

# Karikaturkrisen og globaliseringens alliancer

Mikkel Vedby Rasmussen





#### Udgiver

Atlantsammenslutningen  
Ryvangs Allé 1  
Postboks 2521  
2100 København Ø  
Tlf.: 39 27 19 44  
Fax: 39 27 56 26  
e-mail: atlant@atlant.dk  
Hjemmeside: www.atlant.dk

#### Karikaturkrisen og globaliseringsalliancer

*Redaktionen er afsluttet i september 2006*

#### Forfatter

Mikkel Vedby Rasmussen  
Chef for Dansk Institut for Militære Studier

#### Redaktør

Mia Lund Rasmussen, Sekretariatschef

#### Ansvarshavende redaktør

Troels Frøling, Generalsekretær

#### Design og omslag

Folkmann Design A/S

#### Tryk

Als Offset ApS

#### 1. udgave, november 2006

#### ISBN

87-87008-645

*Ved henvendelse til Sekretariatet kan interesse-  
rede rekvirere hæftet mod et mindre administra-  
tionsgebyr.*

Atlantsammenslutningen har udgivet en lang række publikationer om udenrigs- og sikkerheds-  
politik. Se hjemmesiden for yderligere information.

# Forord

I de første måneder af 2006 befandt Danmark sig på gyngende grund: Danskerne oplevede en voldsom uenighed, der bundede i fundamentale spørgsmål om ytringsfriheden, demokratiopfattelser og religiøse følelser – alt sammen grundet Jyllands-Postens karikaturer af profeten Muhammed. Samtidig var en stor del af verdens opmærksomhed rettet mod Danmark, enten i sympati eller, for størstedelens vedkommende, i overraskelse, skuffelse eller vrede. De fleste danskere var påvirkede af denne uvante situation, og Udenrigsministeren kaldte situationen for 'den største udenrigspolitiske krise siden Anden Verdenskrig'. Det er med udgangspunkt i denne krise og spekulationerne om dens konsekvenser, at Atlantsammenslutningen udgiver dette debathæfte.

Mikkel Vedby Rasmussen er en af Danmarks førende forskere på det sikkerhedspolitiske område, og han optræder jævnligt i medierne med sine til tider utraditionelle vinkler på de store internationale spørgsmål. I dette hæfte beskriver Vedby, hvordan 'krisen' har påvirket danskernes selvopfattelse samt perspektiverne og ikke mindst vilkårene for Danmarks fremtidige udenrigspolitik. Konsekvenserne af Vedbys analyse er interessante og sætter spørgsmålstejn ved store dele af Danmarks hidtidige prioriteter.

Vi håber, at diskussionen fortsætter efter dette hæftes sidste punktum og ønsker rigtig god læselyst!



Mia Lund Rasmussen  
Sekretariatschef

# Karikaturkrisen og globaliseringens alliancer

Dette hæfte forsøger at sætte den såkaldte 'Muhammed-krise' i perspektiv. For det første bliver krisen sat i en dansk kontekst. Dansk udenrigspolitik og den forståelse af Danmark og Danmarks placering i verden, som den bygger på, blev alvorligt udfordret af krisen, og hæftet forklarer hvorfor. Efter således at have beskrevet den danske vinkel vender hæftet sig til at se på, hvad der karakteriserede krisen selv. Krisen er nemlig et udtryk for de nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer, som globaliseringen medfører, bl.a. fordi den udfordrer traditionel alliancelogik.

Formålet med dette hæfte er *ikke* at vurdere Jyllands-Postens tegninger. Ej heller er det formålet at tage stilling til, hvorvidt protesterne var berettigede eller et angreb på ytringsfriheden.<sup>1</sup> Formålet med dette hæfte er derimod at problematisere og diskutere, hvad 'Muhammed krisen' fortæller os om betingelserne for dansk udenrigspolitik i det 21. århundrede. For selvom denne krise måske ikke var så stor og dramatisk som Murens fald eller 11. september 2001, så er den på sin egen måde skelsættende for dansk udenrigspolitik. For krisen viste mere end noget an-

det, at globaliseringen har forandret både den måde vi opfatter udenrigspolitik på og de aktører og strategier, som danskere og andre handler efter i denne globaliserede verden.

Mine analyser er skrevet med et forbehold. Vi har i dag ikke adgang til alle krisens kilder. De vigtigste kilder til min analyse er en til tider meget ophidset og politiseret pressedækning. Der er allerede udkommet to bøger om krisen, men de giver i bedste fald et indtryk af, hvordan krisen så ud set fra mediekrigens skyttegrav hos henholdsvis Politiken og Jyllands-Posten.<sup>2</sup> Måske findes den mest nuancerede og perspektiverende dækning af krisen i Militært Tidsskrifts temanummer,<sup>3</sup> men heller ikke her kan forfatterne hævde at have adgang til alle kilder og aspekter af sagen. Regeringen har afvist at foranstalte en undersøgelse af krisen, og dette forhold, kombineret med den politiske diskussion om krisen, betyder, at man ikke skal forvente adgang til centrale kilder og aktører lige foreløbig. Når denne adgang med tiden kommer, så vil der givet være mange elementer af krisen, som fremstår anderledes end i dag.<sup>4</sup>



Statsminister Anders Fogh Rasmussen og udenrigsminister Per Stig Møller mødtes i begyndelsen af februar 2006 med ambassadører og repræsentanter for 76 lande i et forsøg på at minimere krisens omfang. Foto: POLFOTO.

