

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

Redaktion:
Jesper Linell

Layout og omslag:
Allan Lind Jørgensen

Tryk:
Handy-Print A/S, Skive

Dansk Institut for
Internationale Studier
(DIIS)
Strandgade 56
1401 København K
Tlf. 3269 8642
Fax 3269 8600
E-mail publications@diis.dk

ISSN 0029 6775
ISBN 978-87-7605-193-8

Salg:
Den Ny Verden udkommer
med 4 numre i hver årgang.
Abonnement koster
245 kr
Enkeltnumre koster
85 kr
www.diis.dk/DNVsalg

Adresseændringer skal
meddeles til
publications@diis.dk

www.diis.dk > publikationer

Indhold

7 Bjørn Møller Forord

11 Dietrich Jung Muhammed-tegningerne og den globale diskurs om islam

Jyllands-Postens Muhammed-tegninger og den krise, offentliggørelse udløste, gør det påtrængende at se nærmere på den ganske ensartede globale diskurs om islam. Såvel de fleste forskere inden for orientalske studier som medlemmer af islamiske bevægelser definerer islamisk kultur med reference til islams religiøst baserede moralske kodeks og juridiske regelsamlinger. I kraft af det fælles syn på islamisk kultur deler de to grupper samtidig en forestilling om islam som væsensforskellig fra 'Vestens' moderne, demokratiske kultur. Denne vidt udbredte essentialistiske forståelse af islam har delvis bestemt reaktionerne på tegningerne og har bidraget til at skabe en global krise ud af en lokalpolitisk begivenhed, ligesom den er begrænsende, når den omsættes til forskning og erkendelse.

21 Ulla Holm Muhammed-tegningerne: debatter om liberale værdier i europæiske lande

Et af de mange medier, som havde offentliggjort *Jyllands-Postens* Muhammed-tegninger, var det franske satiriske ugemagasin *Charlie Hebdo*. I februar 2007 anlagde en række muslimske organisationer retssag mod magasinet, og det fik diskussionerne, som alle troede var døet ud, til at blusse op igen. Hermed aktualiseredes spørgsmålet om 'de europæiske liberale værdier', om hvorfor lande som Spanien, Tyskland, Storbritannien og Frankrig reagerede forskelligt på tegningekrisen, og om hvorvidt religion – her islam – er blevet gjort til et sikkerhedsproblem.



31 **Nikolaj Petersen** Handlerummet for dansk udenrigspolitik efter Muhammed-krisen

Artiklen argumenterer, at Muhammed-krisens storm mod Danmark ikke opstod tilfældigt, og at den varigt vil svække grundlaget for Danmarks offensive, aktivistiske udenrigspolitik. Artiklen vurderer stormvejrets effekt og hvordan, krisen har påvirket handlerummet for den udenrigspolitiske linje, som Fogh Rasmussen-regeringen har stået for siden 2001. Konklusionen er, at krisen har påvirket handlerummet negativt og at dette, sammen med vanskelighederne for dansk Irak- og Afghanistanpolitik, har bragt den aktivistiske danske udenrigspolitik i krise.

61 **Hans Branner** Muhammed-krisen og den nye dobbelthed i dansk udenrigspolitik

Muhammed-krisen illustrerer, at det i stigende grad er vanskeligt at adskille dansk indenrigs- og udenrigspolitik. Indenrigspolitiske dagsordener bemægtiger sig igen og igen udenrigspolitikken, og indenrigspolitiske hensyn, som i vidt omfang er løsrevet fra Danmarks udenrigspolitiske interesser, og som indgår i en helt anden dagsorden, gør udenrigspolitikken til redskab for uvedkommende formål. Hermed undergraves traditionen i dansk udenrigspolitik for gennem en 'deterministisk/internationalistisk' dobbeltstrategi under skiftende ydre vilkår at varetage statens interesser på en effektiv og gennemtænkt måde.

75 **Frands S. Pedersen** Dansk *public diplomacy* og tegningesagen

Bestræbelser på at påvirke offentligheden i andre lande er af særlig stor betydning for små rige lande med stor afhængighed af udenrigshandel og af gode relationer til andre lande af sikkerhedsmæssige årsager. I den henseende udgjorde tegningesagen en kvalitativ ny udfordring for Udenrigsministeriet og de danske ambassader: traditionelle diplomatiske kanaler alene kunne ikke begrænse omfanget af krisen. Det blev nødvendigt at udvikle en *public diplomacy*-strategi der kan forbedre dialogen med offentligheden i lande og regioner af særlig betydning for dansk udenrigspolitisk målopfyldelse.

85 **Bjørn Møller** Diplomati i lyset af Muhammed-krisen

Diplomati handler grundlæggende om kommunikation på tværs af statsgrænser, og det var måske på dette område, noget gik helt galt under Muhammed-krisen. Moderne og postmoderne diplomati er ikke længere noget, professionelle diplomater kan påberåbe sig et monopol

på, men et felt, hvor også så forskellige aktører som avisredaktører, mejeriselskaber og imamer kan spille en rolle – og hvor de moderne kommunikationsmidler betyder, at alt sker med lynets hast. Det er umuligt at kontrollere, og det bedste, en regering kan gøre, er at spille spillet i overensstemmelse med dets indbyggede (mangel på) regler.

95 Af statsministerens nytårstale 2007

Forfatningstraktaten var tænkt som et køretøj, der skulle forbedre EUs muligheder for at sikre sig mod knubs på den globale motorvej. Artiklen analyserer, hvilken betydning det kan få for Kommissionens arbejde, hvis forfatningstraktatens institutionelle ændringer bliver gennemført på et senere tidspunkt.

AKTINDSIGT I TEGNINGESAGEN PÅ DCISM BIBLIOTEKET

For at imødekomme anmodninger om aktindsigt oprettede Udenrigsministeriet en dokumentsamling, hvor interesserede kunne orientere sig om sagens akter. En kopi af denne samling befinder sig på DCISM Biblioteket.

Der er tale om en anseelig mængde dokumenter: tusinder af bilag i ca. 100 ringbind. Her findes blandt andet:

- Anmodning om aktindsigt vedrørende tegningesagen
- Udenrigsministeriets svar på diverse henvendelser
- Rapportering fra danske ambassader og generalkonsulater vedrørende observerede tegn på reaktion mod Danmark
- Presseklip, heraf mange arabiske avisartikler
- Henvendelser fra privatpersoner til Udenrigsministeriet, både støtteerklæringer og trusler
- Køreplan i forbindelse med offentliggørelsen af Rigsadvokatens afgørelse i tegningesagen
- Statement by Danish Prime Minister Anders Fogh Rasmussen regarding the drawings of the Prophet Mohammed.

Dokumentsamlingen kan ses og man kan selv tage fotokopier af dokumenterne på DCISM Biblioteket, men dokumenterne udlånes ikke, og biblioteket leverer ikke fotokopier fra samlingen.

DCISM BIBLIOTEKET

Danmarks internationale forskningsbibliotek.

Offentlig adgang og udlån af bøger.

Sikkerhed og konflikt · Terrorisme · Folkedrab · Udvikling · Menneskerettigheder · International politik · Demokratiudvikling · Globalisering · Internationale relationer · Fattigdom · Naturressourceforvaltning

Besøgsadresse: Wilders Plads 8K, 1401 København K,
telefon 3269 8676 eller e-mail: bibliotek@dcism.dk
www.dcismbib.dk

Forord

Vi danskere er ikke vant til at blive lagt for had i den store verden. I det omfang, man i udlandet overhovedet har kendt til eksistensen af vores puslingeland, har man oftest forbundet det med noget hyggeligt og lidt pussenusset à la H.C. Andersen og den lille havfrue (måske endda i den disneyficerede udgave). Eller man kender os måske i ulandene for nogle af vores mange bistandsprojekter, der generelt og med rette har et godt ry. Vi kan ganske enkelt kun med stort besvær forestille os, at nogen kan tænke ilde om os eller simpelthen ikke kan lide os.

‘Muhammedkrisen’ fra slutningen af 2005 til begyndelsen af 2006 kom derfor som et chok for både befolkning og politikere med dens forbrugerboykot af danske varer, de hadske udfald mod landet ved fredagsbønnerne i de arabiske moskeer, afbrændingerne af danske flag på gaderne, de talstærke demonstrationer foran og sågar afbrændinger af danske ambassader, osv. – alt sammen i et hæslæsende tempo og under intens og global mediebevågenhed. Krisen er derfor med en vis ret blevet betegnet som landets alvorligste udenrigspolitiske krise i hele efterkrigstiden.

Hvad der gjorde miseren endnu værre, var krisens uforklarlighed. Tidligere kriser havde trods alt handlet om noget reelt og sikkerhedspolitisk, men denne gang var anledningen noget så trivielt som et dusin karikaturtegninger trykt i en dansk provinsavis. At det kunne vække et sådant postyr, var simpelthen ubegribeligt for de fleste danskere. Hvad hr. og fru Jensen slet ikke kunne leve sig ind i – og endnu mindre acceptere – var, at det var religiøse følelser, der blev bragt i spil. Vi bryster os jo af at have adskilt religion og politik, som det sig hør og bør – lige bortset da fra vores specielle ikke-rigtigt-religiøse form for folkekirkelig statsreligion. Skæg for sig og snot for sig – politik i det offentlige rum og religion (hvis det nu ikke kan være anderledes) praktiseret diskret i privatsfæren bag nedrullede gardiner, så den ikke vækker anstød.

Det var næsten som om, hele resten af verden – og især den arabiske del af den – havde fået splinter af troldspejlet i øjnene, så de, med H.C. Andersens ord, “så alting forkert eller kun havde øjne for, hvad der var



galt ved en ting.” Ja, nogle havde måske endog fået spejlstumper i hjertet, hvilket var ganske grueligt, da deres “ hjerte blev ligesom en klump is.” At man i den muslimske verden ikke forstod at værdsætte vores frejdige brug af den grundlovssikrede ytringsfrihed eller vores særligt finurlige sans for humor, blev slet og ret opfattet som urimeligt, og de fornærmede arabere (m.fl.) derfor som ‘forhærdede tidselgemytter’ og deres danske medløbere som intet mindre end dårlige danskere eller sågar udanskere, der burde rejse hjem, hvor de kom fra.

Mange danskere fik af krisen blot bekræftet deres forestillinger om muslimer (inklusive deres danske medborgere af denne religiøse observans) som langskæggede fanatikere med vilde øjne og onde hensigter, der blot pønser på at blive mange nok til at kunne tvangskonvertere resten af befolkningen fra vores moderne og verdslige (ja, næsten slet ikke religiøse) folkekirke-lutheranisme til en middelalderlig form for islam, hvorefter vi må vinke farvel til både flæskestegen og de kælderkolde pilsnere og herefterdags henslæbe tilværelsen med obligatoriske daglige bønner, offentlige piskninger og håndsafhugninger samt æresdrab på familie og venner. Tegningekrisen cementerede med andre ord mange danskeres i forvejen karikerede forestilling om en verdensreligion, der ikke blot er nærmere beslægtet med vores egen, end mange gør sig klart, men som også tæller langt over en milliard tilhængere verden over, herunder et ukendt antal danske medborgere.

Krisen forstærkede utvivlsomt også troldspejlbilledet af Danmark i den muslimske verden som et land befolket af forhærdede islamofobere, der foranstalter rituelle offentlige afbrændinger af Koranen, morer sig med at tegne billeder af Profeten med grisetryne – og med en regering, der er med til at invadere og besætte muslimske stater på grundlag af løgnehistorier og med en statsminister i spidsen, der tilsidesætter alle diplomatiske protokollater for at undgå at blive konfronteret med muslimske landes officielle repræsentanter.

Det er dele af dette forvirrende billede, DIIS med dette nummer af *Den Ny Verden* har sat sig for at kaste lys over. Der er ikke på nogen måde tilstræbt nogen udtømmende belysning af alle krisens mange facetter – det er der andre værker, der har forsøgt – snarere blot strejflys på udvalgte sider af krisen, anskuet fra forskellige akademiske discipliner.

