl.a. kunne tiltrække amerikanske investeringer i Danmark.

I forbindelse med Marshall-planen opfordrede den amerikanske regering privat amerikansk kapital til at investere i Europa og i den forbindelse mindskede man risici for kapitalen ved at oprette en statslig garantiordning (Sørensen og Tarbensen, 2005; Tarbensen, 2011). Til trods for dette var der i slutningen af 1940'erne tilsyneladende ikke den store interesse fra dansk side for at skaffe amerikansk kapital til Danmark i form af investeringer. Først i 1955 begyndte den danske stat at fatte interesse for muligheden for at få tilført amerikansk kapital i form af investeringer på dansk grund, og i 1956 kom der et udspil fra daværende økonomi- og arbejdsminister Jens Otto Krag. Den 24. september 1956 deltog Krag i et radiotransmitteret møde om »de store årganges problemer«. Her sluttede han af med at fortælle, at regeringen havde besluttet at iværksætte en reklamekampagne i USA for at gøre amerikanske investorer interesseret i dansk industri. Som han udtrykte det: »Det kan godt være, at ikke alle synes herom, men vort problem er at skaffe kapital til den udvidelse af dansk eksportindustri, der er nødvendig af hensyn til beskæftigelsen fremover og også af hensyn til de store årgange unge« (Sørensen og Tarbensen, 2005: 77).

Det vigtigste led i kampagnen fra starten var udgivelsen og udsendelsen af en pjece, der fik titlen *Investment of Foreign Capital in Denmark*. Pjecen blev udsendt til ca. 6.000 amerikanske industrivirksomheder, banker, rådgivende firmaer, dagblade, tidsskrifter, regeringskontorer m.fl. En direkte konsekvens

af kampagnen var, at generalkonsulatet i New York (som udsendte pjecen) i løbet af det næste 1½ år havde forhandlinger eller yderligere kontakt med 50 virksomheder. Det var altså ikke nogen helt lille indsats, men indsatsen havde oprindeligt været endnu større anlagt. Ud over selve pjecen var det meningen, at der samtidig skulle laves et fremstød for at skabe opmærksomhed om initiativet. Fra Udenrigsministeriets side var der lagt op til, at staten i samarbejde med Industrirådet (i dag DI) og Landbrugsrådet (i dag Landbrug & Fødevarer) skulle arrangere et besøg i Danmark for 7-8 økonomiske journalister fra de førende amerikanske blade (Tarbensen, 2011: 211).

Dette fremstød blev dog saboteret af Industrirådet, der ikke var specielt interesseret i at få for meget konkurrence fra amerikansk kapital. Selvom Industrirådets bestyrelse havde drøftet spørgsmålet om udenlandske investeringer i Danmark og var blevet enige om, at Industrirådet ikke måtte stille sig afvisende »navnlig ikke når det drejede sig om investeringer til produktioner, som ikke i forvejen forefindes her i landet« (Tarbensen, 2011: 217). Der gemte sig sandsynligvis en frygt for, at amerikanske investeringer i Danmark ville medføre en øget konkurrence, som Industrirådets medlemmer ikke var synderligt interesserede i, men heller ikke turde stille sig åbent afvisende over for i offentligheden. Det var derfor også nemmere at acceptere investeringer i produktionsområder, hvor der ikke var danske konkurrenter. Fra det danske generalkonsulat i New York havde man allerede i november 1955 lavet et forslag til et program for de amerikanske erhvervsjournalister. Der blev lagt op til tre formål: at skabe øget interesse for danske eksportvarer; at skabe interesse for den danske investeringskampagne; og i almindelighed at fremhæve vanskelighederne for et NATO-land, der stod over for en række tilpasningsproblemer. Industrirådet ønskede, at besøgets hovedvægt blev »lagt på en orientering om, hvad dansk industri kan fremstille og ekspor-

tere til U.S.A.« (Tarbensen, 2011: 215). På et efterfølgende møde mellem Industrirådet og en række ministerielle embedsmænd den 26. marts 1956 vandt Industrirådets linje tilsyneladende opbakning. I hvert fald synes embedsmændene fra Handelsministeriets og Det Økonomiske Sekretariat at støtte op om dette, mens embedsmændene fra Udenrigsministeriet tilsyneladende fortsat bakkede op om at lægge hovedvægten på investeringsaspektet (Tarbensen, 2011: 215-7). Journalistbesøget blev ikke til noget, og kampagnen endte med alene at bestå af den omtalte pjeces.

