

Misforstået: Folkeforbundet var meget mere end en fiasko

Af Karen Gram-Skjoldager

Folkeforbundet var starten på et internationalt samarbejde og banede vej for de institutioner, vi i dag bygger vores udenrigspolitik op omkring.

Fredsordningerne efter Første Verdenskrig betød en grundlæggende omkalfatring af den europæiske politiske orden, da de tre store landimperier Det Tyske Kejserrige, Østrig-Ungarn og Osmannerriget blev ombrudt og afløst af en ny europæisk orden baseret på moderne nationalstater.

Freden efter Første Verdenskrig blev også startskuddet på moderne multilateralt samarbejde. Som en del af Versailles-freden i 1919 oprettede man Folkeforbundet, der fik til formål at sikre freden efter krigen gennem et politisk program, som fokuserede på blandt andet nedrustning, fredelig konfliktløsning og kollektiv sikkerhed.

Et internationalt eksperimentarium
Siden krigsudbruddet i 1914 havde der i liberale miljøer, især i USA og Storbritannien, cirkuleret forskellige mere eller mindre vidtrækkende planer for, hvordan man kunne sikre, at freden efter krigen blev varig. Med sin tale til Kongressen 8. januar 1918 samlede og videreudviklede præsident Woodrow Wilson nogle af disse idéer og bragte dem op på det højeste politiske niveau.

I Wilsons analyse var én af de helt afgørende årsager til verdenskrigens udbrud det klassiske, hemmelige alliancediplomati, og han krævede derfor, at det efter krigen blev afløst af helt nyt, transparent diplomati baseret på frihandel, national selvbestemmelse og nedrustning. Samtidig foreslog han, at der skulle skabes “[a] general association of nations” [en almen forening af nationer, red.], der skulle have til

Karen Gram-Skjoldager (f. 1976), ph.d., er lektor i historie ved Aarhus Universitet hvor hun forsker i internationalt samarbejde. Hun har tidligere været ved European University Institute og har udgivet en lang række publikationer om dansk og nordisk samtidshistorie, europæisk mellemkrigstid og internationale organisationer.

formål at garantere både små og store medlemslandes politiske uafhængighed og territorielle integritet.

Da Wilsons planer mødte de politiske realiteter på Versailles-konferencen, ændrede de imidlertid karakter. Markant fransk og britisk modstand mod begrænsninger i deres internationale handlefrihed betød, at det Folkeforbund, der faktisk så dagens lys, fik en meget mere konservativ og begrænset karakter end Wilsons vision med et betinget og svagt kollektivt sikkerhedssystem og brede, uforpligtende nedrustningsbestemmelser. Da det amerikanske senat i 1921 afviste et amerikansk medlemskab af organisationen, var det klart for de fleste, at organisationen manglede de politiske og militære muskler, som kunne gøre den til en magtfaktor i europæisk sikkerhedspolitik.

Ud over de sikkerhedspolitiske funktioner havde organisationen imidlertid også – som den amerikanske historiker Susan Pedersen har påpeget – to andre hovedfunktioner. For det første fik Folkeforbundet til opgave at stabilisere de nye stats- og suverænitetsstrukturer, som freden havde skabt gennem et system af nationale mindretalstraktater, der skulle føre tilsyn med de mange nye nationale mindretals vilkår i Central- og Østeuropa, og det såkaldte mandatsystem, der førte overopsyn med, hvordan Storbritannien og Frankrig, der havde overtaget en række tyske kolonier og tidligere osmanniske besiddelser, administrerede disse områder.

Den anden nye hovedfunktion var håndteringen af en bred vifte af nye og

gamle grænseoverskridende problemer, der rakte fra humanitære kriser og epidemier til trans- og international kriminalitet og infrastruktur, og som nu alle blev deponeret hos den nye, store internationale funktion.

Suverænitetsforvaltning og nationale mindretalsrettigheder

Da man som en del af fredsslutningen opløste de gamle, multikulturelle imperier i Central- og Østeuropa og skabte en række nye nationalstater, opstod der også en ny og alvorlig mindretalsproblematik. Efter fredsslutningen kom omkring 25 millioner mennesker til at leve som nationale mindretal i de nye eller udvidede østeuropæiske stater. I den situation blev det besluttet, at Folkeforbundet skulle søge at bidrage til at stabilisere den volatile situation i området ved at føre tilsyn med de mange nye nationale mindretals vilkår.

