

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

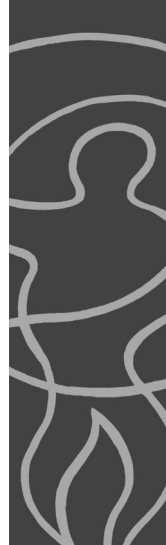
Muhammed-krisen og den nye dobbelthed i dansk udenrigspolitik

Indledning

Muhammed-krisen, som den udviklede sig, fra *Jyllands-Posten* bragte sine karikaturer i september 2005, til den – i hvert fald i første omgang – døde ud i marts 2006, er på mange måder illustrerende for det forhold, at det i stigende grad er svært at skille inden- og udenrigspolitikken ad. Det er en problematik, der hidtil mest er blevet drøftet i forbindelse med den stadigt øgede integration mellem EU-landene. Men vi skal nu vænne os til, at denne sammenblanding også finder sted i en langt større geografisk sammenhæng.

I en vis udstrækning lever vi i et globalt offentligt rum, hvor tegninger i et dansk dagblad straks viderefremmes til både nærmere og fjernere egne af kloden. Vore grænser er gennembullede, og vi kan i endnu mindre grad end tidligere betragte interne hændelser, selv når de har karakter af satire, som noget der kun vedrører den danske befolkning. Det er i dag ikke kun *staterne*, men også *samfundene*, der står i en konstant vekselvirkning med hinanden. Det skyldes mange forhold, i relation til den konkrete krise ikke mindst øget indvandring til de rige lande, nye og hurtige kommunikationsmidler og en genopvakt religiøsitet og nationalisme i store dele af verden. De mange åbne kanaler mellem samfundene får også konsekvenser for staternes indbyrdes forhold. Derfor bliver inden- og udenrigspolitik uløseligt forbundet med hinanden.

Denne artikel vedrører de udenrigspolitiske aspekter af krisen, men fokuserer netop på den nævnte kobling mellem det inden- og udenrigspolitiske. Hovedpointen er, at indenrigspolitiske dagsordener i de senere år har bemægtiget sig udenrigspolitikken, og at det sker i langt højere grad, end den omtalte forøgede vekselvirkning mellem samfundene på verdensplan i sig selv betinger. Herved undergraves en rodfæstet tradition i dansk udenrigspolitik, karakteriseret ved at man gennem en dobbeltstrategi – eller dualisme – har været i stand til, under forskellige ydre vilkår, at varetage den danske småstats interesser på en særdeles effektiv og gennemtænkt måde. Muhammed-krisen er det seneste højdepunkt i denne



udvikling, om end den til en vis grad deler pladsen med beslutningen om at deltage i Irak-krigen. Den hidtidige dobbeltstrategi, hvor begge led i strategien var udenrigspolitisk funderede, er blevet afløst af en ny slags dobbeltstrategi, hvor indenrigspolitikken får en afgørende betydning. Herved kommer strategien - ud fra et udenrigspolitisk rationale - til at fremstå som uhensigtsmæssig.¹

Det er nødvendigt indledningsvist først at gøre rede for, hvori den traditionelle dobbelthed (fremover også: dualisme) består, og hvordan den forholder sig til andre tolkninger af de lange linier i den udenrigspolitiske historie. Herefter redegøres for, hvordan dualismen har manifesteret sig efter den kolde krig, Muhammed-krisen placeres ind i denne sammenhæng, og det forklares, hvorfor den - sammen med andre udenrigspolitiske nyorienteringer under VK-regeringen - kan ses som et afgørende brud med traditionen. Til sidst diskuteres - med inddragelse af de senere års danske USA-orientering - hvor dybt udenrigspolitikken forankring i en intern dagsorden stikker.

Tolkninger af de lange linier i dansk udenrigspolitik

Der findes flere konkurrerende - og ofte stærkt modstridende - opfattelser af, hvori de lange linier i dansk udenrigspolitik består. I en tidligere dominerende tolkning blev der lagt vægt på 'neutralitetstraditionen' og bruddet med den i 1949. Denne tolkning lider af mange svagheder og er langt mindre fremherskende i dag. Det er af flere blevet påvist, at NATO-beslutningen - i hvert fald ikke i første omgang - repræsenterede nogen egentlig omvendelse i den udenrigspolitiske tænkning og praksis, og at der på mange måder var tale om kontinuitet frem for brud efter 1949.² Elementer af neutralitetstankegangen blev ført videre, og især er det blevet fremhævet, at skiftet fra neutralitet til alliance har været underordnet den fortsatte opfattelse af Danmark som småstat, og de konsekvenser, det førte med sig.³

