

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

Handlerummet for dansk udenrigspolitik efter Muhammed-krisen

Natur- eller globaliseringsfænomen?

Det danske statsskib blev under Muhammed-krisen i vinteren 2005-2006 ramt af et stormvejr, som kastede det ind mod undersøiske skær, der ikke var aftegnet på rorgængerens søkort, og som afslørede, at en række normale landkendinger var upræcist angivet.¹ Stormen stilnede af hen på foråret, og fristelsen til at betragte den som et naturfænomen, der ramte Danmark tilfældigt og uden langtidsvirkninger på dansk udenrigspolitik, var stor. Det har også været regeringens umiddelbare tolkning. Mens statsminister Anders Fogh Rasmussen under den akutte krise i februar 2006 karakteriserede den som den alvorligste i efterkrigstiden,² var han anderledes optimistisk få måneder senere i Folketingets afslutningsdebat 1. juni 2006, hvor han betegnede befolkningens reaktion på krisen som “en solid platform for vor fremtidige udenrigspolitik”.³ Denne platform blev udstukket i et interview på femårsdagen for 11. september 2001, hvori Fogh Rasmussen med skjult reference til Muhammed-krisen erklærede, at tiden nu var inde til en “ny udenrigs- og sikkerhedspolitisk dagsorden”, der skulle være “aktivistisk”, “offensiv”, “udfarende” og “idealistisk”.⁴ I et svar til Folketingets udenrigsudvalg af 27. september 2006 bebudede udenrigsminister Per Stig Møller på tilsvarende vis, at regeringen “ikke bare ønsker at fortsætte, men agter at styrke den nuværende aktive udenrigspolitiske linje”.⁵ Endelig fastslog statsministeren med næsten messiansk patos i sin åbningstale i Folketinget 3. oktober 2006, at regeringen ikke agtede at give køb på sine værdier i den globale værdikamp mellem “forstandig oplysning og fundamentalistisk formørkelse. Mellem demokrati og diktatur. Mellem frihed og tyranni”.⁶ Muhammed-krisen syntes nu at være et overstået kapitel – indtil regeringen blot en uge senere kortvarigt blev tvunget i defensiven af risikoen for en ny tegningesag.

Denne artikel fremfører det argument, at stormen mod Danmark var et globaliseringsfænomen, der ikke opstod ganske tilfældigt, og som vil have den varige effekt at svække dele af grundlaget for Danmarks offensive, aktivistiske udenrigspolitik. Sigtet med artiklen er netop at vurdere det sidste aspekt, dvs. stormens effekt – ikke hvad der påvirkede



dens forløb, hvad enten det var ustyrlige naturkræfter, fjendtlige aktører, et mangelfuldt søkort, en forkert kurs eller slet og ret dårligt sømandskab.⁷ Konkret vurderes det, hvorledes Muhammed-krisen har påvirket handlerummet for den version af borgerlig udenrigspolitik, som Fogh Rasmussen-regeringen har stået for siden 2001, og som både stats- og udenrigsministeren i eftersommeren 2006 lagde op til at føre videre i forstærket udgave.

Artiklen følger indledningsvis udviklingen af det borgerlige paradigme for dansk udenrigspolitik og uddrager derefter nogle generelle erfaringer af Muhammed-krisen. Dernæst præsenteres handlerumsbegrebet efterfulgt af en analyse af, hvorledes dets tre komponenter, de interne begrænsninger og muligheder, de eksterne begrænsninger og muligheder samt udenrigspolitikens ambitionsniveau, er blevet påvirket af Muhammed-sagen. Konklusionen er, at handlerummet er blevet påvirket negativt af krisen, og at dette moment sammen med vanskelighederne for den danske Irak- og Afghanistan-politik har skabt en decideret krise for den aktivistiske udenrigspolitik, der fik sin mest prægnante udformning så sent som i trontalen den 3. oktober dette år. Denne konklusion bestrides af regeringen. I det nævnte svar til Udenrigsudvalget erklærede udenrigsministeren sig således uenig i en tidligere version af den her fremlagte analyse og fremhævede fire konkrete eksempler på, at det udenrigspolitiske handlerum ikke er blevet påvirket: 1) Danmarks arbejde i Sikkerhedsrådet, 2) evakueringen af danske borgere fra Libanon i juli 2006, 3) det danske bidrag til UNIFIL i september 2006, og 4) fortsættelsen af Det Arabiske Initiativ. Disse punkter vil blive taget op til særskilt vurdering undervejs.

Det borgerlige udenrigspolitik-paradigme 1979-2006

Siden slutningen af 1970erne har et nyt borgerligt paradigme for dansk udenrigspolitik gradvist fortrængt det indtil da dominerende socialdemokratiske paradigme. Dette tog udgangspunkt i en småstatsforståelse af Danmark og var kendetegnet ved magtskyhed og idealet om et internationalt samarbejde på rettens grund. I praksis fandt det udtryk i en forbeholden, men oftest loyal NATO-politik og en defensiv EF-politik kombineret med aktive afspændingsbestræbelser og en høj tredje verdensprofil. Indtil 1970ernes slutning accepterede de borgerlige partier stort set at operere inden for denne generelle forståelse, og tidens borgerlige udenrigsministre, Ole Bjørn Kraft (1950-53), Poul Hartling (1968-71) og Henning Christophersen (1978-79) gjorde kun få forsøg på at formulere en konkurrerende vision.

Enigheden begyndte imidlertid at sprække med dobbeltbeslutningen af 1979, idet Socialdemokratiet nu gled mod venstre, mens de borgerlige partier begyndte at bevæge sig i modsat retning, selv om de retorisk

fastholdt, at de blot fortsatte den socialdemokratiske linie fra Hedtofts, H.C. Hansens og J.O. Krags dage.⁸ Hovedarkitekten var Uffe Ellemann-Jensen, der i 1993 ved sin afsked med Udenrigsministeriets personale udtrykte ønsket om, at historien ville se hans politik som den diametrale modsætning til den politik, den radikale udenrigsminister P. Munch havde ført i 1930'erne.⁹ Under firsernes fodnoteforhold havde Ellemann-Jensen kun begrænsede muligheder for at virkeliggøre sin ambition om Danmark som et 'kerneland' såvel i NATO som i EF, dvs med en mere aktiv udenrigspolitik. Men efter den kolde krigs ophør åbnede mulighederne vindue sig for, hvad Ellemann-Jensen døbte 'den aktive internationalisme'. Kernen i denne var en aktiv og forpligtende deltagelse i den internationale politik, hvad enten den fik form af nationale initiativer som Baltikum-politikken, udfoldelsen af den multilaterale kernelandsstrategi i NATO eller deltagelsen i FNs fredsbevarende aktioner på Balkan. Også EF-politikken blev fra 1990 og indtil folkeafstemningen 2. juni 1992 omfattet af den nye aktivisme, der under ét sigtede på at bidrage aktivt til at skabe en ny europæisk og international orden.

Nyrup Rasmussens regeringer (1993-2001) videreførte stort set den nye udenrigspolitik. For det første opmuntrede dens relative succes til kontinuitet, for det andet lå den store vægt på institutionsopbygning og multilateralt samvirke, der havde kendetegnet Uffe Ellemann-Jensens politik, tæt på de ny regeringspartiers og den nye udenrigsminister Niels Helveg Petersens grundopfattelse; og for det tredje var både Socialdemokratiet og De Radikale bevidste om behovet for at distancere sig fra fodnoteperiodens plettede image. Endelig spillede det en rolle, at landet fik en forsvarsminister, Hans Hækkerup, der var opsat på at styrke den aktivistiske sikkerhedspolitik og dreje den i retning af øget anvendelse af militære instrumenter i udenrigspolitikken. Udenrigspolitikken mellem 1993 og 2001 fik derfor sit særlige præg af 'militarisering'¹⁰ kulminerende i deltagelsen i Kosovo-krigen i 1999. Et andet træk var et stadig tættere samarbejde med USA, som ikke mindst Hans Hækkerup stod for.

Fogh-regeringens udenrigspolitik ligger nok i klar forlængelse af forgængernes, men rummer samtidig vigtige nyorienteringer, stramninger og nuanceringer, samtidig med at den er blevet indlejret i regeringens såkaldte værdi- eller kulturkamp. Hovedarkitekten for denne politik har været statsminister Anders Fogh Rasmussen, der dels har leveret dens ideologiske grundlag, dels taget styringen i afgørende situationer.¹¹ Ved Muhammed-krisens begyndelse var de vigtigste karakteristika følgende:

1) *En offensiv udenrigspolitik*, der accentuerede den aktivisme, som siden 1990 havde præget dansk udenrigspolitik. Regeringens udenrigspolitiske program fra 2003 proklamerede således "en aktiv, offensiv, fokuseret og sammenhængende udenrigspolitik baseret på et klart værdigrundlag".¹² Dette indicerede en ambition om at gøre Danmark til en 'mellemmagt'

i den internationale politik, dvs. en magt, der kan 'gøre en forskel'.¹³ Det indebar samtidig en betonet distancering fra småstatstraditionen og – med statsministerens ord – "et opgør med den tilpasningspolitik, der har domineret dansk udenrigspolitik fra nederlaget i 1864 og frem til vore dage"¹⁴.

2) *En værdibaseret udenrigspolitik* med 'neo-konservative' kerneværdier som demokrati, frihed og markedsøkonomi i centrum.¹⁵ Parallelt med indenrigspolitikken forskydning fra interesse- til værdikamp, blev udenrigspolitik forstået mindre som varetagelse af traditionelle nationale interesser end som fremme af danske/vestlige værdier. Kampen for demokratiet og dets globale udbredelse indtog her en særlig plads, og den ofte fremførte påstand, at ingen kan forholde sig neutral til kampen mellem demokrati og diktatur, men må tage stilling for demokratiet og mod diktaturet, lå formentlig meget tæt på kernen i regeringens udenrigspolitiske idéunivers.

3) *En tilknytningspolitik over for USA*: VK-regeringen fortsatte sine forgængeres tilnærmelse til USA og udviklede den til en decideret tilknytningspolitik, der primært er værdi- eller ideologibaseret, men som også har et vigtigt element af konkret interessevaretagelse, nemlig som en underbygning af regeringens offensive udenrigspolitik. Fogh Rasmussen afviste ved adskillige lejligheder, at der blot var tale om en ny form for tilpasningspolitik; tværtimod var der efter hans opfattelse tale om "et ligeværdigt samarbejde med en ven, en partner, en allieret, som hylder de samme principper og værdier, som vi gør: Demokrati, ytringsfrihed, menneskerettigheder".¹⁶

4) *En forstærket militarisering af sikkerhedspolitikken*: Et fremtrædende udviklingstræk i dansk udenrigspolitik har været forsvarrets rolleskift fra passiv afskrækkelse under den kolde krig til en aktiv udenrigspolitisk funktion i efterkoldkrigsperioden. Efter 11. september 2001 øgedes det militære instruments betydning yderligere ved dansk deltagelse i to koalitionskrige, Afghanistan og Irak, den sidste på et usikkert folkeretligt grundlag. Herefter var det vanskeligt at påvise andre formelle begrænsninger på forsvarrets anvendelse i udenrigspolitikken end den, som EU-forsvarsforbeholdet af 1992 udgør.