Dietrich Jung giver i sin artikel ud fra en religions- og videnssociologisk vinkel en indføring i nogle af de islamiske bevægelser, der spillede en rolle under krisen, ikke mindst salafismen. Og med udgangspunkt i en fransk pendant til (eller udløber af) tegningekrisen kaster *Ulla Holm* i sin artikel lys over de forskellige europæiske forestillinger om, og traditioner for, forholdet mellem religion og politik – der blandt andet afspejlede sig i de forskellige holdninger til den danske regerings håndtering af krisen.

To artikler af *Nikolaj Petersen* og *Hans Branner* analyserer krisen ud fra småstatens specielle situation, hvor man ikke som stormagterne kan ændre på de internationale spilleregler, men må spille efter dem – dog med mulighed for valg af forskellige roller.

Endelig belyses i *Frands Pedersens* og *Bjørn Møllers* artikler nye aspekter i det internationale diplomatiske spil, som et lille land som Danmark også må lære at spille – herunder det offentlige postmoderne diplomati, hvor de professionelle diplomater kan se sig overhalet af rejsende imamer, private virksomheder eller gadens såkaldte parlament.

Bjørn Møller, seniorforsker ved DIIS

Muhammed-tegningerne og den globale diskurs om islam

Danmark mod den muslimske verden?

I februar 2006 var Danmark i choktilstand. Udgivelsen af en række tegninger af profeten Muhammed i *Jyllands-Posten* (i september 2005), en avis uden større international betydning, førte til en global politisk krise. Det, der velsagtens var tiltænkt som en provokation mod danske muslimer, udviklede sig i løbet af nogle få måneder til en næsten surrealistisk konfrontation mellem det lille land og den muslimske verden. Danskerne sad tryllebundne foran fjernsynet og fulgte med i, hvordan deres ambassader og flag blev lagt for had. De hæslige scener fra Beirut, Damaskus, Islamabad og Teheran udløste dyb forfærdelse i et land, der ellers kun havde set sig repræsenteret igennem positive stereotyper i udlandet. Det som danske politikere har betegnet som landets største udenrigspolitiske krise siden anden verdenskrig, formidlede medierne som scener fra en 'global borgerkrig', som en verdensomspændende kultur- og værdikamp, som det engang så tolerant opfattede Danmark nu pludselig stod i centrum af.¹

Betragtet på lidt større afstand kan der dog ikke være tvivl om følgende: I denne konfrontation var Danmark først og fremmest et symbol. Dannebrog blev brændt som symbol på 'vesten', den formløse magt, som mange muslimer igennem årtier har følt sig ydmyget af. Begivenhedernes dramaturgi peger også i retning af, at de voldsomme reaktioner i den muslimske verden på ingen måde alene kan føres tilbage til udgivelsen af en række temmelig stereotype tegninger. De heftige protester var snarere et udtryk for mange muslimers ophobede politiske, økonomiske og sociale frustrationer, og for hvordan disse frustrationer blev udnyttet af autoritære regimer og islamistiske bevægelser til at mobilisere masserne til deres egne interesser. I den daværende verdenspolitiske kontekst syntes sagen om *Jyllands-Postens* Muhammed-tegninger dermed at bekræfte den allestedsnærværende modsætning eller dikotomi mellem islam og den vestlige verden.

På de følgende sider vil jeg anvende sagen om Muhammed-tegningerne som anledning til at se nærmere på den ganske ensartede globale

diskurs om islam. Det er nemlig i denne diskursive kontekst i hvilken globaliseringen af denne lokalpolitiske begivenhed skal forstås. I mere end et århundrede er denne diskurs blevet domineret af et billede af islam, hvis aksiomatiske grundantagelse er, at islam først og fremmest repræsenterer et lukket socialt system bestående af retslige og moralske regler, der bestemmer alt, hvad der vedkommer individets og samfundets liv. Ud fra dette synspunkt udledes påstande som fx at politik og religion er uadskillelige størrelser i islam, eller at det 'sande' islamiske statsvæsen skal være baseret på *sharia*, dvs. islamisk lov. Med en ellers sjælden enstemmighed karakteriserer islamiske aktivister og vestlige analytikere Muhammed som profet og statsmand i én person og præsenterer os for forestillingen om en islamisk kultur, hvis væsen er uforenligt med den vestlige demokratiske kultur. Dette 'fundamentalistiske' billede af islam er universelt udbredt og indgår efterhånden fast i almenviden i både den vestlige og den muslimske verden.

Naturligvis kritiseres dette moderne billede af islam også verden over. Det er blandt andet baseret på en tvivlsom kulturel determinisme, der bidrager til, at ikke kun den islamiske verden – men også den vestlige – på uhistorisk vis bliver repræsenteret som en homogen enhed mht. tro, moral, politik og social praksis. Denne nødvendige og legitime kritik må dog værgre sig imod en global virkelighed, hvori hovedpersonerne i en konfrontation mellem islam og vesten – som fx Osama bin Laden eller Samuel Huntington – har overtaget den diskursive førerstilling. Derudover synes den internationale politik at bekræfte det dikotomiske verdensbillede. Mens foreneligheden eller mangelen på samme mellem islam og demokrati er blevet til en sand besættelse i den offentlige debat i den vestlige verden, ser flere og flere muslimer interventionen i Afghanistan og Irakkrigen som bekræftelser af det islamiske verdensbilledes politiske konfrontationsscenario. Hvordan skal man forstå denne globale diskurs om forskellen mellem islam og vesten, og hvad har den med det moderne billede af islam at gøre?

Verdenssamfund, religion og offentlighed

Svaret på disse spørgsmål kræver først og fremmest teori. Den globale islamdiskurs er indlejret i en omfattende social kontekst, i hvilken begrebet verdenssamfund kan danne et analytisk ramme. Dette begreb er en sociologisk konstruktion, som gør det muligt at forstå den historiske mangfoldighed blandt globale udviklingsforløb som en kompleks sammenhæng af globaliseringens økonomiske, politiske og kulturelle dimensioner. Midt i denne verdenssamfundsmæssige udvikling står udbredelsen af moderne strukturformer, såsom kapitalistisk økonomi, bureaukratisk organisation, statsligt magtmonopol og formel rationelle videnssystemer. Ganske vist har det tyvende århundredes historie også

vist, at den globale dominans af modernitetens formelle bestanddele ikke nødvendigvis medfører konvergens af kulturelle verdener. Tværtimod forbindes den moderne opdeling af samfund i relativt autonome områder – såsom politik, ret, religion og videnskab – med forskellige kulturelle koder og historiske udviklingsforløb. Derved viser den abstrakte, globale modernitet sig reelt set at være en mangfoldighed af kulturelt specifikke former for modernitet.

Udviklingen af verdenssamfundsmæssige sammenhænge har ført til dannelsen af et gobalt gyldigt begreb om religiøsitet, der afspejler væsentlige aspekter af den vestlige kristendoms historiske udvikling. Siden det nittende århundrede har ikkeeuropæiske kulturer under Europas magtpolitiske dominans rekonstrueret deres religiøse traditioner på baggrund af denne moderne religionsopfattelse, og de har fulgt dennes dikotomier, som fx hellig/verdslig og transcendent/immanent. På samme måde som nationale stater har de integreret sig som relativt uafhængige subsystemer i et globalt system af religiøsitet; et system, hvis religiøse mangfoldighed faktisk bygger på et forholdsvis ensartet religionsbegreb.

Udviklingen af moderne viden om religion – og dermed også om islam – foregår i et diskursivt socialt felt, som jeg vil benævne global offentlighed. I denne sammenhæng er der to konceptuelle aspekter af dette offentlighedsbegreb, man skal lægge mærke til. På den ene side forstås denne globale offentlighed som en diskursiv 'dybdestruktur', i tråd med den unge Michel Foucaults diskursteoretiske arbejde. Derved danner denne struktur det erkendelsesmæssige grundlag for globale vidensformationer og den strukturelle forankring for begrebsmæssige modsætninger – som fx traditionel/moderne, religiøs/sekulær og offentlig/privat. Det er disse ofte sjældent reflekterede diskursstrukturer, der står bag den globale nyfortolkning af religiøsitet og som også i den islamiske verden styrer den moderne forståelse af stat, kultur, religion og ret. På den anden side finder den reelle etablering af den globale dybdestruktur ikke sted i et magttomrum. Man må derfor løsrive sig fra det af Jürgen Habermas stærkt prægede begreb 'borgerlig offentlighed'. Den globale offentlighed er en social slagmark, hvor almenviden bliver etableret i en kontekst af internationale og nationale magtstrukturer. Dens opståen må opfattes som en konfrontativ inklusions- og eksklusionsproces, hvori liberalismens normative krav om lighed og gensidighed kun yderst sjældent bliver opfyldt.

Ud fra denne globalt udviklende modernitets teoretiske perspektiv er den vestlige og den islamiske verden blot forskellige former for verdenssamfundsmæssig udvikling. Denne artikels centrale tese er derfor også, at det islambillede, der er fremherskende i den nuværende globale diskurs om islam, netop ikke kan udledes fra religiøse primærkilder. Islam som et lukket system findes ikke i Koranen eller

Sunna, men kan forstås ud fra den historiske rekonstruktion af deres fortolkning i lyset af internationale forhold og moderniseringen af den islamiske verden. I idehistorisk henseende er det moderne islambillede en sammensmeltning af intern-islamisk reformlære, intellektuelle diskussioner om den kolonialt påførte modernisering af den islamiske verden og diskussioner om de vestlige videnskabelige-litterære fortolkninger af islam. Det er dermed blevet en del af den historisk-socialt selv- og fremmedtematisering af såvel islam som det vestlige samfund inden for en fremvoksende global offentlighed. Samklangen mellem islamister og orientaler er ikke baseret på islams essentielle, kulturelle særpræg, men er derimod resultatet af en verdenshistorisk proces, i hvis forløb selv- og fremmedbeskrivelser samt internationale magtkonstellationer overlapper hinanden på uoverskuelig vis.

Islamisk modernitet, Salafiyya og den vestlige verden

Sent i det nittende århundrede stod en islamistisk reformbevægelse – det moderne Salafiyya – i centrum for denne formative proces. Bevægelsen ville imødekomme modernitetens udfordringer igennem en genfortolkning af læren om ‘de fromme forfædres gyldne tidsalder’ (*salafiyuun*). I forhold til dens egne målsætninger kan man betragte Salafiyyas oprindelige intellektuelle reformbevægelse som mislykket. Det lykkedes ikke bevægelsen at omsætte dens ideer til en dynamisk reform af de muslimske samfund og dermed foranledige afslutningen på den vestlige verdens politiske, økonomiske og kulturelle hegemoni. Dog har bevægelsens grundlæggende ideer i stigende grad domineret den islamiske verdens politisk tankegang i det tyvende århundrede. Ideerne lever således videre i en trivialiseret og populariseret form i mange nutidige islamistiske ideologers tankegang. På den måde har brudstykker af salafitiske fortolkninger fået en væsentlig indflydelse på nutidens globale diskurs om islam, og de udfordrer vestens hegemoniske position i forhold til politik og kultur.

Hvis man slår op i standardværkerne om moderne islamisk historie, er Salafiyya frem for alt forbundet med tre indflydelsesrige islamiske reformatorers liv og virke: den revolutionære panislamisk orienterede Jamal ad-Din al-Afghani (1839-1897); Muhammed Abduh (1849-1905), al-Azhar-lærd og senere mufti af Egypten; samt dennes syriske elev og levnedsskildrer Rashid Rida (1865-1935). I det følgende vil jeg fokusere på disse tre personers virke, hvis tankegang og handlinger har haft afgørende indflydelse på islambilledet i såvel den muslimske som den vestlige verden. Disse tre ellers meget forskellige personers profiler har en række fælles træk, især mht. personligt livesforløb og politisk samtidsforståelse. Alle tre gennemgik både et klassisk islamisk og et ‘vestligt videnskabeligt’ uddannelsesforløb. I deres personlige religiøse udvikling nåede de alle i første omgang interesse for sufistisk islam,

før de efterfølgende vendte sig mod skriptualismen. Fortolkningen af normativ-religiøse tekster blev afgørende i deres fælles søgen efter den 'sande islam', mens de begyndte at betragte de mystiske strømninger som deres modstander. Som vidner til den europæiske imperialismes tidsalder anså de den muslimske verdens afstandstagen fra islams sande lære som dens store svaghed. De forbandt det politiske og militære forsvar af den islamiske verden imod ydre fjender – dvs. deres personlige erfaringer med den europæiske imperialisme – med nødvendigheden af intern reform.