Dette fokus på småstatstankegangen har ført til, at de lange linier i stigende grad er blevet sat i relation til forskellen mellem en *aktiv* og en *passiv* udenrigspolitik, eller skarpere formuleret: mellem en aktivistisk og en tilpassende politik. Ikke mindst den siddende regering med statsministeren i front har taget denne tolkning til sig. Ifølge Anders Fogh Rasmussen er småstatstankegangen - med rødder tilbage til nederlaget i 1864 - først for alvor blevet forladt med VK-regeringens aktivistiske udenrigspolitik, hvor man ikke viger tilbage fra at bruge militære midler i direkte kamphandlinger.⁴

I en blødere form af denne tolkning sker skiftet fra passiv til aktiv politik noget før. I mange fremstillinger bliver den nye, traditionsbrydende aktive danske udenrigspolitik kædet sammen med den kolde krigs ophør

omkring 1990, hvor det især betones, at daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen var hurtig til at udnytte de nye muligheder, der dengang åbnedes for Danmark. Han var også med til at navngive den nye ledetråd for udenrigspolitikken: 'aktiv internationalisme'.⁵

Flere forskere har tilsluttet sig denne sidste opfattelse af, hvor det afgørende skel går i den danske udenrigspolitiske historie. Det gælder bl.a. professor i international politik Hans-Henrik Holm, der i et bidrag til en bog fra 1998 karakteriserer linien efter 1989 således: "Danish foreign policy has changed in a fundamental way. It has changed goals and policy formulations and also their implementation."⁶ En tilsvarende tolkning er blevet gjort gældende af professor Nikolaj Petersen, bl.a. i hans fremstilling i sjette og sidste bind af den nyligt udkomne udenrigspolitiske historie.⁷

Andre forskere har opponeret mod at gøre tiden omkring 1990 og Uffe Ellemanns lancering af den aktive internationalisme til et afgørende vendepunkt i spørgsmålet om, hvornår en mere aktiv politik slog igennem. Professor Poul Villaume har i flere publikationer nærmest vendt tingene på hovedet, idet han hævder, at dansk udenrigspolitik i realiteten var præget af en højere grad af aktivisme under den kolde krig end efter.⁸ Her anskues graden af aktivisme i relation til de ydre muligheder, der eksisterer i en given periode, og i hvilken udstrækning udenrigspolitikken er præget af selvstændig stillingtagen frem for hensynet til bestemte stormagters interesser. Set i dette lys mener Villaume, at socialdemokraten Per Hækkerups aktive østdiplomati i 1960'erne var udtryk for en højere grad af aktivisme end den borgerlige Anders Foghs USA-tilpassede kurs i indeværende årti.⁹

På det seneste har Nikolaj Petersen udbygget sin tolkning af, hvornår skiftet i udenrigspolitikken fandt sted.¹⁰ Selv om han stadig holder fast i den kolde krigs ophør som det afgørende tidspunkt, er han nu parat til at gå længere tilbage i sin forklaring på, *hvorfor* der indtraf et skift. Men i modsætning til Poul Villaume, der lægger vægt på den tidlige socialdemokratiske aktivisme, mener Nikolaj Petersen, at aktivismen har sit udspring i et borgerligt opgør med den socialdemokratiske udenrigspolitik. Og dette opgør tog sin begyndelse omkring 1980, hvor kimen blev lagt til de uoverensstemmelser, der førte til den berømte fodnoteperiode fra 1982 til 1988.¹¹ Petersen taler nu om et borgerligt paradigmeskift, hvor Uffe Ellemann allerede før den kolde krigs ophør fungerede som en slags katalysator.¹²

Holder vi os til de nyere tolkninger af de lange linier, hvor spørgsmålet om aktiv og passiv politik er i centrum, er der således to slags skel i tolkningerne. Det ene vedrører den nærmere bestemmelse af tidspunktet for aktivismens gennemslag, den anden hvilken af de to hovedretninger i dansk politik, der er mest ansvarlig for aktivismen. Der er en sammenhæng mellem de to skel, idet tolkninger, der lægger

vægt på de politiske skillelinier, enten er tilbøjelige til at gå længere tilbage i angivelsen af aktivismens oprindelse (både Villaume og Petersen) eller skubber oprindelsen helt frem til nutiden (Fogh Rasmussen). I andre tolkninger, hvor de politiske skillelinier nedtones, er de ydre omstændigheder afgørende for omslaget i dansk udenrigspolitik. Her kan omslaget derfor entydigt tidsfæstes til den kolde krigs ophør omkring 1990.

