

STREGER I ET FORVIRRET BILLEDE

Strejflys over udvalgte sider af tegningekrisen i 2005-06

D E N N Y V E R D E N

TIDSSKRIFT FOR INTERNATIONALE STUDIER

DIIS • København • 2007

Diplomati i lyset af Muhammed-krisen

Diplomati handler grundlæggende om kommunikation og er som sådan et fænomen, der er lige så gammelt som staten, måske som selve menneskeheden og de allerførste samfund (Watson 1993:14-21). Gennem historien har vi imidlertid set store forandringer mht. hvem der kommunikerer med hvem, hvorledes, i overensstemmelse med hvilke regler, og med hvilke midler kommunikationen finder sted. Det er i dette lys, Muhammed-krisen vil blive belyst i denne artikel – som, på godt og ondt, et eksempel på et 'postmoderne diplomati,' som vi må forvente at se mere af i de kommende år, hvis spilleregler vi formentlig ikke kan ændre væsentligt, og som vi derfor vil være nødt til at tilpasse os og lære at manøvrere efter.

Det diplomatiske systems udvikling

Man kan analysere de diplomatiske aktiviteter som udtryk for et diplomatisk system, tentativt defineret som bestående af enhederne, strukturen og processerne: Hvem er deltagerne, hvilke typer relationer har de til hinanden (blandt andet fastlagt i formelle eller uformelle spilleregler) og hvilke processer finder sted inden for systemet?

Diplomatiske historikere kan således rekonstruere tidligere tiders diplomatiske systemer. Meget af denne litteratur har imidlertid været teleologisk i den forstand, at man har opfattet det (på den pågældende forfatters tid) gældende system som det endegyldige og i dette lys set fortiden som en fremadskridende udviklings- og læreproces (Der Derian 1987:3). Man kan dog også forholde sig mere uhildet til udviklingen, observere og forsøge at forstå hvert enkelt system på dets egne præmisser og i samme ånd også være åben over for den mulighed, at selv det nuværende system kan blive afløst af et andet. Ja man kan sågar rekonstruere diplomatiske systemer i fiktive sammenhænge som fx tv-serien *Star Trek* (Neuman 2001), hvilket om ikke andet kan tjene til at rense hjernen for forestillinger om, at tingene ikke kunne være anderledes.

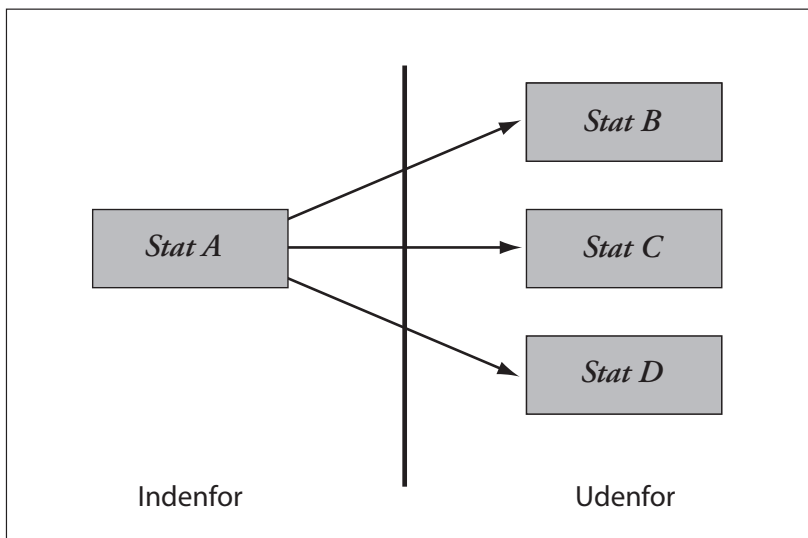


Allerede i stenalderen må de første stammer have været nødt til at kommunikere med hinanden, fx om jagtterritorier (Numelin 1950). Vi ved meget lidt om, hvordan det foregik, men kan regne ud, at det må have foregået – dog ikke nødvendigvis (kun) med ‘diplomatiske’ (dvs. verbale) midler – et spørgsmål vi skal vende tilbage til nedenfor.