Pjecens indhold

I pjecen blev det fra starten gjort klart, at Danmarks politiske og institutionelle omdømme havde betydning for relationerne mellem de to lande. Der lægges således ud med at placere Danmark i det internationale landskab. »Denmark is the oldest kingdom in the world. Traditionally, the political atmosphere is sound and the system of democratic government stable. Active in international cooperation, Denmark is a member of the united Nations and NATO« (Udenrigsministeriet, 1957: 3). Publikationen pegede således ikke blot på noget særligt dansk i forhold til USA, men også på nogle væsentlige fællestræk. Danmarks medlemskab af FN og NATO blev føjet til som et væsentligt fællesskabs-træk mellem de to lande. I statens øjne var fællesskabet omkring sikkerhedspolitikken værd at fremhæve, også selvom pjecen først og fremmest bevæger sig inden for det økonomiske omdømmefelt. Den danske befolkning blev beskrevet, og særligt det forhold, at der var en stor ungdomsårgang på vej ind på arbejdsmarkedet, syntes man var værd at fremhæve. Udenrigsministeriets publikation tegnede et billede af Danmark som et meget erhvervsvenligt land med mange gode muligheder, lav skat på udenlandske investeringer og dygtige medarbejdere. Befolkningens uddannelsesniveau og indstilling til arbejdsmarkedet blev fremhævet som væsentlige grunde

til at investere i Danmark. Men også landets geografiske placering og nærheden til det europæiske marked, og ikke mindst Skandinavien som helhed, blev fremhævet. På grund af Danmarks favorable geografiske placering og et højt udviklet transportsystem var: »The entire European Market within easy reach« (Udenrigsministeriet, 1957: 4). Af andre incitamentter til at investere i Danmark blev det fremhævet, at udenlandske investeringer blev beskattet på lige fod med eller sågar bedre end indenlandske investeringer, og at der i Danmark ikke var begrænsninger på at udtrække kapital.

Der blev med pjecen tegnet et billede af Danmark, som i kraft af sin geografiske placering, befolkning og landets åbenhed over for handel og dets medlemskab af bl.a. IMF, Verdensbanken, OEEC m.fl. var et centralt sted at placere investeringer som bindeled til en række forskellige markeder. Danmarks tilknytning til Skandinavien, Storbritannien og resten af Europa blev således brugt som begrundelse (Udenrigsministeriet, 1957: 10-3). Budskabet til amerikanske investorer og andre var altså, at det var et land, der helt og holdent var orienteret mod vest og det vestlige marked. Danmarks status som et allieret og demokratisk land blev brugt til at skabe rammerne om en fortælling om Danmark som et åbent, fleksibelt og investeringsvenligt land, der var tæt integreret i verdensøkonomien.

Statens billede af Danmark som progressivt fredssøgende demokrati

Et sted, hvor statens positionering til gengæld ikke mødte synderlig modstand var, da man små ti år senere forsøgte at placere dansk udenrigspolitik i en international kontekst. Det skete med to publikationer af daværende udenrigsminister Per Hækkerup. Det ene er den i dansk sammenhæng kendte bog *Danmarks Udenrigspolitik* (Hækkerup, 1965b), der forsøger at beskrive grundlaget for den førte danske udenrigspolitik. Den giver dog

også gode diplomatiske råd, såsom at man ikke skal korrekse stormagter offentligt, men i stedet formulere kritikken ad fortrolige kanaler (Hækkerup, 1965b: 13).

Udadtil forsøgte Hækkerup at give et billede af Danmark og grundlæggende danske værdier i den førte udenrigspolitik i en artikel i tidsskriftet *International Affairs* fra 1965. I artiklen forklarede udenrigsministeren, at indmeldelsen i NATO var en klar manifestation af Danmarks solidaritet med et demokratisk Europa inden for det atlantiske samarbejde (Hækkerup, 1965a: 1). Ideen om det demokratiske fællesskab var således stadig intakt næsten ti år efter, at Krag havde brugt det inden for det økonomiske omdømmefelt i forbindelse med fremstødet i USA.