Det formelle grundlag for Folkeforbundets mindretalsarbejde var 14 forskellige mindretalstraktater indgået med forskellige øst- og centraleuropæiske lande. Alle disse traktater var modelleret over den traktat, der blev indgået med Polen i 1919, og som slog to centrale principper fast. For det første, at alle religiøse, sproglige og race-mæssige mindretal havde krav på den samme behandling og retlige beskyttelse som flertalsbefolkningen i den stat, hvor de boede. For det andet, at Folkeforbundsrådet (datidens pendant til FN's sikkerhedsråd) havde ret til at rejse sager, når de mente, dette princip blev overtrådt, og at kunne fremsætte forslag og give instruktioner om, hvordan situationen skulle udbedres.

Fulgte medlemslandene ikke instruktionerne, blev sagerne overgivet til den internationale domstol.

Systemet blev i de første år udbygget med et klagesystem, der gjorde det muligt for de nationale og sproglige mindretal at bringe sager til rådets kendskab via Folkeforbundets sekretariat. Grundlæggende var der ikke tale om nogen stærk retslig beskyttelse af mindretallene. Op igennem mellemkrigstiden var opbakningen til systemet fra stormagterne, der dominerede rådet, svingende, de østeuropæiske stater var modvilligt indstillet over for det internationale overopsyn, og det var svært at håndhæve vedtagne beslutninger, da det var overladt til værtsstaterne at implementere dem.

Et paradigmeskift

Set fra et datidigt perspektiv fremstod systemet som et radikalt brud med det dogme om statslig suverænitet, som hidtil havde domineret international politik. Tidligere havde statens relation til sine borgere været et rent internt anliggende; det var det ikke længere. Og selvom mindretalssystemet langt fra løste alle – eller blot et flertal – af de omfattende etniske konflikter i Øst- og Centraleuropa, lykkedes det med det nye systems nye særegne kombination af jura og diplomati at afpolitiserer en række stridigheder og i mange sager skabe aktivt forhandlede kompromisser, der blev accepteret af alle involverede parter. Dette gjaldt især i tiden frem til 1930, hvor konfliktniveauet i Europa atter begyndte at eskalere.

Overordnet set udgjorde mindretalssystemet et afgørende skridt i ud-

viklingen af en international rettighedstænkning. Med Folkeforbundets mindretalssystem var det første gang, statens relationer til dens borgere blev gjort til et internationalt anliggende under multilateralt opsyn. Ligesom Den Internationale Arbejderorganisation (ILO) samtidige bestræbelser for at styrke arbejderne rettigheder, baserede mindretalssystemet sig på en særlig gruppebaseret international rettighedstænkning, der adskilte sig både fra situationen før Første Verdenskrig såvel som det individbaserede menneskerettighedssystem, der kom til at kendetegne den internationale orden efter Anden Verdenskrig.

Samme transformative rolle i relationen mellem stat, individ og liberale internationale ordensprincipper så man i Folkeforbundets mandatsystem. Ligesom minoritetssystemet var mandatsystemet grundlæggende baseret på en paternalistisk imperialistisk tankegang, der ønskede at bringe mindre civiliserede stater og folk – det være sig de nye østeuropæiske lande eller kolonimråderne i Mellemøsten og Afrika – op på samme civilisatoriske udviklingsstadium som de vesteuropæiske lande. Samtidig gav mandatsystemet befolkningerne i Mellemøsten og Afrika en international institutionel ramme, inden for hvilken de kunne artikulere deres egne krav om kulturel anerkendelse, lige rettigheder og national selvbestemmelse. Nogle historikere hævder, at mandatsystemet i den forstand blev en vigtig krumtap i transformationen fra førkrigsårenes imperiebaserede internationale orden til efterkrigstidens

afkoloniserede, nationalstatsbaserede verden.