Spillet mellem internationalisme og determinisme

Over for disse forskellige tolkninger står den dualistiske, der hverken opererer med et klart tidsmæssigt eller et klart politisk skel. Her sondres i stedet mellem to strømninger, internationalismen og determinismen, der nok er modsatrettede, men samtidig er indbyrdes forbundne, og som begge med varierende styrke konstant har været til stede i nyere dansk udenrigspolitisk historie.¹³

De to strømninger svarer i en vis forstand til forskellen mellem den aktive og den passive politik, men de skal ikke ses som to former for politik, der afløser hinanden. De supplerer derimod hinanden, og på et givet tidspunkt er de begge til stede i et styrkeforhold, der først og fremmest afhænger af de ydre vilkår.

Internationalismen er karakteriseret ved aktive bestræbelser på at skabe en mere fredelig og retfærdig verden. Under den kolde krig er den især kommet til udtryk ved en stærk støtte til FN, høj ulandsbistand og fordømmelse af diktaturregimer. Determinismen derimod er karakteriseret ved en udpræget tilbageholdenhed over for omverdenen og et forsøg på at hindre trusler mod landet ved at tilpasse sig stormagtsinteresser – også når de modarbejdede grundlæggende danske værdier. Der er adskillige eksempler på, at de to strømninger historisk set har sameksisteret i dansk udenrigspolitik, og at de sågar begge har gjort sig gældende hos de samme aktører.

Det sidste er tilfældet hos den mangeårige radikale udenrigsminister P. Munch (1929-40), der – noget misvisende – har fået et eftermæle som repræsentant for den passive og tilpassende side af dualismen, ikke mindst på grund af hans politik over for Nazityskland og kapitulationen den 9. april 1940. I virkeligheden rummede han begge sider i sig. Han var således en stærk fortaler for at fremme danske interesser gennem Folkeforbundet og gav allerede i 1932 som udenrigsminister en meget nutidig begrundelse for, at også småstater bør føre en aktiv udenrigspolitik: "... den passive udenrigspolitik, man havde ført indtil 1914, er nu et forbigangent stadium, der ikke længere vender tilbage. ... Der var nu i verden skabt en gensidig afhængighed, en gensidig forbindelse mellem staterne, som kaldte på en virksom udenrigspolitik i små som i store stater."¹⁴

Året efter kom Hitler til magten i Tyskland, og den aktive politik fik trange kår. Det var igen til en vis grad tilfældet i efterkrigstiden under den kolde krig, hvor Danmark blev medlem af NATO og EF, engagerede sig stærkt i internationalt samarbejde og – som allerede nævnt – til tider udfoldede aktive bestræbelser på at bløde op på Øst-Vest-konflikten. Men samtidig holdt Danmark en lav profil i NATO og ønskede EF-samarbejdet begrænset til økonomiske spørgsmål.

For en småstat som Danmark, der er stærkt afhængig af sine omgivelser, er der ikke noget ejendommeligt i denne dobbelthed. Med sine begrænsede ressourcer har småstaten interesse i at mindske den fysiske magts betydning i spillet mellem staterne. Det kan gøres ved at arbejde for afspænding mellem stormagter, ved at fremme diplomatiske frem for militære løsninger på internationale konflikter og i det hele taget gennem en aktiv politik søge at skabe en højere grad af retlig regulering af den internationale politik. Men udsigten til, at sådanne bestræbelser bærer frugt, er ikke altid gode. I 1930'erne var de således meget ringe; og samtidig var Danmark truet af en overmægtig og aggressiv nabo. Resultatet var, at den passive side kom til at dominere på bekostning af den aktive. I 1960'erne havde den aktive side mulighed for at slå igennem på grund af den relative afspænding, der i denne periode var indtrådt mellem de to supermagter.

Man kan altså sige, at de to sider af udenrigspolitikken konstant er til stede, men at de alt efter de ydre omstændigheder – men også efter hvilke personer der står for dens formulering – får en forskellig vægtning. Begge sider tjener til at beskytte småstaten og varetage dens interesser – den aktive mest med det lange sigt for øje, den passive derimod mest møntet på det korte sigt.

Den brudte dualisme efter den kolde krig

Efter den kolde krigs ophør omkring 1990 har internationalismen og den aktive side af udenrigspolitikken fået lov til at dominere. Det er sket under såvel borgerligt som socialdemokratisk ledede regeringer. Konkret kom internationalismen i 1990'erne især til udtryk i støtte til de baltiske landes frigørelse fra Rusland og tilknytning til EU og NATO, militær deltagelse i den første Golfkrig og et stærkt engagement i konflikterne i det tidligere Jugoslavien. Samtidig blev det danske forsvar omstillet til i højere grad at varetage internationale krisestyringsopgaver frem for sikring af eget territorium.