5) *En svækket Europapolitik* har været bagsiden af den aktivistiske, atlantisk-orienterede udenrigspolitik. 1990ernes klare borgerlige afstandtagen til EU-forbeholdene af 1992 var ved årtusindskiftet afløst af en mere koldsindig holdning, bestående i en bevidst fastholden af centrale dele af det retlige forbehold og en udsættelse af stillingtagen til de øvrige dele af forbeholdene. Samtidig fjernede Danmark sig – indtil den borgerlige regeringsdannelse i Berlin i 2005 igen ændrede forholdet – fra det tidligere nære samarbejde med Tyskland og nærmede sig i stedet sin traditionelle referencemagt, Tony Blairs Storbritannien.

Muhammed-krisens lære

Vurderingen af Muhammed-krisens indvirkning på dansk udenrigspolitik må tage udgangspunkt i nogle af de mere umiddelbare erfaringer, som den gav anledning til:

1) *Globalisering og kaosteori*. Krisen var en af de mest overbevisende demonstrationer af globalisering og kaosteori, som man kan forestille sig. Kausalkæden fra *Jyllands-Postens* karikaturtegninger til ambassadeafbrændingerne i Damaskus og Beirut var næsten lige så lang som fra den berømte brasilianske sommerfugls vingeslag til tornadoen over Texas. Det ville derfor være urimeligt at forvente, at den danske regering skulle have kunnet forudse de fulde konsekvenser af tegningerne og af sine efterfølgende handlinger – eller undladelser af samme.

På den anden side kunne *nogle* af de mulige konsekvenser have været erkendt på et tidligere tidspunkt, såfremt globaliseringsperspektivet var blevet konsekvent indtænkt i responsen på krisen. I den daværende officielle forståelse af globaliseringen lå tyngdepunktet ensidigt på dens økonomiske implikationer for Danmark og på, hvorledes det danske samfund kan håndtere disse.¹⁷ Efter krisen erkendte udenrigsminister Per Stig Møller imidlertid, at globaliseringen også har politiske aspekter, bl.a. en svækkelse af grænsen mellem indenrigs- og udenrigspolitik, således at det, som ses som et indenrigspolitisk spørgsmål i én del af verden, kan udløse utilsigtede reaktioner i en anden del. "In Denmark, we are currently learning our lesson – the hard way".¹⁸ Det nærmede sig en erkendelse af, at regeringen fra begyndelsen undervurderede sagens transnationale, politiske dimension ved at insistere på at se det som en principiel sag om ytringsfrihed og danske værdier mellem regeringen og dens bagland på den ene side og det fundamentalistisk-muslimske miljø i Danmark på den anden. Men ikke som et udenrigspolitisk spørgsmål om forholdet mellem Danmark og omverdenen under globaliseringens vilkår.

Spørgsmålet er, om ikke lektien kunne være lært tidligere i lyset af de mange forudgående indikationer af, at dansk udlændingepolitik bliver fulgt nøje og med kritiske øjne i udlandet og er af betydning for landets internationale image. Indtil krisen var det stort set lykkedes ved en konsekvent *stonewalling*-taktik at afvise udenlandsk kritik som uberettiget og uoplyst indblanding i interne danske forhold, dvs. at fastholde grænsen mellem indenrigs- og udenrigspolitik. Havde regeringen kunnet fastholde denne grænse, havde krisen kunnet klares ved en fortsat ubøjelighedstaktik. Der ville ikke have været noget at komme efter for de danske muslimer eller udenlandske kritikere.

At det ikke gik sådan, sørgede de islamiske ambassadører, de ægyptiske, saudiske og andre muslimske regeringer, kredsen omkring Islamisk Trossamfund, de arabiske fjernsynsstationer og i sidste instans gadens

parlament for.¹⁹ Særlig betydning fik det, at den egyptiske regering satte offentliggørelsen af tegningerne ind i den bredere kontekst af dansk udlændingepolitik og -debat – en sammenkobling, som gik igen i de islamiske ambassadørers brev af 12. oktober og i OIC, *Organisation of the Islamic Conference's* brev af 15. oktober 2005 til statsministeren.²⁰

Det efterfølgende forløb blev en anskuelsesundervisning i globalisering – konkret: at dansk udlændingepolitik ikke blot fungerer i en hjemlig, men også i en udenrigspolitisk og transnational kontekst, der har konsekvenser. I dette tilfælde skete en uventet og dramatisk kobling til de arabiske massers frustration over deres politiske, økonomiske og kulturelle situation og i bredeste forstand til den historiske antagonisme mellem Vesten og Orienten. Den uheldsvangre symbolik i afbrændingen af den gamle korsfarerfane Dannebrog i Orientens gader forblev dog formentlig uerkendt af de fleste af gerningsmændene.²¹

2) *Sårbarhed*. Muhammed-krisens mest overraskende og problematiske erfaring var demonstrationen af Danmarks sårbarhed. Den aktive efterkoldkrigs politik var ellers baseret på den modsatte opfattelse, nemlig af en stærkt mindsket sårbarhed. Bortfaldet af den territoriale trussel indebar sammen med den stærke danske økonomi, at sårbarheden over for ydre påvirkninger forekom drastisk reduceret – en opfattelse, som heller ikke terrortruslen efter 2001 formåede helt at bortvejre. Muhammed-krisen demonstrerede imidlertid dansk sårbarhed på en lang række punkter: Danske ambassader kunne angribes og ødelægges, danske firmaer og varer kunne boykottes, danske statsborgere kunne trues på livet, og det danske flag og statsministerens portræt kunne afbrændes – alt sammen uden at den danske stat kunne gøre noget effektivt herimod. Dansk erhvervslivs indsats for at komme ind på de muslimske markeder forekom med ét tabt på gulvet, danske turister blev opfordret til at holde sig væk fra en bred vifte af traditionelle turistmål, og Danmark som 'brand' var over natten rutschet i bund i den islamiske verden.

4) *Tab af kontrol*: Sårbarhedens pendant var magtesløshed og tab af kontrol. Sagen var med statsministerens ord blevet "ustyrlig".²² Ligesom den aktive udenrigspolitik hvilede på en reduceret sårbarhed, havde den som forudsætning en øget kontrol, dvs. at Danmark kunne træde ud af sin historiske småstatsrolle og agere som en mellemmagt, som global aktør. For statsministeren personligt var tabet af kontrol, det at stå over for det 'ustyrlige', formentlig en traumatisk oplevelse, hvad der forklarer, at han på krisens højdepunkt virkede rådvild. Indtil da havde regeringen søgt at demontere sagen ved tålmodigt, men indrømmelsesløst – og resultatløst – at forklare sin holdning over for de udenlandske kritikere. Da krisens alvor først var åbenbar, søgtes anslaget mod danske interesser afbødet ved tre strategier: Ved at give visse (men begrænsede og senere delvis tilbagetrukne) indrømmelser til det muslimske pres, ved at søge aktiv dialog med de muslimske regeringer og foreholde dem deres ansvar²³ og ved at

søge støtte hos sine allierede, USA og EU-landene. Den sidste strategi var vigtigst og afslørede endnu en svaghed ved den danske position:

5) *Afhængighed*. Sårbarheden og den manglende kontrol afslørede en dyb afhængighed af Danmarks allierede, både af EU og USA. På det økonomiske felt var det afgørende, at EU-samarbejdet fungerede som en beskyttende ring, der ganske vist ikke kunne gøre noget ved den u- og halvofficielle forbrugerboycot mod Danmark, men dog afværge opfølgende statslige skridt mod danske økonomiske interesser med trussel om repressalier og indklagning for WTO. På dette konkrete felt var EUs støtte vigtig. Politisk var støtte fra såvel USA som EU afgørende, men denne kom ikke så hurtigt eller så uforbeholdent som forventet eller i hvert fald ønsket. Per Stig Møller mødtes med sin amerikanske kollega, Condoleeza Rice, allerede den 31. januar for at orientere hende om sagen, men det var først den 3. februar, dagen før Damaskus-afbrændingen, at den første offentlige tilkendegivelse kom fra amerikansk side. Det skete i form af udtalelser af talsmænd for State Department, der til den danske regerings bekymring helt fokuserede på en skarp kritik af tegningerne som fornærmende [*offensive*] og uacceptable [*not acceptable*]; lignende toner lød fra Det Hvide Hus.²⁴ Først efter et hektisk diplomatisk benarbejde og efter ambassadeafbrændingerne den 4. og 5. februar lykkedes det at få en mere ubetinget amerikansk støtte frem, men uden at man fra amerikansk side kunne skjule, at man gerne havde været krisen foruden og helst havde set den løst af den danske regering på et tidligt tidspunkt. Mest uforbeholden var Det Hvide Hus med præsident Bushs opringning til statsministeren den 7. februar for at forsikre denne om “our support and solidarity”, ved udsendelsen af en stærk amerikansk protest mod afbrændingerne samme dag og ved vicepræsident Dick Cheney’s møde med ambassadør Friis Arne Petersen.²⁵ Den følgende dag (8. februar) fordømte præsident Bush volden offentligt og fremhævede sin tro på en fri presse – men med ansvar for at udøve omtanke.²⁶ Også State Department skiftede efter ambassadebrandene til en mere balanceret position, der på den ene side erklærede ubetinget solidaritet med Danmark og fordømte afbrændingerne, men på den anden side fastholdt, at tegningerne var fornærmende, og at ytringsfrihed også indebærer et ansvar.²⁷ For at understrege støtten og formentlig også for at bortviske indtrykket af den indledende reaktion blev viceudenrigsminister Daniel Fried den 13. februar sendt til København, hvor han fastslog fire ting: 1) Tegningerne var fornærmende, 2) en fri presse kan ikke kompromitteres, 3) protester er i orden, men vold, boykot og trusler kan ikke undskyldes, og 4) “Fri og demokratiske samfund er bedre i stand til at stå for værdier som tolerance, respekt, frihed og retfærdighed ...”²⁸

Heller ikke EUs og medlemslandenes politiske støtte var ublandet, men kom tidligere og mindre forbeholdent end den amerikanske. Den udenrigspolitiske koordinator, Javier Solana, gik på eget initiativ ind i sagen

den 26. januar med tilbud om en EU-erklæring,²⁹ og 31. januar truede Kommissionen og handelskommissær Mandelson med repressalier over for regeringer, der måtte stille sig bag den begyndende forbrugerboycot af danske varer. Samtidig var EU-støtten mere operationel i form af Solanas diplomatiske rejse til Mellemøsten og hans fælles erklæring med FNs generalsekretær Kofi Annan og generalsekretæren for OIC den 7. februar, der dog indholdsmæssigt lå langt fra den officielle danske holdning.³⁰ Kommissionsformand Barroso udtalte sig først den 14. februar, men da i vendinger, der lå tæt på den danske regerings, idet han afviste at tage stilling til tegningerne og fremhævede, at ytringsfriheden ikke var til forhandling; også i Europa-Parlamentet var der støtte at hente.³¹ Endelig var der erklæringen fra EUs udenrigsministre den 27. februar, der kom til at ligge tæt på den danske position ved at erkende og beklage, at tegningerne opfattedes som (ikke, at de 'var') fornærmende, med tilføjelsen af at ytringsfrihed medfører ansvar.³² Men erklæringen var ikke let at få igennem. Lande som Finland, Sverige, Spanien og Storbritannien var stærkt skeptiske over for den danske politik, og især de ellers nære allierede, briterne, var kritiske. Den tyske regering var mere på linie med den danske og var hjælpsom ved at komme ud med en støtteerklæring *før* ambassadebrandene. Mest uforbeholden i sin støtte var den hollandske regering – så uforbeholden, at man fra dansk side søgte at lægge en dæmper på den.³³

Når EU – til trods for at den fælles udenrigspolitik fungerer tungt – kom mere effektivt på banen end USA, skyldtes det det institutionaliserede samarbejde i sig selv, men også at krisen truede EUs forsøg på en balanceret og konstruktiv politik over for den arabiske verden (Barcelona-initiativet), og at EU-landene med deres store muslimske befolkningsgrupper havde indenrigspolitiske motiver for at søge at få krisen under kontrol. For USA var det formentlig afgørende, at supermagten i forvejen havde store problemer i Mellemøsten, som en for tæt associering med det danske standpunkt til Muhammed-tegningerne kunne forøge, samtidig med at religionens store rolle i det multikulturelle amerikanske samfund betingede en anden holdning til tegningerne end den danske regerings.

