

## **Slutsatser från utvärdering av Sveriges kampanj för en plats i FN:s säkerhetsråd 2017-18**

### **VARFÖR SVERIGE?– UPPFATTNINGAR I NEW YORK**

Det går knappast att ge någon enstaka förklaring till Sveriges framgång med inval i första röstomgången. En utbredd uppfattning bland FN:s medlemsländer i New York är att Sverige fick röster från de flesta av [REDACTED]

[REDACTED] Några i New York återkommande teman som förklaring till den svenska framgången är:

- Att Sverige med början 2014 engagerade sig på den högsta politiska nivån.
- Att statsministern kom till New York och talade direkt med FN-ambassadörer och även vid tre tillfällen besökte och talade inför afrikanska länder i Addis Abeba, samt vi dessa tillfällen uppfattades som ödmjuk och lyssnande och visade ett trovärdigt engagemang för FN:s utvecklingsmål och frågor som var viktiga för Afrika.
- Att Sverige framstod som ödmjukt men beslutsamt och angeläget om platsen i säkerhetsrådet.
- Att Sverige slutat föra "en aggressiv och självrättfärdig politik" när det gällde värderingsfrågor. Som en delegat sa: "Sverige fann en balans mellan MR-aktivism och realpolitik".

- Att den nya svenska regeringen förväntades föra en u-lands- och FN-vänlig politik med ett globalt perspektiv, utan att ha en egen nationell dagordning.
- Att Sverige inte hade samma koloniala förflutna som de andra två kandidaterna och hade en historisk roll med bistånd till länderna i södra Afrika i deras befrielsekamp.
- Att Sverige genom biståndsministern och utrikesministern visade engagemang för [REDACTED] och lovade engagera sig i FN i frågor av betydelse för dem som klimatförändringarna och deras konsekvenser.
- Sverige ansågs ha större trovärdighet än konkurrenterna, när det gällde att i säkerhetsrådet ta upp frågor om klimat och annat som rörde säkerhetsproblem för små och utsatta stater. Som exempel nämndes Ebola-frågan som kommit upp i säkerhetsrådet, vilket ansågs ha fått positiva konsekvenser.
- Sverige hade hög trovärdighet, eftersom landet inte ansågs anpassa sina budskap utan konsekvent stod upp för de frågor Sverige brukade driva. Sverige var troget sin profil och identitet i FN, vilken ändå var allmänt känd. Att inga försök att förstå sig gjordes mötte uppskattning och ingav förtroende. Sverige ryggade inte för att engagera sig i kontroversiella frågor. Trovärdigheten ansågs innebära att också andra svenska ställningstaganden tillmättes tilltro.

Sveriges konkurrenter trodde att den feministiska utrikespolitiken och höga MR-profil skulle bli en nackdel för Sverige. Så blev inte fallet och Sveriges

ställningstaganden i andra frågor vägde tyngre för dem som eventuellt hade problem med denna politik.

- Sverige lyckades skilja ut sig från sina konkurrenter.

[Redacted text block containing approximately 10 lines of text]

Sverige ansågs rättvist och objektivt.

- Det svenska biståndet som länge legat kring 1% av BNI och FN-engagemanget hade givit Sverige ett historiskt gott rykte i FN. Det italienska biståndet hade minskat rejält och Nederländerna hade precis åter nått 0,7% efter att ha kunnat räkna in ett högt flyktingmottagande.
- Att Sverige var det minsta landet av kandidaterna och förväntades ha större förståelse för de små staternas perspektiv gav stöd från små stater, som tillsammans utgör en majoritet av FN:s medlemsländer.
- Att Sverige suttit i säkerhetsrådet mer sällan och anmält sin kandidatur först av de tre kandidaterna, samt att konkurrenterna haft plats i rådet senare än Sverige. (drabbade främst Italien)