I forhold til afspændingen mellem øst og vest pegede han på, at de kulturelle ligheder, der trods alt var, kunne bruges til at fremme forståelsen mellem øst og vest. Det var efter hans mening vigtigt, at man i vesten benyttede alle realistiske muligheder for afspænding og for at skabe forståelse med Sovjetunionen. At Danmark helt grundlæggende var et fredeligt land, blev også understreget af Danmarks indsats i FN og med henvisning til den nystartede permanente indsatsstyrke til fredsbevarende opgaver, som Danmark havde oprettet. Alt i alt pegede Per Hækkerup på at dansk udenrigspolitik var styret af, en række fælles mål:

»Wherever Denmark has influence, we shall seek to make our contribution towards creating ever better possibilities for international understanding, economic and social progress, and a constructive peace« (Hækkerup, 1965a: 10).

Der var således tale om en mere aktiv positionering af Danmark og dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, end hvad der hidtil havde været tilfældet. Det var et forsøg på at præge omverdens syn på Danmark og dansk udenrigspolitik. Det politiske mål om at undgå, at

Danmark blev inddraget i krig, fik nu et mere aktivt udtryk i form af en offensiv fredsindsats, der blev bakket op af de danske fredsbevarende FN-soldater. Det synes at være udenrigsministerens budskab, at værdigrundlaget for Danmarks udenrigspolitik ikke blot var ord, men ville blive efterlevet.

Dette selvbillede er det nærmeste, man kommer en sammenhængende dansk sikkerhedspolitik omdømmeplatform under den kolde krig. Dette er således det billede, man fra den danske stats side ønskede at projektere ud til omverdenen. Der kommer efterhånden flere elementer med, hvor bl.a. ulandsstøtten og udlændingepolitikken bliver tænkt som områder, der styrker Danmarks omdømme internationalt (Larsen, 2014: 361-8).

Kulturen på ny i fokus for statens omdømmearbejde

Til trods for modviljen mod at inddrage kulturelle elementer i statens omdømmearbejde blev det dog i stadig højere grad en realitet. Fra midten af 1950'erne og frem blev der således tegnet en række kulturaftaler med en række lande. Det var dog først i 1980'erne at der igen fra statens side for alvor blev sat fokus på kultureksporten og kulturdiplomati.

I en betænkning om kultureksport fra 1987 blev det således slået fast, at en af de væsentligste bevæggrunde for at formidle dansk kultur til omverdenen var »(...) ønsket om udenrigspolitisk at markere landets eksistens i samfundet af verdens nationer. At tegne en profil, der kendetegner landet i andres bevidsthed« (Kultureksportudvalget, 1987: 31). Dermed var der lagt op til, at staten kunne anvende kulturen til at nå udenrigspolitiske mål ved at tegne en profil af landet i andres bevidsthed.

Kultureksportudvalget lagde dog også op til, at staten aktivt brugte kulturen til i højere grad at fremme økonomiske interesser. I forordet forklarede administrerende direktør

for Augustinus Fonden, Peter Augustinus, at man ved hjælp af information og kulturel aktivitet bør »(...) forsøge at gøre billedet af Danmark så godt, varieret og markant som muligt«. Som han forklarede ville en »(...) forøget dansk kulturindsats over for udlandet (...) stimulere den good-will, vi i forvejen nyder, og bidrage til at »made-in-Denmark«-begrebet får en endnu bedre klang« (Kultureksportudvalget, 1987: 15).

Dermed var der også lagt op til, at staten i højere grad skulle inddrage kulturen, men ikke alene ud fra en magtpolitisk omdømmelogik. Det virkelig interessante er, at staten skulle bruge kulturen til at fremme økonomiske interesser. Der var således en bevægelse på vej, hvor staten i stadig højere grad optog en økonomisk omdømmelogik som grundlag for statens omdømmearbejde. Den økonomiske omdømmelogik havde aldrig været helt fraværende, men under størstedelen af Den Kolde Krig var det den magtpolitiske omdømmelogik, der var statens primære grund til at bruge kulturen. Det havde således været den væsentligste bevæggrund for at indgå kulturaftalerne med Sovjetunionen og de øvrige østeuropæiske lande.

