

CLAUS BJØRN & CARSTEN DUE-NIELSEN: *Fra Helstat til Nationalstat*, Dansk Udenrigspolitik Historie, Bd. 3, Gyldendal 2003, 536 s., 448 kr.

En syntese over dansk udenrigspolitik mellem 1814 og 1914 rummer betydelige udfordringer og vanskeligheder. Ikke alene skifter selve staten midt i den pågældende periode karakter fra en multinational stat til en amputeret nationalstat. Også udenrigspolitikens institutioner og substans skifter i væsentlig grad karakter: Den udenrigspolitiske elite – rigets diplomat- og embedsmandskorps – undergik fra 1814 til 1914 en forandring, udenrigspolitikken blev underkastet en gradvis demokratisering, og Udenrigsministeriet selv fik gennem århundredet stærkere erhvervs- og handelspolitiske funktioner. Endelig spænder perioden over to væsensforskellige epoker i dansk udenrigspolitik, nemlig vejen til – som det hedder i fremstillingen – katastrofen i 1864 og den efterfølgende i dansk perspektiv mere begivenhedsfattige periode frem til 1. Verdenskrig. De to forfattere har da også fornuftigvis valgt at dele opgaven i to markant selvstændige dele, med det afgørende skel i 1864.

Faren ved dette valg er naturligvis, at udenrigspolitikens formforandring og systemiske vilkår falder i baggrunden, og at fremstillingen lægger sig efter den traditionelle, nationale fortælling, hvor 1864 er den for nationen formende og samlende lutring til et demokratisk fællesskab. Man fornemmer, at det sidste i det mindste ikke er i strid med forfatteren til første del, Claus Bjørns, opfattelse af perioden. Claus Bjørns fremstilling af vejen til katastrofen er traditionstro i den forstand, at der er tale om klassisk diplomatisk historieskrivning, og i den forstand, at tabet af Slesvig til – og vistnok med – Flensborg anskues som en national katastrofe. Det er svært at indvende ret meget mod nogen af delene (med Flensborg som en mulig undtagelse); især fordi Claus Bjørns fremstilling af nederlagets vej er ypperligt fortalt og så klart skildret, at Lord Palmerstons gamle diktum om, at kun tre mænd havde forstået det slesvig-holstenske spørgsmål, næppe længere er gyldigt.

Claus Bjørns diplomatiske historieskrivning placerer sig inden for den klassiske variant af genren, men det traditionelle afbalanceres af, at fremstillingen af den danske udenrigspolitik er indlejret i et storpolitisk, europæisk perspektiv. Der indledes endvidere med en mere tematisk redegørelse for udenrigspolitikens grundvilkår, herunder statsretslige og internationale vilkår. Overvejelser om konsekvenserne af den internationale situations omskifteligheder er som i seriens tidligere bind pædagogisk indføjret i fremstillingen. Grundvilkår som afhængigheden af Rusland frem mod 1850, Preussens opstigen og de kompli-

cerede taktisk-statsretslige forhold omkring Det tyske Forbund fremstår meget klart som baggrund for Rigets udenrigspolitiske linie. Især forholdet til Rusland fremstilles skarpt, med fin inddragelse af Rudolf Oberschmidts afhandling fra 1997 om Rusland og det slesvig-holstenske spørgsmål 1839-1853. Det træder tydeligt frem, at dynastiske forhold, statsstyrets form og indre forhold som f.eks. forvaltningen i hertugdømmerne var faktorer, som endnu i tiårene efter Wienerkongressen spillede en rolle for rigets forhold til konservative stormagter som Rusland og Østrig.