Det gamle slogan 'hvad skal det nytte?' om værdien af et dansk militær blev for alvor smidt på porten. Det havde aldrig været udtryk for en pacifistisk trosbekendelse, men kunne bruges som påskud til at holde sig uden for andres konflikter. Nu kunne der svares bekræftende på spørgsmålet,

og militæret blev derved en slags motor for den aktive internationalisme – også med en radikal udenrigsminister ved roret.

Men dualismen levede også videre i 1990'erne – dog i en ny og langt mindre frugtbar form.

Tidligere havde der været en vis logik i dualismen. Den passive side havde først og fremmest til formål i svære tider at beskytte småstaten mod overhængende militære trusler – som tilfældet var i 1930'erne og i den kolde krigs spændingsperioder. Den aktive side havde til formål at arbejde for de – til tider spinkle – muligheder, der var for at skabe grundlag for en international orden, der mere svarede til vores egne idealer og til vore egne interesser som småstat. Der var en indbyrdes sammenhæng mellem de to sider, og de supplerede hinanden.

Fra 1990'erne er denne sammenhæng blevet brudt, og adskillelsen mellem de to sider er frem til i dag blevet stadig større. Muhammed-krisen er en foreløbig kulmination på adskillelsen.

Når udenrigspolitikken siden den kolde krigs afslutning trods bekendelsen til den aktive internationalisme også har haft en anden side, skyldes det i høj grad et folkeligt pres – om end der ikke er tale om en egentlig folkelig reaktion på den aktive politik. Et væsentligt element i presset er de danske EU-forbehold, som folkeafstemningerne i begyndelsen af 1990'erne gennemtvang. EU er på mange måder blevet omdrejningspunktet for dansk udenrigspolitik, og trods jævnlige kriser i samarbejdet er det i stigende grad tilfældet. Men især vores forsvarsforbehold stikker en kæp i hjulet på fortsat aktiv dansk internationalisme, hvilket mest tydeligt er blevet demonstreret i forbindelse med danske troppers tilbagetrækning fra Bosnien i 2004. Og kæppen vil fremover utvivlsomt blive endnu mere iøjnefaldende, muligvis direkte undergravende for den aktive politik.

EU-forbeholdene kan i en vis forstand ses som en forlængelse af den side af udenrigspolitikken, der har haft en passiv og forsigtig karakter. Der er mange andre ingredienser i forbeholdene, men de afspejler også en traditionel tilbageholdenhed over for europæisk stormagtspolitik, et ønske om at distancere sig fra de stormagter, især Tyskland, der op gennem den nyere historie har truet lille Danmark. Men tidligere var dette ønske om distancering – i hvert fald til en vis grad – velbegrundet ud fra småstatens situation. Det indgik i den beskrevne dobbeltheds; den havde en logisk begrundelse, og den var egnet til at fremme danske interesser.

Den dobbelthed, som EU-forbeholdene i dag er med til at skabe, udgør derimod ikke nogen sammenhængende udenrigspolitisk logik. Efter 1990 er der ikke længere ydre årsager – hverken globalt eller europæisk – der kan begrunde, at den forsigtige side af dobbeltheden skal have så stor en plads, som den har fået i kraft af forbeholdene. Snarere

tværtimod. Tysklands samling skulle begrunde, at de små stater har en endnu stærkere interesse i at binde de store til et tæt retligt, militært og politisk samarbejde. Men dobbeltheden er i dag heller ikke udtænkt i en udenrigspolitisk sammenhæng. De danske EU-forbehold udspringer af en indenrigspolitisk problematik og tilfører derfor den samlede danske udenrigspolitik en irrationalitet, som den ikke har haft før.

Det afgørende for at forstå de udenrigspolitiske perspektiver i den krise, der opstod i kølvandet på offentliggørelsen af Muhammed-tegningerne, er imidlertid, at irrationaliteten er blevet stærkt forøget, efter at Fogh-regeringen kom til magten i 2001.