Efterhånden som (noget, der ligner) stater opstod og etablerede sig som de øverste autoriteter inden for deres respektive territorier, begyndte disse at kommunikere indbyrdes gennem delvist professionelle diplomater. Både det antikke Grækenland og Romerriget havde således udstrakte og delvist professionaliserede diplomatiske systemer. Man havde da allerede draget den lære af fortiden, at det ikke nyttede noget at dræbe budbringerne fra en stat, man befandt sig i krig med – så naturligt det end måtte have forekommet. Budbringere kom derfor til at nyde en særlig beskyttelse, hvilket var begyndelsen til, hvad vi i dag kender som diplomatisk immunitet (Frey & Frey 1999). Selv om staten i dette præmoderne diplomatiske system blev den vigtigste diplomatiske aktør, var den stadig ikke den eneste, idet fx den katolske kirke også spillede en vigtig rolle - dels gennem hele sin verdensomspændende og hierarkisk opbyggede organisation, der tillod pavens budskaber at nå befolkningen i selv den mindste flække i det fjerneste land, dels gennem særlige udsendinge, de pavelige *nuncii*.

Gradvist – og specielt efter den westfalske fred i 1648 – lykkedes det dog staterne (næsten) at monopolisere diplomatiet, hvilket indvarslede den klassiske diplomatiske æra, hvor det var staterne, der kommunikerede med hinanden, og hvor der var en meget klar skillelinie mellem ‘indenfor’ og ‘udenfor’ (se fig. 1). Staternes indre anliggender blandede andre stater sig som hovedregel ikke i (se dog Krasner 1999), og diplomatiet vedrørte altså alene deres indbyrdes relationer *qua* stater. De professionelle diplomater

Figur 1: Klassisk diplomati

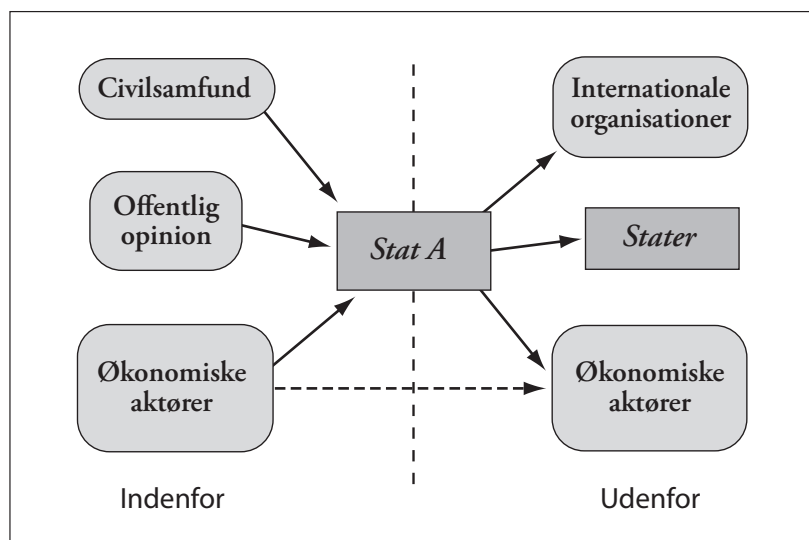


var de vigtigste bindeled mellem staterne i disse transaktioner, og deres aktiviteter fandt som hovedregel sted uden for offentlighedens søgelys, dvs. de var hemmelige. Et højdepunkt i dette klassiske diplomati var den østrigske fyrst Metternichs diplomati efter Napoleonskrigene mhp. at etablere og opretholde en stabil magtbalance i Europa, i hvert fald ifølge Henry Kissinger (1957; 1994, 78-102), der senere forsøgte at gøre ham kunsten efter – efter manges mening dog uden større held.