# Danmarkshistorisk

Et land har en historie, men det er også en historie. Danmarkshistorien består af en lang række begivenheder, som på godt og ondt har skabt betingelserne for det Danmark, som vi kender i dag. Set hver for sig er disse begivenheder uendeligt komplicerede. Historikere kan bruge hele deres karriere på at udrede omstændigheder, valg og fravalg og ikke mindst tilfældigheder, som afgjorde, hvad der skete. Så set hver for sig er svenske krigene, Københavns bombardement, 1848 og 1864, den tyske besættelse og fodnotopolitikken i 1980'erne unikke i al deres kompleksitet. Men ser man disse begivenheder som kapitler i historien om Danmark og danskerne, så fortrænges det unikke og det komplicerede til fordel for en sammenhængende pointe. Vi forklarer, hvem vi er ved at fortælle om, hvad vi har været igennem.<sup>5</sup>

På den måde er nationer ikke forskellige fra andre menneskelige fællesskaber, som f.eks. familier. Familiesammenkomster er ofte en lang udveksling af anekdoter, om hvor pinlig onkel Hans var ved oldemors fødselsdag, og hvor sød kusine Marie var, da hun var spæd. Disse historier minder familien om, hvad den har sammen; og det er også den nationale histories funktion. Og ligesom i familier er historien vigtigst, når den skal bruges til at skabe en fælles forståelse af, hvad der er sket. Hvis onkel Hans var pinlig ved oldemors fødselsdag, så gør det en forskel, hvordan historien fortælles: Kan man efterfølgende blive enige om, at det var meget sjovt, eller lader alle som om, det ikke skete? Opfattelsen af episoden bestemmer, om onkel Hans bliver skrevet ud af historien om fødselsdagen. Hvordan familien fungerer i fremtiden afhænger altså af, hvordan historien bliver fortalt.

Som alle andre begivenheder har krisen, som blev udløst af profettegningerne, en kompliceret baggrund og et ikke mindre individet forløb. Fremtidens historikere vil uden tvivl være godt beskæftiget ved at gennemgå timers tv-optagelser og kilometervis af avissider for at forstå debatten i de måneder. Og de vil givet finde dokumenter i stats- og udenrigsministeriets arkiver, som kan kaste nyt lys over Regeringens håndtering af krisen. Men de

studier ligger ude i fremtiden. I dag er det interessant, at allerede mens krisen stod på (og altså lang tid før man med nogen sikkerhed kunne vide, hvilken slags begivenhed, vi stod overfor) blev begivenhederne udråbt til en afgørende krise. Billeder af ophidsede menneskemængder, der brændte Dannebrog af, og mere fredelige forbrugere, som bojkottede danske varer i Mellemøsten, flød ind i de danske stuer næsten hver aften i januar og februar 2006. Udenrigsminister Per Stig Møller kaldte det den 'største udenrigspolitiske krise siden Anden Verdenskrig'.<sup>6</sup>

Udenrigsministerens udlægning af krisen blev hurtigt en standardfrase i beskrivelsen af begivenhederne. Det var ikke alene en krise. Det var den største krise i 60 år. Når fremtidens historikere vil skrive om begivenhederne den vinter, så vil krisen i lang tid have været en del af danskernes egen historie om Danmark. Derfor er denne krise vigtig.

En historiker vil sandsynligvis ikke lade sig imponere af selve begivenheden. På afstand af de hektiske uger i 2006, vil begivenhederne blegne i sammenligning med Påskekrisen i 1948 eller fodnoterne i 1980'erne. Allerede i dag kunne andre nationer med rette mene, at hvis krisen var det værste, Danmark havde været igennem de sidste 60 år, så var vi et misundelsesværdigt land.

Så det kan meget vel være, at nationer med større historiske ar vil trække på skuldrene af karikaturskrisen, og at folk, som ser på de voldsommere dele af Danmarkshistorien, finder Udenrigsministerens ord hule. Min påstand er, at det afgørende i denne sammenhæng er, at krisen blev opfattet som en stor krise, og at Udenrigsministerens udsagn på få dage blev den frase, hvormed journalister, politikere, bloggere og andre beskrev krisen.

Det blev kaldt 'Muhammed krisen', men det var ikke profeten eller hans tilhængere, der var i krise – det var Danmark. Danmark var i krise, fordi den historie, som vi fortæller om Danmark og Danmarks plads i verden, ikke inkluderede den strid, Jyllands-Postens tegninger forårsagede.

Krisen bragte os i tvivl om, hvem vi var, og fik omverdenen til at revidere sit syn på Danmark. Krisen efterlod os isolerede. Siden Anden Verdenskrig har grundtanken for dansk udenrigspolitik været, at vi aldrig måtte stå alene overfor verdens farer, sådan som vi gjorde det 9. april 1940. Men under karikaturkrisen stod vi alene.

### **Farvel til enighed og aktivisme**

En historie har et plot. Plottet er den pointe, som historien vil fortælle, og som historiens handling udfolder for sit publikum. Plottet i historien om Danmark har været overraskende konstant i det tyvende århundrede. Plottet var, at danskerne var enige om dansk udenrigspolitik, og resten af verden var enige i Danmarks udenrigspolitiske synspunkter. Danmark var ikke kontroversiel.

Danmark havde været kontroversiel omkring 1864, da vi til vores egen ulykke insisterede på, at Slesvig-Holsten skulle være en del af Danmark. Før da havde Danmark været en regional stormagt. Måske var begivenhederne i 1864 udtryk for den sidste rest af denne stormagtstro på, at konfrontation og væbnet magt kunne løse Danmarks udenrigspolitiske problemer. Sikkert er det, at efter året 1864 handlede dansk udenrigspolitik ikke om konfrontation, men om tilpasning. 'Danmark er et lille land' er et omkvæd for historierne om dansk udenrigspolitik. Og et lille land, der var blevet besejret af sin store nabo, Tyskland, havde ikke råd til at være kontroversiel. Det havde heller ikke råd til at være uenig indadtil. Frem til efter 1945 var oddsene for Danmarks fortsatte beståen ikke altid særlig gode, og derfor måtte danskerne holde sammen. Det betød, at udenrigspolitik var det man kunne blive enige om, snarere end det som hvert enkelt parti eller anden gruppering måtte synes var rigtig. Og om politikken var moralsk forsvarlig var ofte et spørgsmål, som man ikke havde råd til at stille.