Den danske indsats i Baltikum

Opdelingen i statslige og ikke-statslige aktører, der som udgangspunkt varetog forskellige dele af omdømmearbejdet, blev for alvor opblødt med det danske engagement i Baltikum fra 1989 til 1992. I efteråret 1988 blev chefredaktør på den danske avis Politiken, Herbert Pundik, kontaktet af den lettisk-armenske Sergej Serebrjakov. Han var informationschef ved den sovjetiske ambassade i Danmark og foreslog, at Politiken skulle arrangere et møde om balternes situation med deltagelse fra en række lettiske kunstnere og intellektuelle. Det blev startskuddet til en større indsats i de baltiske lande, hvor Det Danske Selskab, der i processen blev omdøbt til Det Danske Kulturinstitut, i høj grad blev et redskab for Det danske Udenrigsministe-

rium (Larsen, 2014: 137-56). Daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen valgte at fastholde en position, hvor Danmark officielt ikke anerkendte annekteringen af de baltiske lande i Sovjetunionen. Derved blev det nødvendigt at finde andre måder, hvorpå man kunne skabe mere varige forbindelser til de baltiske lande. I april 1989 skrev Uffe Ellemann-Jensen en kronik i Politiken, der netop opfordrede kulturlivet og virksomheder til at skabe direkte forbindelser til de baltiske lande. På dette tidspunkt var udenrigsministeren allerede bekendt med, at Det Danske Kulturinstitut ville oprette et kontor i et af de baltiske lande, men da det ikke var offentligt lanceret på dette tidspunkt blev udenrigsministerens artikel i stedet brugt til at legitimere oprettelsen af en afdeling af Kulturinstitutet i de baltiske lande.

I 1989 gjorde man fra politisk side sig tanker om, hvordan man fra dansk side kunne støtte op om udviklingen i de baltiske lande og samtidig styrke Danmarks omdømme. I en folketingsdebat i oktober 1989 gentog Uffe Ellemann-Jensen budskaberne fra kronikken den 23. april og erklærede, at Danmark skulle styrke forbindelserne til de baltiske republikker så meget som muligt – ikke mindst kulturelt og økonomisk. Men, forklarede han, et øget økonomisk samarbejde med Østeuropa krævede, at begge parter fik et tilstrækkeligt kendskab til den anden parts markedsvilkår. F.eks. var det et problem, at Danmark stadig blev betragtet som et landbrugsland i store dele af Østeuropa. Den manglende viden om dansk industri havde i mange år været et føleligt handicap for dansk salgssarbejde i Østeuropa. I de følgende år ville den vigtigste opgave i dansk markedsføring i Østeuropa derfor være en målrettet indsats over for alle potentielle kunder. Indsatsen kunne ikke stå alene. Den skulle kobles med danske tilbud om kreditfaciliteter, investeringer, joint ventures, garantiordninger, managementtræning, marketingsuddannelse osv. De nye muligheder skulle udnyttes, og risikoen for tilba-

geslag skulle opfanges. Senere i debatten slog udenrigsministeren fast, at Danmark på mange måder indtog en særlig position. Danmark havde særlige muligheder, og særlige forpligtelser. Det var blandt andet Danmarks politiske placering – medlemskabet af flere internationale organisationer end noget andet europæisk land, Danmarks kulturelle og historiske baggrund, samt geografiske placering – udenrigsministeren pegede på. Reformprocessen i Østeuropa skulle fremmes, men det var ikke blot en uegennyttig handling. Som Ellemann-Jensen forklarede det, rummede et kommende samarbejde mellem danske og fremtidige østeuropæiske virksomheder:

»(...) så store politiske og økonomiske fordele for os selv, at vi såmænd ikke har råd til at lade være. Det vil være en god forretning for Danmark på længere sigt at bidrage til at skabe markeder i Øst, og det vil også være en god forretning at sikre, at vore virksomheder er med til at skabe produktion dér« (Larsen, 2014: 152).

Altså var den økonomiske omdømmelogik en væsentlig baggrund for statens indsats i de baltiske lande. Den konkrete indsats blev dog i høj grad varetaget af Det Danske Kulturinstitut og dermed inddrog staten også kulturelle elementer i arbejdet. Hvor Det Danske Selskab tidligere havde været fortalere for en adskillelse af stat og kultur, var foreningen nu direkte integreret i statens udadvendte omdømmearbejde.