Med demokratiets fremkomst dukkede dog krav op om at bryde, hvad der reelt havde været den udøvende magts (dvs. kongens eller regeringens) monopol på diplomati – i første omgang i form af mere parlamentarisk kontrol, men efterhånden også ledsaget af krav om offentlig indsigt. Omkring den første verdenskrig og oktoberrevolutionen i Rusland slog de russiske bolsjevikker (ligesom i øvrigt den amerikanske præsident Wilson) sig da også op på krav om stop for 'hemmelige traktater' – dog kun for snart at vende tilbage til et mindst lige så hemmeligt diplomati som zar-regimets.

Som følge af demokratiseringen kom både medierne, den offentlige opinion, store private firmaer og civilsamfundsorganisationer, som fx fredsbevægelser og bevægelser mod slaveriet, efterhånden til at spille en vis rolle – dog i første omgang primært ved at lægge pres på deres respektive regeringer, som så forventedes at tage de krævede internationale skridt. Regeringerne skulle samtidig i stadig højere grad forholde sig til internationale organisationer som Folkeforbundet og siden FN, ikke blot som fora for diplomatiske aktiviteter, men også som egentlige aktører. I dette 'senmoderne diplomati' var grænserne mellem det ydre og indre begyndt at blødes op, men staten stod stadig som den formidlende instans mellem det indre og det ydre (se fig. 2).

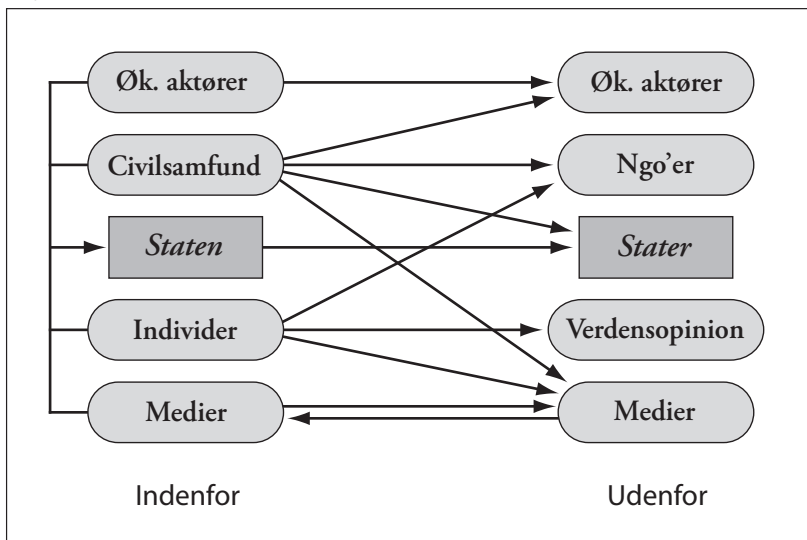
Figur 2: Senmoderne diplomati



I det, vi kunne betegne som postmoderne diplomati, er disse grænser imidlertid delvis forsvundet, som illustreret i fig. 3, der ikke engang medtager alle kategorier af aktører eller alle forbindelserne mellem disse. Hvad der specielt er værd at bemærke er, at staten ikke længere kan fungere som dørvogter og formidler mellem det indre og det ydre, idet alle aktører med en interesse for det ydre selv kan både agere og kommunikere internationalt. Ikke blot har globaliseringen betydet, at alle kan kommunikere direkte med alle, men også, at de faktisk gør det, blandt andet fordi både materielle, normative og religiøse interesser ligeledes er blevet globaliseret. Uanset hvor i verden man befinder sig, kan man læse danske eller andre aviser via internettet og enhver kan kommunikere med ligesindede via e-mail eller mobiltelefoner – og alt sammen i *real time*, dvs. uden tidligere tiders uundgåelige forsinkelse. Heraf kan internationale sociale bevægelser og 'forestillede fællesskaber' opstå, der kan bestå af mennesker, der aldrig nogen sinde har mødtes, men som alligevel kan kommunikere og interagere ganske intenst med hinanden – hvilket også gælder den muslimske *umma* og islamiske (eller islamistiske) sociale bevægelser (Wiktorowicz 2004).