Vores medlemskab af NATO og integrationen i EF og siden EU gav en sikkerhed, som afslutningen af Den Kolde Krig cementerede. Men enigheden var stadig afgørende for dansk udenrigspolitik. Selv

når vi var rygende uenige om NATO's atompolitik i 1980'erne, var manges største anke netop, at der var uenighed. Da Danmark begyndte at sende styrker til Balkan og Mellemøsten, var enigheden i Folketinget om disse missioner det afgørende. Manglende enighed om Irak-krigen mellem regeringen og opposition var således værd at diskutere i sig selv. Udenrigs- og sikkerhedspolitik var stadig ikke et emne som f.eks. ældrepleje eller skat, hvor politikere nærmest skal være uenige for at leve op til vælgernes forventninger. Den udenrigspolitiske historie handlede om enighed. Derfor skulle de missioner, som danske soldater deltog i, og de udenrigspolitiske tiltag, Udenrigsministeriet forfulgte, også gerne være nogle resten af verden stod bag. Krige skulle være godkendt af FN som 'fredsskabende' aktioner, og bistand til den tredje verden var uhyre populær, fordi det levede op til plottet i historien. For hvem kunne være uenig i ønsket om at skabe fred og velstand? Når dette var udenrigspolitikens fokus, så var der ikke meget rum for politisk debat og uenighed.

Karikaturkrisen satte en stopper for enigheden: I befolkningen og blandt politikerne var enigheden begyndt at smuldre op gennem 1990'erne og i forbindelse med Irak-krigen, og karikaturkrisen blev slutningen på enighedens historie. Dansk udenrigspolitik er ikke længere noget alle skal være enige om, og danskere forventer ikke længere, at resten af verden vil støtte op om vores synspunkter. Karikaturkrisen var kendetegnet ved, at danskerne var rygende uenige om tegningernes lødighed og om berettigelsen af reaktionen på tegningerne. Statsministeren kaldte dem, der delte hans synspunkter for 'får' og de andre for 'bukke'. Med andre ord mente Anders Fogh Rasmussen, at krisen viste, hvem der stod inde for ytringsfriheden og Danmarks sag i almindelighed. Oppositionen så til gengæld krisen som et udtryk for, at det fremmedfjendske debatklimate i Danmark omsider havde fået konsekvenser for regeringen.

### **Udlandet**

I udlandet var man mest overrasket over Danmark. Danmark har været god til at markedsføre

historien om Danmark som et ukontroversielt land med de rigtige meninger. Kort sagt: historien om et dukseland. Da Danmark blev centrum for karikaturkrisen, stred det imod plottet i den idylliske historie. Dette fremgår tydeligt af 'Anholt Nation Brands Index', som måler, hvordan lande bliver opfattet, på samme måde som virksomheder måler, hvordan forbrugerne har det med en vare. Målingen fra 2006 viser, at hvis Danmark var et vaskepulver, så ville salget ikke gå godt i Ægypten. Hvor kun ni procent af ægypterne i 2005 havde et negativt indtryk af det danske folk, så mente hele 39 procent i 2006, at danskerne var enten uærlige, upålidelige, uhøflige eller uvidende. 19 procent mente, at den danske regering var ondskabsfuld, og 10 procent fandt, at Anders Fogh Rasmussen og hans ministre var direkte farlige.<sup>7</sup> Tallene var dog mere positive, hvis alle 'brand indeksets' 35 lande blev spurgt. Men konklusionen var den samme. Vi blev ikke længere opfattet som et land på midten, men som et land på yderfløjen.

Historikeren Nikolaj Petersen har argumenteret for, at Danmark har mistet meget af sin udenrigspolitiske styrke ved at være blevet kontroversielt.<sup>8</sup> Det er ikke længere danske diplomater, de vestlige allierede sender til arabiske hovedstæder, fordi ingen mistænker danskerne for at have urene hensigter. Måske vil danske militære styrker heller ikke blive set som upartiske, hvis de skulle deltage i en styrke i Libanon eller Sudan. Nikolaj Petersen mener, at denne udvikling bringer den såkaldte 'aktivistiske udenrigspolitik' i fare.

**Aktivistisk udenrigspolitik:** Et land, som fører en aktivistisk udenrigspolitik, søger at sætte en selvstændig dagsorden og fremme egne initiativer. På grund af forskellene i magtresourcer (økonomi, militær osv.), fører stormagter typisk en mere aktivistisk udenrigspolitik end småstater, der typisk fører en politik, som tilpasser sig stormagternes initiativer.

Dette er fuldstændig korrekt, hvis man ser 'aktivismen', som en mere offensiv måde at føre den gamle politik, som krævede almen accept både ude og hjemme. Som tidligere nævnt var enigheden imidlertid ved at bryde sammen herhjemme allerede inden krisen. Anders Fogh Rasmussen har i sin tid som statsminister insisteret på, at hans aktivisme var af en anden art end den, som oppositionen talte for. Statsministeren havde således allerede tidligt i sin regeringstidillet 'skille fårene fra bukkene'. Derfor var det vigtigt for ham at fordømme samarbejdspolitikken under besættelsen.<sup>9</sup> Umiddelbart kunne spørgsmålet om, hvorvidt den daværende danske regering samarbejdede lidt for villigt og lidt for længe med den tyske besættelsesmagt, virke som noget, der mest interesserede historielærere, men ved at tage spørgsmålet op, fik Statsministeren lejlighed til gennemhulle kravet om enighed bag dansk udenrigspolitik. Statsministerens budskab var, at "rigtigt" og "forkert" var mere vigtigt end enighed. Derfor havde han ikke problemer med at støtte Irak-krigen uden at have oppositionens opbakning.