Alt i alt demonstrerede krisen således, at Danmark i en vis grad stod alene, men at EU-samarbejdet, når det kneb, var nok så operativt som tilknytningen til supermagten. Ifølge Per Stig Møller havde Danmark fået en flot opbakning fra EU og USA, men kun fordi Danmark havde vist en vilje til at gå ind i en positiv dialog med den muslimske verden. Danmark havde dog trukket kraftigt på sin goodwill hos EU-partnerne: “[D]et er klart, at vi i øjeblikket trækker på kapitalen, og at vi skal sætte noget ind igen”.³⁴

En anden afhængighedsrelation, der kom for dagen, var i forhold til de irakiske og afghanske regeringer, efter at der var optræk til folkelig

modstand mod den danske militære tilstedeværelse i de to lande. Efter en kritisk udtalelse fra en irakisk regeringstalsmand måtte Per Stig Møller anmode om et dementi fra sin irakiske kollega, og en senere udtalelse fik Dansk Folkeparti til at kræve en irakisk forsikring om, at Danmark fortsat var velkommen i Irak. Krisen gjorde det derved klarere, at dansk tilstedeværelse *out-of-area* er afhængig af de pågældende samfunds og deres svage regeringers og underordnede myndigheders accept. Et eksempel på det sidstnævnte var den boykot af samarbejdet med den danske styrke, som guvernøren over Basra indledte, og som ifølge den danske lejrchef satte den danske genopbygningsindsats et halvt år tilbage.³⁵

Krisens implikationer for dansk udenrigspolitik Handlerumsbegrebet

Efter Muhammed-krisen stiller spørgsmålet sig om dens betydning for dansk udenrigspolitik handlerum fremover. Handlerummet kan anskues som et tresidet felt, der defineres og afgrænses af tre variable: 1) ambitionsniveauet i den officielle udenrigspolitik, 2) de indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder, som den virker under, og 3) de ydre begrænsninger og muligheder, som andre landes politik og det internationale system udgør.³⁶ Hver af de tre variable kan antage både høje og lave værdier og påvirker handlerummet således, at høje værdier – højt ambitionsniveau, store interne eller eksterne begrænsninger – indskrænker handlerummet, mens dette vokser med lave værdier, f. eks. hvis politikens ambitionsniveau sænkes eller de indre eller ydre begrænsninger svækkes.

Siden den kolde krig har der været markante svingninger i handlerummet for dansk udenrigspolitik. Handlerummet var yderst begrænset i 1980'erne på grund af store ydre begrænsninger i form af trykket fra den 'anden' kolde krig, store indre begrænsninger i form af det alternative flertal samt et ambitionsniveau hos regeringen, der kan betegnes som 'middel', i form af udenrigsminister Uffe Ellemann Jensens ambition om at gøre Danmark til et 'kerneland' i NATO og EF. Efter den kolde krigs ophør og genskabelsen af konsensus i dansk udenrigspolitik (1988-89) afsvækkedes både de indre og ydre begrænsninger, samtidig med at ambitionsniveauet steg betydeligt (Olfert Fischer-missionen, Baltikumpolitikken m.v.). Men selv om regeringens udenrigspolitiske ambitioner steg ganske betydeligt, blev handlerummet alt i alt større, og nåede vel i 1990'erne det største omfang i lange tider. Efter 2001 og indtil Muhammed-krisen voksede de ydre begrænsninger, først og fremmest i form af terrortruslen, samlet set, men på den anden side gav Bush-regeringens udenrigspolitik gode udfoldelsesmuligheder for den særlige aktivisme, som Anders Fogh Rasmussens udenrigspolitik stod for. Samtidig forblev de indre begrænsninger svage i medfør af regeringens flertal sammen med Dansk Folkeparti, oppositionens generelle tilslutning og opinionens støtte. Handlerummet, da Muhammed-krisen satte ind, var derfor forholdsvis

stort. Spørgsmålet er nu, hvorledes krisen påvirkede handlerummets tre dimensioner.

De indenrigspolitiske omgivelser: begrænsninger og muligheder

De indre omgivelser omfatter alle faktorer i det danske system, der er af relevans for regeringens virkeliggørelse af sine udenrigspolitiske mål. De væsentligste er på den ene side omfanget af politisk støtte, såvel på det parlamentariske som det samfundsmæssige og opinionismæssige plan, og på den anden side de kapaciteter, der står til rådighed for politikken, både fysiske og ikkefysiske, både 'hård' og 'blød' magt.

Politisk støtte. Danmarks aktive udenrigspolitik har siden begyndelsen af 1990'erne hvilet på en solid politisk støtte i såvel Folketinget som udenfor. Højdepunktet af parlamentarisk støtte indtraf i forbindelse med beslutningen i januar 2002 om at deltage i stabiliseringsstyrken ISAF i Afghanistan, som både venstrefløjen (SF og Enhedslisten) og højrefløjen (Dansk Folkeparti) stemte for. Mens SF og Enhedslisten senere faldt fra, var støtten fra de øvrige partier relativt fast, og så sent som i august 2006 lykkedes det regeringen – efter uklare signaler fra såvel Dansk Folkeparti som Socialdemokraterne – at fastholde støtten til det nu udvidede engagement i Afghanistan.

Lavpunktet af parlamentarisk støtte var deltagelsen i Irak-krigen, der blev vedtaget af regeringspartierne og Dansk Folkeparti i marts 2003 imod den samlede oppositions stemmer. Splittelsen blev dog allerede samme år afløst af en ny konsensus med Socialdemokraterne og snart også De Radikale om deltagelse i sikringsstyrken i Irak. Allerede i maj 2005 krævede Socialdemokraterne og De Radikale imidlertid tilstedeværelsen afsluttet fra sommeren 2006, og i maj 2006 stemte de imod mandatets forlængelse. Den parlamentariske opbakning til Irak-engagementet er således tilbage ved udgangspunktet. Oppositionen forholdt sig ligeledes kritisk over for den vision af dansk udenrigspolitik, som statsministeren oprullede i september-oktober 2006, men valgte ikke at gå ind i en debat herom, fx i forbindelse med Folketingets åbning. I det hele taget har Socialdemokratiet haft vanskeligheder ved at formulere et overbevisende alternativ til regeringens Mellemost-politik, både vedrørende Irak, Muhammed-krisen og krigen mellem Israel og Hizbollah i sommeren 2006. Under Muhammed-krisen kritiserede partiet nok regeringens håndtering af den, især statsministerens afvisning af at mødes med de muslimske ambassadører, men det anfægtede ikke dets principielle tolkning af krisens genstand. Som den ny socialdemokratiske leder Helle Thorning-Schmidt formulerede det i afslutningsdebatten 1. juni 2006, ændrede denne konkrete kritik

jo ikke ved det faktum, at når det gælder ytrings- og pressefriheden, er vi enige om, at det er nogle helt afgørende fundamentet i vores demokrati og i det demokratiske samfund, som vi ønsker at leve

i... [Ved at have taget et møde med de muslimske ambassadører kunne statsministeren] have redegjort for danske frihedstraditioner og [for sin] manglende lyst og manglende vilje til at gøre noget som helst for at begrænse ytringsfriheden i Danmark. Det er et budskab, som vi ville have bakket fuldstændig op om.³⁷

Alt i alt er den parlamentariske støtte til regeringens udenrigspolitik nok svækket, men ikke på afgørende vis, og det er vanskeligt at udskille Muhammed-krisens specifikke betydning herfor.

Opinionen er en anden vigtig faktor. I hele efterkoldkrigsperioden har den brede opinion været fast i sin støtte til den aktive sikkerhedspolitik – igen med Irak, hvor opinionen i 2003 var delt omtrent 50-50,³⁸ som en undtagelse. Under Muhammed-krisen var befolkningens opbakning bag regeringen dog fast, hvad der bl.a. viste sig ved en stigende tilslutning til Dansk Folkeparti. En Epinion-undersøgelse for Danmarks Radio 28. januar 2006 (ved boykottens begyndelse) viste således, at 62% ikke mente, at *Jyllands-Posten* burde undskylde for tegningerne, og at hele 72% var imod, at statsministeren skulle gøre det. To dage senere viste en ny undersøgelse, at 77% var imod en officiel undskyldning; på den anden side mente 54%, at statsministeren burde have taget det ønskede møde med de muslimske ambassadører i oktober 2005.³⁹ En anden opinionsundersøgelse fra april 2006 viste endvidere, at mens tilhængerne af øjeblikkelig dansk tilbagetrækning fra Irak nok var vokset siden 2005, udgjorde de fortsat kun 30%. Ydermere erklærede 46% af de adspurgte sig uenige i, at det tjente danske interesser bedst ikke at prøve at påvirke den muslimske verden, mens 33% var enige; 41% var enige i, at Danmarks militære deltagelse i verdens brændpunkter på sigt var en fordel for landet (33% uenige), og 46% var uenige i, at Danmark fremover burde engagere sig mindre i internationale konflikter (31% enige). Danskerne var blevet "hårde internationalister", konkluderede *Ugebrevet Mandag Morgen*⁴⁰.

Til gengæld mødte regeringen uventede problemer på andet hold, nemlig hos erhvervslivet, der i første række måtte bære krisens omkostninger. Førende organisationsrepræsentanter som Hans Skov Kristensen, Dansk Industri, og Peter Gæmelke, Landbrugsrådet, var åbent kritiske, og enkeltfirmaer som Arla, Grundfos og A.P. Møller distancerede sig fra regeringens politik, A.P. Møller via sit eget diskrete 'diplomatiske' netværk, Arla ved en stort anlagt annoncekampagne i de mellemøstlige lande på en linie langt fra regeringens. Regeringens og partiet Venstres stærkt negative reaktion på erhvervslivets kritik⁴¹ lagde yderligere afstand, samtidig med at den øgede de Konservatives problemer med at stå helhjertet bag regeringens politik. Erhvervslivets kritik, der var baseret på en traditionel opfattelse af udenrigspolitik som interessevaretagelse snarere end værdifremme, var langt den alvorligste udfordring af regeringens politik indadtil. En anden alvorlig udfordring var 22 forhenværende ambassadørers kritik af regeringens politik i et åbent brev den 19. december 2005.⁴² I den sam-

menhæng betød det mindre, at også dele af det akademiske og kulturelle miljø forholdt sig kritisk til regeringens håndtering af krisen og dens underliggende tema. Tværtimod bekræftede kritikken fra disse grupper formentlig regeringen i, at kulturkampen og opgøret med den udenrigspolitiske tradition var snævert forbundne. Alt i alt betød Muhammed-krisen næppe nogen indskrænkning af regeringens interne handlerum på kort sigt, men den viste på den anden side svagheder i opslutningen i erhvervslivet og i det udenrigspolitiske ekspertmiljø.

