

AMERIKA OG FOLKENES FORBUND

AF

P. Schou.

For de neutrale Smaastater, som tiltraadte Folkenes Forbund blandt andet under Hensyn til den Rolle, de Forenede Stater ventedes at komme til at spille indenfor det, var det en stor Skuffelse, at det amerikanske Senat to Gange nægtede sit Samtykke til Fredstraktatens Ratifikation.

Man spurgte sig selv: hvad er Aarsagen til dette pludselige Omsving i Staternes Holdning? Var Præsident Wilson ikke Talsmand for sin Nation, da han i Paris med al den Myndighed og Viljestyrke, som han raadede over, førte Kampen for en ny international Retsorden? Eller hvis han da havde sin Nation bag sig, hvorfor har den da senere pludselig ændret sin Holdning? Man søgte Forklaringen mange Steder. Vel nægtede man at lytte til de amerikanskfjendtlige Røster, der sagde, at de Forenede Stater ikke kunde tiltræde Folkeforbundet, fordi de vilde forbeholde sig en fri Haand i Meksiko og andetsteds, men man kunde ikke andet end føle sig forbavset og skuffet over Se-

natets Beslutninger, som afskar Amerikas Indtræden, og det skønt dermed fulgte en fortsat Krigstilstand med Tyskland og Østrig.

Præsident Wilson var gennem sin Kamp først for de 14 Punkter og senere for Folkeforbundet kommet til at staa som Talsmand for alle dem rundt om i Landene, som troede paa og arbejdede for en Nyorientering af Udenrigspolitikken til Opnaaelse og Sikring af en virkelig varig og demokratisk Fred. Hans og hans Lands Indflydelse i Nationernes Raad var bleven mægtigt styrket gennem den begejstrede Tilslutning, der fra saa mange Sider mødte hans Virksomhed. Hvorledes lod det sig da forklare, at hans eget Folk tilsyneladende med ét unddrog ham sin Tillid og dermed siog Fødderne bort under ham?

Sagen er utvivlsomt adskillig mere kompliceret, end den tager sig ud fra den anden Side af Atlanterhavet. Den Afgørelse, som foreløbig er truffet i Sagen, er, naar man nærmere analyserer den, ikke saa klar og afgørende, som det kunde synes, og som alle politiske Begivenheder, skyldes den en Kombination af Omstændigheder, hvoraf mange har en mere tilfældig Karakter. Det kunde ikke være andet end at Afgørelsen af et saa betydningsfuldt Spørgsmaal, især paa et Tidspunkt, da en Præsidentskabskampagne var forestaaende, blev paavirket af indrepolitiske Forhold. De endommelige konstitutionelle Regler, som forbeholder Senatet en særlig Indflydelse paa Udenrigspolitikken — et Privilegium, det altid har vaaget skinsygt over — og som samtidig afskærer Præsidenten fra direkte eller gennem sine Statssekretærer at deltage i Senatets Debatter, har maaske ogsaa spillet en Rolle.

Man kunde sikkert nævne en Række andre politiske Momenter af mere tilfældig Karakter, som har været af Betydning i Striden om Fredstraktatens Ratifikation. Men at gennemgaa dem alle vilde føre os for vidt og bort fra vort Emne, thi de egentlig afgørende Aarsager er utvivlsomt helt andre og langt dybere liggende og derfor af meget større Interesse til Belysning af amerikansk Udenrigspolitik og den offentlige Menings Stilling dertil.

I den store Tale, hvormed Præsident Wilson aabnede det første Møde i Kommissionen til Forberedelse af Folkenes Forbund, udtalte han i faa Ord Formaålet med Kommissionens Arbejde: „Vi er mødtes her med et dobbelt Formaal: for at afslutte de Overenskomster, som Krigen har nødvendiggjort, og for at sikre Verdensfreden, ikke blot ved det nu stedfindende Opgør, men ogsaa ved de Forholdsregler, vi paa Konferencen skal træffe til Fredens Opretholdelse. Folkenes Forbund forekommer mig nødvendigt til begge disse Formaal“.

