

etterkrigstiden. Globaliseringen – eller snarere den europeiske integrasjon – etter 1990 gjorde det åpne grænseland til idealet. I dag er mottoet: „For en åben danskhed“. Allerhelst skal det se ud, som om der slet ingen grænse er. Så meget desto mere markant er det, at grænsen netop i hundredåret for Slesvigs deling midlertidigt blev genopvakt som en kraftig barriere for den frie bevægelighed.

Jubilæumsskriftet er en veletableret genre, og man kan ikke si, at Axel Johnsen bryder med konventionerne. Det er en redelig, kildebaseret og temmelig lang gjennomgang, hvis høflige indpakning ikke kan opprøre oppdragsgiveren. Noget sprudlende manifest er bogen ikke, men netop i den nøgterne saglighet ligger også det kritiske potentiale. Tallene taler for sig selv. Medlemstallet styrtdykker, den folkelige forankring svinder, og det betyr, at Grænseforeningen har utviklet sig til en politisk organisasjon finansiert delvist af statslige midler, delvist af øremærkede, private fondsmidler.

Jes Fabricius Møller

| HAAKON A. IKONOMOU & KAREN GRAM-SKJOLDAGER (RED.): *The League of Nations – Perspectives from the Present*, Aarhus University Press, Aarhus 2019, 283 s., 299,95 kr.

Ikonou og Gram-Skjoldagers bok utkommer i en usikker tid for internasjonale organisasjoner og multinasjonalt samarbeid. Det vi tenker på som standardene for regulering av internasjonale relasjoner, og grunnlaget for rasjonell og konfliktbegrensende utenrikspolitikk, er under press fra mange kanter. *The League of Nations – Perspectives from the Present* tar utgangspunkt i starten på den historien: den første etablering og utvikling av et internasjonalt samfunn med Folkeforbundets opprettelse i 1919.

I boken søker redaktørene og deres store forfattergruppe å vise og forklare hvordan drømmen om internasjonalt samarbeid ble forsøkt realisert gjennom organisasjonsbygging og jakt på løsninger, hvem menneskene bak disse aktivitetene var, og hvordan de selv oppfattet sin rolle og situasjon. Det gjør de i all hovedsak på en vellykket måte. Forfatterne viser frem oftere enn de forklarer. Dermed overlater de mer til lesernes egen innsats. Men det gir også en levende og nær fremstilling, som igjen gir en god, i tillegg til opplysende, leseopplevelse. Ved også å vektlegge temaer som kunnskapens og ekspertenes rolle, kampen om informasjon og hvordan Folkeforbundet har vært fremstilt i kunst og litteratur, er boken perspektivrik nok til å være et godt bidrag til å farvelegge det tradisjonelt mer sort-hvite eller grå bildet av Folkeforbundet.

I 1920 besluttet Det Norske Stortings Nobelkomite å dele ut Nobels Fredspris for 1919 til USAs president Woodrow Wilson. Prisen var en anerkjennelse av hans betydning som Folkeforbundets far. Samtidig fikk presidenten i Folkeforbundets råd, Léon Bourgeois, prisen for 1920. Han fikk den blant annet for sin innsats for utformingen av Folkeforbundet.

Disse fredsprisene, og flere som fulgte på 1920-tallet, gjenspeilet det håpet som fantes i mange leire om at det nyetablerte Folkeforbundet skulle bli veien mot varig internasjonal fred, etter verdenskrigens katastrofe. Selv med dets åpenbare begrensninger, håpet forbundets venner at det skulle lykkes å videreutvikle Folkeforbundet til noe helt nytt: en internasjonal organisasjon, som gjennom samarbeid, kollektiv sikkerhet, traktater og folkerettslige forpliktelser sikret fred mellom stater.

Nobelkomiteens sekretær, Ragnvald Moe, hentet i sin redegjørelse for president Wilsons kandidatur i 1919 frem de riktige store vyer for å beskrive Folkeforbundet som historisk milepæl:

Store ting er fuldbyrdet som ingen av os drømte om at vi noensinde skulde opleve. Sønderjydene er gaat til sine brødre. Polen er gjenopstanden. Strassburgermonumentet har kastet sit sørgelof. Sydslaviens folk er samlet. Halvmaanen er sluknet ved Bosphorus. Amerika er traadt ut av sin isolation og har rakt Europa haanden over havet. Nationernes forbund staar reist.¹