Kapacitetsfaktorer: De fysiske kapaciteter til rådighed for dansk udenrigspolitik blev på det korte sigt næppe påvirket af Muhammed-krisen. Danmarks økonomi er stærk og er ikke blevet påvirket af de afsvækkede afsætningsmuligheder i den muslimske verden, der for fødevarereksportens vedkommende i sommeren 2006 beløb sig til et tab på ca. 35%.⁴³

Hvad angår 'hård' magt, er forsvaret i færd med at udvikle en moderne *state-of-the-art* interventionskapacitet i henhold til forsvarsforliget af 2004.⁴⁴ Ifølge generalmajor Per Ludvigsen er den ny forsvarsordning udtryk for et regulært paradigmeskift, idet indsatsen koncentrerer sig om internationale opgaver og totalforsvaret, mens det territoriale forsvar nedlægges. Pr. 2009 forudses således en fordobling fra 1000 til 2000 af de styrker, Danmark til enhver tid kan have udstationeret i international mission, og vægten i denne indsats skal lægges på hurtig udsendelse af kortvarige og fokuserede bidrag snarere end på langvarig tilstedeværelse i områder med lav konfliktintensitet (hurtigt ind – hurtigt ud-princippet). Sigtet er således at udvikle forsvarets interventionskapacitet i oversøiske konflikter med dertil hørende politiske aftryk, mens der lægges luft til operationer à la Balkan med deres lange tidsperspektiv. Det erklærede sigte er at tilpasse forsvaret til et samvirke med andre partnere, først og fremmest USA (Per Ludvigsen: "vort vigtigste militære pejlemærke") og Storbritannien.

Ordningens akilleshæl er rekrutterings- og fastholdelsesproblematikken, som Muhammed-krisen – sammen med de stadig vanskeligere situationer i Irak og Afghanistan – alt andet lige har skærpet. Ambitionen om at fordoble styrken på international mission ved bemandingen af en professionel brigade nummer to er blevet vanskeligere at opfylde, end det forudsattes ved indgåelsen af forsvarsforliget.

Forsvarets problem ligger imidlertid lige så meget på efterspørgselssiden som på udbudssiden. Spørgsmålet, om krisen har påvirket efterspørgslen efter danske militære styrker, behandles nærmere i næste afsnit. Men efterspørgselsproblemet eksisterede allerede før krisen i form af indikationer af, at de hurtigt ind – hurtigt ud-aktioner i samarbejde med allierede, som forsvaret nu bygges op omkring, giver mere mening i en teoretisk verden end i den virkelige. Irak-krigen – og på det seneste udviklingen i Afghanistan – har med al ønskelig tydelighed demonstreret, at kon-

ceptet let kan ende i hurtigt ind – meget langsomt ud-situationer. I en nylig analyse (før Muhammed-krisen) har Peter Viggo Jakobsen da også konkluderet, at den overvejende efterspørgsel efter danske styrker for fremtiden vil være på det mere 'traditionelle' felt, som han kalder OSF (oprørsbekæmpelse, stabilisering og fredsstøtte), dvs. operationer, der er langvarige og mere af politisk karakter end interventionskrigen.⁴⁵ Der eksisterede således allerede før krisen en vis risiko for et 'missionsvakuum' for dansk forsvar.

Som påpeget af generalmajor Per Ludvigsen, giver den tilstræbte kapacitetstype kun mening i fælles operationer med andre stater og primært i amerikansk-ledede koalitioner af villige. Den implicitte nedprioritering af traditionelle fredsbevarende aktioner (typisk FN-aktioner) eller af langvarige stabiliseringsopgaver (typiske EU- og NATO-opgaver) betyder, at forsvarrets retningsgivende rolle vil være at fungere som en støttestyrke for USA. Hermed – og i forlængelse af forsvarsforbeholdets opretholdelse – er der skabt en øget afhængighed af og identifikation med en kriseram amerikansk udenrigspolitik.⁴⁶

Det mest omstridte aspekt af Muhammed-krisen er, hvorledes (eller om) den har påvirket dansk blød magt, *soft power*, evnen til at vinde *hearts and minds* uden for landet, hvad der igen afhænger af landets anseelse, prestige og image i verden. Danmark besidder ikke som USA, Storbritannien eller Frankrig en autonom, kulturel blød magt (fra musik, film, litteratur, videnskab), der virker uafhængigt af politiske forhold, og som giver international indflydelse og goodwill uafhængigt af omverdenens vurdering af landets konkrete politik.⁴⁷ Danmarks bløde magt er derimod intimt forbundet med politiske faktorer, først og fremmest med udlandets perception af dansk politik, politisk kultur og samfundsindretning, samtidig med at den relative svaghed med hensyn til hård magt gør blød magt så meget desto vigtigere som en udenrigspolitisk ressource. Gennem hele efterkrigstiden har Danmarks bløde magt hvilet på et liberalt image som et velfungerende samfund med et fåtal af politiske og sociale konflikter, med en demokratisk og ukorrump politisk kultur samt en moderat og samarbejdsorienteret udenrigspolitik. Punktet er omstridt, men det turde stå fast, at dette image er ændret i de senere år, på den ene side som følge af en uliberal udlændingepolitik og nedskæringer i udviklingsbistanden, på den anden side på baggrund af aktiv, udadventt udenrigspolitik knyttet til USA og Storbritannien. Denne image-ændring har formentlig særlig gjort sig gældende i den vestlige verden og bidrog højst sandsynligvis til at svække EU- og NATO-landenes vilje til at støtte Danmark under Muhammed-krisen.

Der var således sat spørgsmålstejn både ved Danmarks hårde og bløde magt, da Muhammed-krisen brød løs, især i den vestlige landekreds. Derimod havde Danmark før krisen formentlig kun et svagt profileret

image i den muslimske verden, sandsynligvis præget af delvis modstridende perceptioner på grundlag af deltagelsen i de amerikansk-ledede koalitioner siden 2001 og af dansk politik i Palæstina-konflikten, blandt andet i forbindelse med lanceringen af 'køreplan for fred' under EU-formandskabet i 2002 og støtten til det palæstinensiske selvstyre.

De ydre begrænsninger og muligheder

Det udenrigspolitiske handlerums ydre afgrænsninger defineres af fire forhold: For det første den generelle perception af Danmark uden for landets grænser, dvs. Danmarks bløde magt, for det andet accepten af danske politikker, målsætninger og værdier i de relevante mål-lande, i dette tilfælde specielt i den muslimske verden, for det tredje muligheden for at opnå støtte for/accept af dansk politik hos allierede og samarbejdspartnere, dvs. Danmarks *coalition power*, og endelig for det fjerde risikoen for negativ feedback i form af øget risiko for angreb på danske interesser og værdier, inklusive terrorisme.

1) *Perceptionen af Danmark* og dansk politik uden for landets grænser er blevet mere præcis og fokuseret med den skærpede opmærksomhed, som Muhammed-krisen skabte omkring debatklimate i dansk udlændingepolitik. Udenlandske evalueringer af den danske overholdelse af de internationale racismekonventioner hæfter sig – ud over kritik af visse dele af lovgivningen og dens implementering, herunder beslutningen om ikke at rejse tiltale mod *Jyllands-Posten* for Muhammed-tegningerne – netop ved det offentlige debatklimate og specielt ved eksempler på *hate speech* af fremtrædende politikere. FNs Komite til bekæmpelse af racediskrimination tog netop dette spørgsmål op i sin 17.-18. Danmarks-rapport af 9.-10. august 2006 med afsluttende bemærkninger af 18. august.⁴⁸ Heri hed det med reference til Muhammed-sagen:

The Committee recalls that the exercise of the right to freedom of expression carries special duties, in particular the obligation not to disseminate racist ideas, and recommends that the State party take resolute action to counter any tendency to target, stigmatize, stereotype or profile people on the basis of race, colour, descent and national or ethnic background, especially by politicians...⁴⁹

Den forøgede årvågenhed over for Danmark viste sig igen i forbindelse med den nye tegnings sag i oktober 2006 efter afsløringen af Dansk Folkepartis Ungdoms antimuslimske 'drengestreger' i oktober 2006. Affæren blev ved en energisk indsats fra regeringen kvalt i starten, men viste, at den ro, der har sænket sig efter den 'store' Muhammed-krise, når som helst kan blive afbrudt af en ny turbulens.

2) *Accepten af dansk udenrigspolitik i mål-landene* afhænger i høj grad af Danmarks bløde magt. Danmarks image (og selvopfattelse) som et fredeligt, ikketruende land er et af ofre for Muhammed-krisen. Mest

direkte og omfattende er tabet af image i den muslimske verden, som de senere år er kommet stadig mere i fokus for dansk udenrigspolitik. En stor del af Danmarks ordensskabende politik har rettet sig mod denne zone; det er således tankevækkende, at de sidste 15 års militære indsats næsten udelukkende har fundet sted i muslimske omgivelser: Golfen, Bosnien, Makedonien, Albanien, Kosovo, Afghanistan og Irak, samt to af Danmarks stort anlagte diplomatiske initiativer i de senere år, køreplanen for fred (2002) og Det Arabiske Initiativ (2003⁵⁰). Det er ikke mindst muligheden for at videreføre disse aktiviteter, der er problematiseret af krisen.

I sit svar til Udenrigsudvalget af 27. september 2006 (se box s. 59) erklærer udenrigsministeren sig uenig i forfatterens analyse: at handlerummet for dansk udenrigspolitik er blevet mindre, og at det af den grund kan blive vanskeligt at opretholde den aktive udenrigspolitik. Blandt andet afviser ministeren, at den danske tilstedeværelse i Mellemøsten skulle være problematiseret fra modtagerlandenes side, idet han dog indrømmer, at der var en turbulent periode under og efter krisen.

For både Irak og Afghanistan gælder det, at den danske tilstedeværelse er formelt legitimeret og politisk afhængig af de pågældende svage og sårbare regerings ønske herom. I begge lande, men især i Irak, var der, som nævnt, under Muhammed-krisen både på lokalt og centralt plan tegn på, at den danske tilstedeværelse var problematisk; i Basra-regionen var samarbejdet med de regionale myndigheder således afbrudt i en længere periode. Efter en diplomatisk intervention lykkedes det ganske vist at fremskaffe forsikringer om, at fortsat dansk tilstedeværelse var ønsket, men i betragtning af myndighedernes svaghed er det spinkle strå at klynge sig til. Både i Irak og Afghanistan er modstanden mod de fremmede styrker generelt voksende, og i den situation ligger Danmark efter Muhammed-krisen lige for som et oplagt pressionspunkt. Risikoen er en negativ spiral, hvorefter den øgede vægt på styrkernes sikkerhed komplicerer samarbejdet med lokale myndigheder og grupper og svækker de civile sider af indsatsen, hvilket igen øger behovet for sikkerhed, etc. Dette forekommer at være en dækkende beskrivelse af udviklingen siden Muhammed-krisen, uanset at det kan være svært at udskille betydningen af denne episode.