De salafitiske reformatorer var overbevist om, at den islamiske religion var i fuldstændig overensstemmelse med de krav, der stilles til det moderne liv. De betragtede den fornuftsstyrede fortolkning af klassiske islamiske principper som en forudsætning og rettesnor for integrationen af de videnskabelige, økonomiske og politiske fortrin, som vesten havde opnået. Igennem offentlige foredrag, seminarer og udgivelser opfordrede de til reform af det traditionelle islamiske uddannelsessystem, som de så som en hovedårsag til de muslimske samfunds stagnation og deres manglende tilpasning til modernitetens udfordringer. Dette offentlige engagement bragte dog også reformatorerne i konflikt med indfødte og koloniale magthavere. På grund af sin revolutionære holdning var al-Afghani ofte tvunget til at skifte opholdssted, og han blev en rejsende fortaler for antikolonial kamp og islamisk reform. I forbindelse med de nationalistiske uroligheder, der sluttede med den britiske besættelse af Egypten i 1882, blev også Muhammad Abduh tvunget i eksil i en årrække. Efter at have opholdt sig i Beirut tilbragte han i 1884 adskillige måneder sammen med al-Afghani i Paris. Der grundlagde de en 'hemmelig muslimsk organisation' for islams enhed og reform, og de udgav en arabisk ugeavis, hvori de angreb de europæiske stormagters politik og det islamiske samfunds interne svagheder.

De islamiske reformatorers personlige beskæftigelse med Europa fandt ikke blot sted i form af rejser og eksilophold. Det er et væsentligt argument af denne artikel, at islamiske intellektuelle i hvert fald siden midten af det nittende århundrede bør opfattes som en fast bestanddel af den fremvoksende globale offentlighed. Arabiske, indiske og tyrkiske muslimer deltog i de politiske og videnskabelige debatter i Europa, der dengang frem for alt drejede sig om forholdet mellem religion og politik samt de moderne videnskabers udfordring af religiøs viden. Således diskuterede Afghani i et af sine værker fx Ernest Renans *L'Islamisme et la science*. Afghanis overbevisning om, at islams religiøse principper var nøglen til moderniseringen af den muslimske verden, kan delvis ses som et resultat af hans diskussion med Renan, som repræsenterede den dengang vidt udbredte opfattelse i Europa, at samfundsmæssigt fremskridt ikke kan opnås i samspil med – men snarere i modsætning til – traditionel religion. Også Muhammad

Abduh, der i sin tid som al-Azhar-lærd havde begejstret studerende fra hele verden, diskuterede Renans arbejde. Hans tankegang var præget både af islamiske klassikere og af europæiske filosoffer og forfattere, som fx Comte, Guizot, Spencer, Rousseau og Tolstoj, og han ville vise, at modernitetens videnskabelige og etiske rationalitet var en iboende bestanddel af islam.

På denne måde dannede den globale offentlighed sent i det nittende århundrede en diskursiv slagmark, hvor positiver, liberalt og traditionelt indstillede kristelige apologeter samt islamiske reformatorer kæmpede om hver deres udlægning af moderniteten. Under indflydelse af den franske statsmand og historiker Francois Guizots *History of Civilization in Europe* rekonstruerede fx al-Afghani og Abduh islam som en civilisation, der eksisterede som et ideelt samfund i de fromme forfædres gyldne tidsalder. På denne baggrund fortolkede de islams historie som et forfald på samme måde som vestlige orientalist, der opfattede islams forfald som et spejlvendt billede af fremskridtstroen i den europæiske oplysningstid. Begge reformatorer ligestillede den sande islam med indre engagement. Derved fulgte de igen oplysningstidens ide om fremskridt, nemlig at den menneskelige aktive stræben er en betingelse for skabelsen af en bedre fremtid. Samtidig erkendes også paralleler mellem deres islamiske reformtanker og kristelig apologetik. Guizot havde i 1860'erne skrevet lægapologetiske værker, hvori han fordømte positivismen pga. dens tendens til fatalisme. Hans forsøg på at forbinde videnskab og kristelig tro kan man også genfinde i Muhammed Abduhs syntese af videnskab og reformeret islam.

Derfor bør denne tilbagevenden til den gyldne tidsalder, som de islamistiske reformatorer argumenterede for, ikke forveksles med en blind overtagelse af traditionerne. Tværtimod, i lyset af datidens udfordringer bør disse traditioner om et ideelt muslimsk samfund fortolkes på ny ved hjælp af almen menneskelig fornuft og moderne videnskaber. Som hos talrige kristelige apologeter var Muhammed Abduhs teologiske tankegang også kendetegnet af hans bestræbelse for at bevise den grundlæggende forenlighed mellem åbenbaring og fornuft. Abduh delte altså ikke den moderne europæiske opfattelse, at det er en naturlov, at tro og fornuft er adskilte områder. Han adskilte ikke den guddommelige viljes evige autoritet fra moralteoretiske aspekter, og spørgsmål om moral, ret og tro forblev derved forbundet med hinanden. Hans egen religiøse naturlovsforståelse udviste en tendens til at fortolke *sharia* som et umiddelbart gyldigt retssystem i forbindelse med udformning af en moderne retsorden i de islamiske lande. Denne tendens til moderne retsliggørelse af *sharia*, samt fortolkning af islam som en 'lovreligion', optræder endnu tydeligere hos Abduhs elev Rashid Rida.

I forbindelse med Ridas juridiske og konstitutionalistiske reformteorier – der dog stadig betonedes *sharias* fleksibilitet og tilpasningsevne – udviklede

denne tendens til en positiv udlægning af islamisk ret sig til en central del af islamistisk ideologi i løbet af det tyvende århundrede. Dermed brød islamisterne endegyldigt med islamisk rets holistiske tradition og rekonstruerede denne på grundlag af et positivt retsbegreb som baserer på den moderne stats rolle som magtinstans. Det er karakteristisk, at Rashid Ridas retsliggørelse af islam, dvs. den indledningsvis skildrede rekonstruktion af islamisk tro som et rigtigt system af moralske og retslige regler, også blev bifaldet af vestlige orientaler. I et brev til sin ungarske kollega Ignaz Goldziher beskrev islamforskeren Martin Hartman fra Berlin i december 1912 Rida som en tænker, der var andre muslimer langt overlegen. Rida, der var politisk aktiv først i panislamiske og derefter tiltagende i panarabiske kredse, indskrænkede Abduhs brede definition af forfædrene til Muhammed og de direkte profeters tid. På denne måde fremmede han den 'fundamentalistiske' forståelse af islam, der uforanderligt åbenbarer sig gennem profetens liv, hvilket også hyppigt genfindes i vestlige orientalistes værker.

Ilyset af etablering af europæiske retsordener i Egypten og Osmannerriget startede Abduh og Rida en offentlig debat om folkesuverænit og politiske institutioners lovgivningsmæssige muligheder. I et 'autentisk' islamisk retssystem, baseret på en nyfortolkning af *sharia*, så de et væsentligt bolværk mod det imperialistiske vestens politiske og kulturelle trusler. Rida videreudviklede disse tanker og blev under krisen i det islamiske kalifat i 1920'erne en af ophavsmændene til ideen om den islamiske stat. Denne skulle i sin konstitutionelle forankring være inspireret af Koranens principper og benytte *sharias* iboende potentiale til retslig fornyelse til at etablere en oprindelig islamisk orden. I forbindelse med den antikoloniale frigørelseskamp smeltede kampen om statslig suverænit sammen med tanken om en islamisk samfundsorden. I rekonstruktionen af islam i sammenhæng med en global offentlighed indgik politik og religion i en vekselvirkning, som både orientaler og islamister på anakronistisk vis projekterede tilbage til Profeten.

Salafitstiftere havde intensivt diskuteret vestens begreber, ideer og institutioner, og deres teologiske, juridiske og politiske reformideer dannede det teoretiske udgangspunkt for både sekulære og islamisk-orienterede reformbevægelser i det 20. århundrede. De salafitiske reformatorer relaterede en række ideer fra klassisk islamisk tankegang til Europas politiske ideer og indledte dermed en moderne transformation af videnssystemet i den islamiske verden. Ved at fremhæve guds transcendens, det muslimske samfunds enhed samt en søgen efter autenticitet i den gyldne tidsalders tradition sluttede al-Afghani, Abduh og Rida sig til præ-moderne tankestrømninger og reformbevægelser i islamisk historie, hvilket John Voll kategoriserede som en 'fundamentalistisk traditionslinie' inden for islam. Denne traditionslinie har så i en transformeret form videreudviklet sig til

moderne islamistisk tænkning, med de følgende personers ideologiske konstruktioner som de mest kendte eksempler: stifteren af det muslimske broderskab, Hassan al-Banna (1909-49), lederen af det pakistanske Jamaat-i Islami, Abu Ala Mawdudi (1903-79) og den egyptiske *spiritus rector* af den militante islamisme, Sayyid Qutb (1906-66).

Fra begyndelsen var udviklingen af det dengang så dominante islambillede forbundet med en fremvoksende global offentlighed. Denne offentligheds diskursive grundstrukturer var baseret på modernitetens kategorier, og det moderne islambillede blev i denne strukturelle kontekst i stor udstrækning præget af vestens orientalistiske tankegang. Dette kommer da også til udtryk i det høje antal muslimske lærde og intellektuelle, der diskuterede islams historie og lære med vestlige videnskabsmænd på orientalistkongresser i Paris, London, Leiden og Stockholm. Der findes klare paralleller til centrale dele af den videnskabelige orientalisme både i salafiternes fokusering på islam som en afgørende variabel i moderniseringsprocessen og i deres hermeneutiske skriptualisme, der var baseret på religiøse primærkilder.

Konklusion: ikke en kamp mellem civilisationerne

I lyset af denne historisk anlagte analyse af den globale diskurs om islam står det klart, at den tematiske modsætning mellem islam og vesten, der eksemplificeredes af sagen om Muhammed-tegningerne i begyndelsen af denne artikel, hviler på et udviklingsforløb på over hundrede år. I dette forløb har der i den offentlige diskurs i både den islamiske og den vestlige verden etableret sig et islambillede, som tager udgangspunkt i islamiske reformatørers religionspolitiske overvejelser og vestlige orientalistes videnskabelige konstruktioner. Udviklingen af det moderne islambillede er dermed fast forbundet med en global proces, i relation til hvilken kulturelle forskelle er blevet formuleret ud fra en ret ensartet begrebslig dybdestruktur. Orienten er følgelig ikke blot en europæisk konstruktion drevet frem af koloniale interesser, som Edward Said ellers hævdede i sin berømte bog *Orientalism*. Det orientalistiske islambillede blev også blandt muslimske intellektuelle til en central reference i konstruktionen af en islamisk modernitet. I en kompleks historisk udviklingsproces blev bestanddele af den vestlige orientalisme derved til byggesten i moderne identitetsdannelse i den muslimske verden.

Sagen om Muhammed-tegningerne og den konfrontation mellem islam og den vestlige verden, som den symboliserede, drejede sig derfor heller ikke om en kamp mellem civilisationer. Vi blev snarere konfronteret med en konflikt mellem to polære verdensopfattelser, der er baseret på et historisk specifikt islambillede, som er opstået i den globale modernitets ensartede civilisationsmæssige sammenhæng.

Denne fælles civilisationsmæssige baggrund blev især åbenbar ved, at striden om udgivelsen af Muhammed-tegningerne drejede sig om abstrakte principper som fx sekulære samfund, meningsfrihed, pluralisme og demokratisk regeringsledelse. Det, vi oplevede, var altså ikke sammenstødet mellem kulturelt uforenelige positioner, men derimod en strid om udlægning af globalt relevante principper, hvilket den canadiske filosof Charles Taylor betegner som moderne politisk legitimitets *benchmarks*. Sagen om Muhammed-tegningerne har dog også vist, at disse abstrakte principper behøver et konkret indhold. Således er den ukrænkelige pressefrihed, som den danske statsminister fremførte i Danmark, på ingen måde alene baseret på universelle kategorier, men er også i dens specifikke fortolkning dybest set præget af landets historiske og sociale erfaringer. Disse erfaringer deles ikke på samme måde af mange muslimske indvandrere i Danmark eller af nogle af landets europæiske naboer. For eksempel ville den udbredelse af nationalsocialistiske ideer, der i dag er mulig i Danmark, øjeblikkeligt få statsadvokaturen i Tyskland og Østrig til at reagere.