Den danske kulturelle omdømmeindsats foregik i hovedsagen gennem Det Danske Kulturinstitut, der efter sin første spæde start i de efterfølgende år udbyggede og konsoliderede sig i de baltiske stater med det danske Kulturministerium i ryggen. I starten af 1990'erne blev Det Danske Kulturinstitut mere officielt integreret som en del af statens udadvendte kulturindsats – hér som en del af Kulturministeriet. Den store succes for Danmarks kulturelle indflydelse havde mange udløbere. Ikke mindst undervisningen i dansk

var en stor succes. Alene i 1992 havde kulturinstituttet danskundervisning på 42 hold med 551 deltagere alene i Letland. Der var således en massiv interesse for Danmark i de baltiske lande, der også gav sig udslag i, at balterne mente, at Danmark sammen med Sverige var de lande, som Letland, Litauen og Estland ville knytte flest bånd til udenfor Baltikum (*Dagbladenes Bureau*, 23. juli 1992). Der blev sågar lavet særlige quizprogrammer, hvor præmien var en tur til Danmark og spørgsmålene netop omhandlede dansk kunst, kultur og samfundsliv om alt fra TV-serien *Matador* til længden på den danske barselsorlov (*Berlingske Tidende*, 14. juni 1992). Danmarks første pionérindsats havde således skabt masser af opmærksomhed og goodwill omkring Danmark. Ikke mindst Det Danske Kulturinstituts arbejde havde kæmpe betydning for udbredelsen af danske kulturfrembringelser i de baltiske lande. I 1998 blev indsatsen fulgt op med en storstilet indsats for at komme ud med dansk kunst og kultur i hele Østersøområdet. Projektet var en del af Kulturministeriets handlingsplan og gik under navnet »Østersøen rundt«. Projektet gik ud på at lade dansk kultur bestående af bl.a. danske musikere, dansk design, dansk arkitektur tunere rundt i 22 byer fordelt over 8 lande i Østersøen (*Aktuelt*, 22. april 1998).

Statens forandrede omdømmefokus

Ændringen i perspektiv, fra sikkerhedspolitiske interesser til økonomiske interesser, i statens tilgang til Danmarks omdømme blev således skudt i gang med involveringen i de baltiske lande. Det var dog med det omtalte nation-branding tiltag i kølvandet på Muhammedkrisen, at den økonomiske tilgang for alvor viste sig. Som allerede antydnet i indledningen blev »svaret« på den udenrigspolitiske krise, der opstod i kølvandet på Muhammedtegningerne, ikke et øget fokus på Danmarks udenrigspolitiske omdømme. Derimod blev det til en kampagne styret af staten for at sikre øgede investeringer, eksport af danske produkter, og tiltrække arbejdskraft.

Kampagnen havde i øvrigt primært fokus på Danmarks omdømme i OECD-landene og de såkaldte BRIK-lande. Altså ikke de lande, hvor Danmarks omdømme havde været mest udsat.

Pointen er selvfølgelig, at den danske nation-branding-indsats ikke reelt var tænkt som et svar på Muhammedkrisen, men derimod på en helt anden problemstilling, som man fra politisk side de sidste mange år har haft langt større fokus på. Den danske nation-branding-indsats var tænkt som et initiativ, der skulle sikre Danmarks konkurrenceevne ud fra en forestilling om, at globaliseringen ændrer de økonomiske spilleregler og dermed på én gang er en udfordring, der skal tages højde for, og en mulighed for at forbedre mulighederne for dansk økonomi (se også Angell og Mordhorst, 2014).