Ikke alle delte troen eller håpet på Folkeforbundet og den kollektive sikkerhetens frelsende kraft. Som vi vet, ble da også håpene gjort til skamme. Moes beskrivelse mistet hurtig sin berettigelse. Svakhetene i Folkeforbundets konstruksjon var tydelige fra begynnelsen, også for dets tilhengere. Da spenningene i internasjonal politikk igjen steg i 1930-årene og forbundet ble satt på prøve, viste svakhetene seg å være for store. Det hadde ikke lyktes å utvikle Folkeforbundet til det redskapet for internasjonal fred som de mest håpefulle hadde trodd på.²

At Folkeforbundet mislyktes som bevarer av fred, formet vurderingen av det i samtiden og den nære ettertid. I historieforskningen fortrengte lenge Folkeforbundets politiske nederlag interessen for å undersøke hva det er å lære av dets korte historie. Slik er det ikke lenger.

¹ Redegjørelse for Nobels fredspris 1919:72.

² For en svært grundig gjennomgang av internasjonale relasjoner i mellomkrigstiden, inkludert Folkeforbundets rolle, se Zara Steiners monumentale tobindsverk: *The Lights that Failed: European International History 1919-1933*, Oxford, 2005 og *The Triumph of the Dark: European International History 1913-1939*, Oxford, 2011.

De siste 10-15 årene har historikere i mange land gitt seg i kast med å undersøke grundigere hva Folkeforbundet var, og hva arven etter det er, ikke minst ved å rette forskningsinteressen mot forbundets tekniske sider.

Boken *The League of Nations – Perspectives from the Present* er altså et resultat av denne vendingen. Boken formidler og videreutvikler hovedtendensen i nyere Folkeforbunds-forskning: å se bak makt- og sikkerhetspolitikken, og i stedet rette oppmerksomheten mot det byråkratiske, praktiske og intellektuelle pionerarbeidet som ble igangsatt i og rundt forbundet for å realisere drømmen om internasjonal fred gjennom et folkenes forbund.

Hensikten er ifølge bokens redaktører (s. 14) på den ene side nettopp å følge, eller kanskje like ofte etablere, linjene fra ny og mangefasettert historisk kunnskap om Folkeforbundet til dagens politiske og kulturelle debatter. Det andre hovedformålet med boken er å gi et historiografisk bidrag til forskningen på Folkeforbundet ved å vise frem og benytte de seneste årenes fornyede forskningsinteresse knyttet til forbundet, innenfor en rekke historiske disipliner og emner. Begge formålene er verdifulle, og ivaretas godt. Det må riktig nok sies at det sistnevnte gjennomføres mer konsekvent og helstøpt enn det første, når boken sees under ett.

Den største gevinsten ved boken er at den formidler denne nye kunnskapen, og de mange nye perspektivene, til et bredere (engelsk-lesende) publikum, og slik er egnet til å åpne både øyne og forskerinteresse hos flere. Redaktørene har fått med seg en bredt sammensatt gruppe forfattere. Fra bokens 20 forfattere får vi 21 kapitler og et avsluttende essay, som dekker et vidt spekter av temaer og perspektiver.

Boken føyer seg inn rekken av arbeider fra forfattere som Susan Pedersen, Patricia Clavin og en rekke andre – også flere av denne bokens forfattere, inkludert dens to redaktører – som har gjenåpnet Folkeforbundet som fruktbart forskningsfelt.³ Også i de skandinaviske landene har det i de siste årene vært stor forskningsinteresse for Folkeforbundet, ikke minst skandinavers rolle i forbundets politiske organer og dets sekretariat og organisasjon.

Den fornyede interessen for Folkeforbundet har blant annet ført til en nyansering på flere områder. Vi har for eksempel fått en mer nyansert forståelse av fordelingen mellom forbundets fiaskoer og suksesser. Bildet av Folkeforbundets betydning for det internasjonale sam-

³ Se for eksempel Patricia Clavin: *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford, 2013 og Susan Pedersen: *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford, 2015.

funnets utvikling gjennom 1900-tallet har også blitt klarere. Det samme gjelder ideene om hvilke fagfelt som kan gi nye innsikter ved å bruke Folkeforbundet som studieobjekt, og i retur kaste nytt lys på forbundet. Ikonomou og Gram-Skjoldagers bok bidrar ytterligere til disse nyanseringene.

Folkeforbundet var i og for seg reist i 1919, slik Nobelinstituttets Ragnvald Moe formulerte det. Som *The League of Nations* viser og diskuterer, var byggverket langt fra ferdig ved opprettelsen. Boken lever godt opp til ambisjonen om å gi oss et nytt blikk for mangfoldet i, og omfanget av, de store anstrengelsene og aktivitetene det stadig mer internasjonale miljøet rundt Folkeforbundets organisasjon innebar. Organisasjoner består av enkeltmennesker. Det hører til bokens styrker at det aldri mistes av syne. Tvert imot er synliggjøringen av spennin-gene mellom enkeltmenneskers ønsker, motiver og aktiviteter og anstrengelsene for å bygge noe helt nytt: et internasjonalt byråkrati for å støtte en bred og forpliktende internasjonal organisasjon, blant bokens mange interessante sider.