Men traditionen har sin pris. Georg Nørregaards arbejder om dansk udenrigspolitik efter Wienerkongressen og Erik Møllers, nationalliberal sympatiserende arbejder om helstatens fald (det seneste bidrag fra 1958) er endog meget fremtrædende i noteapparatet. Man kan ikke hævde, at Claus Bjørn gennemfører et traditionsbrud i forhold til disse vægtige, detaljerede arbejder. De benyttes loyalt på referenceniveau som de uomgængelige ressourcer, de er. Men kunne deres tolkninger ikke stedvist være blevet gjort til genstand for en kort diskussion, og da også gerne sammenstillet med de tysksprogede arbejder om det slesvig-holstenske spørgsmål? Mens Rusland er vel belyst, spejder man langt efter nyere, internationale bidrag om Otto von Bismarck og preussisk politik i forhold til Nordeuropa. Det er ærgerligt, at denne fremstilling, som i sin grundtone er så nøgtern og fair i det nationale spørgsmål, ikke i lidt højere grad har inddraget international og især tysk litteratur. Der er således til perioden 1852-1864 ikke benyttet tysksproget litteratur. Dette gælder så meget desto mere, fordi Claus Bjørn ellers meget klart korrigerer den opfattelse, at Slesvig blev tabt med Ejderpolitikken, og i stedet gør opmærksom på, at tingene vendte sig til Rigets ugunst, da det i forhold til Frankfurterparlamentet lykkedes at gøre det holstenske spørgsmål til det slesvig-holstenske spørgsmål (s. 196, 208, 261). En mere markant positionering i forhold til ældre tolkninger, måske lidt længere forskningsdiskuterende passager, ville her have været nyttig.

Dette er naturligvis også forhold, som kan være forbundet med samleværkets sigte mod at levere en syntese. Her falder det ligeledes i øjnene, at man tilsyneladende har besluttet at bygge denne nye syntese over dansk udenrigspolitik på den eksisterende forskningslitteratur og således givet afkald på ikke alene mere systematiske kildestudier, men også på den mulighed at foretage nedslag i udvalgte kildegrupper. Det gælder – med få undtagelser – begge bidrag til dette bind. Det må erkendes, at opgaven er stor nok endda. Men en inddragelse af udvalgte dele af det primære kildemateriale ville – med de muligheder, som det ville have givet for at se på epoken med friske, nutidige øjne – have været

spændende. Det kan vel ikke på forhånd afvises, at man i dag ville være nået til andre tolkninger, end f.eks. Georg Nørregaard nåede frem til i 1948, eller at der endda kunne være uudnyttet arkivmateriale af interesse.

Carsten Due-Nielsen har grebet sin del af epoken anderledes an end Claus Bjørn, men også her må man sige, at de foretagne valg er i fin overensstemmelse med emnefeltets karakter. Hvor Claus Bjørns bidrag er den inspirerede narrative fremstilling, som er søgt disciplineret af en tematisk orden, er Due-Nielsens bidrag mere stramt disciplineret i den tematiske orden, men på sin side båret af inspirerede refleksioner over tolkninger, metode og det, som man kan kalde systemforandringerne i perioden. Denne forskel er naturligvis ikke så mærkelig, eftersom den ene del af epoken er båret af begivenhedernes malstrøm, og den anden af et mere afdæmpet forløb, hvor skrivebordskonstruktioner spillede hovedrollen. De to perioders karakter lægger således op til forskellige genrer, men det kan vel heller ikke ganske udelukkes, at de to forfatteres naturel har bidraget til de stilistiske forskelle.

Mens Claus Bjørns del af værket antager den autoritative synteses karakter, er det således allerede fra begyndelsen tydeligt, at Carsten Due-Nielsen i sin del i højere grad inviterer læseren med ind i sit historiske laboratorium. Det fremgår allerede af det længere systematiske overblik over de diplomatiske aktører samt internationale vilkår og mekanismer, hvor såvel kilde- og tolkningsproblemer som periodiseringsspørgsmålet diskuteres. Ligeledes finder man her fremstillingen igennem ikke sjældent indgående drøftelser af tolkningen af centrale situationer, ligesom de kildemæssige vanskeligheder – bl.a. i redegørelsen for Estrups og Vedels udenrigspolitiske synspunkter – trækkes ind i sådanne overvejelser. Denne anmelder er især begejstret over sådanne regelmæssigt tilbagevendende passager, hvor den redegørende fremstilling glider over i reflekterende tolknings- og forskningsdiskussioner. Man kan nævne de lütkenske forhandlinger (s. 466-69) og vurderingen af P. Munch og E. Scavenius (s. 492ff) som eksempler herpå. En fin detalje er skildringen af realisten Scavenius som ungt menneske. Det er lykkedes forfatteren ved sin åbne, afdæmpet reflekterende stil at trække læseren ind i de samtidige aktørers univers, hvor de udenrigs- og forsvarspolitiske valg var knyttet til komplekse, stadig skiftende scenarier med latente trusler og store risici.