Stærk skandinavisk indflydelse

Fra et skandinavisk synspunkt er mindretalssystemet særligt interessant, fordi Folkeforbundets aktiviteter på dette område var stærkt domineret af danske og norske folkeforbundsansatte. Det var en generel opfattelse i Folkeforbundets ledelse, at embedsmænd fra de små, tidligere neutrale stater var særligt egnede til at administrere stærkt politiserede spørgsmål såsom nedrustning, mindretals- og mandatområdet inden for Folkeforbundets sekretariat. Ikke bare havde de stærke sprogkunderskaber og var effektive embedsmænd, de kom også fra stater uden stærke særinteresser.

Det var baggrunden for, at nordmænd og danskere stort set monopoliserede ledelsen af det kontor, der håndterede de nationale mindretal. Den første leder af kontoret var nordmanden Erik Colban. I samarbejde med to ansatte, landsmanden Gunhild Lippestad og den danske teolog og tidligere Røde Kors-medarbejder Helmer Rosting, stod han bag det petitionssystem, der åbnede op for en mere aktiv inddragelse af de nationale mindretal i det regime, som skulle yde dem beskyttelse. Fra midten af 1930'erne var kontoret på danske hænder, da først Helmer Rosting og siden diplomaten Peter Christian Skov stod i spidsen for det, inden det igen kom under norsk ledelse.

På tilsvarende vis havde Danmark en prominent repræsentant i mandat- og nedrustningskontorerne, hvor Finn

T. B. Friis arbejdede fra 1923 til 1940. Friis fortsatte efter krigen sit internationale engagement først som formand for organisationen Fredsvenner Hjælpearbejde, forløberen for Mellemløst Samvirke. Siden var han bestyrelsesmedlem i den danske FN-forening og rådgiver for Udenrigsministeriet i FN-spørgsmål samt aktiv i kvækerens internationale hjælpearbejde. Friis' karriere illustrerer tydeligt, hvordan mange af de skandinaver, der havde arbejde i Folkeforbundet, brugte erfaringerne herfra til at opbygge nye karriereforløb i efterkrigstidens multilaterale landskab. Det gjaldt således også Erik Colban, der sluttede sin internationale karriere som personlig udsending for FN's generalsekretær, Trygve Lie, i konflikten mellem Indien og Pakistan om Kashmir.

Samlet sundhedsindsats

På Versailles-konferencen i 1919 blev det besluttet, at Folkeforbundet skulle være paraplyorganisation for alle de mange små tekniske og sanitære organisationer og unioner, der var blevet etableret inden Første Verdenskrig. En af organisationens hovedopgaver blev derfor at håndtere et væld af små og store grænseoverskridende problemstillinger inden for alt fra transport og infrastruktur til flygtninge og sygdomsbekæmpelse.

Internationalt sundhedssamarbejde havde eksisteret, inden Folkeforbundet blev oprettet. Siden 1908 havde et internationalt sundhedskontor i Paris indsamlet og distribueret information om epidemier og andre sundhedsrisici. Kontoret var en ren efterret-

ningscentral, der cirkulerede oplysninger mellem nationale sundhedsmyndigheder, men ikke havde nogen autoritet til at foreslå og iværksætte sundhedsinitiativer. Det ændrede sig i 1922, da Folkeforbundets sundhedsorganisation (*League of Nations Health Organization - LNHO*) blev oprettet.

Under ledelse af den karismatiske og aktivistiske polske læge og bakteriolog Ludwik Rajchman blev det internationale sundhedsarbejde markant udbygget. Samtidig med, at det epidemiologiske efterretningsarbejde fortsatte, iværksatte organisationen nu en række aktiviteter for at kontrollere og standse spredningen af smitsomme sygdomme i Afrika, det østlige middelhavsområde, Sovjetunionen og Asien. Helt afgørende for denne nye

Det var først med Folkeforbundet, at der udviklede sig et systematisk og tæt koordineret fredstidssamarbejde mellem de nordiske lande

aktive, globale sundhedsindsats var oprettelsen af et regionalt Folkeforbundskontor for Fjernøsten i Singapore i 1925.