- Att Norden under senare år förlorat viktiga val i FN och att en oro fanns att Sverige och de nordiska länderna skulle förlora sitt engagemang i FN och minska sina ekonomiska bidrag.
- De svenska kampanjbesöken i mindre länder, som gärna ville bli sedda och lyssnade på uppfattades positivt. Också de två konkurrenterna hade en liknande reseaktivitet. I synnerhet gällde detta Nederländerna.
- Att Sverige hade en välorganiserad kampanj och ett skickligt team i New York.
- Den svenske FN-ambassadören Olof Skoog hade ett vinnande sätt och förmåga att driva kampanj som baserade sig på substans och policy, något som gav honom trovärdighet. Liksom statsministern uppfattades han som ödmjuk, men engagerad. Han fick tidigt en hög grad av synlighet, där ordförandeskapet i fredsbyggande kommissionen (PBC) hjälpte honom. Hans tillgänglighet och popularitet var av stor betydelse, eftersom det är han som ska sitta i rådet och är den kollegerna behöver tillgång till under tiden där. Enligt en utbredd uppfattning kom Skoog bäst ut ur den "hearing" med kandidatländernas ambassadörer, som ordnats av FN-förbundens organisation (WAFUNA) i New York. Skoog ansågs ha varit bäst förberedd av ambassadörerna.
- Utöver ambassadören var det svenska teamet uppskattat. Det noterades att kampanjen inte bara bedrevs av FN-ambassadören, vilket mer var fallet med de två andra kandidatländerna. Den svenska representationens gula band gav den synlighet. De förtroendefulla relationer som

också kunde upprättas med hela den svenska FN-representationen oavsett nivå skapade i flera fall en positiv atmosfär kring den svenska kampanjen, något som blev allt viktigare ju mer valet närmade sig.

- Sverige ansågs med början under 2015 ha fått momentum i sin kampanj, som anses ha kulminerat under de sista veckorna och dagarna före valet. Konkurrenterna ansågs ha nått sin höjdpunkt tidigare och kan ha förlorat röster under den sista tiden före valet.

## SLUTSATSER

Ett antal slutsatser och lärdomar kan dras från den svenska kampanjen.

### Allmänna observationer

- Den högsta politiska ledningens engagemang är av största vikt. Det måste framgå att kandidaturen är angelägen för den högsta politiska ledningen.
- En kampanj måste inte börja flera år i förväg, men röstbyten med länder [REDACTED] bör säkras tidigt. Samtidigt måste undvikas osäkerhet om kandidaturen har den högsta politiska ledningens stöd och huruvida den kommer att fullföljas.
- En aktiv kampanj bör inledas senast två år före valet (omedelbart efter att närmast föregående val med kandidater från samma regionala grupp hållits).

- Kampanjens intensitet bör öka och vara som högst under de sista månaderna före valet.
- Kampanj bör både bedrivas gentemot huvudstäder och FN-ambassadörerna i New York. I fråga om [REDACTED] är huvudstäderna viktigast. Ändå bör ett eventuellt stöd alltid förankras i New York. Gentemot vissa [REDACTED] kan kampanjen i New York vara viktigare. [REDACTED]  
Till sist är det de som lägger sitt lands röst i en hemlig omröstning.
- Valet kan avgöras under de sista veckorna. Det mesta av kampanjaktiviteterna äger då rum i New York. Men högnivåkontakter kan alltså spela en roll inte minst i form av telefonsamtal.
- Besöksdiplomati är viktigt inte minst utgående besök i olika huvudstäder. Särskilt små länder vill bli sedda och lyssnade på. Högnivåbesök är mest värdefulla. Ju högre nivå desto bättre. Länder vill helst avge löften till den högsta möjliga nivån, vilket de tror ger bäst möjlighet att påverka den bilaterala relationen och eventuellt ge något i utbyte.
- Andra besök från emissarier och högre tjänstemän är viktiga för att påminna om kandidaturen, visa angelägenhet samt lyssna på landets egna behov och förväntningar. Till landet ackrediterade ambassadörer spelar också roll – större om det finns en ambassad i landet och de har en god och välförankrad ställning i

landet. Men även sidoackrediterade ambassadörer kan ha betydelse och bör under en kampanj göra täta besök i "sina" länder.