Hvad man stadig kan kalde det diplomatiske system, er altså blevet både globaliseret og decentraliseret. Enkelte stater som Nordkorea og Kina har forsøgt at bremse denne udvikling, blandt andet gennem forsøg på at styre adgangen til internettet, men dette sker ikke ustraffet, da de herved risikerer at hægte sig af den teknologiske udvikling. Andre stater har været nødt til at indstille sig på, at verdens øjne når som helst kan fokusere på dem, hvilket kan udsætte dem for et pres fra verdensopinionen, som det kan være svært at modstå. I takt med udbredelsen og den stigende accept af normer – også vedrørende indenrigspolitiske forhold som fx respekt for menneskerettigheder – er grænserne mellem det indre og det ydre ydermere blevet delvis udvisket.

Figur 3: Postmoderne diplomati



Det postmoderne diplomatiske system og Muhammed-krisen

Det var afspejlinger af disse tendenser, vi oplevede under Muhammed-krisen (DR Nyheder 2006a).

- 12 tegninger offentliggjort den 30. september 2005 i Jyllands-Posten blev næsten øjeblikkeligt kendt over hele verden, dvs. langt udover den tiltænkte læserskare.
- En århusiansk imam, Raed Hlayel, protesterede over tegningerne den 11. oktober i et interview til tv-kanalen Al Jazeera.
- Tegningerne blev diskuteret på Den islamiske verdenskongres, OIC, den 7. december.
- En delegation af danske imamer aflagde i december visit i lande med ligesindede regeringer og/eller befolkninger for at appellere deres sag og finde støtte.
- Ligesindede gennemførte aktioner som fx demonstrationer, boykot af danske varer og i enkelte tilfælde angreb på danske ambassader (i Libanon, Syrien og Iran).
- Som reaktion på boykotten tog erhvervslivet (blandt andet Arla) selv diplomatiske skridt i de berørte lande blandt andet gennem annoncer i arabiske aviser - både for at distancere sig fra tegningerne og fra regeringens håndtering af sagen, men naturligvis først og fremmest for at få deres produkter tilbage på hylderne.
- Nogle medier i visse andre lande demonstrerede enten deres sympati for *Jyllands-Posten* eller for selve (dennes og regeringens udlægning af) ytringsfriheden ved at genoptrykke tegningerne – og i USA blev en køb dansk-kampagne lanceret, dog tilsyneladende uden den store effekt.

Mange af disse skridt blev fordømt af blandt andet den danske regering, og ikke mindst dens støtteparti, i hvilken sammenhæng man dog havnede i nogle tilsyneladende selvmodsigelser.

- Ud fra en liberal økonomisk logik skulle man fx billige, at private virksomheder er profitmaksimerende snarere end politiserende, men ikke desto mindre kritiserede man mejeriselskabet Arla for netop denne adfærd (*Berlingske Tidende*, 21. marts 2006).
- Man kritiserede civilsamfundsrepræsentanter som imamerne for at kommunikere med deres modparter i Mellemøsten, trods det at man i andre sammenhænge netop ønsker at fremme civilsamfundets internationale engagement.
- Man benægtede betimeligheden i, at andre landes regeringer og befolkninger blandede sig i indre danske anliggende – uagtet, at den danske regering selv påberåber sig retten til at kritisere andre landes indenrigspolitik og oven i købet støtter danske civilsamfundsorganisations aktiviteter med dette formål. Ja, selve det højtprofilerede Arabiske Initiativ tager sigte på at fremme (den

danske opfattelse af) menneskerettigheder i den arabiske verden, og det understreges på Udenrigsministeriets hjemmeside, at “gennemførelsen er uddelegeret til en relevant dansk organisation (...) der etablerer samarbejdsrelationer til søsterorganisationer og partnere i Mellemøsten” (UM 2006).