Fra 1926 begyndte Kina at indberette sundhedsdata til hovedkontoret i Genève. Fra 1928 indledte det kinesiske sundhedsministerium et aktivt samarbejde med organisationen om forbedring af de sanitære forhold i de kinesiske havnebyer, kolerabekæmpelse og opkvalificering af kinesisk sundhedspersonale gennem et internationalt fellowship-program i Genève. Organisationen var også aktiv i

Europa, hvor den ydede teknisk rådgivning til de nye stater i Øst- og Sydøsteuropa om blandt andet forbedring af de sanitære forhold og udvikling af nationale sundhedssystemer.

Det nye internationale sundheds-samarbejde satte sig også spor i Danmark, hvor Statens Seruminstitut blev integreret i Folkeforbundets overordnede infrastruktur. Med finansiering fra Rockefeller Foundation medvirkede instituttet således til udviklingen af en række vacciner mod blandt andet difteri, tuberkulose og stivkrampe, som blev standardiseret og derfor kunne udbredes på en global skala.

Styrkelse på tværs af områder

Sundhedsorganisationen ekspanderede sine aktiviteter yderligere i kølvandet på 1930'ernes økonomiske krise. Det klassiske epidemiologiske og bakteriologiske arbejde blev nu også suppleret med en række bredere og mere samfundsvendte initiativer: Man begyndte at måle og arbejde med at forbedre ernæringstilstanden, bolig- og arbejdsvilkår blandt befolkningerne i medlemslandene, ikke mindst i Øst- og Sydøsteuropa, hvor et i forvejen lavt levestandard betød, at krisen ramte særlig hårdt.

Med de nye aktiviteter trådte sundhedsorganisationen ind på Folkeforbundets økonomiske og finansielle område. I begyndelsen af mellemkrigstiden havde Folkeforbundets økonomiske arbejde været koncentreret om en klassisk liberal frihandelsdagsorden, men i 1930'erne begyndte økonomerne også at interessere sig for at afhjælpe de sociale og økonomiske konsekvenser



FOTO: Alle medlemslandenes delegationer samles i Genève i Schweiz, marts 1926.

(Foto: Det Tyske Forbundsarkiv/Deutsches Bundesarchiv)

af krisen, og der opstod et nyt tyngdepunkt i organisationen, som handlede om at håndtere de mange forskelligartede problemer, krisen havde udløst.

Organisationens aktivitet på dette område var indlejret i en generel forskydning mod det teknisk-humanitære område i 1930'erne. Den franske generalsekretær Joseph Avenol, der overtog posten fra den britiske sir Eric Drummond i 1933, stillede sig i således i spidsen for en overordnet styrkelse af Folkeforbundets tekniske, sociale og sundhedsmæssige arbejde på bekostning af organisationens sikkerhedspolitiske arbejde. Det gjorde han,

dels fordi det efter Japans invasion af Manchuriet [dagens østlige Kina og Mongoliet, red.] i 1931 og i særdeleshed efter Italiens invasion af Abessinien [Kejserriget Etiopien, dagens Etiopien og Eritrea, red.] i 1935 stod klart, at Folkeforbundet ikke var i stand til at levere på sine sikkerhedspolitiske målsætninger. Men han gjorde det også, fordi han personligt var meget skeptisk over for selve idéen om, at Folkeforbundet med dets liberale principper og rigide procedurer burde spille en rolle i international politik.

Avenols syn på Folkeforbundet var nemlig grundlæggende indlejret i

et fascistisk inspireret tankesæt. Den franske generalsekretær nærrede således en ikke ubetydelig sympati for regimerne i Tyskland og Italien, og efter Tysklands invasion af Frankrig i maj 1940 forsøgte han – uden held – at omdanne organisationen til en regional europæisk organisation, der skulle indgå som et integreret element i den nye tyske orden i Europa.