Sagen om Muhammed-tegningerne gjorde os opmærksomme på, at globale standarder for moderne politisk legitimitet er underlagt en permanent social forhandlingsproces. Formidlet af medierne og eksilsamfund får denne forhandlingsproces tiltagende global karakter. Som i sagen om Muhammed-tegningerne finder fortolkningen og dermed konkretiseringen af abstrakte principper sted inden for rammerne af en global offentlighed, hvis sociale struktur tydeliggør de politiske og økonomiske uligheder i verdenssamfundet. Disse bestemmer den sociale forhandlingsproces om fortolkningen af globalt anerkendte principper og henviser også til kendsgerningen, at det i dag ikke længere er nok at nøjes med at opnå konsensus inden for etnisk, religiøs eller territorielt afgrænsede samfund. Ved disse forhandlinger drejer det sig mere og mere om en global proces. Ganske vist en global proces, hvori det moderne islambillede kan producere en bestemt diskurs om modsætninger og forskellighed, som har muliggjort både de stereotype tegninger i *Jyllands-Posten*, der fornærmede mange muslimer, og den uacceptable reaktion, der mobiliserede massernes had mod Danmark.

Dietrich Jung er seniorforsker ved DIIS og koordinator af indsatsområdet Religion, social konflikt og Mellemøsten

Note

¹ Denne artikel er en revideret og forkortet udgave af artiklen *Die Muhammad-Karikaturen und der globale Diskurs über den Islam*, udgivet i nr. 3/2006 af *Internationale Politik und Gesellschaft*. Begge artikler opstod i forbindelse med mit forskningsprojekt 'Islamic Radicalism and the Global Public Sphere: A Historical Genealogy of Modern Knowledge on Islam'. Jeg takker Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd (SSF) for økonomisk støtte til dette projekt.

Litteratur

Cooke, Miriam & Bruce B. Lawrence, red. 2005. *Muslim networks from hajj to hip hop*. Chapel Hill og London: The University of North Carolina Press.

Ernst, Carl W. 2003. *Following Muhammad: rethinking Islam in the contemporary world*. Chapel Hill og London: The University of North Carolina Press.

Hourani, Albert. 1983 [1962]. *Arabic thought in the liberal age 1798-1939*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jung, Dietrich. 2005. Politik eller religion: det muslimske Tyrkiet og den europæiske integration. DIIS Report 2005:9. København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Jung, Dietrich. 2007. Islam and politics: a fixed relationship? *Critique: Critical Middle Eastern Studies* vol.16, no. 1: 19-35.

Simonsen, Jørgen Bæk. 2006. *Hvad er islam?* København: Akademisk Forlag.

Staub, Jørgen. 2006. *Mellem terror og folkelig protest – Europas islamistiske udfordring*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Muhammed-tegningerne: debatter om liberale værdier i europæiske lande

Ytringsfriheden bør udøves i en ånd af respekt for religiøse og andre anskuelser og overbevisninger. Gensidig tolerance og respekt er universelle værdier, som vi alle bør værne om

(Det europæiske råd 2006)

Just som alle troede, at Muhammed-tegningerne ikke længere gav genlyd i Europa og den arabiske verden, anlagde nogle franske og arabiske muslimske organisationer retssag i februar 2007 mod det franske satiriske ugemagasin *Charlie Hebdo*, som i februar 2006 havde publiceret de danske karikaturer.

Denne artikels formål er at belyse forholdet mellem denne retssag og de europæiske liberale værdier. Desuden vil den redegøre for hvorfor Spanien, Tyskland, Storbritannien og Frankrig reagerede forskelligt på krisen. Endelig diskuteres det i artiklen, hvorvidt religion – i dette tilfælde islam – er blevet gjort til et sikkerhedsproblem.

Retssagen mod ugemagasinet *Charlie Hebdo*

Publiceringen af Muhammed-tegningerne i *Jyllands-Posten* resulterede i voldelige handlinger i Beirut, Damaskus, Islamabad og Teheran. I de europæiske lande forårsagede tegningerne diskussioner om, hvordan forholdet mellem ytringsfrihed og tolerance/respekt samt mellem lighed og frihed skulle fortolkes. Disse begreber er kernebegreber i de liberale værdier, som både de enkelte europæiske nationalstater og EU hylder. Det betød imidlertid ikke en fælles europæisk holdning til krisen. EU's politiske støtte til Danmark var således ikke ublandet (se Nikolaj Petersens artikel i dette nummer af *Den Ny Verden*).

Det er klart, at de europæiske regeringer bakkede op om retten til ytringsfrihed. Men de var ikke enige om, hvor langt tolerancen skulle strække sig over for muslimske aktørers krav om respekt for deres religion. Debatterne om forholdet mellem ytringsfrihed og tolerance



viste, at det ikke er muligt at definere sig ud af denne problematik. Det skyldes, at principielt er demokratiets ulidelige lethed defineret ved, at alle har ret til at ytre sig. Retten til at sige hvad som helst om andre er dog begrænset i de fleste europæiske lande af racisme- injurie- og blasfemilovgivning.

Den indbyggede spænding mellem ytringsfrihed og lovgivning mod blasfemi og racisme manifesterede sig i en retssag, som den franske muslimske organisation UOIF, *Union des Organisations Islamiques de France* og Dalil Boubakeur, leder af den store moske i Paris, samt Den islamiske verdensliga anlagde i februar 2007 mod det franske satiriske ugemagasin *Charlie Hebdo*.

UOIF er den største islamiske organisation i Frankrig. Den er medlem af CFCM, *le Conseil Francais du Culte Musulman*. Rådet blev oprettet i 2003 af indenrigsminister Nicolas Sarkozy, fordi staten ville have en samlet forhandlingspartner, med hvilken den kunne diskutere de sager, der vedrører den praktiske udøvelse af islam. Dette indebærer, at rådet skal finde løsninger på 'halal-business', bygning af moskeer, oprettelse af gravpladser på kirkegårdene, udnævnelse af muslimske rådgivere i fængslerne og uddannelse af imamer. Rådet fungerer dog ikke specielt godt, fordi de muslimske organisationer konkurrerer om indflydelse i de forskellige muslimske etniske miljøer. De muslimske organisationer er heller ikke enige om religionens plads i det franske samfund. Endelig er der mange penge knyttet til 'halal-business', hvad der forårsager diskussion om, hvem der økonomisk skal styre halalslagtningen.

Fire store muslimske organisationer er med i CFCM; men det var kun UOIF og Dalil Boubakeur, der anlagde sag. Der har været megen undren over, hvorfor Boubakeur tilsluttede sig UOIFs sagsanlæg. Han er kendt som fortaler for en privatiseret udgave af islam, hvor UOIF er karakteriseret ved sin yderst konservative fortolkning af muslimsk adfærd i det offentlige og private rum. UOIF vil fremme den 'rette' muslimske adfærd i det sociale rum. Derfor forsøger den på grundlag af forhandlinger med myndighederne at opnå så mange kulturelle og religiøse rettigheder som muligt. Retssagen skal ses som UOIFs forsøg på at opnå definitionsmagten, hvad angår religionens position i samfundet. En sidegevinst ved retssagen er desuden, at organisationen kan fremstå – i egne øjne – som den eneste rette forsvarer af den 'rigtige' islam.

UOIF sidder på vicepræsidentposten i CFCM. Boubakeur er præsident for organisationen. Man kunne derfor forledes til at tro, at Boubakeur er den stærkeste; men i realiteten er hans legitimitet ikke stor, fordi indenrigsminister Nicolas Sarkozy pressede CFCMs organisationer til at vælge Boubakeur som leder. For ikke at miste yderligere magt har Boubakeur været nødt til at tilslutte sig UOIFs sagsanlæg. Boubakeur

kunne ikke tillade, at UOIF løb med hele sagen og dermed kunne fremstå i offentligheden som den vigtigste aktør i kampen om de franske muslimske sjæle.

UOIF legitimerede retssagen med, at tegningerne er en fornærmelse mod islam. De henviste til en lovparagraf af 1881, som stadig er i kraft. I denne står der, at en person kan retsforfølges, hvis denne udtrykker "...en fornærmelse mod en gruppe pga. dens etnicitet, race eller en religion" (*Libération* 22. september 2006). *Charlie Hebdo's* forsvarer argumenterede derimod, at det er ytringsfriheden, der er truet. For UOIF er det det religiøse fællesskab, der trues. Som følger heraf trues muslimer også af samfundsmæssig ekskludering, hvad der vil medføre, at samfundets sammenhængskraft trues. Med loven i hånden plæderer UOIF for accept af multikulturalisme og multireligiøsitet. For *Charlie Hebdo* er det demokratiet, der trues og dermed nationalstatens politiske identitet. Begge parter dramatiserer truslen mod henholdsvis den samfundsmæssige identitet og nationalstatens politiske identitet. Derfor må der tages ekstraordinære midler i brug. Og det er en retssag.

I retten skal det således prøves, hvorvidt den ukrænkelige ytringsfrihed skal knæsesættes eller, hvorvidt der er rum for en afdramatisering af religiøse forskelligheder. Ligegyldigt hvilken dom der falder, vil den ene part føle sine rettigheder trådt under fode. Dommen kan således komme til at radikalisere de islamiske organisationer, hvis de ikke vinder sagen. Det samme kan blive tilfældet med fortalere for den ukrænkelige ytringsfrihed. De, der støtter *Charlie Hebdo*, er radikalt verdslige. De, der anlægger sag mod *Charlie Hebdo*, er radikale multikulturalister. De radikale verdslige mener, at der bør eksistere en radikal adskillelse mellem verdslighed og religion, fordi religion ikke må 'inficere' politikken/demokratiet. Religionen skal henvises til det private rum. De radikale multikulturalister mener derimod, at religion styrer det sociale liv, og derfor skal der gives plads for forskellighed.

Disse to positioner styrede også slørdebatten i Frankrig i 2003-2004, hvor de radikalt verdslige sejrede, idet det blev forbudt at bære slør i skolen, hvis sløret signalerede 'demonstrativt religiøst tilhørsforhold'. Men loven lagde op til fortolkning, fordi det ikke er til at vide, hvad der menes med forbud mod et demonstrativt religiøst tilhørsforhold. Konsekvensen af 'den slørede lov' blev derfor, at det i realiteten er op til den enkelte skolelærer eller til skoleledelsen at bedømme, om et slør er provokerende. Man kan derfor også forestille sig en 'sløret dom'. På den ene side vil det måske blive fastslået, at *Charlie Hebdo* ikke har krænket muslimsk religiøsitet, og der derfor ikke er grundlag for at dømme *Charlie Hebdo*. På den anden side vil det måske blive påpeget, at magasinet i fremtiden skal tage hensyn til religiøse følelser. Den muligt 'slørede dom' vil være et resultat af den indbyggede spænding mellem friheds- og tolerancebegrebet og mellem individuelle liberale rettigheder og kollektive rettigheder.

Fortolkningskampe i Frankrig, Storbritannien, Tyskland og Spanien

Under Muhammed-krisen i vinteren 2005-2006 holdt den franske regering lav profil. Det skyldtes, at 'oprøret' i byernes forstæder i november og december 2005 havde gjort myndighederne bekymrede for de unges protester mod racisme i Frankrig. Der er mellem tre og fire millioner muslimer i Frankrig, som hovedsageligt kommer fra de tidligere franske kolonier i Nordafrika. Hensyntagen til disse franske indvandrere samt Frankrigs tætte bånd til mange arabiske lande var også en vigtig faktor i regeringens forsigtige politik. Regeringen betonedede behovet for yderligere oplysning om islam og om de forskellige måder, islam praktiseres på. Desuden mente regeringen, at det var nødvendigt at diskutere, i hvor vid udstrækning blasfemiparagraffen skulle bruges. Regeringens forsigtige holdning blev kritiseret af medierne og de sekulære organisationer, der tager kraftigt afstand fra enhver form for tegn på religiøsitet i det offentlige rum.