At det diplomatiske system altså er blevet decentraliseret, betyder på den anden side ikke, at det officielle statslige diplomati har udspillet sin rolle. Danmark har stadig ambassader i de lande, der har særlig betydning for vores udenrigs- (eller bistands-) politik, og andre lande har på samme måde ambassader i Danmark.

Den danske regering bruger da også jævnligt både de danske ambassader i udlandet og andre landes ambassader i Danmark til et fremsætte synspunkter på disse andre landes indenrigspolitik – men da 11 ambassadører fra muslimske lande den 19. oktober skriftligt bad om foretræde for statsministeren, valgte denne ikke desto mindre (i et svar den 21. oktober) at afvise et møde med dem. Som modtræk hertil trak flere muslimske lande deres ambassadører hjem fra Danmark, hvilket er et velkendt middel i det diplomatiske spil, der skal signalere stærk utilfredshed. Danske diplomater i udlandet blev til gengæld anvendt til at gyde olie på de mange steder ret oprørte vande – men 22 danske tidligere ambassadører talte regeringen midt imod, blandt andet med en kritik af den afviste anmodning af mødet.

Det store paradoks ved hele affæren var altså, at det uformelle og decentraliserede diplomati tog føringen og fik lov til at styre hele forløbet, mens det formelle diplomati blev skubbet ud på sidelinien af den danske stat selv – som man ellers skulle forvente ville foretrække et statsligt diplomati frem for det postmoderne. Dette medførte blandt andet, at den kommunikation, diplomatiet skulle tjene, blev skævvredet med adskillige mytedannelser til følge.

Som modtræk valgte regeringen også at kaste sig ud i såkaldt offentligt diplomati, defineret ved at et lands ledere taler direkte til et andet lands befolkning (Leonard et al. 2002). Dette skete blandt andet ved, at den danske statsminister lod sig interviewe om affæren af den arabiske tv-kanal al-Arabiya den 2. februar 2006). Dette interview havde dog ikke den store gennemslagskraft, måske fordi Fogh Rasmussen valgte en delvis humoristisk stil, der slet ikke vandt genklang i den muslimske verden.

Selv om moderne kommunikationsmidler altså spillede en vigtig rolle, viste krisen dog også, at teknologi ikke er alt – blandt andet ved at et af de vigtigste kommunikationsmidler i de arabiske lande stadig var freddagsbønnen i moskeerne, hvoraf nogle dog også blev tv-transmitteret, utvivlsomt med danske diplomater blandt de ivrigste seere.

Kommunikationsformer

Selv om vi fastholder, at diplomati primært handler om kommunikation på tværs af grænser, må vi samtidig erkende, at denne kommunikation kan tage mange former og benytte sig af mange forskellige virkemidler og kanaler, herunder også ikkeverbale.

Selv i det førmoderne og klassiske diplomati anvendte man også andre midler end overbringelsen af skrevne eller mundtlige budskaber. Man kan fx også sende et budskab gennem magtanvendelse – ikke den ultimative magtanvendelse, men en kalibreret anvendelse af begrænset magt som en trussel om at anvende mere. Diplomati og krig er altså ikke kun hinandens modsætninger, men snarere to sider af samme sag. Diplomati kan bruges til krigserklæringer eller trusler om samme, men krige kan også bruges diplomatisk, og man kan lige så vel opfatte diplomatiet som en fortsættelse af krigen med andre midler som omvendt (Stoler 2005).

Anvendelsen af militær magt kan enten være (næsten) rent symbolsk i form af fx flådebevægelser, som i det klassiske kanonbådssdiplomati, som USA praktiserede i forhold til Caribien, og som Athen før dem benyttede under den peloponesiske krig (Cable 1981). Eller det kan være mere substantiel magtanvendelse, som forudset i NATOs *flexible response*-strategi under den kolde krig – hvor anvendelsen af konventionel militær magt primært skulle tjene til at signalere, at man også kunne anvende atomvåben, først små og efterhånden større for til sidst at trykke alle knapper i bund. Antagelsen af bestemte militære doktriner og lanceringen af større våbenanskaffelser kan ligeledes tjene primært diplomatiske formål (Tunander 1989), ligesom det at sætte sine atomare styrker i forhøjet beredskab, som USA gjorde i forbindelse med Yom Kippur-krigen i 1973, kan det (Blechman & Hart 1982).