Og efter at have talt som den internationale Statsmand, der overskuede Verdenssituationen, føjede han til ud fra sit Lands Synspunkt: „Paa en Maade er de Forenede Stater mindre interesserede i Folkenes Forbund end de andre Nationer, som har givet Møde her. I Betragtning af deres mægtige Territorium og udstrakte Søgrænser er det mindre sandsynligt, at de Forenede Stater skulde komme til at lide undet fjendtlige Angreb end mange af de andre Stater. De Forenede Staters brændende Interesse for Folkeforbundet — for det er en virkelig dyb og brændende Interesse — udspringer ikke af Frygt og Ængstelse, men af

Idealer, som vi er bleven os bevidst under Krigen. Da Amerika traadte ind i Krigen, tænkte det ikke et Øjeblik paa at blande sig i europæisk Politik, i asiatisk Politik eller i nogen fremmed Verdensdels Politik. Vor Tanke var, at den hele Verden nu var bleven sig bevidst, at der var een eneste Sag, der ahang af Krigens Udfald. Det var Frihedens og Retfærdighedens Sag for alle Nationer, i alle Lande. De Forenede Stater vilde derfor føle, at deres Indsats havde været forgæves, hvis det, der fandt Sted nu, kun var et europæisk Opgør. De vilde føle, at de ikke kunde være med til at garantere dette europæiske Opgør, med mindre denne Garanti rummede et bestandigt Tilsyn med Fredens Opretholdelse fra Verdens Forenede Folk“.

I disse Ord har Præsident Wilson givet veltalende Udtryk for den saa ofte misforstaaede og spottede Idealisme, der gaar som en Tradition gennem amerikansk Udenrigspolitik, men ogsaa for nogle af de Betragtninger og Betæneligheder, som bragte Fredstraktaten til at strande i Senatet.

Det er ubestrideligt, at de Forenede Stater har ringere direkte Interesse i Folkeforbundets Realisation end næsten alle andre Stater. De er paa Forhaand mindre udsatte for Angreb end nogen europæisk Magt, og intet europæisk Hegemoni rummer nogen synderlig Trusel mod dem. Og paa den anden Side er det ingenlunde fristende for Amerika at blive blandet ind i de europæiske Staters Stridigheder og tvunget til at tage Parti imellem dem.

Disse Betragtninger blev gjort gældende mod Fredstraktaten og specielt Folkeforbundet fra forskellige Sider og ud fra helt forskellige Synspunkter.

Talsmændene for den traditionelle amerikanske Udenrigspolitik betragtede Ikke-Interventionsprincippet som en fastslaaet Maxime, der ikke under nogen Omstændigheder burde røres ved. Og for den brede Befolkning, som selv i vore Dage ikke skænker Udenrigspolitikken mange Tanker, var dette Princip blevet til et Dogme. Hvis Bevis behøvedes for dette Dogmes Rigtighed, var det da ikke Bevis nok, at Fædrelandets Fader, George Washington, i sit politiske Testamente advarede Fremtidens Politikere mod nogensinde at indvikle de Forenede Stater i „entangling alliances“. Denne Ytring, der var tidsbestemt af de historiske Forhold, kan selvfølgelig ikke uden videre paaberaabes i vore Dage, da baade Asien og Europa er rykket saa meget nærmere til Amerika. Selve Amerikas Indtræden i Verdenskrigen var jo paa en Maade et aabenbart Brud hermed. Men Sætningen udtrykker utvivlsomt den eneste Udenrigspolitik, som det store Flertal af den amerikanske Befolkning kan tænke sig Muligheden af at billige, og det kræver nogen Eftertanke og Skarpsindighed at se Forskellen mellem en gammeldags Alliance og det moderne Folkeforbund, især naar dettes Mangler og Ufuldstændighed fremhæves tilstrækkelig stærkt. Og det amerikanske Senats Udenrigskomit  tog ikke i Betænkning at udtale, at Folkeforbundet var en Alliance: „Folkeforbunds-Pagten er en Alliance og ikke en Liga, saaledes som det tydeligt fremgaar af Bestemmelserne i Fredstraktaten med Tyskland, der lægger al den væsentlige Magt i Hænderne paa fem Stormagter. Disse Nationer, de allierede og associerede Magter, behersker ogsaa Ligaen gennem dens Raad“.

Forbundspagtens Mangler og Ufuldstændighed blev ogsaa skarpt fremhævet fra den modsatte Side, af alle dem, som saa paa Sagen ikke fra et snævert og traditionsbundet amerikansk Synspunkt, men besjælede af Ønsket om et fuldt retfærdigt og varigt Opgør, der kunde danne Grundlaget for en varig Fred og en Nyorientering af Udenrigspolitikken.