I Storbritannien, hvor der også er store muslimske 'samfund', var diskussionen om ytringsfrihed primært koblet sammen med spørgsmålet om terrorisme og illegal immigration, som blev anset for at true tolerancen. Den påståede forbindelse mellem disse elementer gav anledning til mistro til muslimers integrationsevne. Den omfattende mistænkeliggørelse af muslimer forårsagede debatter internt blandt muslimer og i det britiske samfund i det hele taget om, hvorvidt den britiske multikulturalismemodell er en hensigtsmæssig integrationsstrategi.

I Tyskland fokuserede kristendemokraterne på religionsfrihed og religiøse menneskers ret til ikke at blive diskrimineret. Regeringen er en koalition af kristendemokrater og socialdemokrater, som begge er fortalere for interkulturel dialog og respekt for andres religion inden for rammerne af verdslighed og demokrati. De Liberale og partier til venstre var kritiske over for regeringens forsigtighed og beklagede, at karikaturerne ikke var blevet trykt i Tyskland.

Den spanske debat lignede meget den tyske. Dog tog statsminister J.L. R. Zapatero et stort udenrigspolitisk skridt, da han og den tyrkiske statsminister R.T. Erdogan indrykkede en fælles erklæring i *International Herald Tribune* den 2. februar 2006 med 'opfordring til respekt og ro'.

Grunden til, at netop disse to statsministre tog dette skridt, var, at de året forinden havde lanceret projektet *Alliance of Civilizations*¹, som fra november 2006 blev et FN-projekt. Zapatero og Erdogan henviste til, at de to lande under den kolde krig havde befundet sig på henholdsvis den østlige og den vestlige korsvej og derfor havde erfaringer med, hvordan man skulle forholde sig til andre kulturer. Ifølge de to statsministre var det nødvendigt at forstå, at der ikke findes rettigheder uden ansvar, tolerance og respekt for andres religiøse følsomhed.

De europæiske landes regeringer, partier og presse samt muslimske grupper havde således forskellige politiske dagsordener i forhold til Muhammed-krisen. Det grundede sig i landenes forskellige måder at integrere indvandrere på samt forholdet til de arabiske lande. Storbritannien havde de fleste problemer under krisen. Det skyldes, at de forskellige regeringer har været fortalere for et multikulturelt nationsbegreb, men den engelske udgave af multikulturalisme er præget af udvikling af parallelsamfund med hver deres kulturelle og politiske normer. Mistroen mod disse lukkede samfund styrkes af terroren i Storbritannien. I Frankrig derimod er der en dyb mistro mod multikulturalisme, fordi denne anses som et totalt brud med det politiske nationsbegreb, der tilsiger, at borgerne er franske, når de har tilsluttet sig en politisk kontrakt med staten. Etnicitet og religion definerer dermed ikke borgerens tilhørsforhold til et bestemt territorium. Politisk kontrakt med staten samt verdslighed, *la laïcité*, er byggestenene i fransk identitet. Der er en tendens til i Frankrig at betragte religion som et middelalderligt fænomen, der står i fundamental modsætning til oplysningens rationelle menneske, som har adskilt det timelige fra det religiøse. Derfor drejede debatten sig i Frankrig om, hvorvidt islam som religion kunne kobles sammen med den politiske kontrakt, eller om den ville sende Frankrig tilbage til før oplysningstiden. Samtidig viste en opinionsundersøgelse fra den 6. februar 2007, at 79 procent af de adspurgte ikke accepterer, at der offentligt gøres grin med en religion. Til gengæld siger 48 procent, at det er uacceptabelt at religiøse repræsentanter fører sag mod dem, der kritiserer dem. 45 procent er for sagsanlægget mod *Charlie Hebdo* (*Le Monde* 6.02.07).

I Tyskland, hvor det kristendemokratiske parti er en vigtig politisk faktor, er der forståelse for, at religion spiller en rolle i menneskets liv. Spanien er også delvist præget af katolicismen og dens indflydelse på troens betydning som etisk vejleder.

Til trods for de forskellige reaktioner i de europæiske lande tegner der sig dog et vist fælles mønster for de nævnte lande samt for Danmark. Det er de radikale europæiske verdslige både på venstre- og højrefløjen, der taler om den ukrænkelige ytringsfrihed. De troende er mere indstillet på kompromisser. Dette mønster skal suppleres med endnu et, hvis linier tegnes af multikulturalisterne, der er fortalere for grupperettigheder, hvorimod tilhængere af national enhedskultur er fortalere for individuelle rettigheder. Det er vanskeligt på nuværende tidspunkt at vide, om der er en automatisk forbindelse mellem på den ene side de radikale verdslige og tilhængere af enhedskultur og på den anden side de troende og multikulturalisterne.

Hvad siger de europæiske muslimer selv om adskillelse af politik og religion? Det har det store amerikanske opinionsforskningscenter Pew-ResearchCenter spurgt om i en interviewundersøgelse, det foretog i juni 2006 blandt muslimer i Tyskland, Frankrig, Spanien og Storbritannien.

Det overordnede indtryk er ifølge undersøgelsen, at muslimer i Europa – lige som i muslimske lande – opfatter forholdet mellem Vesten og muslimer som generelt dårligt. Men flertallet af muslimer i Europa mener samtidig, at modernitet og religion sagtens kan forbindes. I Frankrig udtalte 72 procent af de adspurgte muslimer, at der ikke er nogen konflikt mellem modernitet og religion. I Spanien og Tyskland var procenterne henholdsvis 71 og 57. I Storbritannien var den nede på 49 procent (Pew-ResearchCenter: 31). Undersøgelsen analyserer ikke, hvorfor der eksisterer disse store forskelle. Men den måde, 'andre' integreres på i den specifikke nationale identitetskonstruktion, er givetvis årsag til holdningsforskellene. En vigtig årsag til de britiske muslimers negativitet er måske, at mange lever i parallelsamfund uden kontakt med briter. Den tyske muslimske negativitet kan skyldes, at det var så sent som i 1999, at immigranternes børn fik indfødsret ved fødslen. De kunne først ansøge om indfødsret, når de blev myndige. Der var således indbygget et eksklusionsprincip lige fra fødslen, som kan have indflydelse på muslimernes negative indstilling til Tyskland.

Den store positivitet i Frankrig skyldes givetvis, at børn, der fødes af immigranter, automatisk får indfødsret ved fødslen og dermed straks ligestilles med 'gamle' franskmænd. Dermed har religion og etnicitet ingen betydning for opnåelse af indfødsret.

Liberalisme, religion og sikkerhed

Der er en voksende tendens til, at debatterne i Europa om miljø, EUs videre udvikling og immigration ikke følger et venstre-højrefløjsskema. Det gør diskussionerne om forholdet mellem ytringsfrihed og tolerance ej heller. Dette skyldes, at den indbyggede spænding mellem ytringsfrihed og tolerance er indlejret i europæisk liberal politisk filosofi, som størstedelen af de europæiske befolkninger slutter op om.

På det abstrakte plan kan de liberale værdier opsummeres som frihed, lighed, velstand, gensidighed og sikkerhed for det enkelte menneske. Den liberale opgave er at stække de autoriteter, der kan stille sig hindrende i vejen for individet. Metoden hertil er en opvurdering af privatsfæren, civilsamfundet, adskillelse af etik og politik, retsstaten, markedet, det repræsentative demokrati, individuelle rettigheder osv. Liberalismen henviser dissens til privatsfæren. Alle kontroversielle emner, fx religiøse og moralske, tages af dagsordenen for at skabe muligheden for en rationel konsensus, som hviler på universelle gyldighedsregler (Thorup 2003).

Verdslighedsbegrebet konceptualiserer politik som uafhængig af religion. Verdslighed refererer til en politisk orden, som er grundlagt uden reference til religion og derfor er a-religiøs. Den anerkender ikke religion som fornuftig erkendelse, erfaring og viden, og derfor skal den ikke have

stemme i det politiske rum; den henvises til den private sfære. Dermed opstilles der en modsætning mellem tro og viden, åbenbaring og fornuft, guddommelig og menneskelig suverænitet, offentlig og privat (Anders Berg-Sørensen 2004: 150). Disse skarpt adskilte kategorier stammer fra John Lockes liberale politiske filosofi, der dannede et vigtigt grundlag for oplysningstidens politiske filosofi og som stadigvæk udgør en vigtig del af det liberale tankegods.

Det, der er kendetegnende for liberalismen, er dens rationelle konsensus. Dermed være også sagt, at religion kan opfattes som et forstyrrende irrationelt element. Når 'noget' anses som irrationelt og forstyrrende, kan dette 'noget' også opfattes som en sikkerhedstrussel mod den rationelle orden. I den danske grundlov står der eksempelvis, at "borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden" (§ 67). Den europæiske menneskeretskonvention fra 1950 indeholder to afsnit om religionsfrihed, hvor den ene understreger religionsfriheden, og den anden begrænser den. Religionsudøvelsen skal underkastes "sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige sikkerhed, for at beskytte offentlig orden, sundheden eller sædelighed eller for at beskytte andres ret og frihed".

Liberalismens politiske filosofi styres af begreberne orden og rationalitet samt adskillelse af politik og religion. Hvis ikke religionen holdes på plads, opstår der uorden. For de betingelsesløse liberale forkæmpere for ytringsfriheden repræsenterer religionen – i denne sammenhæng islam – en sikkerhedstrussel imod verdslighedsbegrebet, fordi islam efter deres opfattelse ikke adskiller politik og religion. Hvis verdsligheden trues, trues demokratiet og dermed også ytringsfriheden. Denne argumentationskæde udfordres af en anden fortolkning af den politiske liberalisme, der nok deler antagelsen om nødvendigheden af adskillelsen mellem det verdslige og det politiske, men som indsætter liberalismens normative krav om lighed, gensidighed og tolerance (se Dietrich Jungs artikel i dette nummer af *Den Ny Verden*) i forholdet til samfundsmæssige handlinger.

Problemet er, om det tolerante samfund skal accepterer de intolerante. Den amerikanske liberale filosof John Rawls konkluderer i sin bog *A Theory of Justice* (1971), at ethvert samfund bør være tolerant, derfor må den intolerante tolereres, ellers vil samfundet udvikle sig til at blive intolerant og uretfærdigt. Imidlertid modificerer han sit eget udsagn ved at understrege, at et givet samfund og dets sociale institutioner har ret til overlevelse, hvilket kan suspendere tolerancen. Vi er dermed tilbage ved artiklens udgangspunkt, som stillede problemet op om forholdet mellem tolerance og ytringsfrihed. Problemet er kommet for at blive, og det bliver sikkert større i fremtiden. Stadig flere religiøse og etniske grupper i Europa kræver anerkendelse af forskelligheder. Det samme er tilfældet

for alle mulige andre konstruerede fællesskaber – det være sig bøsser, handicappede, kolonihavehusejere osv. Liberalismens politiske filosofi, som understreger de individuelle rettigheder, bliver stadig mere udfordrede af kommunitarismens kollektive rettighedsopfattelse. Religiøsitet har konstant været til stede. Men dens udtryksformer er blevet tydeligere – hvad enten det drejer sig om de kristnes, jødernes eller muslimernes.

Religion er blevet genstand for en høj grad af politisering i alle de europæiske lande. Den fremstilles ofte som en sikkerhedstrussel mod den rationelle og liberale samfundsopfattelse. Det er ikke blot i Danmark, at især islam fremstilles som en sikkerhedstrussel mod adskillelsen af politik og religion. Overalt i Europa spørges der, hvorvidt islam er forenelig med liberale værdier.

Det liberale Europa er karakteriseret ved debat, ved politisering af diverse emner. Der er en politisk debat i gang om religionens relation til politik og dermed verdslighed. Hvis denne debat udarter til at blive et spørgsmål på liv og død om, hvorvidt de liberale værdier kan 'overleve' mødet med muslimer, bliver islam og muslimer betragtet som et sikkerhedsproblem. Det kan betyde konfrontation både internt i Europa og eksternt med arabiske lande.