Indenrigspolitikken forstærkede betydning

Den dualisme, som regeringen arvede fra 1990erne, er i sig selv blevet langt mere udtalt. På den *ene* side er den aktive side af udenrigspolitikken blevet forstærket, og man bruger i officielle redegørelser rask væk betegnelsen 'aktivistisk' om dens indhold. Ikke mindst Danmarks deltagelse i Irak-krigen er blevet set som et led i en sådan aktivistisk politik. Man er parat til at bruge militær magt – også når der ikke foreligger noget klart FN-grundlag, og også når vigtige EU-partnere ikke deltager. På den *anden* side har den nuværende regering – endnu mere end den foregående – være tilbageholdende med at sætte de danske EU-forbehold til fornyet afstemning. Efter den tabte ØMU-afstemning i 2000 udtalte Anders Fogh Rasmussen, at der skulle gå "en rum tid", inden der igen skulle stemmes. Over seks år efter må man sige, at den rumme tid er gået – uden at der overhovedet er udsigt til, at der igen skal tages et opgør med forbeholdene. Snarere tværtimod – regeringen er delvis bakket ud af modstanden mod retsforbeholdet.

Og her kommer vi så til det helt centrale. Ikke kun er dobbeltheden i sig selv blevet mere udtalt, men også den manglende indre sammenhæng mellem de to sider af udenrigspolitikken er blevet mere udtalt. Og det skyldes det forhold, at indenrigspolitikken i endnu højere grad, end tilfældet var i 1990erne, har fået lov til at invadere udenrigspolitikken.

Hensynet til vælgernes afgørelse har været en af grundene til, at forbeholdene ikke igen er blevet sat til afstemning. Som tiden går, har dette hensyn som sagt mindre vægt. Hertil kommer så, at vælgerne ifølge opinionsmålinger tilsyneladende har skiftet holdning både til forsvars- og euro-forbeholdet, således at der hverken ud fra en demokratisk eller en taktisk vurdering er grund til at vente med nye folkeafstemninger. Årsagen er ikke længere hensynet til vælgerne, men hensynet til bevarelse af regeringsmagten; og det vil mere konkret sige bevarelsen af et godt forhold mellem VK-partierne og Dansk Folkeparti – hvor DF som bekendt ønsker Danmark så løst knyttet til EU som muligt.

Indenrigspolitikken invaderer udenrigspolitikken via regeringens støtteparti. Men invasionen er også fremkaldt af regeringen selv – i hvert fald af dens statsminister. Anders Fogh Rasmussen har tydeligvis brugt udenrigspolitikken i et indenrigspolitisk ærinde. Det er tydeligst blevet demonstreret i forbindelse med Danmarks deltagelse i Irak-krigen, som Fogh ved flere lejligheder har tolket som et opgør med både besættelsestidens samarbejdspolitik og 1980ernes fodnotepolitik. Den sidstnævnte fik en blidere medfart i sidste års koldkrigsudredning fra DIIS, end mange havde forventet, og helt uden at have gransket den nærmere dokumentation blev hele udredningen mistænkeliggjort ikke blot af regeringens støtteparti, men også af dens regeringschef.

Der foregår både en kulturkamp og en partipolitisk kamp, hvor den aktuelle politik skal bruges til at hænge politiske modstandere ud. Udenrigspolitikken bliver herved spændt for en indenrigspolitisk vogn.

Faren er altså, at aktivismen bliver begrundet med indenrigspolitiske hensyn og derved løsrives fra den udenrigspolitiske sammenhæng, hvori den tidligere indgik. Samtidig løsrives også den passive side fra en udenrigspolitisk sammenhæng, idet den nu, i modsætning til tidligere, er begrundet i regeringens – og ikke i statens – overlevelse.

Og hertil skal så i dagens globaliserede verden føjes endnu et forhold: den danske udlændingepolitik. Den er i stigende grad med til at tegne et nyt billede af Danmark i udlandet, også i den arabiske verden, hvor de fleste af de demonstrerende vel knap nok havde kendskab til Danmarks beliggenhed, men hvor i hvert fald opinionsdannere og religiøse ledere er informeret om udlændinges forhold herhjemme. Igen er der tale om dansk indenrigspolitik. Ikke med en virkning som før, hvor indenrigspolitikken direkte invaderede udenrigspolitikken, men nu med en indirekte virkning. Globaliseringen betyder, at vore samfund ikke længere som tidligere kan leve relativt afsondret fra hinanden på store afstande. Derfor kommer vores udlændingepolitik til at blive en del af det samlede mønster, hvormed vi præger vores omverden. Konkret bliver der en voldsom uoverensstemmelse mellem et forsøg på at føre aktivistisk udenrigspolitik i form af en arabisk dialog og så en indenrigspolitisk dagsorden i form af en stram udlændingepolitik, der er egnet til at undergrave denne dialog.