Carsten Due-Nielsen bidrag er inddelt i tre hoveddele, hvoraf det første som nævnt overordnet diskuterer udenrigspolitikken internationale grundvilkår i Tysklands skygge samt udviklingen af udenrigspoli-

tikkens institutioner i hele perioden fra 1864 til 1914. Man præsenteres her for en række systematiske og metodiske overvejelser om udenrigspolitikken formforandring, nye aktører og dansk diplomatis natur i skyggen af det stærke Tyskland. Carsten Due-Nielsen forklarer, at dansk diplomatis karakter i denne periode var karakteriseret ved reaktioner på udefra kommende forhold og ved planer og overvejelser, der oftest ikke blev realiseret.

På grundlag af denne forståelse indrammes dansk udenrigspolitik i de to næste hovedafsnit i to faser, én fra 1864 til 1901 og én fra 1901 til 1914. Mens den første periode var kendetegnet ved det omskiftelige forhold til Tyskland og håbet om en ordening for Slesvig (i første omgang på grundlag af Pragerfredens § 5), var den anden periode præget af modstridende tendenser: dels tilnærmelse til Tyskland, dels fastholdelse af muligheden for at tilslutte sig en alliance og endelig en konsolidering af neutralitetspolitikken. Skellet i 1901 kan udmærket forsvares som en pragmatisk organisering af stoffet. Men i Due-Nielsens analyse ligger der flere lag i denne periodisering. Tiden fra 1901 forstås således som et komplekst epokeskift i politikken, hvori indgik både et skift i de storpolitiske, strategiske konjunkturer omkring Danmark og Østersøen, det indenrigspolitiske magtskifte, og forsvarspolitikken, hvor Københavns befæstning var et centralt moment. Periodiseringen med skel i 1901 tager sig således i Due-Nielsens forsigtige, diskuterende vurdering pragmatisk ud, men hviler på en kompleks forståelse af samspillet mellem de forskellige faktorer i udenrigspolitikken og af kontinuitet og brud. Det udenrigspolitiske epokeskift i 1901 kan således anskues som et udslag af systemskiftet fra en Højreledet udenrigspolitik til en Venstreledet politik. Den nye udenrigspolitik under Venstres ægide var ikke kun en brudflade, men muliggjorde i de nye indrepolitiske magtkonstellationer mere radikale, konsekvente strategier, som rakte ud over den mere passive udenrigspolitik efter 1864. Paradoksalt nok havde den også forbindelser til tendenser i den Højreledede udenrigspolitik før systemskiftet, idet den Venstreledede udenrigspolitik efter 1901 muliggjorde en mere markant linie – det være sig i form af tilpasning til Tyskland, neutralisering eller alliancepolitik – end den indenrigspolitisk handicappede Højreledede udenrigspolitik. Interessant er også betoningen af neutralitetspolitikken stærkt politiserede karakter og det nøgterne blik for, at en dansk revanchisme – ønsket om handlefrihed til at deltage i en alliance mod Tyskland med sigte på generhvervelse af de dansksindede landsdele i Slesvig – længe var et perspektiv, som forblev relevant for mange aktører.

En af de ting, som må forventes af en tidssvarende syntese over dansk udenrigspolitik, er, at den så vidt muligt stræber efter at bringe disciplinen ud over rammerne af den traditionelle, diplomatiske historieskrivnings fokus på 'grosse Staats- und Hauptaktionen' ved en lille kreds af elitære aktører. Forhold som transnationale socioøkonomiske forbindelser, handelspolitik, kulturforbindelser og aktørernes forestillingsverden rummer både muligheder og udfordringer i en moderne udenrigspolitisk historie.