De europæiske Stridigheder om Grænseflytninger, der kun omfatter Kvadratkilometre, forekommer Gennemsnitsamerikaneren ligesaa ufattelige som hele det Net af nationale Fordomme, historiske Fjendskaber og militære Mellemværender, der ligger bag ved de europæiske Krige. Amerikanerne ser paa alt dette som forældede Rudimenter, der kun hører hjemme blandt Folk, som endnu lader deres Udenrigspolitik bestemme af dynastiske Interesser. Ikke under nogen Omstændigheder bør Amerika blandes ind i alt dette Sognekævl. De Folkeslag, der kan leve fredeligt Side om Side paa Amerikas gæstfri Jord, burde kunne lære at gøre det samme hjemme i Europa. Kan de det ikke, maa de selv tage Følgerne.

Det var dette Synspunkt, Præsident Wilson selv gav Udtryk for i sine ovenciterede Ytringer om, at de Forenede Stater, da de traadte ind i Krigen, ikke et Øjeblik tænkte paa at blande sig i europæisk Politik, men kun traadte i Skranken for Frihedens og Retfærdighedens Sag i alle Lande. Præsidenten og alle hans idealistisk sindede Landsmænd troede paa et Opgør een Gang for alle, som skulde sætte Retfærdigheden og den nationale Selvbestemmelsesret i Højsædet og dermed for stedse fjerne alle Aarsager til Rivninger mellem de europæiske Nationer. Thi Hadet til natio-

nal Undertrykkelse er Amerikaneren en hellig Tradition, for hvilken selv Ikke-Interventionsprincippet maa vige. Mens vi i Europa er vante til i Tavshed at sympatisere med de undertrykte og undskylde os med, at international comitas desværre forbyder os at hjælpe dem, ser Amerikaneren helt anderledes herpaa. Han har en Tro paa Nationalitetsprincippet, der er desto mere urokket, som han aldrig har haft Lejlighed til at eksperimentere med det i Praksis. Og han er stedse rede til ud fra sit undertiden ret mangelfulde Kendskab at udtale sin absolutte Fordømmelse over enhver national Undertrykker.

Alle de europæiske Stammer, som ikke havde opnaaet national Uafhængighed, men stræbt efter den, har derfor fundet en gunstig Jordbund for deres Agitation i de Forenede Stater, ikke blot blandt deres egne udvandrede Landsmænd — som leverede en Hærskare af Agitatorer — men ogsaa blandt den indfødte Befolkning. Derfor vakte ogsaa Præsident Wilsons energiske Arbejde i Paris for Befrielse af de undertrykte Nationer og for Dragning af nye Grænse-linjer i Overensstemmelse med Nationalitetsprincippet den mest levende Sympati i Amerika. Man ventede sig, at et nyt ideelt Europaskort skulde fremgaa af Forhandlingerne i Paris, og at alle nationale Aspirationer nu skulde blive tilfredsstillede, saa at de aldrig mere kunde forstyrre Verdensfreden. Man regnede hverken med den Modstand, et saa radikalt Opgør nødvendigvis maatte møde, eller med Opgavens indre Uløselighed; for hvert Folk, der fik sine nationale Krav opfyldt, vilde der være et andet, som følte sig forurettet — i hvert Fald foreløbig.

Resultatet af Fredsforhandlingerne kom da som en stor Skuffelse. Alle de modstridende nationale Aspirationer og krænkede beati possidentes gav højlydt Udtryk for deres Misfornøjelse og Krænkelse. Ikke blot i Pressen men ogsaa overfor Senatets Udenrigskomiteé, som efter amerikansk Praksis afhørte alle Slags interesserede Personer. Der mødte for Komiteen ikke blot Repræsentanter for de nye Nationer, som var utilfredse med de Grænser, der var bleven tildelt dem, men ogsaa Irlændere, Ægyptere, Indere, Persere, Koreanere og andre Nationaliteter, hvis Uafhængighedskrav aldrig var kommet frem for Fredskonferencen. Saa at sige samtlige Staters Grænser og det hele politiske Magt-system blev underkastet en skarp Kritik ud fra rent abstrakte Retfærdighedsprincipper. Intet Under, at Versaillestraktaten ikke bestod denne Prøve, og enhver nationalt misfornøjet Sjæl gik bort som en ivrig Agitator mod Fredstraktaten og Folkeforbundet.