- En ödmjuk och lyssnande hållning, där man avstår från en mästrande och självrättfärdig attityd är nödvändig.
- En konsekvent politik i enlighet med egna kända identiteten och profilen bör följas, för det skapar större trovärdighet kring vad kandidatlandet utfäster sig att göra.
- Personliga relationer spelar roll mellan regeringschefer, och mellan utrikesministrar och i New York mellan FN-ambassadörer.
- FN-ambassadörens personlighet har betydelse. Ambassadören bör vara utåtriktad, lyssnande, substansinriktad, tillgänglig och synlig i New York.
- Den största delen av FN-representationen bör involveras i kampanjen, visa synlighet och bidra till en positiv atmosfär kring kandidaturen.
- Sociala medier bör användas för synlighet och information, men inte på bekostnad av substans.
- Gåvor och bjudresor avgör inga kampanjer och kan ha negativ effekt om de är överdrivet påkostade eller medför att inbjudna gäster inte behandlas väl samt i de fall då de helt saknar FN-relaterat innehåll.
- Ett samordnande kampanjsekretariat behövs som involverar hela utrikesförvaltningen och andra delar av regeringskansliet. Skräddarsydda kampanjstrategier för

enskilda länder och regioner bör skapas i samverkan med ambassader och hemmaorganisation.

- En bra kommunikation behövs också internt och nationellt för att skapa ett brett stöd för kandidaturen på hemmafronten.
- I kontakter och samarbeten med regionala organisationer bör alla dess medlemsländer uppmärksammas, [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]
- Vid flera röstomgångar ökar de lokala FN-ambassadörerna i betydelse. Då blir den personliga relationen med dessa av än större vikt, liksom direktkontakter i huvudstäder t ex via telefon.

#### **Slutsatser från Sveriges agerande under kampanjen.**

- Sverige lyckades med sin strategi att få stöd från de flesta länderna i [REDACTED] Dessa länder bestämmer sig sent och detta blev avgörande under kampanjens senare skede.
- Sverige låg efter de andra två kandidaterna, när det gällde utfästelser om stöd, när en uppväxling skedde hösten 2014 och sannolikt ända fram till våren 2016. Försprånget hade antagligen varit ointagligt om inte arbete pågått sedan åtminstone 2009 med att ingå röstbyten.
- Sverige förlorade mindre på att ha startat kampanjen sent än på intrycket 2013-14 att Sverige inte menade allvar med sin kandidatur och att den inte hade fullt stöd från den

högsta politiska nivån. Bedömningen är att konkurrenterna under denna period skaffade sig ett försprång.

- Försprånget kunde inhämtas eftersom ett stort antal länder bestämmer sig sent och att åtminstone några sannolikt var beredda att ompröva redan avgivna löften.
- Statsministern tog sig tid att engagera sig i kampanjen och att med ödmjukhet lyssna på och tala direkt till andra länders representanter, inklusive FN-ambassadörer. Fyra besök vid FN i New York och tre i Addis Abeba skapade bred sympati för Sverige och den svenska kandidaturen, liksom statsministerns möte med FN-ambassadörer som besökte Stockholm 2015 och 2016.
- Även utrikesministern, biståndsministern och andra statsråd samt kabinettsskreteraren engagerade sig i en intensiv besöksdiplomati, vilket gav många kontaktytor och gjorde att särskilt små länder uppfattade Sverige som lyssnande.
- Sverige uppnådde trovärdighet genom att inte undvika kontroversiella frågor och konsekvent stå upp för principer och värderingar som var en del av etablerad svensk politik. Detta kombinerades med politiska budskap som var attraktiva för majoritetens av FN:s medlemsstater.
- Sverige lyckades skilja ut sig från sina konkurrenter genom att framstå som mer självständiga gentemot stormakterna.

[REDACTED]

[REDACTED]

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- Sverige lyckades skapa trovärdighet och förväntningar kring att landet i säkerhetsrådet kommer att se till utvecklingsländernas och de små staternas intressen och inte har någon dold agenda.
  - Sveriges FN-ambassadör och representation skaffade sig en god och synlig ställning i New York. Förväntningar finns nu på tillgänglighet och lyhördhet från de svenska representanterna.
  - Löften om bistånd tycks inte ha spelat någon märkbar roll, men förväntningar på Sverige som generöst biståndsland kan ha uppstått.
  - Förväntningar väcktes om fortsatta svenska insatser på klimatområdet genom finansiering och för att få upp frågan på säkerhetsrådets dagordning.
  - Förväntningar kan ha skapats på kommande biståndsinsatser i [REDACTED]  
[REDACTED]
  - Förväntningar på svenska biståndsinsatser kan också ha uppkommit till följd av statsministerns och andra regeringsrepresentanters engagemang för FN:s utvecklingsmål, Agenda 2030 och "Financing for Development".
  - Det kan bli svårt att leva upp till förväntningar, som kan ha uppstått, om fler samarbetsområden och mer innehållsrika

relationer med mindre och fattiga länder, där vi saknar ett etablerat biståndsenagemang.