Dansk udenrigspolitik er således ikke længere en strid om, hvorvidt man skal gøre tingene på en mere eller mindre aktiv måde. Nu handler debatten om, *hvad* man faktisk skal gøre.

I den ophedede debat om karikaturkrisen stod det klart, at der ikke længere var enighed om, hvad historien om dansk udenrigspolitik var. Vi har således forladt en situation, hvor der var udbredt enighed om, hvad plottet i dansk udenrigspolitik var til fordel for en situation, hvor der er mange forskellige historier med forskellige plots.

Den øgede værdipolitiske debat i Anders Fogh Rasmussens regeringstid har nok gjort en forskel, men det er af afgørende betydning, at Danmarks omverden har forandret sig. Derfor vil vi i de næste afsnit se på den rolle globaliseringen spiller i dansk udenrigspolitik.

# Globalisering

Historien om dansk udenrigspolitik er ikke kun kommet under pres indefra. I en globaliseret verden, er den enighedens strategi, som har tjent Danmark vel i mange år, ikke længere holdbar. At vi stod alene under krisen var et udtryk for, at alliancemønstrene ændrer sig i en globaliseret verden. De alliancer, der har formet vores udenrigspolitik siden 1945, hører i stigende grad fortiden til. NATO og EU kunne ikke beskytte os mod en helt ny type alliance. Den nye type alliance, som jeg kalder supranationale kombinationer, består af statslige og ikke-statslige aktører. Det var en supranational kombination, der vendte sig mod os under Muhammedkrisen. Danmark tilhørte sin egen *supranationale kombination* sammen med primært USA og Storbritannien. De kunne have stået sammen med os, men gjorde det ikke, fordi Jyllands-Postens tegninger udfordrede den historie, som USA og Storbritannien baserede denne supranationale kombination på.

Jeg vil belyse dette argument med udgangspunkt i kineserne Qiao Liangs og Wang Xiang-

suis teori om sikkerhedspolitisk strategi i en globaliseret verden. Efter at have redegjort for deres tanker viser jeg først, hvordan Danmarks udenrigspolitik er formet efter traditionel alliancetænkning og dernæst, hvordan globaliseringen forandrer det billede.

## Ubegrænset krig

Der findes mange bøger om globalisering, men kun få af dem gør sig overvejelser om globaliseringens strategiske betydning. Det er de to kinesiske oberster, Qiao Liang og Wang Xiangsui, som til dato er gået dybest i overvejelserne om globaliseringens strategiske betydning. Det er sket i deres bog, som, i sin engelske oversættelse, hedder *Unrestricted Warfare*.<sup>10</sup>

De bedste bøger om strategi bliver skrevet af strateger, som enten har tabt eller er bange for at tabe en krig. Carl von Clausewitz skrev *Om Krig*, som er det mest centrale vestlige værk om krigen og dens væsen, for at forklare, hvorfor Napoleon havde tvunget Preussen i knæ i slaget ved Jena.



I Pakistans største by, Karachi, demonstrerede tusindvis af mennesker mod bl.a. USA's præsident George W. Bush og statsminister Anders Fogh Rasmussen. Foto: POLFOTO.



*USA's motivation af en supranational kombination sikrede sejren i Golfkrigen 1991.*

*Foto: US Department of Defense, L.T. Sparks.*

De kinesiske oberster ser Golfkrigen i 1991 på samme måde som Clausewitz så slaget ved Jena: Som en advarsel om, at den dominerende magt har muligheden for at organisere sit samfund og sit militær på nye måder. Andre lande må enten tage ved lære af disse forandringer, eller også må de forberede sig på at tabe fremtidige krige. Ligesom Clausewitz siger Liang og Xiangsui, at det ikke er selve slaget, som er det vigtigste i krig. Det vigtigste er derimod de omstændigheder, der gør det muligt for en nation at udkæmpe slag på en måde, som er til dens fordel:

Grunden til, at USA kunne slå til over for Irak i 1991, var således ikke blot amerikanernes militærteknologiske overlegenhed, mener de kinesiske oberster. De påpeger, at USA var i stand til at bruge sine våben i en international ramme, som gav kampvognene en langt større effekt, end de ellers ville have haft. I forbindelse med Golfkrigen i 1991 skabte USA således en koalition af arabiske stater og vestlige allierede. FN retfærdiggjorde aktionen, og diverse ikke-statslige interessegrupper, Kuwaits eksilregering, eksil irakere og mindretal i selve Irak støttede aktionen. Dette var altså ikke blot en alliance mellem stater, men en 'supranational kombination' på niveauerne over, under og mellem staterne.<sup>11</sup>

Netop fordi de ikke tilhører den dominerende magt i det internationale system, har de kinesiske oberster et langt klarere blik for den magt, som den globaliserende verden giver Vesten i almindelighed og USA i særdeleshed. Vestlige globaliseringskribenter beskriver som regel de globale kapitalmarkeder, spredningen af demokratiske regeringsformer, internationale organisationers øgede indflydelse og regler om humanitær intervention som noget, der skaber en mere åben verden for alle. Men de kinesiske oberster påpeger, at nok er verden åben for alle, men det er en åbenhed, som USA og dets allierede kan udnytte bedre end andre. For selvom alle får chancen for det åbne og frie liv med globaliseringen, så er det vestlige firmaer, som i vidt omfang kan udnytte de åbne markeder. Set fra de kinesiske obersters synspunkt, er det Vestens værdier om demokrati og menneskerettigheder, som bliver dagsordenssættende i hele verden og fortrænger andre værdier. Det er Vestens kapital og værdier, som dominerer de stadig vigtigere internationale organisationer. Så selvom verden er åben for alle, så er det en verden, som i stigende grad er skabt i Vestens billede; og i en sådan verden har Vesten en hjemmebane fordel.