Resultatet blev da, at de, som paa Forhaand var Tilhængere af den traditionelle Isolationspolitik, yderligere afskrækkedes fra at blande de Forenede Stater ind i de europæiske Nationalitetsstridigheder. Og de, som havde haabet paa, at Amerika skulde blive Redningsmanden, som bragte disse Stridigheder til Ophør gennem et retfærdigt Opgør og saaledes indledede en ny Æra, følte sig skuffede og vilde ikke, at Amerika skulde optræde som Garant for en saadan sammenlappet Fred, der skønnedes ifølge sin Natur ikke at kunne blive varig.

Disse Modstandere af Folkeforbundet erklærede, at det kun var en ny hellig Alliance, som de sejrende

Nationer havde indgaaet til gensidig Garanti for deres territoriale Erhvervelser under Krigen.

Til Støtte herfor paaberaabte man sig Forbunds-traktatens Art. X, som siger: „Forbundsmedlemmerne forpligter sig til at anerkende og beskytte mod Angreb udefra alle Forbundsmedlemmers territoriale Integritet og bestaaende politiske Uafhængighed. I Tilfælde af et saadant Angreb eller i Tilfælde af nogen Trusel eller Fare for et saadant Angreb skal Raadet overveje de Midler, ved hvilke den heromhandlede Forpligtelse kan opfyldes“.

Dette var den mest omdebatterede af alle Forbundspagten Bestemmelser. Man fortolkede den ikke blot som et Forsøg paa for stedse med Magt at fikse samtlige Europas Grænselinjer, men endog som indeholdende en Forpligtelse for Medlemmerne til med væbnet Magt at undertrykke Forsøg fra ikke selvstændige Nationaliteter paa at tilkæmpe sig deres Uafhængighed. Saaledes fortolket vakte Bestemmelsen den største Forbitrelse blandt de irske Indvandrere, der spiller en saa stor Rolle i amerikansk Politik.

Kritikken af denne Bestemmelse blev ikke mindre voldsom, da man af den amerikanske Journalist Bullitts Afhøring for Senatskomiteen erfarede, at i Præsident Wilsons oprindelige Udkast til Pagten var Bestemmelsen væsentlig anderledes affattet, idet den aabnede Adgang til „saadanne territoriale Forandringer, som eventuelt i Fremtiden maatte blive nødvendiggjort ved Forskydningen i de nuværende Raceforhold og Bestræbelser og de eksisterende sociale og politiske Relationer, i Overensstemmelse med Selvbestemmelsesprincippet“.

Man saa i den skete Ændring i Bestemmelsens Affattelse et underfundigt Forsøg paa at skabe en evig uforanderlig status quo og paa at gøre de Forenede Stater til Medvider heri.

Under disse Omstændigheder var det intet Under, om Gennemsnitsamerikaneren, der af Tradition var Tilhænger af Isolationspolitikken, sagde til sig selv: Vi Amerikanere ønsker og venter os intet af Fredstraktaten. Vi vilde endogsaa være villige til at paatage os de Indskrænkninger i vor Suverænitet, som Forbundspagten medfører, hvis vi ved dette Offer — som ikke opvejes af nogen Fordele for os — kunde bidrage til at sikre Verdensfreden. Men er det dog ikke for meget at forlange af os, at vi skal være med til at garantere den evig uforandrede Opretholdelse af disse europæiske Grænser, som intet betyder for os, og som synes at vække idel Utilfredshed blandt dem, de berører? Det er aabenbart at stikke Haanden i en Hvepse-rede. Den nye Tingenes Tilstand synes ikke synderlig mere retfærdig eller holdbar end den gamle. Hvorfor skulde vi da opgive vor gamle Isolationspolitik, som har staaet sin Prøve, og paatage os Forpligtelser, hvis Rækkevidde vi ikke kan overskue?

Det er ikke til at undres over, at Ikke-Interventionsprincippet, som har saa stærkt Hold i den brede Befolknings traditionsbundne politiske Tankegang, bestyrkedes ved Ræsonnementer af denne Art. En britisk Forfatter har med Rette gjort opmærksom paa, at den engelske Nation, som selv igennem Aarhundreder holdt fast ved Isolationsprincippet og først nylig og kun modstræbende opgav det for en Alliancepolitik, bør kunne forstaa, at det amerikanske Folk ikke kan ventes

med eet og uden Modstand at bryde med sin hele udenrigspolitiske Tradition.