Konkurrencestatens omdømmearbejde

Fra afslutningen af 2. verdenskrig til i dag er der sket et skift i fokus fra statens side i statens fokus på Danmarks omdømme. Hvor omdømmearbejde med baggrund i en økonomisk omdømmelogik tidligere i høj grad var overladt til virksomheder og brancheforeninger, så var situationen en anden i 2007. Det var Danmarks økonomiske og ikke udenrigspolitiske omdømme, der var i fokus for indsatsen i den største danske omdømmekampagne nogensinde. Globaliseringen ses som en økonomisk udfordring og fokusering på Danmarks omdømme ses som en indsats til forbedring af Danmarks konkurrenceevne. Samtidig er kulturelle elementer i langt højere grad optaget som en del af den statsligt koordinerede omdømmeindsats. Dermed har staten bevæget sig langt fra forestillingen om, at kulturelle aktører og økonomiske aktører bedst varetager Danmarks omdømme, til en forestilling om, at staten også skal spille en væsentlig rolle for at forbedre Danmarks økonomiske omdømme i omverdenen.

Artiklen viser også, at staten tidligere i høj

grad havde fokus på budskaber om Danmark som demokrati, fredssøgende og humanitært land, hvor budskaberne (kommunikationsplatformen) i handlingsplanen fra 2007 stort set er blottet fra denne udenrigspolitiske tilgang, måske med undtagelse af fokuseringen på Danmark som miljøvenligt land. I stedet var fokus på, hvordan Danmark bedst tiltrækker investeringer, sikre eksport, tiltrækker udenlandsk arbejdskraft mv. Altså en fokus på økonomiske budskaber.

Note

1. Denne artikel bygger hovedsagligt på elementer fra forfatterens ph.d.-afhandling *Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010 – Omdømmearbejde og omdømmepolitik*, Copenhagen Business School, 2014.

Litteratur

- Aktuelt (1998), »Dansk Kultur skal Østersøen rundt«, 22. april.
- Angell, S.I. og Mordhorst, M. (2014), »National reputation management and the competition state the cases of Denmark and Norway«, *Jurnal of Cultural Economy*, offentliggjort online.
- Anholt, S. (2007), *Competitive identity: the New Brand Management for Nations, Cities and Regions*, UK: Palgrave Macmillan.
- Anholt, S. (2010), *Places: Identity, Image and reputation*, UK: Palgrave Macmillan.
- Berlingske Tidende, (1992), »Kultur, kulturos, kulturas«, 14. juni.
- Boje, P., Rostgaard, M. og Rüdiger, M. (2011), *Handelspolitikken som kampplads under den kolde krig*, Aalborg: Aalborg Universitets Forlag.
- Christiansen, N.F. (2009), *Grænseløs kulturudveksling*, København: Det Danske Kultur Institut.
- Dagbladenes Bureau (1992), »Da balterne for nylig i en meningsmåling blev spurgt«, 23. juli.
- Dinnie, K. (2008), *Nation Branding: Concepts, Issues, Practice*, UK: Butterworth-Heinemann.
- Fan, Y. (2010), »Branding the nation: Towards a better understanding«, *Place Branding and Public Diplomacy*, 6(2): 97-103.
- Hækkerup, P. (1965a), »Europe: Basic Problems and Perspectives: A Danish View«, *International Affairs*, 41(1): 1-10.
- Hækkerup, P. (1965b), *Danmarks Udenrigspolitik*, Fremad.
- Kultureksportudvalget (1987), *Betækning om kultur-eksport*, København: Statens Informationstjeneste.
- Larsen, T.R. (2014), *Kampen om Danmarks omdømme 1945-2010 – Omdømmearbejde og omdømmepolitik. ph.d.-afhandling*, Copenhagen: Copenhagen Business School, Doctoral School of organisation and Management Studies.
- Moilanen, T. og Rainisto, S. (2009), *How to Brand Nations, cities and Destinations: A Planning Book for Place Branding*, UK: Palgrave Macmillan.
- Petterson, P.B. (2009), »Censuren var hård ved klassisk danmarksfilm«, *Politiken.dk*, 3. marts.
- Sørensen, P. og Tarbensen, K. (2005), »Det multinationale gennembrud – Udenlandske investeringer i dansk erhvervsliv 1945-72«, *Den Jyske Historiker*, oktober, 109: 70-91.
- Tarbensen, K. (2011), »Den amerikanske kapital«, i A. Sørensen. red. *Det amerikanske forbillede? Dansk erhvervsliv og USA ca. 1920-1970*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, pp. 195-237.
- Udenrigsministeriet (1957), *Investment of Foreign Capital in Denmark*, Det berlingske Bogtrykkeri.