Der nytt land skal brytes, finnes det rikt rom for individer som får, eller kan ta seg, frihet i fraværet av fastlagte regler og prosedyrer. Boken handler eksplisitt og implisitt om etableringen av et internasjonalt byråkrati, men også om enkeltmenneskenes spillerom og muligheter for å påvirke etableringen og utviklingen av internasjonale organisasjoner – både positivt og negativt. Det gjelder naturligvis for diskusjonene av ledende pionerer i Folkeforbundets tidlige fase, som generalsekretær Eric Drummond og hans nære medarbeidere, eller i analysene av de ulike internasjonalistiske retningene som konkurrerte innad i forbundets sekretariat, i kapittelet om blant andre Drummonds etterfølger Joseph Avenol. Men det kommer også tydelig frem i kapitler som handler om aktører noe lenger ned i hierarkiet. Vi presenteres gjennom flere eksempler for enkeltmennesker og deres innflytelse over, og betydning for, både Folkeforbundets arbeid og organisering, og for senere internasjonale organisasjoner. Kapittelet om nordmannen Erik Colban og hans innflytelse over minoritetsfeltet er et eksempel, det om belgieren Pierre Orts og hans rolle i Folkeforbundets sviktende oppgjør med kolonialismens innebygde rasisme er et annet.

Folkeforbundet skapte en arena der de små land og folk kunne bli hørt på den internasjonale scenen. Det har gjerne vært nevnt som dets fremste verdi, i hvert fall for de europeiske småstatene. Men forbundet skapte også en arena for enkeltmennesker fra både små og store land som ønsket å delta og å skape seg en karriere i arbeidet for et internasjonalt samfunn.

Boken viser på en god måte hvordan tilfeldigheter kunne skape karrierer, men også at de kunne fastlegge prosedyrer og praksiser for internasjonalt byråkrati som har vart ved helt til vår egen tid. Mest uttalt demonstreres dette i kapittelet om rekrutteringen til forbundets sekretariat, eksemplifisert med grekeren Thanassis Aghnides' vei inn i en internasjonal karriere. Aghnides oppnådde sin ansettelse gjennom en serie tilfeldigheter, via bekjenskaper og nettverk. Om inntreden i det internasjonale byråkratiet var både tilfeldig og heldig for Aghnides, var den ikke desto mindre vellykket for både hans arbeidsgiver og ham. Han forble i sekretariatets tjeneste i mer enn 20 år, og ble også en av de mange som fortsatte sin karriere i FN etter andre verdenskrig. Som fenomen var ikke denne tilfeldighetenes skaperkraft begrenset til enkeltpersoner og deres karriere i og etter Folkeforbundet. Som flere kapitler får godt frem, gjelder det også organisatoriske og faglige praksiser ved Folkeforbundet, som ble utarbeidet mer eller mindre planmessig, og over tid prøvd, justert og etablert i det spennings- og motsetningsfylte feltet det fremvoksende internasjonale samfunnet i og rundt Folkeforbundet var.

Etter å ha lest bokens mange og tematisk varierte kapitler sitter vi med et fyldig og sammensatt bilde av Folkeforbundet og mylderet av aktiviteter rundt det. Boken etterlater ingen tvil om de store anstrengelsene som ble gjort for å etablere en virkelig og reell internasjonal organisasjon. Folkeforbundet var et storslagent forsøk, eller eksperiment, for å omdanne internasjonale relasjoner og forholdet mellom nasjonene fra et anarkisk maktspill til et organisert internasjonalt samfunn, bygget på rett og gjensidige forpliktelser mellom deltagerlandene. Det var noe nytt, og boken viser mangfoldet i anstrengelsene for å få det til. Men boken er heldigvis ingen rendyrket solskinnshistorie. En rekke skyggesider er også med.

Mange av bokens kapitler viser frem og analyserer spenninger og dilemmaer knyttet til den typen epokegjørende virksomhet som aktørene var involvert i. Det allerede nevnte kapittelet om Orts er igjen et eksempel, kapittelet om forfatteren og sionisten Israel Zangwill og hans kritikk av Folkeforbundet for manglende universalisme og sementering av imperialistiske ambisjoner og praksiser enda et.