Det var da en ulige Kamp, Folkeforbundets Tilhængere havde at føre, med Front til flere Sider. Kampen førtes med yderste Heftighed i Blade, Tidsskrifter og paa Møder mange Maaneder igennem. Den kulminerede i Præsident Wilsons store Turné, paa hvilken han i 18 Dage holdt 37 Taler i forskellige Byer lige fra New York til San Francisco, indtil han i Pueblo, Colorado, brød sammen og maatte vende tilbage til det Hvide Hus til et langt og alvorligt Sygeleje.

Samtidig gik Debatterne paa i Senatet først i Udvalg, senere i Møder af hele Huset. Det vilde føre for langt at følge disse Debatter i Enkeltheder, men deres Hovedtræk og Resultat frembyder adskillig Interesse ved at vise, paa hvilke Punkter den mere sagkyndige Kritik i Senatet særlig satte ind.

Da Præsident Wilson under Fredskonferencen foretog sin Rejse til de Forenede Stater, havde han et Møde med Senatets Udenrigskomité for med den at drøfte Udkastet til Folkenes Forbund og høre Komitémedlemmernes Bemærkninger dertil. Der var især fire Punkter, som vakte Senatorernes Betænkelighed: at Monroedoktrinen ikke var udtrykkelig anerkendt, at der ikke var taget noget udtrykkeligt Forbehold om, at indenrigske Anliggender skulde ligge udenfor Folkeforbundets Virksomhedsomraade, at Kongressens Ret til at erklære Krig og slutte Fred ikke var forbeholdt, og at der ikke var aabnet Forbundets Medlemmer Adgang til at udmelde sig af det. Præsidenten lyttede til disse Indvendinger, og ved sin Tilbagekomst til Europa fik han foretaget Ændringer i Forbundspagten,

som han mente vilde imødekomme Senatorernes Betænkkeligheder.

Det viste sig imidlertid straks ved Traktatens Forelæggelse i Senatet, at disse Ændringer ikke fandtes fyldestgørende, og de gamle Indvendinger mod Pagten kom op igen foruden en hel Del nye.

En lille Kreds af Senatorer, især Republikanere af fremskredne Anskuelser erklærede sig paa Forhaand principielle Modstandere af Traktaten og rede til at gøre alt for at faa den forkastet. Disse „uforsonlige“ var imidlertid saa forholdsvis faa i Antal, at de ikke kunde forhindre den fra at samle den fornødne $\frac{2}{3}$ Majoritet. Demokraterne, som var i to Stemmers Mindretal i Senatet, kunde paa den anden Side ikke alene sikre Vedtagelsen. Og indenfor det republikanske Partis Centrum rejste der sig under Ledelse af Senator Lodge en heftig Modstand mod Traktaten, som fandt Tilslutning fra enkelte Demokrater. Denne Opposition gik ikke ud paa at faa Traktaten forkastet, men paa at faa ændret den saaledes, at den bød Amerika større Sikkerhed. Det store Flertal af Befolkningen var utvivlsomt imod en simpel Forkastelse af Traktaten, hvorved Amerika vilde komme til at staa fuldstændig isoleret, uden nogensomhelst Forbindelse med de fjendtlige Stater og afskaaret fra at træde i normal Handelsforbindelse med dem. Hvad den republikanske Majoritet krævede var visse Garantier, som man skønnede uundværlige af Hensyn til den amerikanske Konstitution og de Forenede Staters udenrigspolitiske Stilling. Om disse Garantier var det da, Kampen kom til at staa. Præsident Wilson mente ikke at kunne indrømme, at han ikke fuldt ud havde sikret

de amerikanske Interesser paa Fredskonferencen, og han udøvede derfor al sin Indflydelse for at faa sine Partifæller til at nedstemme alle de Forbehold, som blev foreslaaet fra republikansk Side. Den Omstændighed, at Præsidentvalget var saa nær forestaaende, kunde jo ikke andet end bidrage til at tilspidse Konflikten og gøre begge Partier mere uforsonlige.