# Alliancer og supranationale kombinationer

Globaliseringen har altså åbnet staterne. Derfor må man have allierede over, under og mellem staterne, skriver de kinesiske oberster. Den supranationale kombination er således den nye allianceform i en globaliseret verden. Hvis man vil have bevis for dens nødvendighed, kan man prøve at sammenligne, hvor meget blæst der var om den amerikanske krig mod Irak i 1991, hvor kombinationen var stærk, og krigen i 2003, hvor kombinationen var svag for ikke at sige fraværende.

Nedenstående tabel sammenligner traditionelle alliancer og supranationale kombinationer. I det følgende vil jeg gennemgå, hvordan dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik har formet sig efter alliance mønstret, og hvordan dette mønster kom til kort under karikaturkrisen.

Alliancer	Supranationale kombinationer
Stater	Ikke-stater, stater
Interesser	Værdier
Trusler	Risici

## Alliance

Når Per Stig Møller kunne kalde karikaturkrisen for den største krise siden Anden Verdenskrig, så var det netop, fordi den opskrift på sikkerhed, som Danmark har fulgt siden 1945, blev grundlæggende udfordret. Den opskrift byggede på, at vi ikke længere skulle være neutrale, men sikre os støtte fra nære allierede (f.eks. i NATO), og at vi skulle skabe et integreret internationalt samfund, hvor andre lande heller ikke kunne være neutrale, men aktivt måtte tage del i at skabe en fredelig og stabil verden, som ville give Danmark en sikker omverden i tilgift til allierede.

## Stater

Overordnet var det afgørende element i denne strategi et fokus på stater. Det var stater, vi skulle alliere os med og bygge institutioner sammen med. Hvilke stater drejede det sig da om? Her blev dansk udenrigspolitik, som så megen anden traditionel alliance tænkning, styret af en geopolitisk logik.<sup>12</sup> - Jo tættere et land eller et problem var på Danmark, desto vigtigere var det.



Fredens projekt: Den endelige beslutning om at integrere 10 nye lande i EU i 2004 blev taget på topmødet i København i december 2002. Foto: European Community, 2006.

Ved Den Kolde Krigs afslutning var det således det forhold, at truslerne rykkede længere væk, som blev afgørende for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Forsvarskommissionen af 1997 konkluderede således:

*Danmark i dag nyder godt af en sikkerhedsgeografisk placering, der indebærer tryghed nærmest uden fortilfælde. Det er endvidere kommissionens vurdering, at der ikke i de næste 10 år vil opstå en direkte konventionel militær trussel mod Danmarks sikkerhed.<sup>13</sup>*

Forsvarskommission: Udvalg nedsat af regeringen bestående af politikere samt eksperter på det sikkerhedspolitiske og militære område. Formålet med kommissionen er at udarbejde en sikkerhedspolitisk redegørelse forud for politiske forhandlinger om en ny forsvarsaftale.

I 1990'erne handlede det derfor om, at Danmark skulle fastholde den positive 'sikkerhedsgeografi'. Danmarks strategiske grænser skulle flyttes så langt væk som muligt. Derfor skulle de østeuropæiske og baltiske lande blive medlemmer af NATO og EU. EU og NATO skulle samtidig uddybe integrationen, så det nye fredelige Europa kunne sikres i lang tid frem over. Daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen kaldte derfor europæisk integration for 'fredens projekt'.

Denne politik var en klar fortsættelse af den danske alliancepolitik.

Dansk udenrigspolitik i 1990'erne handlede således om Europa og særligt om danskernes noget ambivalente forhold til EU. Vi har været så fokuserede på, hvad Danmarks rolle skulle være i et nyt Europa, at vi ikke har set denne integration for, hvad den er: en europæisk udgave af den globalisering, som foregår i hele verden og ikke kun i Europa.

### Interesser

Når man fokuserer på staternes geopolitik, så er interesser lige så eviggyldige som Danmarks placering på verdenskortet. Vi har særlige interesser i kraft af, at vi er Danmark. Den politiske udfordring er at forstå og fremme disse interesser, ikke at redefinere dem efter en given politisk holdning.

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik har også handlet om nogle faste definitioner af, hvordan vi skulle forholde os til givne områder af verden. Europa og det nordatlantiske område var tættest på og derfor vigtigst efter den geopolitiske logik. Så det var her, vi havde de største sikkerhedspolitiske interesser; men det har ikke betydet, at vi ikke interesserede os for resten af verden. Tværtimod. Langt størstedelen af de penge, den danske regering bruger på udenrigs- anliggender, går til verden uden for Europa i form af bistand. Det er den del af verden, vi giver betydning i moralske termer, og hvor vi ikke har interesser, men handler af velgørende årsager.

Når vi ser på den del af verden, som ligger uden for Europa, har vi hidtil set gennem FN's briller snarere end i kraft af, hvad der er vores interesser. Med andre ord: Vi har defineret Nord, som der hvor vi gør det vigtige, og Syd, som der hvor vi gør det rigtige.

Det er 'krigen mod terrorisme', som har forandret denne mekanisme. På grund af begivenhederne 11. september 2001 og herefter, står det pludseligt klart, at i en globaliseret verden kan man ikke blot se på det, der sker i den 'tredje verden', som noget der ikke har direkte konsekvenser hjemme hos os. Terrorismen er et eksempel på dette, flygtninge er et andet. Dermed kan man ikke længere opretholde velgørehedstilgangen til verden uden for Europa. Hvor bistand er noget, man giver for, at folk selv skal kunne vælge en bedre udvikling, så betyder krigen mod terrorisme f.eks., at man gerne vil påvirke modtagerne i Syd til at føre en helt bestemt form for politik og skabe helt bestemte politiske sy-

stemer. Hvor fokuset på 'good governance' og demokrati før handlede om, at man mente, at bistanden blev mest effektivt omsat af redelige regeringer, og at demokrati var noget, der ville være godt for alle samfund, så ønsker man i dag en effektiv regering som allieret i krigen mod terror, og man ønsker at sprede demokratiske værdier for at imødegå spredningen af islamistiske værdier.