Ikke blot krig og trusler om samme, men også kærlighed, kan dog bruges i diplomatisk øjemed, som det var ganske almindeligt i gamle dage, hvor de europæiske fyrstehuse giftede sig ind i hinanden og benyttede disse ægteskaber til at knytte eller befæste diplomatiske bånd. Selv om dette ikke længere spiller den store rolle, er der nok ingen tvivl om, at fx den danske kronprins med sit valg af ægtefælle har været med til at styrke båndene til Australien.

Økonomi har i mange år været brugt som diplomatisk middel – både som straf og belønning. Både enkelte lande og internationale organisationer, som fx FN, har pålagt stater økonomiske sanktioner som straf for adfærd, de ikke billigede. Donorlande som Danmark har benyttet ulandsbistand til at belønne lande for fx forbedringer af menneskerettigheder og omvendt straffet fx Zimbabwe ved at fratage dem bistanden. Og USA benyttede under den kolde krig såvel begrænsninger som lempelser af adgangen til det amerikanske marked til at presse Sovjet-

unionen til at give udrejsetilladelse til jøder, der ønskede at emigrere til Israel (Huntington et al. 1978).

Der er altså intet nyt i, at diplomatiet benytter ikkeverbale kommunikationsmidler. Det nye er snarere, hvem der gør det mod hvem og det konkrete valg af midler. Under Muhammed-krisen var det ikke et vestligt og demokratisk land, der benyttede økonomisk diplomati mod en diktaturstat, men befolkningerne i ikkedemokratiske lande, der pålagde et vestligt demokrati økonomiske sanktioner i form af en forbrugerboycot. Man vendte simpelthen den vestlige ideologi om frihandel mod Vesten selv, eftersom man jo ikke kan pålægge nogen at købe bestemte varer, hvilket kun markedsmekanismerne iflg. liberalismen skal have lov at styre. Det kan meget vel være, at ikke hele boykotten var ganske spontan, men den var på den anden side ikke statsligt dekretet, hvilket da også ville have haft alvorlige konsekvenser – dels fordi den pågældende regering kunne være blevet indklaget for verdenshandelsorganisationen WTO, dels fordi EU prompte ville have reageret med en modboycot.

Man benyttede også (hovedsageligt) netop de former for politiske aktiviteter, som Vesten opfordrer mellemøstlige regeringer til at tillade, nemlig demonstrationer. At nogle af dem så også indeholdt elementer af vold, herunder afbrænding af ambassaderne i Libanon og Syrien – og at sikkerhedsstyrkerne i de pågældende lande måske havde en finger med i spillet – ændrer ikke ved helhedsbilledet, nemlig at det i stor udstrækning var almindelige borgere, der benyttede sig af metoder, som i Danmark og andre vestlige lande er grundlovssikrede.

Ikkestatslige aktører kan dog også – selv om det heldigvis ikke skete i denne sammenhæng – benytte sig af mindre fredelige midler. Man kan således også opfatte terrorisme som en form for kommunikativ handling og derfor også som en variant af diplomatiet, om end måske snarere som en form for 'antidiplomati', som kan friste den svagere part i et bilateralt forhold (Der Derian 1991, 1992). Der var da også et såkaldt fremtrædende medlem af al-Qaeda, Mohammed Hassan (alias Sheik Abu Yahia al-Libi), der den 11. maj 2006 lagde en opfordring til at "ødelægge" ikke kun Danmark, men også Norge og Frankrig, med henvisning til, at aviser i disse lande også havde publiceret de famøse tegninger:

Muslimere, hævn jeres profet. Vi ønsker inderligt, at den lille stat Danmark, Norge og Frankrig bliver ramt hårdt og ødelægges (...) Ødelæg deres bygninger, få deres jord til at ryste og omdan dem til et hav af blod (DR Nyheder 2006b).