Senatets udenrigspolitiske Komités republikanske Flertal foreslog i sin Betænkning, at Fredstraktaten ratificeredes, men med en Række Ændringer og Forbehold. Disse blev Genstand for en indgaaende Debat og foranledigede et Utal af yderligere Ændringsforslag og Forbehold. Alle Forslagene til Ændringer blev forkastede, idet Senatet indsaa, at de vilde have nødvendiggjort en Genoptagelse af Fredsforhandlingerne. Men deres Indhold blev straks igen optaget under Form af Forbehold. Da Debatten var til Ende, var det ialt 14 saadanne Reservationer, som tilligemed Indledningen var bragt i Forslag af Senator Lodge og Komitéen.

Indledningen gik ud paa, at Senatet gav sin Billigelse til Fredstraktatens Ratifikation med følgende Reservationer, som skulde være akcepterede ved Noteveksling med mindst tre af de allierede Stormagter, forinden Ratifikationen traadte i Kraft.

Af Reservationerne gik den første ud paa, at de Forenede Stater forstaar Forbundspagtens Art. I saaledes, at i Tilfælde af, at de udmelder sig af Forbundet, skal de selv alene skønne over, om de forinden deres Udtræden har opfyldt deres internationale Forpligtelser. Præsident Wilson havde paa Tilskyndelse af Senatorerne faaet indføjet den Bestemmelse i Pagten,

som gav Adgang for en Nation til at udmelde sig af Forbundet. Præsidenten erklærede, at der efter hans Mening ikke kunde være nogen Tvivl om, at hver Nation i dette Tilfælde selv maatte bedømme, om den havde opfyldt sine Forbundspligter, og at de Forenede Stater endnu aldrig havde svigtet deres givne Ord, saa at ingen havde Ret til at frygte, at dette nogensinde skulde ske.

Nægtes kan det jo imidlertid ikke, at Spørgsmaalet er ladet aabent i Pagten, og at det er betænkeligt, at en Stat, naar der er opstaaet en Konflikt, som henhører under Forbundet, skal kunne unddrage sig dettes Myndighed ved simpelthen at melde sig ud af Forbundet, selv om denne Udmeldelse først træder i Kraft to Aar efter.

Langt vigtigere og mere omdebatteret var dog det næste Forbehold, som erklærede, at de Forenede Stater ikke paatog sig nogen Forpligtelse til at beskytte nogen anden Stats territoriale Integritet eller politiske Uafhængighed eller til at intervenere i Henhold til Art. X eller til at anvende de Forenede Staters Hær eller Flaade i Henhold til nogen Bestemmelse i Pagten, med mindre Kongressen, som ifølge Konstitutionen alene har Ret til at erklære Krig og slutte Fred, har taget Beslutning herom.

Dette Forbehold udgjorde Centrum i Oppositionens Kritik af Forbundspagten. Fra Statsretskyndiges Side var hævdet, at denne var i Strid med Konstitutionens Regler om Retten til at erklære Krig og slutte Fred, og at man risikerede, at amerikanske Soldater kunde komme til at lade deres Liv paa Forbundsraadets Bud og for en Sag, som maaske slet ikke havde det ame-

rikanske Folks Sympati, i. Eks. for at forsvare Storbritanniens Herredømme over Irland.

Traktatens Forsvarere paastod, at ingen nogensinde havde tænkt paa at rokke ved Kongressens Privilegier, og at enhver væbnet Intervention fra de Forenede Staters Side selvfølgelig maatte forudsætte, at Kongressen efter fornøden Debat fandt tilstrækkelig Anledning til at erklære Krig. Oppositionen holdt imidlertid fast ved, at det i hvert Fald for en Sikkerheds Skyld var bedst at fastslaa, at Kongressen skulde give sit Samtykke, og at den var fuldstændig frit stillet i sine Overvejelser om den vilde erklære Krig eller ej.

Bag ved den forbitrede Kamp om denne Reservation laa jo selvfølgelig andet end rent juridiske Betragtninger; det var paa dette Punkt, at den rent politiske Modstand mod Traktaten baade fra nationalistisk, liberal og konservativ Side satte ind, som ovenfor antydet.

Den tredie Reservation gik ud paa, at de Forenede Stater ikke uden Kongressens Samtykke skulde kunne overtage noget Mandat.