Som et andet eksempel på, at Danmarks handlerum i Mellemøsten ikke er anfægtet, nævner udenrigsministeren den vellykkede evakuering af danske borgere m.fl. fra Libanon i sommeren 2006, hvor der etableredes et yderst velfungerende samarbejde med libanesiske og syriske myndigheder. Dette er utvivlsomt rigtigt, idet det er vanskeligt at forestille sig en så omfattende operation uden lokalt samarbejde. På den anden side var der tale om en ganske speciel situation. For det første må det ikke glemmes, at den gruppe, der blev evakueret, var den samme, som de muslimske lande intervererede til fordel for under Muhammed-krisen. For det andet

var den danske evakuering del af en langt større europæisk aktion, hvad der vanskeliggjorde en eventuel lokal obstruktion mod Danmark. Og endelig må man ikke forbi se, at de to lande 'skyldte' Danmark noget efter excesserne i februar.

Om Det Arabiske Initiativ, udenrigsministerens tredje eksempel, hedder det, at der ikke er tegn på, at interessen for at samarbejde med Danmark om reformer i regionen er blevet mindre, og at tegningsagen kun har understreget initiativets berettigelse ved at vise behovet for en aktiv dialog med landene i den mellemøstlige region. Det sidste er utvivlsomt rigtigt, men siger ikke noget om, at det skulle være blevet lettere at skabe lydhørhed for danske værdier efter tegningekrisen. Et modeksempel er Det Muslimske Broderskabs negative fokus på Danmark, der vanskeliggør det dansk-egyptiske samarbejde, som desuden næppe kan undgå at være påvirket af, at Egypten var primus motor i den muslimske reaktion på Muhammed-tegningerne. Mere generelt har krisen bevirket, at Det Arabiske Initiativs spidsmålsætning, at fremme demokrati, ytrings- og pressefrihed i den arabiske verden, nu i den muslimske opinion er blevet associeret med antiislamisme. Det har i forvejen ikke været let at få initiativets demokratiske budskab igennem, og reformkræfter i den arabiske verden kan ikke i fremtiden undgå at måtte spørge sig selv, om en deltagelse i et dansk demokratiprogram vil være den bedste måde at fremme reformer på.

I hvert fald på kortere sigt er Danmarks troværdighed som en velvil- lig, uegennyttig forkæmper for demokratisering af den arabiske verden blevet iblandet mistænksomhed over for vore motiver og en risiko for at blive slået i hartkorn med USA og Israel som kilde til alle den arabiske verdens dårligheder. Denne tolkning ligger tæt på Udenrigsministeriets egen analyse af maj 2006, som udenrigsministeren behændigt undgår at komme ind på. Det hed heri:

Opfattelsen af Danmark er ændret som resultat af sagen. Fra at give relativt positive associationer til et liberalt og frisindet velfærds- samfund, associeres Danmark i dag med det 'Vesten' under ledelse af USA, som typisk opfattes som kynisk og dobbeltmoralisk. Der er imidlertid også positive elementer i analysen. Den skandinaviske model opfattes meget positivt, og man skelner i vidt omfang mellem Danmark og danskere (*sic*). Ligeledes er der udtrykt ønske om dialog ...⁵¹

Analysens anbefaling er derfor, at der i planlægningen af bilaterale sam- arbejdsprogrammer er opmærksomhed på, at der kan være betydelig skepsis over for vestlige motiver til samarbejde.

3) *Danmarks coalition power*, dvs. evne til at indgå i politiske og militære koalitioner eller netværk er et andet forhold, der har påvirket Danmarks

eksterne handlerum. Muhammed-krisen viste, at EU- og NATO-landene (med få undtagelser) ikke kunne følge den danske regering i, at den muslimske reaktion var uden grundlag, om end de naturligvis fordømte reaktionerne som liggende langt uden for det rimelige og acceptable. Men tegningerne *var* både efter USA's og de fleste EU-landes opfattelse 'fornærmende' [*offensive*], hvad der var en diskret desavouering af den danske position, der ikke gik videre end til at erkende, at tegningerne *kunne* opfattes eller blot *blev* opfattet som fornærmende. Heri lå også en skjult kritik af, at den danske regering ikke havde gjort nok for at hindre krisens udvikling. Inden for EU og NATO viste krisen Danmark som den, der kommer og beder om noget, en *demandeur*, hvad der med udenrigsminister Per Stig Møllers ord betød, at der blev 'tæret af kapitalen'.⁵² *Berlingske Tidendes* korrespondenter Jesper Larsen og Ole Bang Nielsen konkluderede efterfølgende i en længere analyse, at Danmark var blevet et "kontroversielt" land med behov for at genoprette tilliden hos de europæiske partnere.⁵³

Deltagelse i internationale koalitioner har de sidste fem år været dansk udenrigspolitikens 'spydspids'. USA har hidtil sat meget stor pris på den danske medvirken, om end den har været substantielt beskeden. Betydningen for USA har først og fremmest været politisk, og her har Danmarks positive internationale image, *soft power*, spillet en betydelig rolle. Rent bortset fra, at udsigterne til nye amerikanske interventioner i Den Tredje Verden er blevet kraftigt afsvækket på grund af problemerne i Irak, rejser krisen det intrikate spørgsmål, om USA i fremtiden vil være lige så interesseret i dansk koalitionsdeltagelse som før. Den forbeholdne amerikanske behandling af krisen viser i hvert fald ulyst til at lade sig associere med tegningerne og med den officielle danske holdning til dem. I tilfælde af en ny, nu stærkt hypotetisk, amerikansk intervention i den arabiske verden er det blevet mindre sandsynligt end før, at Danmark vil få buddet om at deltage.

Udenrigsminister Per Stig Møller fremfører to argumenter mod denne tolkning. For det første Danmarks *record* i Sikkerhedsrådet som aktiv i flere forskellige sammenhænge, fx Nordkorea, Libanon og Sudan. Bortset fra at den danske Libanon-politik i sommeren 2006 var omstridt, og at ikke alle fandt den særlig aktiv i forhold til fjendtlighedernes afslutning, kan der være grund til at fremhæve det danske initiativ til, sammen med USA, at arrangere et multilateralt møde med henblik på at presse Sudan til at acceptere en FN-styrke i Darfur – men samtidig betvivle, at Danmark efter Muhammed-krisen skulle være særlig egnet til at overtale det fundamentalistiske styre i Sudan til at rette ind.

Med hensyn til Libanon var udenrigsministeren under Sikkerhedsrådets forhandlinger den første til at tilbyde et sømilitært bidrag til UNIFIL-styrken,⁵⁴ og også i det følgende var Danmark stærkt aktiv for at deltage i styrken, måske netop for at illustrere, at Muhammed-krisen ikke havde

påvirket Danmarks brugbarhed i internationale aktioner. Den 7. september fremlagde udenrigsministeren forslag i Folketinget om at stille maksimalt tre flådefartøjer, en korvet og to missilbåde, til rådighed for UNIFILs flådekomponent, der var udsat til at stå under tysk kommando. Ved forslaget næsten enstemmige vedtagelse den 14. september,⁵⁵ lå de tre fartøjer allerede i Wilhelmshafen, hvorfra de afgik mod det østlige Middelhav, så snart den tyske forbundsdays godkendelse forelå. På dette tidspunkt var styrkens sammensætning endnu ikke afgjort, men der lå i situationen et vist dansk pres på FN og Tyskland. Afgørelsen kom først 22. september, hvor det viste sig, at der ikke blev brug for korvetten, som derefter måtte returnere til dansk havn. I første omgang kom styrken til at bestå af syv større enheder (fregatter og korvetter) og ti mindre (motortorpedobåde), deriblandt to danske Standardflex-missilbåde. Baggrunden for afgørelsen af styrkens sammensætning er ikke kendt, men den danske regering havde formentlig gerne set en vægtigere dansk deltagelse.

4) *Risikoen for negativ feedback.* Bortset fra risikoen for en gentagelse af Muhammed-krisens angreb på danske interesser i den muslimske verden, som blev aktualiseret (men ikke realiseret) af den ny tegningesag i oktober 2006, er der grund til at overveje virkningen af Muhammed-krisen på den konkrete terrortrussel mod Danmark. Dette spørgsmål er stærkt omstridt, ligesom koblingen mellem Danmarks engagementer i Irak og Afghanistan og terrortruslen mod Danmark er det. Argumenterne imod disse koblinger er, at hele den vestlige verden er lige udsat, eftersom den internationale terrorisme er rettet mod de vestlige lande og de vestlige værdier som sådan, samt at den islamistiske terrorisme kom først – dvs. inden Afghanistan og Irak.⁵⁶ Det sidste er ubestrideligt, men på den anden side er det vanskeligt at se bort fra, at lande, der i særlig grad er blevet eksponeret i den islamiske opinion som koalitionsdeltagere og på anden vis, alt andet lige er mere sandsynlige mål for international terrorisme, end lande, der har holdt en lavere profil. Det er ikke tilfældigt, at Danmark flere gange har været nævnt i truende udtalelser fra al-Qaeda. Dertil kommer, at den voksende trussel fra 'hjemmegroede' terrorister synes at være i hvert fald delvis motiveret af utilfredshed med værtslandets politik over for muslimer og Islam, både inden for og uden for landets grænser. Set i dette perspektiv er engagementer som i Irak og Afghanistan, forløb som Muhammed-krisen eller stramninger af udlændingepolitikken potentielle kilder til denne form for terrorisme. Det er da også konklusionen i PETs årsrapport for 2004-2005, der følger udviklingen op til foråret 2006:

Danmarks militære engagement i Afghanistan og Irak har som tidligere nævnt også indflydelse på risikoniveauet for terrorhandlinger rettet mod såvel danske mål som udenlandske mål i Danmark samt danske mål i udlandet. Eventuelle terrorhandlinger mod Danmark kunne anskues som en naturlig forlængelse af deres kamp mod den internationale koalition i Irak. Der er også i danske radikale

islamiske kredse stærkt fokus på konflikten i Irak. Dette fokus vil blive yderligere forstærket, såfremt den politiske udvikling i Irak fortsat fører til voldelig modstand.⁵⁷

PET konkluderer, at der er et generelt forhøjet trusselsniveau i den vestlige verden, herunder Danmark. Om Muhammed-krisen hedder det: "Af betydning for Danmark er også sagen om *Jyllands-Postens* offentliggørelse af tegninger af profeten Muhammed" med den tilføjelse, at der siden begyndelsen af januar 2006 er registreret mere end 200 trusler relateret til Muhammed-konflikten.⁵⁸

Regeringens ambitionsniveau

Det udenrigspolitiske handlerums tredje variabel er regeringspolitikens ambitionsniveau. Det følger af handlerummets logik, at det kan udvides ved enten at sænke ambitionsniveauet eller foretage en politikændring, der afsvækker de indre og/eller ydre begrænsninger. Allerede før Muhammed-krisen kunne der være grund til at spørge, om de senere års høje ambitionsniveau og i særdeleshed den valgte politik, særligt i relation til Irak-engagementet, har været nødvendigt eller blot hensigtsmæssigt for at sikre danske interesser og værdier. I et komparativt perspektiv kan man i hvert fald konstatere, at Danmark har placeret sig på et højere internationalt ambitionsniveau end alle sammenlignelige europæiske lande og foretaget en tættere kobling til USAs udenrigspolitik og dens målsætning om spredning af demokratiet i verden med militære såvel som andre midler.