Begrebet 'good governance' betegner et politisk ideal, som en regering må arbejde imod for at sikre sit lands bæredygtige udvikling. Kodeordene er politisk deltagelse, politisk og økonomisk gennemsigtighed, efterlevelse af retsstats-principper (herunder respekt for menneskerettighederne), statslig og økonomisk effektivitet samt enigheds-, lighedsorienteret og ansvarlig politisk ledelse.

Karikaturkrisen gjorde dette sammenbrud i skellet mellem Nord og Syd i dansk udenrigspolitik meget konkret. For første gang så danske tv-seere ikke taknemmelige borgere i den tredje verden, som tog imod danske sække med nødhjælp. I stedet så tv-seerne optøjer, hvor Dannebrog blev brændt af. For et land, som bryster sig af sit engagement for FN, var det direkte ydmygende, når FN's Generalsekretær mente, at karikaturtegningerne var et udtryk for, at det danske samfund havde vanskeligt ved at tilpasse sig sin nye multikulturelitet.<sup>14</sup>

### Trusler

Det er altså ikke længere Danmarks geopolitiske placering, som afgør vort trusselsbillede. Optøjerne var langt væk, men ganske konkrete. Og de blev ikke mindre truende af, at herboende imamer pustede til ilden, og at diverse islamistiske terrororganisationer beredvilligt stillede sig til rådighed med trusler om terrorangreb på Danmark. Det er usikkerhed af en helt anden karakter end truslen om et angreb fra Warszawapagten under Den Kolde Krig.

Karikaturkrisen rykkede derfor ved den måde hvorpå dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik har været organiseret, forstået og fortalt siden Anden Verdenskrig. Selvom krisen måske ikke var noget, der ville imponere nationer, som er mere hårdt vant, så ville enhver udenrigsminister blive bekymret, hvis hans ministeriums traditionelle verdensbillede og traditionelle verdenspolitiske værktøjer viste sig så utilstrækkelige, som det her var tilfældet.

## Supranationale kombinationer

### *Ikke-stater og stater*

Grunden til at det traditionelle, alliance-baserede verdensbillede og de traditionelle verdenspolitiske værktøjer syntes utilstrækkelige var, at krisen ikke var en konfrontation med en anden stat med fast definerede interesser. Stater var dog en del af spillet: Krisen blev på mange måder udløst af et brev sendt til Statsministeren fra en række muslimske landes ambassadører i København. Men krisen blev drevet frem af ikke-statslige aktører, som f.eks. kulturredaktøren på Jyllands-Posten eller imamer i Danmark og i udlandet. Transnationale organisationer og tv-stationer med global rækkevidde pustede til ilden. Emnet var ikke defineret af stateres interesser, men af religiøse og kulturelle overvejelser. Der var ikke meget, som faldt ind under traditionelle definitioner af udenrigspolitik. Alligevel var det 'den største udenrigspolitiske krise siden Anden Verdenskrig'.

De kinesiske obersters pointe er, at i en globaliseret verden kan stater ikke længere mobilisere deres økonomier og befolkninger til total konfrontation, sådan som Storbritannien, Rusland og Tyskland gjorde det under Anden Verdenskrig. Økonomien og befolkningerne indgår i globale netværk, som en stat ikke kan skille ad. Disse omstændigheder betyder, at aktører (stater såvel som ikke-stater) kan mobilisere disse netværk på tværs af landegrænser. En global virksomhed som f.eks. Arla kan således blive ramt i Saudi-Arabien for noget en dansk avis har

gjort. På den ene side viser det, at man i Mellemøsten tillægger staten – i dette tilfælde Danmark – langt mere betydning og magt, end den har. På den anden side viser eksemplet, at man ved hjælp af globale netværk kan holde andre end blot politikere til ansvar.

### Værdier

Interesser er ikke nok til at binde mange forskellige aktører sammen i en supranational kombination. Dertil er aktørerne for forskellige i både organisation, mål og midler. For at holde internationale organisationer, transnationale firmaer, etniske og religiøse grupper, interesseorganisationer, stater osv. sammen er det nødvendigt, at man etablerer en fælles historie. Den konflikt, man udkæmper sammen, skal give mening for alle, hvorfor der skal være en fælles historie med et klart plot, som identificerer en begyndelse og en slutning. De, der demonstrerede mod Danmark, havde en sådan historie: Ifølge deres historie var tegningerne udtryk for stats sanktioneret blasfemi rettet mod verdens muslimer. - Et eksempel på et civilisationernes sammenstød. Historiens pointe krævede næsten, at alle rettroende rejste sig i protest. Således blev mere moderate stemmer udgrænset, og de radikale elementer mobiliseret. En forfulgt palæstinenser på Vestbredden og en muslim i Europa havde pludseligt noget til fælles – en fælles fjende og en fælles kamp.