Regeringens håndtering af Muhammed-krisen har været genstand for megen debat, og dens motiver til at agere, som den gjorde – især i første fase – er stærkt omstridte. Men det er i tråd med ovenstående, at hensynet til Dansk Folkeparti har vejet tungt til forklaring af den hårde linie, der blev kørt i efteråret 2005, og den entydige vægt, der gennem hele forløbet blev lagt på ytringsfriheden. Afvisningen af at ville mødes med de muslimske landes ambassadører var diplomatisk set et højst usædvanligt skridt og gav i december anledning til en usædvanlig, samlet – og yderst kritisk – meningstilkendegivelse fra tidligere danske ambassadører.

Det er svært at undgå den slutning, at Muhammed-krisen er endnu et tegn på, at indenrigspolitiske dagsordener på en højst uhensigtsmæssig måde har vundet overtaget på bekostning af en fornuftig varetagelse af danske udenrigspolitiske interesser. Krisen repræsenterer dermed det sidste og indtil videre mest dramatiske skridt på vejen mod etableringen af en ny form for dobbelthed i udenrigspolitikken, hvor de to led ikke længere har en indre logisk sammenhæng til gavn for en langsigtet varetagelse af danske interesser.

USA-orienteringen og aktivismens grundlag

En indvending mod ovenstående udlægning af sammenhængen – eller den manglende sammenhæng – i regeringens udenrigspolitik er, at den aktivistiske linie og den aktivistiske tankegang synes så fast forankret i regeringens måde at forholde sig til omverdenen på, at aktivismen så at sige har fået sit eget udenrigspolitiske liv.¹⁵ Nok spiller indenrigspolitiske hensyn og historiske opgør en rolle, men det er snarere måder at legitimere en aktivistisk politik på, end det er determinerende faktorer.

Forstået på denne måde bunder aktivismens egentlige rationale i ydre vilkår og de muligheder, situationen i verden stiller Danmark overfor. Her er der især grund til at hæfte sig ved USAs stilling som eneste supermagt og udviklingen af et tæt dansk-amerikansk samarbejde, især i forbindelse med Irak-krigen. Det er partnerskabet med USA, der er aktivismens fundament – både fordi det giver småstaten en enestående indflydelse, og fordi det er udgangspunkt for på globalt plan at realisere fælles vestlige værdier og stabilisere freden. Således er i det mindste rationalet, som regeringen ville fremlægge det.

Det er ikke hensigten her at diskutere fordele og ulemper ved den nære alliance mellem Danmark og USA. Der kan utvivlsomt anføres en række rent udenrigspolitiske fordele ved at dyrke denne alliance. Spørgsmålet her er derimod, om der også i forbindelse med denne side af udenrigspolitikken kan indfortolkes en indenrigspolitisk dagsorden. Og at USA-orienteringen dermed er endnu et led i den nye dobbelthed, som Muhammed-krisen har været med til at afdække.

Der er tre grunde til, at USA-orienteringen kan ses i et indenrigspolitisk lys.

Den *første* grund har at gøre med, at orienteringen mod USA – i hvert fald efter 2001 – er udtryk for et valg mellem to grundlæggende orienteringer og dermed et fravalg af den anden, nemlig den europæiske. Det er almindelig anerkendt, at en småstat som Danmark mest effektivt kan øve indflydelse i international politik i kraft af medlemskab af internationale organisationer eller gennem alliancer med større og mere magtfulde stater.

Her byder EU og USA sig til som alternativer – og netop alternativer, fordi der i indeværende årti er opstået en tydelig atlantisk kløft på det udenrigspolitiske område. Når regeringen har valgt USA frem for EU, er det igen let – ligesom i forbindelse med Muhammed-krisen – at spore hensynet til dens EU-fjendtlige støtteparti. Hertil kommer hensynet til en generel indenrigspolitisk betinget tilbageholdenhed over for et for tæt EU-samarbejde, også hvad angår udenrigspolitik.

I forlængelse heraf er det for det *andet* påfaldende, at regeringsskiftet i USA i 2001 og den efterfølgende markante ændring af den udenrigspolitiske kurs i neo-konservativ retning, ikke har givet VK-partierne anledning til at betvivle den allerede på daværende tidspunkt opnåede tætte tilknytning til USA, snarere tværtimod. Regeringen synes at dele værdier med de neo-konservative, herunder også forestillingen om, at disse værdier med magt og gennem en aktivistisk politik skal udbredes til resten af verden. I sin åbningstale i Folketinget i oktober 2006 lagde Fogh ud med at betone den globale værdikamp – mellem demokrati og tyranni, mellem oplysning og middelaldertænkning – som den vestlige verden står midt i. Det er koldkrigsretorikken i ny ikklædning. Men er det i realiteten en udenrigspolitisk værdikamp, Fogh er optaget af? Er det ikke snarere en indenrigspolitisk dagsorden, hvor terrorismen bruges som spøgelse, og hvor fokus samtidig er den kulturkamp, hvor formålet er at udstille oppositionspartiernes blødsødenhed og tidligere eftergivenhed over for hovedfjenden?