Med henblik på den centrale rolle, som denne aktive, værdibaserede udenrigspolitik spiller i regeringens og ikke mindst statsministerens selvforståelse, må det på forhånd antages, at denne er resistent over for ændringer i de indre og ydre rammebetingelser, dvs. at der skal ganske store forandringer til i disse for at fremkalde et politikskift og/eller sænkning af ambitionsniveauet.

Under Muhammed-krisen og i dens kølvand fremkom der da heller ikke tegn på, at regeringen tillagde de problemer, som nærværende analyse har peget på, nogen større vægt. Den fastholdt krisen igennem sin opfattelse af, at konfliktens genstand var ytringsfriheden, og sin afvisning af at tage stilling til, endsigse afstand fra, *Jyllands-Postens* tegninger. Samtidig afviste den, at dens egne handlinger eller undladelser skulle have haft nogen reel betydning for krisens forløb. Endelig afviste den konsekvent, at den allierede støtte til dansk politik havde været mindre end ønsket eller forventet.⁵⁹ Først sent i forløbet erkendte regeringen, at krisen havde påvirket Danmarks image i udlandet, men den fastholdt, at dette nye image var falskt og ubegrundet. Dette var hovedrationalet for den massive internationale kampagne, som statsministeren efter den akutte krise bebudede med henblik på at genoprette Danmarks renommé i udlandet, og som kan forventes lanceret i slutningen af 2006.⁶⁰ Og i maj 2006 de-

monstrerede regeringens massive (og vellykkede) desavoueringskampagne mod Danmarksrapporten fra ECRI, Europarådets Kommission mod racisme og intolerance, at regeringen måske nok havde *learned the lesson* om nedbrydningen af grænser mellem udenrigs- og indenrigspolitik, men den havde næppe *accepteret* den.⁶¹

Den klareste indikation af, at regeringen ikke så problemer for fortsættelsen af den hidtidige politik, kom i et interview med statsministeren i Ugebrevet Mandag Morgen på femårsdagen for 11. september 2001.⁶² Med udgangspunkt i globaliseringsfænomenet så statsministeren optimistisk på mulighederne for at udbrede de vestlige værdier i den øvrige verden. Forudsætningen var dog, at man engagerede sig, og han bebudede i den forbindelse, at tiden var kommet til at formulere en ny dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk dagorden – strategisk, militært, humanitært og kommercielt. Udviklingen krævede, at man indrettede sin udenrigs- og sikkerhedspolitik “offensivt for ikke at sige aktivistisk”. Danskerne skulle vænne sig til, at deres land var blevet “en global aktør”, der ikke kun skulle handle ud fra sine nationale interesser, men også ud fra idealisme. I en spidsformulering hed det:

Bortset fra egeninteressen har jeg den grundopfattelse, at alle folkeslag på jorden har et fundamentalt krav på, ja, en ret til, frihed og demokrati. Jeg føjer mig ikke for det synspunkt [...], [a]t der er lande og folkeslag, der ikke egner sig til demokrati, men må være henvist til at leve med deres undertrykkende regime [...] Og de frie samfund i verden har efter min opfattelse pligt til på en realistisk måde at hjælpe med at fremme frihed og demokrati, hvor det er muligt, og sikre respekten for menneskerettigheder.

Statsministeren tvivlede ikke på, at Danmark kunne gøre en forskel i kraft sin eksisterende “enestående stærke placering” i international og europæisk politik, der ikke mindst skyldtes de tætte bånd til USA og hans eget stærke netværk gående tilbage til EU-formandskabet i 2002.

Senere samme måned understregede udenrigsminister Per Stig Møller i et svar til Steen Gade, “at regeringen ikke bare ønsker at fortsætte, men agter at styrke den nuværende aktive udenrigspolitiske linje”.⁶³ I samme ånd afviste statsministeren ved etårsdagen for offentliggørelsen af *Jyllands-Postens* tegninger, at der var noget, regeringen kunne have gjort anderledes.⁶⁴ Den endelige konfirmation af regeringens ambition om at fortsætte og forstærke sin politik kom i statsministerens tale ved Folketingets åbning, hvor han satte engagementerne i Irak og Afghanistan ind i konteksten af den globale værdikamp, ikke “mellem kulturer eller religioner [men] mellem forstandig oplysning og fundamentalistisk formørkelse. Mellem demokrati og diktatur. Mellem frihed og tyranni”. Den messiansk-klingende kerne i talen lød:

Vi kæmper for frihed og demokrati, fordi det er en menneskelig forpligtelse. Og fordi historien viser, at frihed og demokrati er den bedste vej til at sikre fred og fremgang i verden. Frihedens fjender er desperate. Og de bruger alle midler. Men jeg er ikke i tvivl: Friheden og demokratiet vil sejre. For det stærkeste våben er menneskers fundamentale og berettigede krav om frihed, selvbestemmelse og værdighed. Vi ser frem til den dag, hvor de mellemøstlige og andre folkeslag slipper fri af undertrykkelse. Hvor de kan høste frugterne af frihed og fred. Hvor fædre og mødre kan se en fremtid af håb og muligheder for deres børn. Hvor oplysning, uddannelse og udvikling får virksomhed og foretagsomhed til at blomstre og vækst og velstand til at brede sig. Den dag vil risikoen for krig blive mindre. Fristelsen til ekstremisme aftage. Tilskyndelsen til fredelig handel og samarbejdsinitiativ. Og vi vil kunne overlade vore børn en bedre og mere sikker verden.⁶⁵

Om noget syntes Muhammed-krisen således at have stålsat regeringens vilje til at fortsætte sit udenrigspolitiske program uden justeringer. Men ikke helt. Udenrigsministeriets direktør Ulrik Federspiel skrev efter krisen i den årlige 'direktørartikel' i *Danish Foreign Policy Yearbook*, at den ville præge dansk udenrigspolitik på mange måder, men at det endnu var for tidligt at sige hvordan. Han nævnte dog behovet for en stærkere dialog med den muslimske verden, bilateralt og multilateralt, med henblik på at skabe større gensidig forståelse.⁶⁶ I udvalgs svaret understregede udenrigsministeren på lignende vis, at krisen havde vist behovet for en aktiv dialog med landene i Mellemøsten og Nordafrika. Konkret kan det da også konstateres, at Mellemøst-politikken og specielt Det Arabiske Initiativ er under genovervejelse. Måske lå der også et signal i det forhold, at den danske håndtering af rapporten fra FNs racismekomité, da denne kom til eksamination i udvalget i august 2006, var mindre konfrontatorisk og mere forekommende end behandlingen af ECRI-rapporten få måneder tidligere.⁶⁷

Mest talende var dog den håndtering, regeringen gav af den 'ny' tegningekrise i oktober 2006. Statsministeren var her meget hurtigt ude med en utvetydig og uforbeholden fordømmelse af Dansk Folkepartis Ungdoms tegninger, og udenrigsministeren tog på egen hånd initiativ til et møde med de muslimske ambassadører i København for at kvæle krisen i fødslen. Derudover blev hele det udenrigsministerielle kriseparat sat i værk, og repræsentationerne i Mellemøsten mobiliseret i en *public diplomacy*-kampagne over for officielle og uofficielle ledere, ikke mindst for at udbrede kendskabet til statsministerens fordømmelse. Man havde alligevel *learned the lesson*, både vedrørende det indholdsmæssige og det håndværksmæssige, selv om udenrigsministeren benægtede, at man havde håndteret sagen principielt anderledes end et år tidligere.

Midt under den nye tegningekrise offentliggjorde Udenrigsministeriet resultatet af et projekt, som var iværksat i efteråret 2005 med henblik på at analysere globaliseringens betydning for Udenrigstjenestens fremtidige virke. Inspireret af Muhammed-krisen gik analysen dybere ind i globaliseringens forskellige aspekter end tidligere danske analyser, der havde koncentreret sig om den økonomisk-teknologiske globalisering. Den nye analyse opererede således med begreberne politisk, økonomisk og befolkningernes globalisering, den sidste omfattende de sociale og kulturelle aspekter.⁶⁸ Samtidig blev der gjort opmærksom på, at “[t]egningesagen illustrerer på ekstrem vis de komplekse og tætte forbindelser mellem politiske, økonomiske, kulturelle og religiøse spørgsmål i globaliseringen”.⁶⁹

En af analysens væsentligste konklusioner vedrørende den politiske globalisering er, at den fjerner den traditionelle adskillelse mellem interne og eksterne politikker, dvs. at der stilles krav om udenrigspolitikens stærkere forankring i de hjemlige dagsordener såvel som øget opmærksomhed over for de indenrigspolitiske emners internationale aspekter – en synsvinkel, der glimrede ved sit fravær under håndteringen af Muhammed-krisen. Et andet tema, der går igen i analysen, er betydningen af blød magt, *soft power*, i form af landets renommé. I en interessant sidebemærkning, der ganske vist går på USA, men som ikke kan afskrives relevans også for Danmarks vedkommende, hedder det, at der “kunne være en negativ sammenhæng mellem anvendelsen af hårde magtressourcer og USAs position på de blødere parametre”, dvs. *soft power*.⁷⁰ I denne sammenhæng bliver *public diplomacy*, der fik sin improviserede kickstart under Muhammed-krisen, et af fremtidens vigtigste redskaber for dansk udenrigspolitik som et “centralt element i skabelsen af et lands renommé og dermed også landets ‘bløde magt’ internationalt”⁷¹. Konkret anbefaler analysen, at Danmarks diplomatiske tilstedeværelse styrkes i globaliseringens brændpunkter, ikke mindst i det mellemøstlige/nordafrikanske område, hvor der forudses oprettet tre nye ambassader i Marokko, Libanon og Jordan.

Handlerummet efter Muhammed

Dansk udenrigspolitik syntes således i efteråret 2006 præget af to tendenser, der stod i et vist spændingsforhold til hinanden. Overordnet en styrkelse af den aktivistiske udenrigspolitik efter parolen *weiter so, nur schneller!*, men ledsaget af en ikke åbent udtalt erkendelse af sårbarhed over for udviklinger à la Muhammed-krisen og over for omverdenens perception af dansk politik. Hvor det fremtidige balancepunkt mellem de to forståelser vil ligge, var uvist, da en ny udvidet dagsorden blev rullet op med statsministerens erkendelse den 24. oktober 2006 af, at udviklingen i Irak gik den forkerte vej. Denne udvidede dagsorden ligger uden for nærværende analyse, der søger at isolere Muhammed-krisens indflydelse på det danske handlerum.