Større Interesse frembyder det følgende Forbehold, hvorefter de Forenede Stater selv skal have udelukkende Ret til at bedømme, hvilke Anliggender der bør betragtes som rent indre, og erklærer, at alle Spørgsmaal, som helt eller delvis berører indre Anliggender, saasom Indvandring, Arbejderforhold, Kysttrafik, Toldforhold, Handel, hvid Slavehandel osv. samt alle andre indenlandske Anliggender, ikke skal kunne gøres til Genstand for Voldgift eller Betænkning af Raadet eller Forsamlingen.

Den Indvending mod Forbundspagten, som finder

Udtryk heri, havde Præsident Wilson søgt at forekomme ved Bestemmelsen i Art. XV om, at naar Raadet skønner, at en Strid vedrører et Anliggende, som efter Folkeretten henhører under den ene Stats egen Jurisdiktion, skal det udtale dette og ikke gøre noget Forslag til Tvistens Løsning. Det ligger i Sagens Natur, at dette maa være en af Pagtens Svagheder, at det er umuligt paa Forhaand at drage skarpe Grænser for, hvad der er indre Anliggender. Staternes Suverænitet maa vedblive at bestaa uantastet indenfor Forbundet, men paa den anden Side kan Suveræniteten ikke have den absolute og uindskrænkede Karakter, som man i tidligere Tider tillagde den. Den maa forstaas under rimeligt Hensyn til andre Staters berettigede Interesser. Grænserne bliver paa denne Maade flydende, og der vil være en naturlig Tendens til at drage dem snævrere og snævrere, efterhaanden som den internationale Solidaritet vokser. Bedømmelsen af, hvor Grænsen for Statens Handlefrihed til enhver Tid bør drages, maa naturligt overlades til Forbundet — hvis Medlemmer alle er interesserede i, at Grænserne ikke drages altfor snævert.

For de Forenede Stater var det imidlertid af stor Betydning paa Forhaand at faa fastslaaet, at visse Anliggender, som volder nogle af de største Vanskeligheder i deres Udenrigspolitik, ikke skulde falde ind under Forbundets Jurisdiktion og dermed under Afgørelse af Stater, som ikke fuldt ud kunde forstaa de specielle amerikanske Synspunkter. Dette gjaldt først og fremmest Immigrationen især fra Japan og de japanske Indvandreres borgerlige Rettigheder, men ogsaa f. Eks. Spørgsmaalet om Staternes Ret til at be-

handle Trafikken gennem Panama-Kanalen som Kystfart. Da man ikke kunde faa optaget en Bestemmelse i Pagten, hvorved disse Anliggender unddroges Forbundets Paakendelse, og da man desuden ikke bestemt kunde vide, hvilke Anliggender af denne Karakter, der senere kunde dukke op, valgte man den Udvej, at tage et generelt Forbehold, om at Amerika selv skulde have Ret til at bedømme, hvilke Anliggender der henhørte under denne Kategori.

Den næste Reservation vedrørte ogsaa Forholdet til Staternes vestlige Genboere. Der havde fra første Færd i Amerika rejst sig en heftig Opinion mod Fredstraktatens Bestemmelse om Shantungs Overdragelse til Japan. Den traditionelle Mistanke mod dette Land blandedes med Sympati for det afmægtigt protesterende Kina. Følgelig vedtog man den sjette Reservation, hvorefter de Forenede Stater ikke samtykkede i Fredstraktatens Bestemmelser herom.

Ifølge den amerikanske Konstitution tilkommer der Kongressen Ret til at bifalde visse Embedsbesættelser. Denne Ret ønskede Senatet udstrakt til at gælde Amerikas Repræsentanter i Folkeforbundet og gjorde det til Genstand for et særligt Forbehold. Ligeledes forbeholdtes det udtrykkelig Kongressen at bevilge alle Bidrag fra den amerikanske Statskasse til Folkeforbundets Udgifter.

Senatet fandt i Bestemmelserne om Rustningernes Begrænsning en Mangel deri, at der ikke var givet en Stat Ret til, naar den truedes med Indfald eller var i Krig, at forøge sine Rustninger efter Behag. Dette gjorde man til Genstand for Forbehold Nr. 10.

Ogsaa Bestemmelserne om økonomisk Boycot

vakte Betænkeligheder som for vidtgaaende, og man vedtog et Forbehold gaaende ud paa, at de Forenede Stater skulde have Ret til at tillade Borgere fra en boycottet Stat at vedligeholde Forbindelsen med Amerika, naar de boede udenfor deres Hjemstat.