Leseren blir klokere på Folkeforbundet som sentrum i en brytningstid mellom det gamle på den ene side – arven fra opplysningstiden, kolonialisme og en verdenspolitikk som var dominert av europeiske stormakter, og på den annen side det nye – internasjonalt byråkrati, vitenskapsutvikling, moderne medier, mer global orientering, teknokrati og utvikling av internasjonale organisasjoner og nettverk. Alt sammen

i et spenningsforhold mellom plan og tilfeldighet, og mellom individuelt initiativ og et stadig fastere etablert system.

Vi blir vist hvordan bruddet med tidligere kolonitenkning ikke var så skarpt som man kunne tro, hvordan Folkeforbundet var relativt moderne når det gjaldt likestilling mellom kjønnene, men heller ikke det uten begrensninger, og vi får som allerede nevnt se hvordan ulike internasjonalsmer konkurrerte med hverandre og mot nasjonale særinteresser, helt opp på generalsekretærnivå.

Folkeforbundets levetid, først og fremst mellomkrigstiden, var også en periode med store ambisjoner på vitenskapens og det intellektuelle samarbeidets område. Det var en tid der troen på vitenskapsdisipliner som *international relations* og utbredelse av kunnskap til befolkninger og eksperter i jakten på fred og rasjonell samfunnsstyring var på sitt høyeste.⁴

Dette var ikke bare knyttet til Folkeforbundet, men det hadde sterke berøringspunkter med det både gjennom forbundets teoretiske og koordinerende arbeid for intellektuelt samarbeid og mer praktisk, ved at forbundets sekretariat selv ble en eksponent for utviklingen mot ekspertenes og kunnskapens fremtredende plass i styringsideene. Samtidig var dette områder der Folkeforbundets arbeid i høy grad foregikk i samspill med, og som supplement til, eksterne virksomheter dels innenfor vitenskapelige miljøer og institusjoner, og dels som ledd i virksomheten til amerikanske filantropiske stiftelser som Rockefeller Foundation og Carnegie Endowment for International Peace. Dermed åpnet det intellektuelle samarbeidet, og innsatsen på kunnskapens og ekspertisen område, også for tettere berøringsflater med amerikanske internasjonalistisk orienterte miljøer som ble avskåret fra å delta i Folkeforbundets arbeid da USA valgte å stå utenfor. Disse temaene berøres og behandles i de fem kapitlene i delen som heter „The League, Economy and Expertise“, men her kunne det vært gjort enda mer ut av spillet og vekselvirkningen mellom forbundet og omverdenen. Det ville ikke endret hovedbudskapet i boken, men det hadde fylt ut en del av bildet bedre.

Redaktørene fortjener uansett ros, også for å ha inkludert flere kapitler om omlandet rundt Folkeforbundet, kampen om bildet av forbundet i ulike informasjonskanaler, kultur og arkitektur. Informa-

⁴ Dette er utviklet i større detalj flere steder, se blant annet Katharina Rietzler: *American Foundations and the 'Scientific Study' of International Relations in Europe, 1910-1940*, PhD-avhandling, University College London, 2009 og „Experts for Peace: Structures and Motivations of Philanthropic Internationalism in the Interwar Years“ i: Daniel Laqua (red.): *Internationalism Reconfigured*. s. 45-66, London, 2011.

sjonsvirksomhet om Folkeforbundet og dets virksomhet var viktig for forbundet selv, for de mange støttende nasjonale folkeforbundsforeninger og for dets tilhengere i og utenfor den organiserte fredsbevegelsen. Det er interessant å se Folkeforbundets egen innsats for å bygge omdømme gjennom ulike kanaler, formater og medier, inkludert informasjonsfilmer, i sammenheng med kulturelle fremstillinger av forbundet. Her ligger det et stort materiale det utvilsomt går an å få mer ut av, samtidig som det som vises gir tydelig gjenklang opp mot vår egen tid, både i kampen mot „feilinformasjon“, i troen på opplysning og i bruken av filmmediet.

De siste årenes fornyede interesse for Folkeforbundet har kommet på en rekke historiske fagfelt; internasjonal historie, vitenskapshistorie, intellektuell historie, (folke)helse, kultur og mediehistorie for å nevne bare noe. Historikere og andre strømmer til studier av Folkeforbundet fra ulike interessefelt, med styrket forståelse av at Folkeforbundets historie i vid forstand kan gi innganger og materiale i mye bredere faglig spenn enn man har vært oppmerksom på. *The League of Nations – Perspectives from the Present* er en god inngang til dette brede feltet.