Som vist indikerer denne analyse, at både de interne, men især de eksterne begrænsninger voksede som følge af Muhammed-krisen. Internt svækkedes oppositionens støtte til den udenrigspolitiske linie, tydeligst ved at den samlede opposition i maj 2006 stemte imod at forlænge tilstedeværelsen i Irak endnu et år. Men denne holdning var allerede kommet til udtryk før Muhammed-krisen, og samtidig syntes regeringens flertal med Dansk Folkeparti ikke i fare. Det samme gjaldt efter alt at dømme opinionens støtte. Alvorligere var den kun delvis artikulerede kritik fra erhvervslivet og den mere åbne (men politisk mindre effektive) kritik fra dele af den kulturelle og akademiske verden. Også kapacitetsfaktorerne var der sat spørgsmålstejn ved. Relevansen af den militære spydspidskapacitet fra forsvarsforliget af 2004 var diskutabel allerede inden krisen, men svækkelsen af den komplementerende og understøttende *soft power* i forbindelse med Muhammed-krisen gjorde dette tydeligere. Alt i alt voksede de interne begrænsninger fra 'lav' til 'middel til lav'.

Hovedproblemerne for en fortsættelse/accentuering af den udenrigspolitiske aktivisme lå dog på den ydre front. Retrospektivt bærer dansk aktivisme præg af at have været en delvis medbørspolitik, dvs. begunstiget af favorable interne og eksterne rammebetingelser. Danmark har siden slutningen af den kolde krig så at sige haft vinden i ryggen udenrigspolitisk set. I Muhammed-krisen stod vi pludselig med stormen lige i ansigtet, og omend den siden løjede af, viste den ny 'mini-krise' i oktober 2006, at der i den mellemøstlige og muslimske verden er en latent mistro til Danmark, der kan aktiveres når som helst. På denne baggrund voksede de ydre begrænsninger fra værdien 'middel' til 'høj', omend forskellen nok var mindre end et helt 'trin' på stigen.

Muhammed-krisen bevirkede således, at såvel de interne som eksterne begrænsninger for dansk udenrigspolitik blev accentueret, og da samtidig regeringens udenrigspolitiske ambitionsniveau snarere voksede end det modsatte, var der lagt op til en indsnævring af det udenrigspolitiske handlerum og til et udenrigspolitisk eksperiment gående ud på at betragte Muhammed-krisen som en parentes, en ubehagelig, men kortvarig rystelse, der måske nok krævede taktiske justeringer, men ingen substantiel ændring af kurs og ambitionsniveau.

Nikolaj Petersen er professor emeritus ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Noter

¹ Denne artikel bygger videre på min artikel "Efter Muhammed: Handlerummet for den borgerlige udenrigspolitik" i *Militært Tidsskrift*, juli 2006, s. 153-85.

² Interview i *Berlingske Tidende* 26. februar 2006.

³ <http://www.stm.dk>

⁴ Se "Fogh: Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten", *Ugebladet Mandag Morgen* 11. september 2006.

⁵ Besvarelsen var affødt af et spørgsmål fra Steen Gade, SF, hvori han bad ministeren kommentere forfatterens ovennævnte analyse i *Militært Tidsskrift* (note 1). *Folketinget 2005-2006*, Udenrigsudvalget, alm. Del – spørgsmål 79 af 21. august 2001. Svaret er gengivet i boxen s. 59.

⁶ <http://www.stm.dk>.

⁷ En sådan foreløbig analyse kan findes i Nikolaj Petersen, *Europæisk og globalt engagement 1973-2006, Dansk Udenrigspolitik Historie, bind 6*, 2. udg., København: Danmarks Nationalleksikon, 2006. Se i øvrigt John Hansen & Kim Hundevadt, *Provoen og profeten. Muhammedkrisen bag kulisserne*, København: Jyllands-Postens Forlag, 2006; Rune Engelbrecht Larsen & Tøger Seidenfaden, *Karikaturkrisen. En undersøgelse af baggrund og ansvar*, København: Gyldendal, 2006, samt Per Bech Thomsen, *Muhammedkrisen. Hvad skete der, hvad har vi lært?* København: People's Press, 2006..

⁸ De borgerlige partiers bevægelse blev første gang analyseret i W. Christmas-Møller, "Krisen omkring Danmarks sikkerhedspolitik med særligt henblik på en bestemmelse af den borgerlige position", *Dansk Udenrigspolitisk Årbog* 1983, s. 34-60. Se også *Europæisk og globalt engagement 1973-2006* og Hans Branner, "Småstatens vanskelige dobbeltliv", *Morgenavisen Jyllands-Postens kronik* 29. marts 2006.

⁹ Uffe Ellemann-Jensen, *Din egen dag er kort. Oplevelser og indtryk*, København: Aschehoug, 1996, s. 43.

¹⁰ Begrebet er (vistnok) brugt første gang af Bertel Heurlin i "Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik", *Dansk Udenrigspolitisk Årbog* 1993, DUPU 1994, s. 30-50.

¹¹ Se Thomas Larsen, *Anders Fogh Rasmussen – i godtvejr og storm*, 3. udg., København: Gyldendal 2003; Anne Sofie Kragh, *Fogh. Historien om en statsminister*, København: People's Press, 2004.

¹² Udenrigsministeriet, *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*, juni 2003.

¹³ Der skelnes ofte i litteraturen mellem stormagter, der har indflydelse på det internationale systems overordnede struktur, mellemmagter, der har indflydelse inden for denne struktur, og småstater, der hverken har indflydelse på strukturen eller politikken indenfor denne. Om mellemmagter, se Carsten Holbraad, *Middle Powers in International Politics*. New York: St. Martin's Press, 1984. I *Ugebladet Mandag Morgen* 11. september 2006 brugte statsministeren udtrykket "en global aktør" om Danmark.

¹⁴ Anders Fogh Rasmussen, "Visioner om Danmarks aktive Europapolitik", tale på Københavns Universitet 23. september 2003, <http://www.stm.dk>.

¹⁵ Der synes at være betydelige ligheder mellem statsministerens udenrigspolitiske synspunkter og synspunkter hos de amerikanske 'neo-cons'. Se Michael C. Wallace, "What is the National Interest? The Neoconservative Challenge to IR Theory", *European Journal of International Relations*, September 2005, s. 307-37; Francis Fukuyama, "After Neoconservatism", *New York Times Magazine*, February 19, 2006; "Neoconservatism" med efterfølgende diskussion, *Wikipedia, the free encyclopedia*, <http://en.wikipedia.org>.

¹⁶ Anders Fogh Rasmussen, "Visioner om Danmarks aktive Europapolitik", tale 23. september 2003, <http://www.stm.dk>

¹⁷ Dette perspektiv var helt dominerende i regeringens globaliseringsrapport fra april 2006. *Fremgang, fornyelse og tryghed. Strategi for Danmark i den globale økonomi*, Regeringen, april 2006.

¹⁸ Udenrigsministerens åbningstale ved møde den 31. marts 2006 i Udenrigsministeriets rådgivende panel om globalisering, <http://www.um.dk>.

¹⁹ En indgående kortlægning af disse aktørers adfærd findes i Hansen & Hundevadt, 2006.

²⁰ Henrik Dørge, "Før verden gik af lave", *Weekendavisen* 31. marts 2006. Jf. "Egypten bag profetkampagne", *Politiken* 12. februar 2006. Brevene fremhævede fire forhold, nemlig bemærkninger i Radio Holger, på Louise Freverts hjemmeside og i kulturminister Brian Mikkelsens landsmødetale samt Muhammed-tegningerne, som udtryk for et generelt antimuslimsk debatklima i Danmark.

²¹ Dannebrog går sandsynligvis tilbage til et gammelt korsfarermærke fra Estlandstogterne i begyndelsen af 1200-tallet. Allerede omkring 1130 anvendte Johanniter-ridderordenen i Jerusalem en rød-hvid korsfane.

²² "Verden ifølge Fogh", *Berlingske Tidende*, 26. februar.2006.

²³ Under krisen fik 'public diplomacy' sin danske debut, i og med at danske diplomater på improviseret grundlag tog kontakt med religiøse, kulturelle og politiske ledere i den muslimske verden i et forsøg på at kontrollere krisen.

²⁴ State Department's presseofficer Janelle Hironimus 3.februar 2006, <http://www.abcnews.go.com/international>.; talsmand Kurtis Cooper i *Washington Post* 9.2.2006

²⁵ "Flere skulderklap til Danmark", *Jyllands-Posten* 10. februar.2006; "Bush rebukes Muslim violence, chides press", <http://www.usatoday.com>, 8. februar 2006. Mødet med Cheney kan ikke dateres nøjagtigt, men fandt sted i dagene 7.-10. februar. Det forhold, at ambassadøren blev modtaget på så højt niveau, kan formodentlig tilskrives Danmarks særlige status som koalitionsmedlem i Irak, måske også et amerikansk ønske om at bortviske indtrykket af den indledende reaktion.

²⁶ *Smst.*

²⁷ Se viceudenrigsminister Daniel Fried på pressemøde 6.2.2006; udenrigsminister Condoleezza Rice's interview i CBS 12. februar 2006, samt viceudenrigsminister Karen Hughes' tale for *US-Islamic World Forum* i Doha 18.februar

2006. Alle på <http://www.state.gov>.

²⁸ *Weekendavisen* 17.-23. februar 2006.

²⁹ Hansen & Hundevadt, 2006, s. 144.

³⁰ <http://www.un.org>

³¹ *Jyllands-Posten* 14. og 16. februar 2006.

³² *2712nd External Relations Council Meeting*, Brussels, 27 February 2006. Se også Hansen & Hundevadt, 2006, s. 215-16.

³³ *Jyllands-Posten* 25. februar.2006.

³⁴ Interview i *Berlingske Tidende* 25. marts 2006.

³⁵ *Jyllands-Posten* 30.4. 2006.

³⁶ Om handlerumsbegrebet, se Nikolaj Petersen, "Danmark som international aktør 705-2005. Et essay", *Politica*, februar 2005, s. 44-59, og den nævnte artikel i *Militært Tidsskrift* (note 1). Hans Mouritzen arbejder med et lignende koncept, "action space", der defineres som "the ability to prevent others' influence over it (the state)" og i praksis operationaliseres som statens fulde handlefrihed minus de ydre og indre begrænsninger. Begrebet inkluderer således ikke udenrigspolitikens ambitionsniveau som en faktor, der er med til at bestemme handlerummet. Se Hans Mouritzen, "A Hundred Years of Danish Action Space," *Danish Foreign Policy Yearbook 2006*, s. 114-151. Andetsteds har Mouritzen argumenteret, at Muhammed-krisen har indskrænket regeringens handlerum, se "Danmark lader sig ikke kyse", *Information* 13. september 2006.