*Ulla Holm er seniorforsker ved DIIS,
indsatsområdet Religion, social konflikt og Mellemøsten*

Note

¹ I november 2006 publicerede FN en rapport om *Alliance of Civilisations*. Rapportens vigtigste argument for en alliance er, at konflikter ikke skyldes civilisationsforskelle. Konflikter er politiske, ikke kulturelle. Imidlertid er alle forslagene til forbedring af den internationale situation præget af en opfattelse af civilisationer som monolitiske blokke. Det afspejles især i rapportens brug af termerne 'Vest' og 'Syd'. Vest og Syd anses som udifferentierede størrelser.

Litteratur

Berg-Sørensen, Anders. 2004. *Paradiso-diaspora. Reframing the question of religion in politics*. København: Institut for Statskundskab

Det europæiske råd. 2006. 2712. samling i Rådet 27. februar 2006 i Bruxelles. Reaktionen i den muslimske verden på offentliggørelser i europæiske og andre medier. Rådets konklusioner.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/06/46&format=HTML&aged=0&language=DA&guiLanguage=en>, 15.02.2007

The PewResearchCenter. 2006. *Conflicting views in a divided world 2006. How global publics view: Muslim-Western relations. Global Issues. U.S. Role in*

the World. Asian Rivalries. Washington, DC: PewResearchCenter. <http://pew-global.org/reports/pdf/DividedWorld2006.pdf>, 15.02.2007

Rawls, John. 1971. *A theory of justice.* Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press

Thorup, Mikkel. 2003. Retsstat og magtstat. *Semikolon* årg. 3, nr. 5: 26-39

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 efterkoldkrigspolitik 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 standspunkt 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 inter文enerede 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 forbise, 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, endsiige 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 Braner, "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, DUPI 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 indflydelseskanaaler.

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

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 bemærget 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 bakked 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 tolkningen 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 fortiden.

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

Dansk *public diplomacy* og tegningesagen

Indledning

Morgenavisen Jyllands-Postens offentliggørelse af 12 tegninger af profeten Muhammed den 30. september 2005 førte til protester og demonstrationer i ind- og udland. Der vil ikke her blive givet en detaljeret redegørelse for tegningesagens forløb, men det er nyttigt at påpege en række mulige årsager til eskaleringen af krisen. Disse inkluderer *Jyllands-Postens* uvilje mod at undskylde for offentliggørelsen af tegningerne, eskaleringen set som et udtryk for en voksende dansk opposition mod regeringens stadig strammere politik over for borgere med udenlandsk baggrund, regeringens håndtering af krisen og især spørgsmålet om den ukrænkelige ytringsfrihed, samt udenlandske regerings indflydelse. Denne artikel¹ fokuserer på Danmarks bestræbelser på at påvirke offentligheden i andre lande, *public diplomacy*, i forbindelse med tegningesagen.

Adskillige diplomater og udenrigspolitiske analytikere har bemærket, hvorledes *public diplomacy* har erhvervet sig større og større betydning i formuleringen og implementeringen af udenrigspolitikken. Dette er tilfældet i alle stater, men *public diplomacy* er af særlig stor betydning for små velstående lande med eksportorienterede økonomier. Det skyldes, at disse lande i højere grad end større lande er afhængige af udenrigshandel af hensyn til deres økonomiske velstand, og af gode relationer med andre lande af hensyn til deres nationale sikkerhed.

Den danske regering tilkendegjorde fra første færd, at den ikke kunne give en undskyldning for tegninger, der var trykt i den fri presse. Regeringen var dog utvivlsomt uforberedt på styrken af både den indenlandske og den udenlandske reaktion, såvel som den hastige eskalering af konflikten. Efter eskaleringen til en international krise med Danmark i centrum handlede Udenrigsministeriet hurtigt i bestræbelserne på at begrænse skaden på Danmarks udenrigspolitiske mål. Især i den muslimske verden ydede Udenrigsministeriet en god indsats under vanskelige vilkår. Tegningesagen påviste dog begrænsningerne ved en traditionel diplomatisk strategi og nødvendigheden af en målbevidst justerbar *public diplomacy*-strategi. En



langsigtet strategi, der fokuserer på opbygningen af gode relationer med fremmede stater og deres befolkninger, er nødvendig men ikke tilstrækkelig. Informationer kan i dag lynhurtigt nå befolkninger overalt i verden, og det nødvendiggør udstrakt informationsovervågning og -styring. Det er ikke længere kun de større stater (der traditionelt har tiltrukket sig størst international opmærksomhed), som må udvikle strategier for deres relationer med befolkningerne i fremmede stater. Små stater som Danmark må gøre det samme, hvis opfyldelsen af udenrigspolitiske målsætninger skal optimeres. Udviklingen i informations- og kommunikationsteknologi har, sammen med en stadig stærkere global gensidig afhængighed, givet udenrigspolitiske beslutningstagere og embedsmænd både nye udfordringer og nye muligheder. En central udfordring er, hvordan Udenrigsministeriet kan styre sine relationer med fremmede regeringer og deres befolkninger, især hvor trossystemerne er uforenelige.

Hvad er public diplomacy?

Public diplomacy, PD, er ikke et nyt begreb, men har de seneste år opnået større anerkendelse, fordi det kan bidrage til staters udenrigspolitiske målopfyldelse. *Public diplomacy* adskiller sig dog fra traditionelt diplomati ved at fokusere på regeringers evne til at påvirke offentligheden i andre lande uden at benytte traditionelle diplomatiske kanaler. Målet er at gøre den udenlandske offentlighed mere positivt stemt over for ens egen stat og ens egen udenrigspolitik. Hvis dette lykkes, vil det blive lettere at opnå ens egne målsætninger på alle områder, inklusive sikkerhedspolitik og økonomisk politik, med henblik på at fremme bestemte værdier.

Det er ikke overraskende, at PD af nogle anses for blot at være et andet og mere acceptabelt ord for propaganda (Berridge 2002). Stadig flere lande, som for eksempel Norge, har dog fundet det nødvendigt at formulere en PD-strategi. PD opfattes nu ofte som en af hovedopgaverne for både de diplomatiske repræsentationer og udenrigsministerierne, og informations- og presseafdelingerne spiller en stadig vigtigere rolle som forbindelsesled mellem et lands udenrigspolitiske institutioner og offentligheden i modtagerlandene.

I en diskussion af 'ny *public diplomacy*' fremhæver Jan Melissen (2005) to nyttige definitioner, som fanger essensen af PD: Paul Sharp lægger i sin definition af PD vægt på den proces gennem hvilken et land tilstræber at skabe direkte relationer med mennesker i et andet land for at fremme sine interesser og værdier. Hans N. Tuch lægger derimod større vægt på målet med denne aktivitet. Det centrale i hans definition er skabelsen af en bedre forståelse for landets ideer, idealer, institutioner, kultur og politiske målsætninger. PD har altså til opgave at fremme forståelsen af politiske mål såvel som af de brede værdier, hvorpå landets udenrigspolitik (og indenrigspolitik) er baseret.

Public diplomacys bidrag til udenrigspolitikken implementering kommer således i endnu højere grad end traditionelt diplomati fra samspillet mellem det nationale og det internationale niveau. PD har en central plads i, hvad Robert D. Putnam (1988) beskrev som *two-level diplomacy*, diplomati udspillet på to niveauer. Nedbrydningen af barrieren mellem det interne nationale politiske spil og det politiske spil på den internationale arena har givet civilsamfundets organisationer bedre muligheder for at påvirke nationale og internationale beslutningstagere. Men på samme tid øges muligheden for, at en regering kan påvirke befolkningerne i andre lande, og det er netop her PD kan spille en vigtig rolle. PD kan reducere modstanden mod regeringens udenrigspolitiske initiativer eller måske ligefrem øge støtten fra de grupper i udlandet, som politikken er rettet imod. Det bliver således, alt andet lige, lettere for regeringen at opnå sine udenrigspolitiske målsætninger. En mere åben udenrigspolitisk beslutnings- og implementeringsproces kan dog potentielt give udenlandske aktører større indflydelse på udenrigspolitikken.

De tre dimensioner af *public diplomacy*

Diskussionen nedenfor er opdelt efter tre tidsmæssige dimensioner, som foreslået af Mark Leonard (2002). PD er en specifik underkategori af diplomati og kan på lige fod med andre diplomatiske aktiviteter bidrage i mindre eller større omfang til den udenrigspolitiske målopfyldelse. Men hvad er PD bedst egnet til, og hvordan kan PD's bidrag identificeres?

Leonards (2002:10-11) første dimension er *news management*, hvor hovedopgaven er at reagere på nyheder og det på en måde, der er forenelig med regeringens strategiske målsætninger. Den anden dimension har et mellemlangt perspektiv og kan betegnes som *strategic communication*. PD har her til opgave at sætte dagsordenen med aktiviteter og begivenheder, der kan forstærke de indtryk, som man fra regeringens side ønsker at styrke. Den tredje og sidste dimension, *relationship building*, fokuserer på opbygningen af gode relationer med befolkningerne i fremmede lande. Denne dimension har et langsigtet tidsperspektiv og har til formål at vinde anerkendelse for de værdier, regeringen forfægter.

Danmarks *public diplomacy* i forbindelse med tegningesagen

News management og kriseberedskab

Reaktionen på selve offentliggørelsen af tegningerne er blevet forklaret på forskellig vis med reference i religiøse tekster: Det er ikke tilladt at producere eller reproducere billeder af profeten Muhammed, uanset motivet. Billederne kan også i sig selv ses som manglende respekt for Muhammed, Islam og muslimer generelt. Endelig var nogle kritiske over for *Jyllands-Postens* intentioner med offentliggørelsen af tegningerne. Avisen blev beskyldt for at fremme krænkende og i værste fald fremmedfjendsk adfærd.

Indenrigspolitikken havde en afgørende indflydelse på forløbet af tegningesagen. Nogle analytikere har påpeget, at det er sandsynligt, at regeringens politik over for muslimer i Danmark bidrog til den kraftige reaktion, som mange muslimer lagde for dagen over for tegningerne. Sager som 24-års reglen og problemerne med at få etableret på en muslimsk kirkegård fik øget betydning (Udenrigsministeriet 2006b). I den internationale presse kom Danmark til at fremstå som fremmedfjendsk over for immigranter fra muslimske lande.

I forordet til Udenrigsministeriets årsrapport for 2005 (Udenrigsministeriet 2006a) påpegede udenrigsministeren og udviklingsministeren, hvordan tsunamikatastrofen i december 2005 havde ført til en styrkelse af Udenrigsministeriets kriseberedskab, og hvordan dette var til stor nytte i tegningesagen. Der var sket tydelige forbedringer i informationsformidlingen og kommunikationskapaciteten, ikke mindst til danskere i udlandet. Et krisestyringscenter med hotline og opkaldscentral var blevet etableret. Aftaler var blevet indgået med teleselskaberne om sms-beskeder til danskere i udsatte områder. Tegningesagen kom til at teste effektiviteten af dette nye forbedrede kriseberedskab, som blev aktiveret i januar 2006. Som beskrevet af lederen af UMs borgerserviceenhed, Lars Thuesen (Udenrigsministeriet 2006a) måtte nogle ambassader lukke, og andre måtte forstærkes med ekstra personale. Krisecentret og Borgerservice modtog straks forstærkning fra andre dele af Udenrigsministeriet, da det stod klart, at et kriseberedskab ville blive påkrævet døgnet rundt i ugevis.

Med ekstra personale til rådighed var Udenrigsministeriet i stand til at øge sit informationsberedskab betydeligt: De fleste af ministeriets ansatte blev involveret i en eller flere af de følgende seks enheder: Task Forcen, den første enhed, bestod af Udenrigsministeriets topembedsmænd, som havde det overordnede løbende ansvar for Danmarks reaktion på internationale enkeltbegivenheder. Situationscentret, den anden enhed, havde til opgave at overvåge alle begivenheder af betydning for håndteringen af tegningesagen. Da sagen eskalerede i januar 2006, blev personalet i denne enhed mere end firedoblet. Situationscentret havde til opgave at holde regeringen, ambassaderne, erhvervslivet, private borgere og pressen informeret om den seneste udvikling. Den tredje enhed, Medieovervågningcentret og Kommunikationsenheden, havde primært til opgave at identificere og rette misinformation og fejlciteringer i udenlandske medier. Denne enhed oprettede en engelsk og en arabisk sektion på Udenrigsministeriets hjemmeside og købte bannerplads på Google i et aktivt forsøg på at lede arabiske websurfere ind på Udenrigsministeriets hjemmeside, hvor de danske myndigheder forklarer deres syn på tegningerne. Kommunikationsenheden overvågede også den indenlandske mediedækning af sagen. Den fjerde enhed, Borgerservice, havde til opgave at opdatere råd og vejledning til danskere i de berørte lande. Den etablerede blandt andet den omtalte sms-service til danske borgere i udlandet i samarbejde

med danske mobiltelefonselskaber. Den femte enhed bestod af Sikkerhedskontoret, der havde til opgave at vurdere hvilke ambassader, der skulle evakueres, og hvornår en sådan evakuering skulle finde sted. Den sjette og sidste enhed i beredskabet var Handelspolitisk kontor under Danmarks Eksportråd. Dette kontor fulgte tegningesagens indflydelse på dansk handelsaktivitet.