Kontinuitetene mellom Folkeforbundet og FN og etterkrigstiden har lenge vært løftet frem i andre sammenhenger, blant annet av den mye leste britiske historikeren Mark Mazover, men ikke med samme tematiske bredde og praktiske orientering som mange av forfatterne av denne boken til sammen gir.⁵ Likevel kunne dette lange kontinuitetsspennet, som boken allerede i sin undertittel lover å diskutere, vært drevet enda sterkere og mer konsekvent gjennom boken. Det er til stede i varierende grad gjennom flere kapitler, og etableres i redaktørens forord, men løftes aller tydeligst gjennom Patrick Finneys fine oppsummerende og avsluttende essay, og i bokens rike illustrasjoner.

Illustrasjonene fortjener omtale. Boken er generøst illustrert og utstyrt. I tillegg til å gi den et tiltalende uttrykk, står bokens mange bilder og illustrasjoner godt til de enkelte temaer. De tilfører i flere av kapitlene en egen dimensjon, ved at det ofte er valgt uventede illustrasjoner, gjerne bilder fra nyere tid. Dermed bærer illustrasjonene mer av oppgaven med å knytte fremstillingen om Folkeforbundet til etterkrigstiden og vår egen tid, enn det tekstene gjør alene.

Dette er ikke boken for de tyngre metodiske og teoretiske eksegese, men i dette formatet savnes det heller ikke. I det hele tatt er boken preget av at det er lagt stor vekt på leservennlig formidling, og av å gjøre et omfattende stoff lett tilgjengelig. Det gjøres dels ved den gjen-

⁵ Se for eksempel hans bøker *No Enchanted Palace*, 2009 og *Governing the World: The History of an Idea*, 2013.

nomgående bruken av enkeltmennesker som eksempler, men også ved at de jevnt over velskrevne kapitlene er korte. De bærer preg av at boken har sitt utgangspunkt i en historieblogg. Selv om tekstene er korte, klarer forfatterne gjennomgående å gi substansiell innsikt gjennom gode eksempler. Det ligger betydelig forskningsinnsats bak hver av de relativt korte tekstene. Alle kapitlene har til felles at de etterlater leseren med ønske om å vite mer. Ikke fordi kapitlene er mangelfulle, men fordi forfatterne lykkes i å vise at det finnes mye mer å hente ut av hvert tema.

Likevel har det sine omkostninger å fremstille så omfattende temaer såvidt knapt og leservennlig som det gjøres her. Enkelte steder fører kortfattetheten til at fremstillingen blir, eller fremstår som, overfladisk og unøyaktig. Det plager antagelig spesialister innenfor de ulike fagområdene eller temaene mer enn den jevne student eller interesserte leser. Likevel fører det til en viss ujevnhet i kvalitet mellom kapitlene. Noen hoveddeler av boken, *Inside the League*, dels *The League between Nation States and Empires* og *The League's Material Existence* fremstår, i tillegg til det allerede nevnte avslutningsessayet, som mer solide og uttømmende enn enkelte andre. Det kan følge naturlig av at disse kapitlene har et klarere avgrenset siktemål. Likevel kunne man ønske seg at særlig enkelte av kapitlene som omhandler det utstrakte samarbeidet med eksterne nettverk og bredere prosesser knyttet til vitenskapsutvikling, ekspertise og kunnskapsnettverk, var noe grundigere og mer presise i sin fremstilling. Dette er ikke noen avgjørende innvending mot hverken dem eller boken. Det bidrar likevel til at boken på en del områder først og fremst byr på en døråpner til videre lesning, studier eller forskning, heller enn en uttømmende fremstilling i dybden. Det har åpenbart også vært målet, og forhindrer altså ikke at boken som helhet gir ny og god bredde i vårt bilde av Folkeforbundet.

Boken ville vært enda mer leservennlig om den hadde vært utstyrt med et person- og saksregister, og gjerne en samlet presentasjon av bokens forfattere, men dette er bagateller.

Ikonomou, Gram-Skjoldager og de øvrige forfatteres bok om Folkeforbundet og dets mange spenninger og motsetninger er altså en kunnskapstett, leservennlig og velskrevet introduksjon til de fortsatt utbytterike forskningsfeltene knyttet til Folkeforbundet, alle dets mennesker og arven etter deres innsats. Den kan leses med glede av historiestuderende og alle med interesse for internasjonale organisasjoner som arbeider med de lange linjer i vitenskapshistorie, internasjonal historie og en rekke andre felt. Dessuten er boken så generøst utformet at den gjerne kan ligge fremme på kaffebordet mellom hver lesestund.

Bjørn Arne Steine