³⁷ FT 1.6.2006; www.ft.dk

³⁸ Se Gallup-undersøgelser af 12.-13. februar og 12.-13. maj 2004 samt 8.-10. juli 2005, gengivet i *Danish Foreign Policy Yearbook 2005*, s. 184-87 og 2006, s. 214. I maj 2004 var der 46% for og 46% imod beslutningen om deltagelse i Irak-krigen, mens balancen i juli 2005 var 50% for og 43% imod. Ved samme lejlighed var 44% for at blive i Irak, så længe det var nødvendigt, mens 24% gik ind for øjeblikkelig tilbagetrækning. Først i oktober 2006 – efter at først præsident Bush og derpå statsminister Anders Fogh Rasmussen havde erkendt problemer i Irak – skete der et skift i opinionen vedrørende Irak. *Politiken* og *Jyllands-Posten* 29. og 30. oktober 2006, *Ugebladet Mandag Morgen* 30. oktober 2006.

³⁹ <http://www.dr.dk/nyheder> (28 januar 2006), www.politiken.dk (30.januar 2006).

⁴⁰ *Ugebladet Mandag Morgen* 8. maj 2006.

⁴¹ Den hårde kritik af Arla overså, at Arla ikke længere er et dansk, men et multinationalt (dansk-svensk) andelselskab, der ikke kan forventes at udvise speciel loyalitet over for dansk udenrigspolitik, så meget mere som den svenske regering var stærkt kritisk over for den danske linie.

⁴² Gengivet i Anders Jerichow & Mille Rode, red. *Profet-affæren*, København: Dansk PEN, 2006, s. 57.

⁴³ *Politiken* 28. september 2006.

⁴⁴ Se Per Ludvigsen, "Fremtidens forsvar – udvikling af danske militære kapaciteter gennem forsvarsforligets paradigmeskifte", i *Festskrift. Forsvarsakademiets 175. årsdag*, Forsvarsakademiet 2005, s. 55-66; Peter Viggo Jacobsen, "Forsvarets internationale engagement 15 år frem: hårdere, hurtigere, men ikke kortere operationer", *smst.*, s. 40-54.

⁴⁵ Peter Viggo Jacobsen, *smst.*

⁴⁶ Det rejser spørgsmålet, om forsvaret som helhed kan bæres oppe af rollen som producent af støttetropper for allierede i 'coalitions of the willing'. Se Nikolaj Petersen, "Danmark og EUs sikkerheds- og forsvarspolitik", i *30 år i EU. Et festskrift*. København: Gyldendal, 2003.

⁴⁷ Soft power-begrebet blev udmøntet af Joseph Nye i bogen *Bound To Lead* (1990), hvor det defineredes som "the ability to get what you want through attraction rather than through coercion". Se også Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Carnegie Council, 2004, og "The Decline of American Soft Power", *Foreign Affairs*, May/June 2004. Det er her interessant, at Joseph Nye under Muhammed-krisen blev inddraget som rådgiver for Udenrigsministeriets globaliseringsprojekt. Se interview med Udenrigsministeriets direktør Ulrik Federspiel i *Jyllands-Posten* 31. marts 2006.

⁴⁸ CERD/C/496/Add.1 og CERD/DEN/CO/17.

⁴⁹ CERD/DEN/CO17, s. 3.

⁵⁰ Om Det Arabiske Initiativ, se Udenrigsministeriet, *Det Arabiske Initiativ, bilateral bistand*, <http://www.um.dk>, 30. marts 2005.

⁵¹ Udenrigsministeriet, *Analyse af det arabiske initiativ og anbefalinger til næste fase*, <http://www.um.dk>, maj 2006, s. 13

⁵² Interview i *Berlingske Tidende* 26. marts 2006.

⁵³ *Berlingske Tidende* 19. marts 2006.

⁵⁴ Udenrigsminister Per Stig Møller i Folketinget den 8. september 2006, <http://www.ft.dk>.

⁵⁵ Kun Enhedslisten stemte imod beslutningsforslaget, B 146, FT 2005-06, <http://www.ft.dk>, 14. september 2006.

⁵⁶ Se fx udtalelse af Anders Fogh Rasmussen til *Jyllands-Posten* 11. september 2006

⁵⁷ Politiets Efterretningstjeneste, *Årsberetning 2004-2005*, s. 16, september 2006, <http://www.pet.dk>. Efter offentliggørelsen afviste statsministeren kategorisk at være uenig i PETs risikovurdering, men uden at fravige sit tidligere synspunkt, se *Politiken* 28. september 2006. En tilsvarende vurdering som PETs blev anlagt i et *National Intelligence Estimate* af april 2006 fra det amerikanske *National Intelligence Council*, der blev delvis frigivet i september 2006. Rapporten vurderede, at Irak-krigen var blevet jihadisternes *cause célèbre* og tilskrev væksten i jihad-bevægelsen fire årsager: 1) *entrenched grievances*, såsom korruption, uretfærdighed og frygt for amerikansk dominans, 2) Irak-krigen, 3) det langsomme reformtempo i de muslimske lande, og 4) dybtliggende antiamerikanisme blandt muslimer. Se *Declassified Key Judgments of the National Intelligence Estimate "Trends in Global*

Terrorism for the United States”, <http://www.nytimes.com/packages/html/politics/nie20060926/pdf>.

⁵⁸ *Smst.*

⁵⁹ Ifølge statsministeren var der kun tale om en “nuanceforskel” i måden at udtrykke sig på, og Danmark havde ikke savnet opbakning fra partnere og allierede. “Verden ifølge Fogh”, *Berlingske Tidende* 26. februar 2006.

⁶⁰ “Fogh vil rette op på Danmarks ry”, *Dagbladet Børsen* 31. marts 2006. Når kampagnen lanceres sidst i 2006, vil vægten dog være forskudt fra (defensiv) genoprettelse til (offensiv) konsolidering af Danmarks internationale tiltrækningskraft (*soft power*).

⁶¹ “Operation ECRI”, *Morgenavisen Jyllands-Posten* 23. juli 2006. Ifølge artiklen var regeringens berørte ministre, statsministeren, udenrigsministeren og integrationsministeren, stærkt aktive gennem kontakter til kolleger i andre Europaråds-lande for at desavouere rapporten forud for dens behandling i Europarådets ministerkomité 10. maj 2006. Se ECRI, *Tredje rapport om Danmark*, vedtaget den 16. december 2005. Strasbourg, 16. maj 2006, <http://www.coe.int/ecri>.

⁶² “Fogh: Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten”, *Ugebrevet Mandag Morgen* 11. september 2006.

⁶³ *Folketinget 2005-06*, Udenrigsudvalget, svar på spm. 79, 27. september 2006.

⁶⁴ Se “Jyllandsposten havde ret til at bringe de tegninger – punktum”, *Jyllands-Posten* 1. oktober 2006.

⁶⁵ <http://www.stm.dk>

⁶⁶ Ulrik Federspiel, “The International Situation and Danish Foreign Policy”, *Danish Foreign Policy Yearbook 2006*, s. 13-14. Analysen blev offentliggjort i juni 2006 og formentlig forfattet i april-maj.

⁶⁷ Se fx “Danmark klarede første dag til racismeeksamen”, *Politiken* 10. august 2006.

⁶⁸ Udenrigsministeriet, *Den grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen*, oktober 2006, s.22, 25-47, 63-74.

⁶⁹ *Smst.*, s. 25.

⁷⁰ *Smst.*, s. 26.

⁷¹ *Smst.*, s. 132.

september 2006

Spørgsmål fra Folketingets Udenrigsudvalg
Alm. del – spørgsmål 79 af 21. august 2006

Spørgsmål:

79. Ministeren bedes kommentere på professor Nikolaj Petersens analyse fra fagbladet ”Militært tidsskrift” (135. årgang – nr.2 – juli 2006, s. 153-185) vedrørende Muhammed-krisens effekt på den danske udenrigspolitik, jf. URU alm. del – bilag 239.

Svar:

Udenrigsudvalget har bedt mig kommentere på professor Nikolai Petersens artikel ”Efter Muhammed: Handlerummet for den borgerlige udenrigspolitik”. I Analysen indikerer Nikolai Petersen, at handlerummet er blevet mindre. Som konsekvens heraf argumenterer Nikolai Petersen for, at det kan blive vanskeligt at opretholde regeringens aktive udenrigspolitik.

Jeg er ikke enig i denne analyse. Lad mig blot tage et par eksempler. Tegningesagen har hverken begrænset Danmarks handlerum i arbejdet i Sikkerhedsrådet, under evakueringen af danske borgere i Libanon, i forbindelse med det danske bidrag til UNIFIL eller i forbindelse med Det Arabiske Initiativ (DAI).

I Sikkerhedsrådet har Danmark i hele perioden været aktiv. Den seneste måned har Danmark f.eks. været medforslagsstiller – under opfordring – til Sikkerhedsrådsresolutioner om Nordkorea, Libanon og Sudan. Under evakueringen i Libanon havde de involverede danske repræsentationer et yderst velfungerende samarbejde med myndigheder i blandt andet Syrien og Libanon. Libanons regering har anmodet EU om at bidrage til UNIFIL-missionen, og den har på ingen måde anfægtet det danske tilbud om at bidrage med tre skibe, hvor to bliver anvendt. Samtidig har FN udtrykt tilfredshed med EU's bidrag til UNIFIL, herunder det danske. Generelt har

EU's Høje Repræsentant, Javier Solana, takket for de danske bidrag til civile EU-missioner.

Efter en turbulent periode umiddelbart under og efter Tegningesagen har vandene også lagt sig i forhold til de danske styrker i Irak og i Afghanistan. Tegningesagen udgør således ikke et særligt "pressionspunkt" for Danmark i disse lande, og det er f.eks. fra afghansk side udtrykt ønske om, at det danske udenrigsministerium assisterer i opbygningen af det afghanske udenrigsministerium. At den danske tilstedeværelse i Mellemøsten er blevet problematiseret af modtagerlandene, og at allierede lande vil stille spørgsmålstejn ved dansk deltagelse i internationale missioner kan jeg således slet ikke nikke genkendende til.

For så vidt angår DAI anfører Nikolai Pedersen, at projektet i bedste fald er kuldsejlet. Også her er jeg uenig. Mens mange projekter under DAI af naturlige årsager er blevet forsinkede, er der ikke tegn på, at interessen for at samarbejde med Danmark om reformer i regionen er blevet mindre. En større analyse af DAI foretaget af Udenrigsministeriet i maj i år konkluderede således, at vores lokale samarbejdspartnere – i civilsamfundet såvel som på regeringsniveau – generelt ønskede at fortsætte de igangsatte samarbejder med Danmark om reformprocesser. Jeg minder i den forbindelse også om den grundige debat i Folketinget om DAI og den brede opbakning hertil. Tegningesagen har i min optik kun understreget DAI's eksistensberettigelse. Det er overordentligt vigtigt, at vi også fremover danner strategiske partnerskaber med de mange, positive kræfter i den arabiske verden, der søger at skabe et fundament for demokratiske reformer. Tegningesagen har vist, at der er behov for en mere aktiv dialog med landene i Mellemøsten og Nordafrika, og den har åbnet op for nye dialog- og indflydelseskanaler.

Lad mig afsluttende understrege, at regeringen ikke bare ønsker at fortsætte, men agter at styrke den nuværende aktive udenrigspolitiske linje, således som f.eks. den netop afholdte uformelle Sudan-drøftelse under amerikansk og dansk lederskab ved FN's generalforsamling var det seneste udtryk for.

Kilde: <http://www.folketinget.dk/?/Samling/20051/almdel/URU/spm/79/index.htm>, 02.01.2007