Endelig for det *tredje* kan man hæfte sig ved, at USA-orienteringen er kædet sammen med et skift i vægtningen af udenrigspolitiske midler, et skift fra bløde til hårde midler. Ikke alene har de militære midler fået en mere fremtrædende plads i udenrigspolitikken, men deres opgaver bliver også i stigende grad kædet sammen med en fredsskabende snarere end med den hidtil dominerende fredsbevarende indsats. De militære midler skal kunne bruges i regulære krigshandlinger, som tilfældet er i dag i Afghanistan og Irak. Danmark er – som det er blevet udtrykt – gået fra at være en civil til at være en strategisk aktør.¹⁶ Også dette skift kan ses som et led i den omtalte indenrigspolitiske værdikamp. Det er ikke tilfældigt, at den hårde – og nu også officielt benævnte “offensive” – kurs konsekvent i statsministerens argumentation kædes sammen med opgøret med tidligere tiders tilpasningspolitik og blødsødenhed.¹⁷

Der er en tydelig indre sammenhæng mellem de tre punkter ovenfor. Det er åbenlyst for de to sidstes vedkommende. Og fravalget af EU ligger på linie med de to andre, idet den atlantiske kløft netop drejer sig om synet på de aktuelle hovedkonflikter i verden og i forlængelse heraf i synet på valget af udenrigspolitiske midler.¹⁸ Ud over at være tæt forbundet med en indenrigspolitisk dagsorden står USA-orienteringen derfor også i skarp kontrast til det indhold, den danske internationalisme hidtil har haft. I stedet for vægten på multilateralisme har man bifaldet

USAs enegang, i stedet for prioriteringen af FN-samarbejdet har man set stort på grundlæggende internationale retsregler, i stedet for mæglerrollen har man været med til at stille et manikæisk verdensbillede op, og i stedet for forhandling og dialog har man foretrukket militære midler – og i Muhammed-krisen en arrogant afvisning, der har været med til at forstærke dem/os-modsætningen. Både på den ene og den anden måde er der tale om et afgørende brud med den traditionelle dobbeltstrategi, der hidtil har tjent den danske småstats interesser så godt.

Afslutning

Selv om den foranstående tolkning af regeringens udenrigspolitik – ikke mindst som den er kommet til udtryk under Muhammed-krisen og i den generelle USA-orientering – skulle holde, er udenrigspolitikken ikke hermed reduceret til ren indenrigspolitik. Der er derimod tale om en ny slags dobbelthed, hvor der nok tages udenrigspolitiske hensyn (en småstat har i øvrigt ikke mulighed for at lade være), men hvor indenrigspolitiske hensyn er kommet til at spille en stor og til tider dominerende rolle.

Det er ikke i sig selv overraskende, at indenrigspolitiske hensyn har fået en større plads i udenrigspolitikken – også hos småstater som Danmark. Som anført i indledningen har globaliseringen her været medvirkende. Endvidere spiller det en rolle, at også udenrigspolitik – heldigvis – er blevet mere demokratisk forankret, og at små og store stater i kraft af den øgede multilateralisering er blevet mere ligestillede. Det afgørende i den kritik, der er gjort gældende i det foregående, er imidlertid, at de indenrigspolitiske hensyn, der tages, i vidt omfang er løsrevet fra varetagelsen af Danmarks udenrigspolitiske interesser. De indgår i en helt anden dagsorden, og den førte udenrigspolitik bliver hermed en slags redskab for uvedkommende formål. Og samtidig med at indenrigspolitikken på denne måde har invaderet udenrigspolitikken, er den hidtidige frugtbare udenrigspolitiske dobbelthed blevet undergravet. Det er sket både ved, at det ene ben – determinismen – er erstattet af indenrigspolitik, og ved at det andet ben – internationalismen – helt er blevet omdefinert.

Muhammed-krisen er kun en brik i denne udvikling. Og den må under alle omstændigheder betragtes som forholdsvis unik i sin karakter. Men som symptom på udviklingen er den væsentlig. Den er samtidig også karakteristisk for handlemåder, stil og politiske prioriteringer, der under den nuværende regering synes fremtrædende. Det kunne give anledning til håb om, at den pågældende udvikling ikke er uafvendelig.