Selv om dette jo ikke just er diplomatisk sprogbrug, er det stadig en form for diplomati – ja, selv hvis truslerne var blevet ført ud i livet, kunne det opfattes som en (naturligvis barbarisk og helt uacceptabel) form for diplomati.

Konklusion

Muhammed-krisen illustrerede med al ønskelig tydelighed, at vi lever i en globaliseret verden med en lang og meget heterogen række af aktører, der virker og kommunikerer på tværs af grænserne. Diplomati er altså ikke længere forbeholdt professionelle diplomater, men disse må i dag udøve deres gerning i et ikke altid gnidningsfrit samspil med mullaher, avisredaktører, statsministre, terrorister, mejeriselskaber og mange andre aktører.

Bjørn Møller er seniorforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier

Litteratur

Blechman, Barry S. & Douglas M. Hart. 1982. The Political Utility of Nuclear Weapons: The 1973 Middle East Crisis, *International Security*, vol. 7. nr. 1: 132-156

Der Derian, James. 1987. *On diplomacy: a genealogy of Western estrangement*. Oxford: Blackwell

Der Derian, James. 1991. The terrorist discourse: signs, states, and systems of global political violence, i Michael Klare & Daniel C. Thomas, red. *World security. Trends and challenges at century's end*. New York: St. Martin's Press, s. 237-265

Der Derian, James. 1992. *Antidiplomacy: spies, terror, speed and war*. Oxford: Blackwell.

DR Nyheder. 2006a. Muhammed-krisen dag for dag, www.dr.dk/Nyheder/Temaer/Oevrige_temaer/2006/Tegninger/Artikler/kronologi1.htm. og [.../kronologi2.htm](http://www.dr.dk/Nyheder/Temaer/Oevrige_temaer/2006/Tegninger/Artikler/kronologi2.htm), 07.12.2006

DR Nyheder. 2006b. 12. maj 2006 www.dr.dk/Nyheder/Udland/2006/05/12/024605.htm, 07.12.2006

Frey, Linda S. & Marsha L. Frey. 1999. *The history of diplomatic immunity*. Columbus, Ohio: Ohio University Press

Huntington, Samuel P., Franklyn Holzman; Richard Portes; John W. Kiser; Maurice J. Mountain; Robert E. Klitgaard. 1978. Trade, technology, and leverage: economic diplomacy. *Foreign Policy* no. 32: 33-106

Jönsson, Christer & Martin Hall. 2003. Communication: an essential aspect of diplomacy. *International Studies Perspectives* vol. 4, nr. 2: 195-210

Kissinger, Henry. 1957. *A world restored: Metternich, Castlereagh and the problems of peace 1812-1822*. Boston: Houghton Mifflin

Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Touchstone Books

Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty. Organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press

- Leonard, Mark, Catherine Staad & Conrad Smewing. 2002. *Public diplomacy*. London: The Foreign Policy Centre
- Neuman, Iver B. 2001. "Grab a Phaser, Ambassador": diplomacy in Star Trek. *Millennium*, vol. 30, nr. 3: 603-624
- Numelin, Ragnar. 1950. *The beginnings of diplomacy. A sociological study of inter-tribal and international relations*. Oxford: Oxford University Press
- Stoler, Mark A. 2005. War and diplomacy: or, Clausewitz for diplomatic historians. *Diplomatic History*, vol. 29, nr.1: 1-26
- Tunander, Ola. 1989: *Cold water politics. The maritime strategy and geopolitics of the Northern Front*. London: Sage
- UM. 2006. <http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/BistandIPraksis/DetArabiskeInitiativ/>, 07.12.2006
- Watson, Adam. 1993. *Diplomacy: the dialogue between states*. London: Routledge
- Wiktorowicz, Quintan. 2004. Introduction: Islamic activism and social movement theory, i idem, red. *Islamic activism. A social movement theory approach*. Bloomington, IN: Indiana University Press, s. 1-33