Freden skulle have økonomisk fundament

For en nutidig betragtning forekommer det måske overraskende, at en organisation grundlagt på Wilsons liberale principper på den måde var præget af en fascistisk-teknokratisk tankemåde. Avenols holdning var imidlertid ikke unik, og Danmark havde sin egen version af den. Den føromtalte Helmer Rosting fra Folkeforbundets mindretalssektion blev således stærkt inspireret af nazismen, da han var organisationens højkommissær i Danzig i 1933-35. Det blev starten på en ideologisk udskridning, der fik ham fyret fra Folkeforbundet på gråt papir, da der blev sået tvivl om de afgørelser, han traf, når han sagsbehandlede mindretalssspørgsmål. Tilbage i Danmark blev han efter en kort ansættelse i Udenrigsministeriet international chef i Dansk Røde Kors.

Efter 9. april 1940 figurerede Rosting på forskellige nazistiske ministerlister. I september 1943 foreslog han som Røde Kors-chef den tyske rigsbefuldmægtigede, Werner Best, at man skulle frigive det internerede danske militær mod til gengæld at internere de danske jøder, og så bage-

ter bruge dem som gidsler, man kunne true med at deportere til Tyskland, hvis den danske sabotage fortsatte.

I et længere perspektiv skriver 1930'ernes opprioritering af det teknisk-sociale samarbejde sig imidlertid ind i en anden og mere progressiv udviklingshistorie. Da Anden Verdenskrig brød ud, var det blevet klart for de fleste i den vestlige verden, at man ikke igen kunne basere en fredsordning alene på formelle juridiske principper om nedrustning, fredelig konfliktløsning og kollektiv sikkerhed. Hvis freden efter den nye krig skulle være blivende, måtte man sikre, at 1930'ernes afgrundsdybe økonomiske og sociale krise ikke kunne gentage sig. En ny fredsordning skulle baseres på et stabilt internationalt økonomisk system, og multilaterale samarbejdsstrukturer skulle sikre gode sociale, uddannelses- og sundhedsmæssige vilkår for befolkningerne i og uden for Europa. Folkeforbundets økonomisk-finansielle kontor var med til at bringe disse indsigter fra mellemkrigstiden til efterkrigstiden. Kontoret blev i sommeren 1940 evakueret fra Genève til Princeton og derfra deltog det i den allierede planlægning af det internationale institutionelle landskab i Genève.

LNHO forblev derimod i Genève, hvor en stærkt reduceret stab fortsatte med at publicere sygdomsstatistikker, der oprindeligt havde været organisationens primære funktion. Efter krigen blev LNHO's aktiviteter videreført i Verdenssundhedsorganisationen WHO. Blandt den tidlige generation af WHO-ansatte var den danske læge

Halfdan Mahler, der i løbet af de følgende årtier arbejdede sig op gennem organisationen og i 1973 blev dens generaldirektør.

Institutionel innovation

Folkeforbundet havde ikke kun betydning gennem de politiske aktiviteter, det iværksatte. Organisationens satte sig også betydelige og langsigtede spor via det institutionelle apparat, den opbyggede. Forbundet var verdens første moderne mellemstatslige organisation, og vi genfinder derfor mange af organisationens institutionelle principper og karakteristika i nutidens internationale organisationer. Det gælder for eksempel den tredelte struktur, som mange organisationer har i dag med et råd, der træffer krisebeslutninger og fungerer som organisationens eksekutivorgan, en parlamentarisk forsamling og et permanent internationalt sekretariat.

Der er forskel på, hvor nyskabende hvert af disse forskellige institutionelle elementer var. Den mest konservative og bagudskuende del af organisationen var Folkeforbundsrådet – pendanten til FN's sikkerhedsråd i dag. Med sin smalle medlemskreds af stormagter og enkelte ikke-permanente medlemmer fra de mindre og mellemstore stater kan det forstås som en slags modificeret fortsættelse af det klassiske europæiske koncertsystem i en ny multilateral ramme.

I modsætning hertil udgjorde Folkeforbundsfor­samlingen med sit universelle medlemskab og princip om staternes internationale ligeberetti-

gelse et radikalt brud med den måde, diplomati hidtil var blevet ført på og var en synlig institutionel manifestation af Wilsons idé om et nyt og åbent diplomati. Som forløbere for FN's generalforsamlinger var de årlige Folkeforbundsfor­samlinger offentlige begivenheder, hvor delegationer fra alle organisationens medlemslande diskuterede store og små spørgsmål inden for alle organisationens arbejdsområder under overværelse af presse, interesseorganisationer og almindeligt interesserede borgere.