Hans Branner er tidligere projektforsker på DIIS, nu ekstern lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, lektor i samfundsfag på Nørre Gymnasium og lærebogsforfatter

Noter

¹ Denne tolkning har jeg også argumenteret for i tidligere artikler, se “Småstatens vanskelige dobbeltliv”, *Jyllands-Postens* kronik 29.3.2006 og “Muhammed-krisen og den danske dualisme”, *Udenrigs* nr.1/2006.

² Se hertil bl.a. Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume: *I blokopdelingens tegn, Dansk udenrigspolitikens historie bd.5* (2005); Carsten Holbraad: *Danish Neutrality. A Study in the Foreign Policy of a Small State* (1990), Bo Lidegaard: *I kongens navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-1958* (1994); og min egen artikel “Vi vil fred her til lands... En udenrigspolitisk linie 1940-1949-1989?” i *Vandkunsten* 1990/3.

³ Flg. steder har jeg mere indgående diskuteret de forskellige traditionsopfattelser: “The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context” i Branner og Kelstrup (eds.): *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History Theory and Options* (2000); “Traditioner og optioner i dansk udenrigspolitik” i Søren v. Dosenrode (red.): *Dansk udenrigspolitik* (2000); og “Brug og misbrug af den udenrigspolitiske historie” i *Udenrigs* nr.1/2004.

⁴ Anders Fogh Rasmussens ønsker om en aktivistisk udenrigspolitik og et opgør med fortiden er senest kommet til udtryk i et interview til *Mandag Morgen*, 11.9.2006: “Fogh: Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten”. I modsætning til de forskere der citeres efterfølgende, tjener Foghs tolkning åbenlyst et politisk formål. Den medtages alligevel her for at angive bredden i tolkninger. Hans politiske formål vender vi tilbage til nedenfor.

⁵ Udenrigskommissionen: *Udenrigstjenesten år 2000* (1990).

⁶ “And now what Denmark? Danish foreign policy turns activist” i Georg Sørensen og Hans-Henrik Holm: *And Now What? International Politics After the Cold War* (1998).

⁷ *Europæisk og globalt engagement, 1973-2003* (2004)

⁸ Se bl.a. hans bidrag til *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*: “Denmark and NATO through 50 Years” (1999).

⁹ Se også Nikolaj Bøgh: *Hækkerup* (2003). Om den amerikanske opfattelse af dansk aktivisme i 1960erne se *Koldkrigsredegørelsen* bd.2, kap.56.

¹⁰ “Efter Muhammed: Handlerummet for den borgerlige udenrigspolitik” i *Militært Tidsskrift* nr.2/2006 og nærværende nummer af *Den Ny Verden*.

¹¹ Under den borgerlige Schlüter-regering i 1980erne vedtog et alternativt sikkerhedspolitisk flertal i Folketinget en række dagsordener vendt mod NATOs atomoprustning, hvilket førte til, at regeringen mod dens egne ønsker måtte sætte fodnoter i NATO-kommunikéer.

¹² Det er betegnende for hans tolkning, at han finder det nødvendigt at angive særskilte forklaringer på, at den aktive linie blev fastholdt efter Nyrup-regeringens magtovertagelse i 1993. Opfattelsen synes at være, at havde der ikke været disse særlige omstændigheder, ville den nye socialdemokratiske regering været faldet tilbage på en passiv linie. *Ibid.*, s.156-57.

¹³ En dualistisk tolkning er oprindeligt udviklet af Carsten Holbraad, anf. værk,

note 2. I den første af de i note 3 nævnte artikler har jeg videreudviklet tolknin-
gen og givet den den form, som den præsenteres i her.

¹⁴ *Fyens Venstreblad*, 1.10.1932

¹⁵ Vægten på aktivismen er at spore i stort set alle Anders Fogh Rasmussens mere principielle udenrigspolitiske taler og interviews. Og det er påfaldende, at ordene aktivisme og aktiv forekommer knap 20 gange i regeringens 30 sider lange udenrigspolitiske program fra 1993: En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik.

¹⁶ Sten Rynning: "Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September" i *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*.

¹⁷ I interviewet med *Mandag Morgen* i sept. 2006 (se note 4) karakteriseres regeringens udenrigspolitik som offensiv, og her betones igen opgøret med for-
tiden.

¹⁸ Se hertil især Robert Kagan: *Paradiset og magten. Amerika og Europa i den nye verdensorden* (2003).