Danmarks placering i de internationale handels- og erhvervsforbindelser gøres der imidlertid ikke megen stads af. Især i Claus Bjørns begivenhedstætte del er det tydeligvis svært at finde plads til kornhandel og lignende jordnære aspekter af samkvemet over grænserne. Carsten Due-Nielsens del fletter noget hyppigere erhvervsøkonomiske forhold ind i fremstillingen, men også her som et sekundært moment i tilknytning til de politiske analyser. Måske kunne man have tænkt sig en for hele perioden overgribende skildring af de lange linier i de erhvervsøkonomiske strukturer i forhold til udlandet, de dertil knyttede sociale interesser og den handels- og valutapolitik, som mod slutningen af perioden kom til at optage diplomatiet. At der af værkets godt 500 sider kun er viet ca. 10-12 sider til økonomiske forbindelser og politikker er lige lovlig skrabet. Det skal ganske vist indrømmes, at der værket igennem pligtskyldigt er gjort rede for de vigtigste handelspolitiske skridt. Men den økonomiske dimension i et folks forbindelser til omverdenen rækker jo ud over det egentlige traktatvæsen og toldpolitik. Man savner ikke mindst en overvejelse af landbrugets handelspolitiske fremtrængen i udenrigspolitikken, ligesom det nordiske mønt- og valuta-samarbejde frem mod 1914 ikke fylder meget i billedet. Det sidste må vist være et tegn på, at man har tolket udenrigspolitikken ret stramt som det egentlige diplomati, og ikke inddraget andre aktører som f. eks. Nationalbanken.

En teoretisk funderet kultur- og bevidsthedshistorisk tilgang til Danmarks forhold til omverdenen (således som det f. eks. ses i Odd-Bjørn Fures bidrag til den norske udenrigspolitiske historie) synes ikke at have været en hjertesag for forfatterne. Men man kan vel ikke udelukke, at for eksempel de stadig tættere intellektuelle og kulturelle forbindelser mellem især eliterne i de nordiske lande har en forklaringskraft for udenrigspolitikken, især for perioden efter 1914. Fandtes der således i perioden en udveksling blandt de nordiske jurister om international ret, som senere kunne spille en rolle i danske diplomaters verdensforståelse? I denne henseende er der så ganske tale om en klassisk, 'hård' og ikke en moderne, 'blød' udenrigspolitisk historie. Til gengæld

må man konstatere, at forfatterens analyser af den udenrigspolitiske elites motiver og vurderinger i selve udførelsen stedse bygger både sikkert og nuanceret på de samtidige aktørers præmisser og på samtidens værdiopfattelser. Disse kvaliteter træder i øjnene i f. eks. Claus Bjørns nuancerede omgang med helstatens udenrigspolitiske embedsværk i mødet med det nationale opbrud mellem dansk og tysk.

I en moderne udenrigspolitisk syntese er det også naturligt at knytte an til, at den moderne forskning i udenrigspolitisk historie i de senere år har stræbt efter at komme ud over den tolkningstradition, som primært har fokuseret på statens overlevelse og aktørernes rationelle strategier for at nå dette mål. Én af de ting, som i tiltagende grad har spillet en rolle i forsøgene på at nuancere den udenrigspolitiske dynamik, er bestræbelsen på at anskue statens internationale diplomati i samspil med indenrigspolitiske faktorer. Denne ambition er ikke altid let at opfylde, al den stund at Rigets overlevelse i perioder faktisk indimellem har været på spil. Det gælder ikke mindst for perioden dækket i nærværende bind. Den indenrigspolitiske dimension spiller en lidt underforstået og tilbagetrukket rolle i Claus Bjørns bidrag. Resultatet af demokratiseringen og – om man så må sige – nationaliseringen af udenrigspolitikken fremstilles meget klart, men de indre forudsætninger for f. eks. Ejderpolitikken og de indenrigspolitiske begrænsninger er ikke prioriteret højt. Her ses politikken netop i lyset af nogenlunde rationelle sikkerheds- og overlevelsesstrategier. Man havde her gerne haft en diskussion af netop de indre brydninger og forholdet mellem folkestyre og udenrigspolitik. Men man kan ikke få det hele.