Det nye åbne, parlamentariske diplomati, der udspillede sig i Folkeforbundsfor­samlingen, var af særlig betydning for små stater som Danmark og for ikke-vestlige lande som Kina og Brasilien.

Forsamlingens åbenhed var en del af en bredere bestræbelse for at gøre det diplomati, der blev ført i organisationen gennemsigtigt og tilgængeligt for offentligheden. Omkring en sjettedel af alle ansatte i Folkeforbundet arbejdede således med offentlig informationsvirksomhed; de udarbejdede pressemeddelelser, aktivitetsoversigter og rapporter om Folkeforbundets arbejde, og de optrykte og cirkulerede Folkeforbundsfor­samlingens forhandlinger til biblioteker og andre institutioner i alle medlemslande. I Danmark var Statsbiblioteket i Aarhus (nu Det Kongelige Bibliotek) det officielle Folkeforbunds­bibliotek. Biblioteket har stadig i dag landets største samling af Folkeforbunds- og FN-materiale.

Bortset fra Haag-konferencerne i 1899 og 1907, og i et vist omfang

Versailles-konferencen, hvor Folkeforbundet blev oprettet, var denne åbne, opinionsorienterede form for diplomati et nyt fænomen, der blev født i mellemkrigstiden sammen med forbundet. Endnu i dag er idéen om tilstedeværelsen af en international offentlig opinion, der både støtter, men også skal informeres og overbevises om værdien af internationalt samarbejde, et træk, man finder i de fleste internationale organisationer.

Åbenhedens muligheder

Det nye åbne, parlamentariske diplomati, der udspillede sig i Folkeforbundsforsamlingen, var af særlig betydning for små stater som Danmark og for ikke-vestlige lande som Kina og Brasilien. De fik nu en platform til at diskutere generelle internationale spørgsmål og problemstillinger, det før havde været forbeholdt de europæiske stormagter at forholde sig til. Det er derfor ikke overraskende, at Danmark, sammen med andre småstater fra den første Folkeforbundsforsamling, engagerede sig i at styrke dens magt over for rådet og sekretariatet. Det skete blandt andet ved at insistere på forsamlingens ret til at udpege sit eget formanskab og vedtage og kontrollere Folkeforbundets budgetter.

Den store betydning, man fra dansk side tillagde arbejdet i forsamlingen, afspejledes også i de personer, der blev udpeget som deltagere i de danske Folkeforbundsdelegationer. Modsat de fleste andre lande, der sendte diplomater og tekniske eksperter, var de danske delegationer typisk ledet af den siddende stats- eller udenrigsmi-

nister, og bestod derudover af prominente politikere fra de fire store partier. I Danmark var kernen i den danske Folkeforbundsrepræsentation således P. Munch (R), Laust Moltesen (V), Frederik Borgbjerg (S) og Holger Andersen (K). De fire politikere var intellektuelle sværvægttere – tre af dem havde skrevet doktordisputatser – og de udgjorde tilsammen gennem mellemkrigstiden en slags konsensusmaskine, der udviklede en ret ensartet analyse af Danmarks stilling i den nye internationale organisation og sikrede stabilitet og kontinuitet i den danske Folkeforbundspolitik på tværs af skiftende regeringer.

I en nordisk optik er det nye åbne, multilaterale diplomati i Folkeforbundsforsamlingen interessant, fordi det blev en vigtig platform for en ny form for skandinavisk samarbejde, som peger frem mod den måde, de nordiske lande samarbejder i dag. Under Første Verdenskrig havde der udviklet sig et løst skandinavisk samarbejde om neutralitetspolitikken, herunder om vareforsyning og de neutrale staters juridiske stilling. Det var imidlertid først med Folkeforbundet, at de nordiske lande udviklede et systematisk og tæt koordineret fredstidssamarbejde sig imellem.