Regeringen har anerkendt behovet for at forbedre dialogen med de muslimske lande og samfund, men i praksis har indsatsen hovedsageligt været rettet mod informationsstyring. Dette er en nødvendig opgave, men der er en tendens til at formidle information snarere end at fremme dialogen. Hjemmesiden spillede en vigtig rolle i korrektionen af misinformation, men den var og er et passivt instrument, som ikke opfordrer til dialog med civilsamfundet i de berørte lande eller skaber gensidig forståelse på tværs af (kulturelle) grænser.

Det er stadig gennem de traditionelle diplomatiske forposter, at de fleste udenlandske borgere kommer i berøring med det officielle Danmark. Det er også disse repræsentationer, der indhenter og vurderer information fra lokale kilder og forsøger at opbygge et netværk af kontakter til gavn for hjemlandet. Ambassadors og konsulaters styrke ligger i deres lokalkendskab. I tegningesagen var denne viden dog umiddelbart af begrænset betydning på grund af sagens hurtige udvikling. Det blev endda nødvendigt at lukke ambassaderne i de mest berørte lande. Opgaven for diplomaterne blev yderligere vanskeliggjort af den politiske beslutning om at holde sig til den oprindelige linie om ytringsfriheden. Denne deontologiske [regel-etiske] position betød, at en diplomatisk løsning blev vanskeligere at opnå. Uden fortilfælde fremførte 22 tidligere ambassadører med kendskab til Mellemøsten i december 2005 en skarp offentlig kritik af *Jyllands-Posten* og statsministerens håndtering af sagen. De danske ambassadører fandt statsministerens afvisning af de 11 muslimske ambassadører i begyndelsen af oktober upassende og ikke i overensstemmelse med god diplomatisk praksis.

Strategic communication

Danmark lancerede i 2003 det bilaterale Arabiske Initiativ side om side med EUs multilaterale samarbejde med landene i Mellemøsten og i Middelhavsområdet, hvis hovedformål var at forbedre relationerne med de arabiske lande (Udenrigsministeriet 2006c). Hovedinstrumenterne til at nå dette mål var og er etableringen af bilaterale samarbejdsprogrammer og programmer specielt rettet mod civilsamfundet i udvalgte lande, heriblandt Yemen, Marokko, Jordan og Egypten. Danmark indgik en samarbejdsaftale med Yemen i 2004. Implementeringen af programmet begyndte i april 2005. Dette programs hovedmål er at bidrage til decentraliseringsprocessen i Yemen, forbedre kvinders rettigheder og styrke de frie medier. En aftale med Jordan underskrevet i august 2005 har lignende formål. Hertil kommer en principaftale, som Danmark indgik med Marokko om

et samarbejdsprogram om kvinders rettigheder, ungdomskriminalitet og etableringen af en dialog mellem arbejdsmarkedets parter.

Tegningesagen havde ikke nogen nævneværdig indflydelse på samarbejdsaftalerne i 2005, men i 2006 har det været nødvendigt at udsætte et antal initiativer på grund af sagens eskalering. Det er endnu for tidligt at vurdere effekten på samarbejdsprojekterne på længere sigt (Udenrigsministeriet 2006c), men det vil indebære en betydelig udenrigspolitisk omkostning, hvis samarbejdsprogrammerne må opgives på grund af tegningesagen.

Mens tegningesagen førte til en økonomisk boykot af danske landbrugsprodukter i Iran og Saudi Arabien og havde andre negative konsekvenser for Danmark i muslimske lande, har samarbejdet med USA udviklet sig positivt. Danmark har lagt sig tæt op af den amerikanske holdning i flere spørgsmål under tegningesagens forløb og har derved vundet USAs støtte, for eksempel i forbindelse med de særdeles velorganiserede 'spontane' demonstrationer mod den danske ambassade i Libanon. Lande som Syrien og Iran blev også kritiseret for at have støttet demonstranterne. Ifølge Griff Witte (2006) var det almindeligt kendt, at den syriske regering stod bag protesterne og brandstiftelsen på de danske og norske ambassader i Damaskus og bag demonstrationerne i Beirut dagen efter.

Fra et PD-perspektiv kan indvandrergupper udgøre en ressource, der kan mobiliseres til at forbedre relationerne med befolkningen i andre lande (Leonard 2002). Opfattet på denne måde er immigranter fra muslimske lande en ressource, der kan mobiliseres til fordel for bosiddelseslandet. Men denne ressource kan kun mobiliseres, hvis medlemmerne føler et vist tilhørsforhold til bosiddelseslandet. Modsat hævder Olivier Roy (2006), at mange arabiske regimer anser deres emigranter for at udgøre en ressource, der kan mobiliseres til *deres* fordel.

Relationship building

Tegningesagen demonstrerede hvor snævert den nationale og den internationale arena er forbundet. Dansk udenrigspolitik har traditionelt draget fordel af Danmarks gode internationale omdømme; et omdømme som er blevet bevidst udviklet over en årrække gennem bistandspolitikken og menneskerettighedspolitikke, samt et solidt demokrati og en sund økonomi på hjemmefronten. Gennem positive og forholdsvis ukontroversielle initiativer med bred politisk og folkelig opbakning har Danmark gjort sig synlig på den internationale arena. Under den nuværende regering har Danmark ført en aktiv udenrigspolitik. Ikke kun var Danmark indtil udgangen af 2006 medlem af FN's Sikkerhedsråd med en fremtrædende profil i kampen mod terror, som eksempelvis kom til udtryk i Danmarks prominente rolle i etableringen af FN's Terrorkommission. Danmark har også lagt sig tættere op ad præsident Bushs USA end de fleste europæiske lande og deltager i militære operationer i både Afghanistan og Irak.

En sådan aktiv udenrigspolitik giver naturligvis en højere international profil end Danmarks tidligere tilpasningsstrategi (se Nikolaj Petersens artikel i dette nummer af DNV). Men gevinsterne ved en højere profil bør sammenholdes med omkostningerne.

Den danske regering har været udsat for kraftig kritik fra officielle og private kilder i den islamiske verden (ISESCO 2005, 2006; Islam Online 2005). En kommentator beskrev statsministerens linie i sagen som værende “dum”, “from på intetsigende vis”, og “let” (El-Affendi 2006). Men det ser snarere ud til, at statsministerens handlinger skadede Danmarks interesser i den islamiske verden, vel og mærke uden at have bragt ham selv større anseelse. Han handlede i overensstemmelse med “de principper der understøtter dansk demokrati” ud fra en moral-etisk pligtlæreposition. Ved at indtage en sådan deontologisk position med vægt på menneskerettighederne sendte den danske regering en kraftig implicit anbefaling til andre stater om at gøre det samme. Men der er i tegningesagen en konflikt mellem ytringsfrihedskravet og kravet om at respektere menneskeheden som helhed. Dette dilemma kan ikke løses gennem diplomatisk aktivitet, selvom dette netop er et af formålene med at “forstærke indsatsen for at forbedre dialogen med de muslimske lande og samfund. Det vil blive en stor opgave i de kommende år, og hele sagen understreger kun, at udenrigs og udviklingspolitikken bliver stadig vigtigere for Danmark” (Udenrigsministeriet 2005).

Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at bedømme, hvor stor en effekt tegningesagen har haft på opbygningen af gode relationer med muslimske lande. Der er en række faktorer, der vil kunne svække Danmarks muligheder for indflydelse i den arabiske verden. Blandt disse faktorer er regeringens støtte til fremme af menneskerettigheder i Mellemøsten og den fremtrædende plads, kønnes ligestilling har i Danmarks partnerskabsprogrammer (Udenrigsministeriet 2006c). Oppositionen mod initiativer af denne type er betydelig i flere af landene i regionen. I anerkendelse heraf har de danske udenrigspolitiske myndigheder valgt at fokusere på de lande, hvor en modreaktion er mindst sandsynlig. Målet med denne prioritering er at øge chancerne for, at initiativerne kan blive implementeret, men den bidrager også til at minimere risikoen for, at Danmarks interesser svækkes. Danmark nyder endvidere en vis international beskyttelse gennem sin deltagelse i multilaterale initiativer sammen med EU-landene gennem Barcelona-processen, Den europæiske naboskabspolitik og Euromed-partnerskabet (Udenrigsministeriet 2006e; Euromed 2006a og 2006b). Det er vigtigt at påpege, at regeringen ser fremme af menneskerettighederne ikke kun som et mål i sig selv, men også som en central opgave, hvis løsning har indflydelse på, hvorvidt de store mål som fred i verden, sikkerhed og udvikling kan opnås. Regeringen vil arbejde for dette gennem sin udviklingspolitik uden skelen til politiske, sociale og geografiske vilkår. Den vil endvidere forstærke sin støtte til FNs tiltag inden for dette

område. Og ved at lægge sig tæt op ad Bush-administrationen har den skærpet Danmarks udenrigspolitiske profil yderligere. Men disse valg kan også potentielt underminere Danmarks gode relationer til landene og civilsamfundene i Mellemøsten.

Konklusion

Tegningesagen udgjorde en kvalitativ ny udfordring for Udenrigsministeriet og dets udenlandske repræsentationer. Traditionelle diplomatiske kanaler var tydeligvis ikke tilstrækkelige i forsøget på at begrænse omfanget af krisen. Som udtrykt i Udenrigsministeriets årsrapport for 2005:

Tegningesagen viser med al tydelighed, hvordan den politiske og økonomiske globalisering har ændret vilkårene og betingelserne for Udenrigsministeriets opgaveløsning. Og sagen har i høj grad aktualiseret analysearbejdet vedrørende globaliseringens megatrends og betydning for Udenrigsministeriet samlet set (Udenrigsministeriet 2006a:24)

Der var derfor et behov for nye initiativer, der kunne understøtte regeringens strategiske udenrigspolitiske målsætninger, som formuleret i Udenrigsministeriets rapport. Den grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen, offentliggjort i oktober 2006 (Udenrigsministeriet 2006d). *Public diplomacy* bliver i denne rapport udpeget som et af de vigtigste tværgående initiativer, der vil kunne bidrage til opfyldelsen af målsætningerne om at stille skarpt på globaliseringens centrale udfordringer, åbne stærke partnerskaber i Danmark og i udlandet, og sikre Danmarks tilstedeværelse og indflydelse i globaliseringens brændpunkter. PD gøres for første gang til et selvstændigt prioritetsområde. Alle tre dimensioner af PD styrkes. *News management*-elementet styrkes gennem bedre medieuddannelse for ambassadører og en forbedring af deres sprogfærdigheder. Hertil kommer en mere udbredt brug af nye former for kommunikation som blogs, chatrooms, video-pressemeddelelser og 'google-streamers', som vil kunne nå et bredere publikum i målgruppelandene, samt en større indsats over for udenlandske journalister i København. Udenrigsministeriet vil fortsætte sit strategiske samarbejde med udvalgte lande i den arabiske verden med henblik på at styrke demokrati og respekt for menneskerettighederne i troen på, at dette vil bidrage til fredelig sameksistens landene imellem og imellem disse og Danmark. Og endelig er det Ministeriets intention at bidrage til opbygningen af langsigtede partnerskaber med civilsamfundet i de berørte lande, inklusive Marokko, Jordan og Libanon.