Den danske regerings problem var, at den historie gik stik imod den historie, som Vesten, og særligt Storbritannien og USA, der sammen med Danmark deltog i Irak-krigen, prøvede at fortælle om krigen mod terrorisme. Den britiske premierminister Tony Blair udtrykte tydeligt pointen med denne historie, da han i marts 2006 sagde:

*Dette er ikke en kamp mellem civilisationer. Det er kamp om civilisation. Det er et ældgammelt slag mellem fremskridt og reaktion, mellem de der griber og ser nye muligheder i den moderne verden og de, som afviser sådanne muligheder; mellem optimisme og håb på den ene side; og pessimisme og frygt på den anden side.<sup>15</sup>*

Jyllands-Postens tegninger og regeringens holdning til dem kom til at fremstå som det modsatte: Et bevis på, at Vesten i virkeligheden ønskede et civilisationernes sammenstød og et bevis på, at Vesten blot ville håne den muslimske verden. For muslimerne på gaden, såvel som for Søren Krarup fra regeringens støtteparti (Dansk Folkeparti), blev krisen beviset på 'civilisationernes sammenstød'.<sup>16</sup> Den britiske og amerikanske regering måtte tage afstand fra denne fortolkning, fordi den truede med at undergrave hele deres projekt i Mellemøsten. En talsmand for det amerikanske udenrigsministerium mente, at sådanne opfordringer til 'religiøst og etnisk had... er ikke acceptabelt'.<sup>17</sup> Den britiske udenrigsminister, Jack Straw, udtalte:

*Der er ytringsfrihed, det respekterer vi alle, men der er ingen pligt til at fornærme eller at opflamme til had. Jeg mener, at offentliggørelsen af disse tegninger har været unødvendig og ufølsom. Den er et udtryk for mangel på respekt, og den er forkert.<sup>18</sup>*

Netop fordi den danske regering var en af USA's og Storbritanniens få allierede i Irak, faldt karikaturkrisen tilbage på USA og Storbritannien. Derfor kunne USA og Storbritannien ikke 'betale tilbage' for Danmarks støtte til Irak-krigen med at støtte den danske regering aktivt under karikaturkrisen. Danmark fik den formelle støtte, som vi havde krav på, og historikerne vil givet kunne vise, at der blev hjulpet bag kulisserne, men for et land og en regering, som havde lagt meget i de nære bånd til de vestlige stormagter, så var støtten skuffende lille. Berlingske Tidende kunne således citere en højtstående EU-diplomat for, at 'bortset fra Holland og måske et par af de nye medlemslande er der ingen helhjertet opbakning til Danmark i denne sag'.<sup>19</sup>

De værdier, som Danmark kom til at stå for med karikaturkrisen, var således ikke de værdier, som vores allierede ville forbindes med. Det var ikke de værdier, som efter USA's og Storbritanniens opfattelse var rigtige eller nyttige i kampen mod

islamisme og terrorisme. Der var ingen, som ville fortælle den samme historie som Danmark. Derfor stod den danske regering alene. De alliancer og stabile internationale organisationer, som vi møjsommeligt havde arbejdet for de sidste 60 år, var simpelthen ikke relevante i denne sammenhæng.

### **Risici**

De gamle alliancer var ikke relevante, fordi problemet ikke var traditionelle konkrete trusler, såsom en invasion fra Warszawapagten. En globaliseret verden producerer risici snarere end trusler. Hvor en trussel er konkret og målbar og kan imødegås på en tilsvarende konkret vis med et konkret resultat, så er risici ikke konkrete. En risiko er et scenarium for, hvad der vil ske i fremtiden med et medfølgende bud på en politik, der kan modvirke, at dette scenarium bliver til virkelighed.<sup>20</sup> Et scenarium for fremtiden kan ikke måles og vejes konkret. Det er en politisk vurdering. Meget af diskussionen om karikaturkrisen handler således om, hvorfor Danmark ikke var forberedt på krisen; 'kunne den være blevet forhindret?', bliver der spurgt. Et andet karakteristikum ved risici er, at netop fordi de handler om fremtiden, så er der altid flere af dem. Risikoen for et biluheld forsvinder, hvis man rent faktisk kommer ud for et uheld. Når risikoen bliver konkret, så er den ikke længere en risiko, men et uheld eller en katastrofe. Men det betyder blot, at risici rykker ud i fremtiden. Efter biluheldet frygter man, at man vil få varige men, om forsikringen vil betale for reparation af bilen, ja, måske bliver man endda bange for at køre bil igen. På samme måde rejste karikaturkrisen en række spørgsmål ved Danmarks fremtidige sikkerhed. Var terrorangreb blevet mere sandsynlige? Ville danske styrker i Irak og Afghanistan blive mere udsatte? Hvordan ville det gå med Udenrigsministeriets Arabiske Initiativ? Regeringens politik efter krisen måtte være formet af disse spørgsmål.

For at kunne håndtere risici er det afgørende at have, hvad amerikanske strateger kalder 'beslutningsoverlegenhed'.<sup>21</sup> Man skal forebygge risici

og dermed have flere muligheder end sin modstander. Danmarks problem under krisen var, at vi ikke havde en sådan beslutningsoverlegenhed. Det var 'de andre', der satte dagsordenen, og Danmark kunne blot reagere. I praksis syntes det at have betydet, at vi ikke kunne gøre så forfærdeligt meget andet end at vente på, at krisen drev over.

Den supranationale kombinations fornemmeste opgave er at sikre beslutningsoverlegenhed. Havde Danmark haft et stærkt netværk i Mellemøsten, så skulle historien om Danmark som et tolerant og inkluderende samfund have været så stærk, at ingen ville have troet på historien om Jyllands-Posten og Regeringen som bannerførerne for en kamp mod Islam. Måske havde Danmark faktisk opbygget kimen til sådan et netværk, inden karikaturkrisen ødelagde det. Ifølge Politiken skulle egyptiske diplomater have advaret Udenrigsministeriet, og bestyrelsen for det dansk-ægyptiske dialog institut i Cairo havde også vist danske repræsentanter, hvor vigtig sagen var. I begge tilfælde skulle det have ført til en opfordring om, at København gjorde noget ved sagen. Men intet skete, og få måneder senere var risikoen blevet til en krise.<sup>22</sup>

# Konklusioner

Karikaturkrisen var ikke en krise efter de traditionelle begreber. Men det var netop problemet. Det var den største udenrigspolitiske krise siden Anden Verdenskrig, fordi den viste, at den recept for at finde sikkerhed i alliance med andre, som Danmark udviklede efter Anden Verdenskrig, ikke længere virker i en global verdensorden. International politik handler ikke længere udelukkende om stater, interesser og trusler. Det er supranationale kombinationer af statslige og ikke-statslige aktører, værdier og risici, som sætter dagsordenen. Danmarks problem var, at i den nye globale virkelighed blev vi en belastning for vores allierede i den supranationale kombination af vestlige lande, der kæmper krigen mod terrorisme.