- Sverige fick gehör för argumentet att ha suttit mer sällan i säkerhetsrådet och varit först med att lansera sin kandidatur.
- De nordiska och baltiska länderna gav Sverige sitt stöd, [redacted] Helt klart var det en fördel att i utgångsläget ha [redacted] ett uttalat stöd för kandidaturen i olika sammanhang. Sverige kunde därtill dra nytta av att flera länder såg en risk att Norden efter flera misslyckade FN-val skulle förlora sitt engagemang i FN om Sverige inte blev invalt.
- Sverige misslyckades till en del med att skapa en nationell uppslutning och sammanhållning kring kampanjen. Oklarhet uppstod kring de tillfällen då FN-ambassadörer från de fattigaste länderna bjöds in till Sverige på studieresor. Legitimiteten i att kombinera ett biståndsrelevant innehåll med ett främjande av Sverige och kandidaturen borde från början ha slagits fast. Att inbjudan och huvuddelen av finansieringen lades ut på Dag Hammarskjöldfonden kan ha bidragit till denna oklarhet. Misstankar uppstod att regeringen försökte mörklägga syftet med resan, som hade ett flerfaldigt innehåll, men där kampanjsyftet från början tydligare utåt borde ha erkänts som centralt. UD:s kommunikationsavdelning lyckades inte skapa tillräcklig klarhet kring syftet med resorna eller deras omfattning.
- Kampanjen måste, särskilt under de sista 18 månaderna, sägas ha varit synnerligen väl organiserad. Detta blev

möjligt genom att en samordnare utsågs liksom ett sekretariat med ett antal nya tjänster. Samspelet mellan sekretariatet, FN-representationen, utlandsmyndigheterna och hemmaorganisationen inklusive den politiska ledningen har uppenbarligen fungerat bra. De försiktigt konservativa bedömningarna av det aktuella röststödet fick organisationen att fortsätta i ett högt tempo och ta tillvara varje tillfälle att konsolidera och öka stödet för Sverige. Att kampanjen skraddarsyddes för enskilda länder och regioner utan avkall på de mest centrala budskapen bidrog till en effektiv kampanj liksom att de olika kontakterna och deras resultat dokumenterades väl och fortlöpande.

Avslutningsvis kan konstateras att Sverige under de sista två åren före valet bedrev en effektiv och framgångsrik kampanj med ett lyckosamt resultat. Mycket av regeringens fokus och energi, särskilt på det utrikespolitiska området, låg på kandidaturen till säkerhetsrådet och det kan naturligtvis diskuteras om vad som eventuellt fick stå tillbaka eller nedprioriteras.

Likafullt kan konstateras att Sverige genom kampanjen fick synlighet och kontakter, som blir till nytta för svensk utrikespolitik under flera år framöver.

Kampanjen genomfördes utan överdrivet höga kostnader, och till synes utan att bryta mot accepterade normer vad gäller val till FN:s säkerhetsråd.

### **Några slutliga rekommendationer**

Sverige bör fortsätta ansträngningarna att få till stånd en rotationsordning inom den västliga gruppen, eller åtminstone

inom EU, så att konkurrens och kampanjer vid val till säkerhetsrådet i största möjliga utsträckning kan undvikas – i synnerhet i mellan EU-länder. Sverige bör också ansluta sig till olika försök att skapa en uppförandekod för kampanjer, så att gränserna för vad som ska ses som legitima inslag i en kampanj blir tydligare. Detta kan Sverige göra med större trovärdighet efter att nu ha vunnit en plats i säkerhetsrådet. En sådan kod skulle säkert välkomnas av fattigare länder med små möjligheter att konkurrera genom att spendera pengar och andra resurser.

För framtida svenska kandidaturer av olika slag behöver det finnas både i UD och vid FN-representationen i New York en funktion, som håller reda på alla aktuella kandidaturer och röstbyten för hela regeringskansliet. Denna funktion ska också kunna identifiera potentiella röstbyten, inklusive asymmetriska sådana.