Relationerne mellem de nordiske lande, og i særdeleshed mellem Norge og Sverige, havde været anspændte siden opløsningen af den svensk-norske union i 1905, men med de skandinaviske landes medlemskab af Folkeforbundet, blev det pludselig meget tydeligt, at man tilhørte den samme gruppering af ex-neutrale småstater

med nogenlunde ens udenrigspolitiske interesser. Derfor udfoldede der sig omkring og imellem de årlige Folkeforbundsforsamlinger en intensiv udveksling af informationer, koordinering af politiske initiativer og venskabelig konkurrence om at fremme fredelig konfliktløsning, nedrustning, teknisk samarbejde og institutionel transparens.

Byggesten for dagens samarbejder

En anden og mere usynlig institutionel innovation i Folkeforbundets var oprettelsen af organisationens internationale sekretariat. Inden Første Verdenskrig havde forskellige mindre, tekniske organisationer og unioner haft deres egne sekretariater, men disse

Organisationen var en vigtig katalysator for mange andre typer internationalt samarbejde

havde typisk været bemandedt med ansatte fra det land, sekretariatet lå i, eller af embedsmænd udlånt af et eller flere medlemslande.

Med Folkeforbundet fik man for første gang en international administration, der var befolket af mennesker fra mange forskellige lande, som var ansat af organisationen, og som entydigt havde deres professionelle loyalitet over for dén, og ikke deres hjemlande. Igennem mellemkrigstiden arbejdede mere end 4000 mennesker fra omkring 50 forskellige lande i sekretariatet. Det kom til at fungere som en rugekasse for internationale embedsmænd i efterkrigstidens nye store internationale organisationer.

Mange af de ansatte i sekretariatet var blevet rekrutteret i en ung alder og nåede således at fortsætte deres karrierer i det nye multilaterale landskab efter Anden Verdenskrig. For eksempel blev cirka 200 ansatte fra Folkeforbundet overført direkte til nye jobs i FN, ligesom flere af efterkrigstidens prominente internationale personligheder havde en baggrund i Folkeforbundet. Det gjaldt blandt andet Per Jacobsson, der blev leder i Den Internationale Valutafond, og som havde trådt sine barnesko i Folkeforbundets økonomiske kontor. Det gjaldt også Jean Monnet, der havde været vicegeneralsekretær i Folkeforbundets første år.

Samtidig, og måske endnu vigtigere, blev de principper og regler for god international embedsførelse, der blev udviklet og afprøvet i mellemkrigsårene, videreført og formaliseret i de første år efter

Anden Verdenskrig. Blandt andet satte FN den tidligere folkeforbundsmedarbejder Thanassis Aghnides fra Grækenland i spidsen for sit arbejde med at udvikle et såkaldt Code of Conduct for internationale embedsmænd. I sit arbejde trak Aghnides tungt på de retningslinjer for rekruttering, meriterting, loyalitet og neutralitet, der var blevet etableret i Folkeforbundet.

De nye retningslinjer, som blev vedtaget i 1954, kom til at fungere som en håndbog – ikke bare i FN, men også i blandt andet Den Internationale Arbejderorganisation (ILO), Verdenssundhedsorganisationen (WHO) og den generelle aftale om told og handel (GATT). Reglerne forblev stort

set uændrede indtil 2001 og er senest opdateret i 2013. Her, som på mange andre områder, gælder det altså, at selvom det er 100 år siden, Folkeforbundet blev oprettet, er det en organisation, der trækker tråde helt frem til i dag.

Det indtryk, der står tilbage i den offentlige erindring i dag er, at Folkeforbundet var en episk fiasko, fordi det ikke formåede at levere på parametrene om nedrustning, fredelig konfliktløsning og kollektiv sikkerhed. Det er for så vidt ikke forkert, men i de seneste 10-15 år er histori-

kere begyndt at bevæge sig væk fra spørgsmålet om, hvorfor Folkeforbundet fejlede. I stedet udforsker de, hvad Folkeforbundet faktisk gjorde, og hvad det betyder for de mennesker og interesser, der var i kontakt med organisationen. Gør man det, ser man, at organisationen var en vigtig katalysator for mange andre typer internationalt samarbejde og at den fik en betydelig og langsigtet effekt på det 20. århundredes europæiske og internationale politik.

○○○