Karikaturkrisen blev derfor det sidste dramatiske kapitel i historien om dansk udenrigspolitik, hvor plottet var, at danskerne skulle være enige om den udenrigspolitiske linje, og at resten af verden var enig. Denne historie gælder ikke længere, fordi danskerne og deres politikere i stigende

grad er uenige om mål og midler i udenrigspolitikken. Måske er den vigtigste grund til denne uenighed, at globaliseringen stiller helt nye udfordringer; udfordringer som forskellige mennesker og forskellige ideologer har forskellige syn på. Hvis den store verden påvirker vores muligheder for at gå på førtidspension, og der kan være en traditionel politisk diskussion om det, hvorfor skulle man så ikke have en traditionel politisk diskussion om udenrigspolitikken? - En diskussion hvor politikernes uenighed betyder, at det gør en forskel, hvilke partier som er i regering. Karikaturkrisen er således et udtryk for, at udenrigspolitikken er blevet mere normal – den kan diskuteres ligesom skattepolitik og ældrepleje.

Den historie, vi kendte dansk udenrigspolitik igennem, er slut. Der vil næppe være en ny historie, som tager over. Dertil er udenrigspolitikken blevet for 'normal', for politiseret. I stedet vil vi se en række historier, fortalt af politikere og andre meningsdannere, der alle konkurrerer om at sælge deres plot til den danske befolkning.

# Referencer

- <sup>1</sup> For en vurdering af tegningerne som karikaturtegninger, se Art Spiegelman, 'Karikaturmord', *Politiken*, søndag, 28. maj 2006.
- <sup>2</sup> Kim Hundevadt og John Hansen, *Provoen og Profeten* (Viby: Jyllandspostens Forlag, 2006) og Rune Engelbreth Larsen og Tøger Seidenfaden, *Karikaturkrisen* (København: Gyldendal, 2006).
- <sup>3</sup> *Militært Tidsskrift*. Store dele af argumentet i dette hæfte stammer fra forfatterens bidrag til dette nummer af militært tidsskrift. Rasmussen, Mikkel Vedby: 'Dette er ikke en krise: alliancer, globalisering og karikaturkrisen', *Militært Tidsskrift*, årgang 135, nr. 2, 2006.
- <sup>4</sup> Det skal yderligere bemærkes, at Atlantsammenslutningen har forfattet tekstens faktabokse.
- <sup>5</sup> For en introduktion til dette historiesyn og en beskrivelse af dets politiske betydning, se Erik Ringmar, *Identity, Interest and Action* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- <sup>6</sup> Om forvirring om, hvad man skulle kalde 'krisen', se Line Holm Nielsen, 'Knæfald igen?', *Berlingske Tidende*, 19. februar, 2006.
- <sup>7</sup> *The Anholt Nation Brands Index. Special Report on Denmark's International Image, Q1 2006* (Seattle, WA: Anholt Nation Brands Index, 2006).
- <sup>8</sup> Philip Egea Flores, 'Ekspert: Muhammedkrisen kan være begyndelsen til enden for 25 års offensiv udenrigspolitik', *Berlingske Tidende*, 30. juli, 2006.
- <sup>9</sup> Anders Fogh Rasmussen, *Statsminister Anders Fogh Rasmussens tale i anledning af 60-året for Danmarks befrielse Københavns Rådhus 5. maj 2005*, (København: Statsministeriet, 2005).
- <sup>10</sup> Qiao Liang and Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare* (Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999). English translation by FBIS, www.c4i.org (12 June 2002).
- <sup>11</sup> Ibid., 183–5. Cf. G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001), 215–56.
- <sup>12</sup> Spiller man brætspillet *Risk* eller computerspillet *Civilization* ved man, hvad geopolitik er. For Geopolitikeren er verdenskortet et stort skakspil, hvor landes placering i forhold til hinanden og i forhold til naturressourcer afgør, hvad de kæmper for, og hvad de kæmper om.
- <sup>13</sup> *Fremtidens forsvar*, Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997, s. 81. (København: Forsvarsministeriet, 1997)
- <sup>14</sup> Adam Hannestad og Rasmus Emborg, 'Annan: Danmark forstår ikke sine muslimer', *Politiken*, 27. februar, 2006.
- <sup>15</sup> Egen oversættelse. Tony Blair, *Foreign Policy Speech*, 21 March 2006 (London: Office of the Prime Minister, 2006).
- <sup>16</sup> Søren Krarup, 'Sandhedens time', *Politiken*, 6. april, 2006.
- <sup>17</sup> Citeret i Lone Theils, Jakob Weiss, Ole Birk Olesen, Sten Jensen og Claus Krag, 'USA og Storbritannien fordømmer de danske Muhammed-tegninger', *Berlingske Tidende*, 4. februar, 2006.
- <sup>18</sup> Ibid.
- <sup>19</sup> Citeret i Ole Bang Nielsen, 'Danmark får en kold skulder af vennerne', *Berlingske Tidende*, 19. marts 2006.
- <sup>20</sup> Man kan læse mere om risici og sikkerhed i Mikkel Vedby Rasmussen, *The Risk Society at War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).
- <sup>21</sup> US Joint Chief of Staff, *Joint Vision 2020*, s. 31., (Washington D.C.: US Government Printing Office, 2000).
- <sup>22</sup> Matias Seidelin, 'Hvad man ikke véd...', *Politiken*, 30. april. 2006.