Carsten Due-Nielsens bidrag er derimod kendetegnet ved, at udenrigspolitikken udformning ses i nøje samspil mellem ydre hensyn, indrepolitiske brydninger og udviklingen af forsvarspolitiske strategier. I Due-Nielsens stramt komponerede fremstilling væves disse dynamikker sammen i deres fulde kompleksitet, og aktørernes begrænsede handlerum træder på denne baggrund klart frem. Det fremtræder her med al ønskelig tydelighed, at udenrigspolitikken blev formet i samklang med den indrepolitiske magtkamp, og at de stridende aktørers udenrigspolitiske horisont også udviklede sig i takt med kampen om forsvarsordningen.

Med henblik på de følgende bind ville det dog have været fint med en mere udførlig skildring af det nye udenrigspolitiske verdensbillede, som i slutningen af perioden, med sin betoning af folkeret, forpligtende internationale aftaler og fredsstiftelse, trængte frem i den danske internationalt orienterede elite bl.a. hos en P. Munch. Det var en intellektuel konstruktion som med sin blanding af idealisme og realisme,

engagement og suverænitethævdelse fik et stærkt gennemslag i dansk udenrigspolitik i det 20. århundrede. Mon ikke forfatterens egen nøgterne realisme har spillet en rolle i prioriteringen af stoffet? Det er imponerende, at Carsten Due-Nielsen alligevel klarer at forankre den komplekse fremstilling af politikens konkrete udformning, den indenrigspolitiske baggrund og aktørernes refleksioner og motiver i en så klar struktur, som tilfældet er. Det er også værd at bemærke, at det er lykkedes at perspektivere denne 'begivenhedsløse' periode i dansk udenrigspolitik, således at det stedse står klart, at luftige politiske konstruktioner som tilpasning, neutralitet og tilnærmelse altid potentielt havde muligheden for en passiv eller aktiv dansk inddragelse i en krig som en nok så konkret følgesvend.

Selv om man må sige, at opgaven at skrive dansk udenrigspolitikshistorie fra 1814 til 1914 altså er løst med de redskaber, som egner sig specielt til de underliggende to epoker hver for sig, så bliver det næsten for meget af det gode. Der er reelt tale om to synteser i ét bind. Eneste egentlig samlende element er det korte forord. Bruddet i 1864 var – herom ingen tvivl – en cæsur, som grundlæggende ændrede ikke alene dansk udenrigspolitik, men også riget selv. Men var der da ikke længere, overgribende tendenser og vilkår, som strakte sig henover denne brudflade? Sådanne, for tiden 1814-1914 overgribende ligheder og forskelle henover cæsuren i 1864, kunne have været drøftet mere indgående.

Egentlig er der også mange momenter i værket, som kan give anledning til refleksioner på tværs af de nu foreliggende bind i Dansk Udenrigspolitikshistorie. Det gælder forbundetheden mellem det indenrigspolitiske magtspil og udenrigspolitikken, som ikke er mindre aktuel i f. eks. Nikolaj Petersens bind om tiden efter 1973. Det gælder også splittetheden mellem alliance og neutralitet, henholdsvis suverænitet. Og det gælder spændingen mellem de folkelige og de elitære anskuelser i forhold til omverdenen og i forhold til den udenrigspolitiske nødvendighed. Hertil kommer, at de hidtil udgivne bind i serien ikke kan siges at læne sig op ad det højteoretiske, men derimod føjer sig smukt ind i den empirisk funderede danske tradition for udenrigspolitisk historie. Det betyder imidlertid også, at man ikke i større grad diskuterer tværgående træk i dansk udenrigspolitikshistorie og vilkår; træk som rækker hen over de perioder, der omfattes af de forskellige bind. På den baggrund er det en nærliggende tanke, at man ad åre følger det norske eksempel, hvor Norsk Utenrikspolitikshistorie blev fulgt op af en fin étbinds syntese på engelsk, hvori Olav Riste sammenfattede de store linier i norsk udenrigspolitik.

*Johnny Laursen*