I lyset af tegningesagen blev det klart for danske udenrigspolitiske aktører, at det var nødvendigt for Udenrigsministeriet at udvikle en PD-strategi, der kunne forbedre Danmarks evne til at indgå i dialog med befolkningerne i udvalgte lande og regioner af særlig betydning for Danmarks udenrigs-

politiske målopfyldelse. På denne måde var tegningesagen afgørende for udviklingen af en dansk *public diplomacy*-strategi.

Frands S. Pedersen er Senior Lecturer ved Department of Social & Political Studies, University of Westminster

Note

En engelsksproget udgave af denne artikel blev fremlagt på UACES 36th Annual Conference and 11th Research Conference: Exchanging Ideas on Europe 2006. Visions of Europe: Key Problems, New Trajectories, University of Limerick 31/8-2/9-2006

Litteratur

Berridge, G.R. 2002. *Diplomacy. Theory and practice*. Basingstoke: Palgrave

El-Affendi, Abdelwahab. 2006. 'The way of the Danish quagmire: not an apology, but a resignation', *Muslim News*, issue 202

Euromed 2006a. Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures, 'Editorial', *Euro-Med Dialogue*, 25 May.

Euromed 2006b. Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures, 'Interview with the Danish Head of Network', *Euro-Med Dialogue*, 25 May.

ISESCO. 2005. Press release: ISESCO protests against the slander of the Prophet Mohammed (BPUH) by a Danish daily, 13. oktober.

ISESCO. 2006. Press release: ISESCO Communique on the ongoing offence campaign against the Prophet Mohammed (PBUH), 3. februar.

Islam Online. 2005. 'Arab FMs blast Denmark over anti-Prophet Cartoons', 29. december, <http://islamonline.net/English/News/2005-12/29/article07.shtml>, 5. december 2006.

Leonard, Mark. 2002. *Public diplomacy*. London: The Foreign Policy Centre

Melissen, Jan. 2005. *Wielding soft power: The new public diplomacy*. Clingendael Diplomacy Papers No.2. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.

Putnam, Robert D. 1988. 'Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games', *International Organization* vol. 42, no. 3: 427-60

Roy, Olivier. 2006. 'Las caricaturas: el islam europeo, secuestrado', *El Pais* 8. februar. http://www.elpais.es/articulo/elpporopi/20060208elpepiopi_6/Tes/caricaturas/islam/europeo/secuestrado, 28. nov. 2006

Udenrigsministeriet. 2005. *Globalisering – Fremskridt i fællesskab. Regeringens plan for de udviklingspolitiske prioriteter 2006-2010*. København: Udenrigsministeriet

Udenrigsministeriet. 2006a. *Årsrapport for 2005*. København: Udenrigsministeriet

Udenrigsministeriet. 2006b. 'First Muslim cemetery approved'. <http://www.drawings.um.dk/en/menu/News/FirstMuslimCemeteryToBeApproved.htm>, 28. nov. 2006

Udenrigsministeriet. 2006c. 'Det Arabiske Initiativ, bilateral bistand'. <http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/BistandIPraksis/DetArabiskeInitiativ>, 28. nov. 2006

Udenrigsministeriet. 2006d. 'Den grænseløse verden – Udenrigsministeriet og globaliseringen'. København: Udenrigsministeriet

Udenrigsministeriet. 2006e. 'Det Arabiske Initiativ – multilateralt'. <http://www.um.dk/da/menu/udenrigspolitik/landeogregioner/mellemoesten/detarabiskeinitiativmultilateralt/samarbejde/detarabiskeinitiativmultilateralt>. htm, 29 nov. 2006

Witte, Griff. 2006. 'Opportunists Make Use of Cartoon Protests', *Washington Post*, 9. februar

Diplomati i lyset af Muhammed-krisen

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

Det diplomatiske systems udvikling

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

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

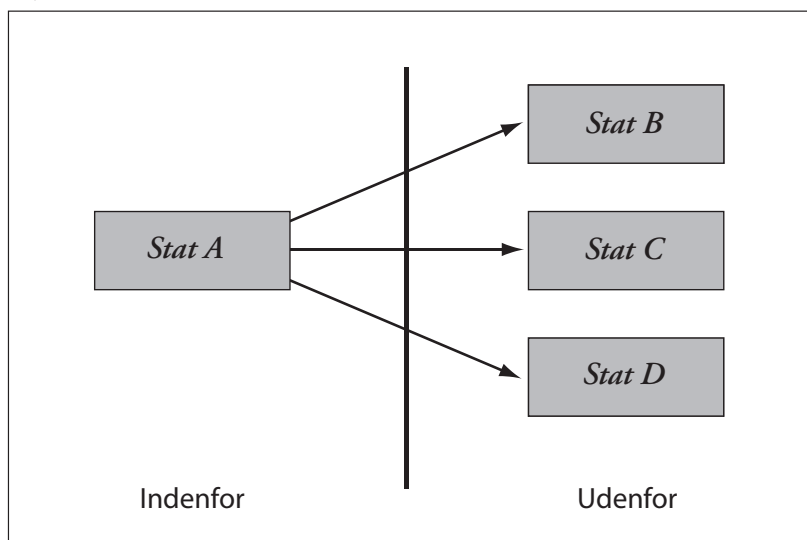


Allerede i stenalderen må de første stammer have været nødt til at kommunikere med hinanden, fx om jagtterritorier (Numelin 1950). Vi ved meget lidt om, hvordan det foregik, men kan regne ud, at det må have foregået – dog ikke nødvendigvis (kun) med ‘diplomatiske’ (dvs. verbale) midler – et spørgsmål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

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

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

Figur 1: Klassisk diplomati

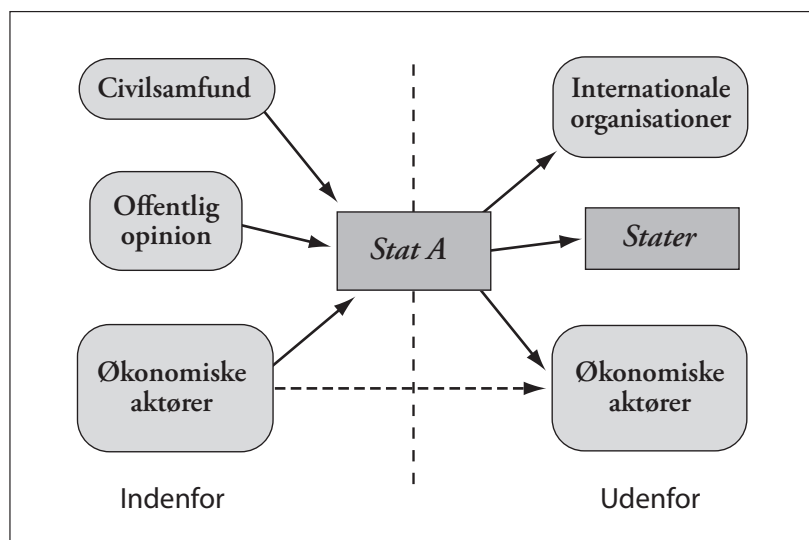


var de vigtigste bindeled mellem staterne i disse transaktioner, og deres aktiviteter fandt som hovedregel sted uden for offentlighedens søgelys, dvs. de var hemmelige. Et højdepunkt i dette klassiske diplomati var den østrigske fyrst Metternichs diplomati efter Napoleonskrigene mhp. at etablere og opretholde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

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

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

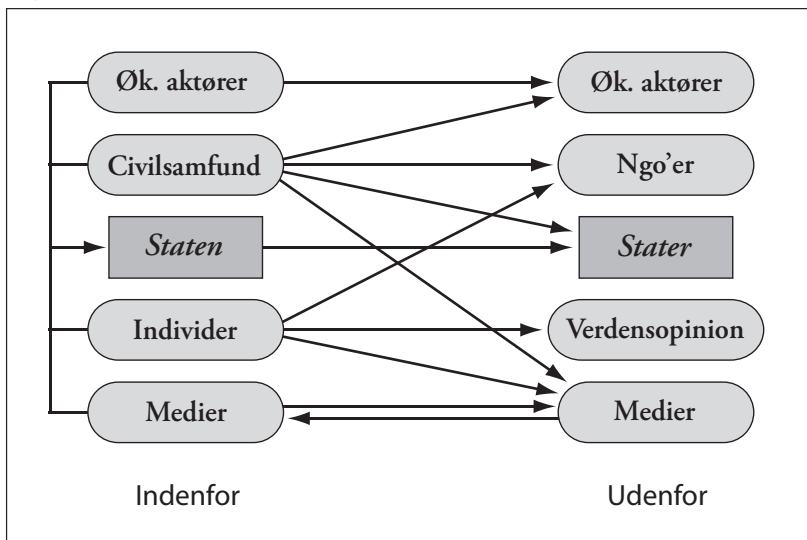
Figur 2: Senmoderne diplomati



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

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

Figur 3: Postmoderne diplomati



Det postmoderne diplomatiske system og Muhammed-krisen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kommunikationsformer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Konklusion

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

Bjørn Møller er seniorforsker ved Dansk Institut for Internationale Studier

Litteratur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Leonard, Mark, Catherine Staad & Conrad Smewing. 2002. *Public diplomacy*. London: The Foreign Policy Centre

Neuman, Iver B. 2001. "Grab a Phaser, Ambassador": diplomacy in Star Trek. *Millennium*, vol. 30, nr. 3: 603-624

Numelin, Ragnar. 1950. *The beginnings of diplomacy. A sociological study of inter-tribal and international relations*. Oxford: Oxford University Press

Stoler, Mark A. 2005. War and diplomacy: or, Clausewitz for diplomatic historians. *Diplomatic History*, vol. 29, nr.1: 1-26

Tunander, Ola. 1989: *Cold water politics. The maritime strategy and geopolitics of the Northern Front*. London: Sage

UM. 2006. <http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/BistandIPraksis/DetArabiskeInitiativ/>, 07.12.2006

Watson, Adam. 1993. *Diplomacy: the dialogue between states*. London: Routledge

Wiktorowicz, Quintan. 2004. Introduction: Islamic activism and social movement theory, i idem, red. *Islamic activism. A social movement theory approach*. Bloomington, IN: Indiana University Press, s. 1-33

Af statsministerens nytårstale 2007



Godaften!

I går tog vi afsked med 2006. Et år, som vi længe vil huske for de dramatiske billeder af voldelige demonstrationer mod Danmark i en række muslimske lande. Det gjorde et stærkt indtryk på os alle at se Dannebrog blive brændt, at se danske ambassader i flammer, at høre og se truslerne mod Danmark og danskere.

Det er så uvant for os. Mange følte sig utrygge, ja bange, for volden og aggressionen.

Og de fleste havde svært ved at forstå, at 12 tegninger i en avis kunne udløse så meget raseri.

Det var nogle svære uger for Danmark. Meget stod på spil. Men vi klarede os igennem. Ikke mindst fordi vi stod sammen, da det gjaldt.

I dag står der respekt om Danmark. Fordi vi stod fast, da vore grundlæggende værdier kom under pres. Vi stod vagt om ytringsfriheden, som er den mest kostbare frihedsrettighed, vi har.

Retten til frit at offentliggøre sine tanker i tale, i tekst, i tegninger,
- retten til frit at meddele sine tanker med alvor og humor, med seriøsitet og satire, med kendsgerninger og karikaturer,
- retten til frit at tale de politiske magthavere, de religiøse autoriteter og de hævdvundne tankesæt midt imod,

Det er kernen i folkestyret.

Og det er drivkraften for oplysning, uddannelse og udvikling.

Det er ytringsfriheden, som har skabt fremskridt i Danmark, i Europa og andre af verdens frie samfund.

Det er den frihed, som totalitære kræfter prøver at begrænse.

Vi har hver især et ansvar for at forvalte ytringsfriheden på en sådan måde, at vi ikke opildner til vold og had.

Men vi har også et ansvar for ikke at føje alverdens autoritære i deres krav til, hvad vi må tegne og tale om.

Et ansvar for at forblive tro mod os selv og de værdier, der har skabt frihed, fred og fremgang i vor del af verden.

Og dermed også støtte de millioner af mennesker over hele verden, der ønsker de samme frihedsrettigheder.

Kilde: <http://www.statsministeriet.dk/Index/dokumenter.asp?o=2&n=0&d=2753&s=1>, 02.01.2007