Det i Forbindelse med Folkeforbundet oprettede Arbejdsbureau vakte megen Modvilje. Selve Principet om Arbejdsforholdenes Regulering ved international Overenskomst lader sig vanskeligt forene med den amerikanske Konstitution, der henlægger disse Anliggender til Enkeltstaternes Lovgivning. Senatet vedtog derfor, at Ratifikationen af Fredstraktaten ikke skulde gælde Bestemmelserne om Arbejdsbureauet, og at de Forenede Stater først skulde lade sig repræsentere heri efter udtrykkelig Beslutning af Kongressen.

Blandt Indvendinger mod Ligaen, som gav mest Genlyd i Befolkningen og blev mest benyttede som Argument mod Amerikas Tiltrædelse, var den Adgang, der var aabnet Storbritannien og andre Lande med selvstyrende Kolonier til at have Repræsentanter for baade Moderlandet og Kolonierne i Forbundets Raad og Forsamling. Man saa deri et Forsøg fra Englands Side paa at tilrane sig en overvejende Indflydelse indenfor Forbundet. Og skønt de Forenede Stater selv har afsluttet en international Overenskomst med en af de britiske Dominions, Kanada, uden Moderlandets Mellemkomst, kunde man ikke indse Berettigelsen af de selvstyrende Koloniers Krav om selvstændig Repræsentation. Man saa Sagen fra den Side, at de Forenede Stater derved blev stillet som en anden Rangs Stat i Forhold til Storbritannien. Man vedtog derfor med stort Flertal en Reservation, hvorefter de

Forenede Stater ikke vilde være bundet ved nogen Beslutning af Forsamlingen eller Raadet, hvis et Land og dets Kolonier havde afgivet mere end een Stemme ved Beslutningens Tagelse.

Monroedoktrinen, som Præsident Wilson havde søgt at sikre gennem den Bestemmelse, han fik indføjet i Pagtens Art. XXI om at „regional understandings like the Monroe Doctrine for securing the maintenance of peace“ skulde blive bestaaende, var efter Senatets Mening ikke tilstrækkelig garanteret herved. Den autentiske Formulering af denne Doktrin findes som bekendt i Præsident Monroes Budskab til Kongressen af 23. December 1823, der i Forbindelse med Ruslands og Storbritanniens Kolonisationsforsøg paa Amerikas Nordvestkyst udtaler „as a principle in which the rights and interests of the United States are involved, that the American continents, by the free and independent condition they have assumed and maintained, are henceforth not to be considered as subjects for future colonisation by any European power“. Efterhaanden har Monroe-Doktrinen imidlertid udviklet sig til et Slags Feltraab: Amerika for Amerikanerne, der fortolkes saaledes, at de europæiske Stater ingen Ret har til at blande sig i de amerikanske Staters Anliggender. Den har givet Anledning til Gnidningsmodstand mellem de syd- og mellemamerikanske Stater og de Forenede Stater, som af dem mistænkes for at ville benytte sig af Doktrinen til at tilegne sig et Hegemoni over hele den vestlige Hemisfære. Det er umuligt nøjagtigt at definere, hvilken Betydning og Omfang der tilkommer Doktrinen efter den nuværende Fortolkning, og de europæiske Stater havde aldrig

givet den deres officielle Anerkendelse, indtil den blev gjort til Genstand for Omtale i Forbundspagten. Senatet var imidlertid ikke tilfreds hermed, men vedtog et yderligere Forbehold, hvorefter Doktrinen skal fortolkes udelukkende af de Forenede Stater og ligge ganske udenfor Folkeforbundets Jurisdiktion.

En Mængde andre Forbehold blev bragte i Forslag og forkastede, men de ovennævnte 14 blev alle vedtaget af Senatet, idet der ifølge Forretningsordenen kun krævedes simpel Majoritet til deres Vedtagelse. De „uforsonlige“ stemte selvfølgelig for Reservationerne for det Tilfælde, at Traktaten skulde blive vedtaget. Men da det derefter kom til Afstemning om Ratifikationen, blev denne forkastet, idet 55 stemte for og 39 imod, og der ifølge Forfatningen krævedes $\frac{2}{3}$ Majoritet. Det var kommet til en uløselig Konflikt, idet Præsident Wilson havde erklæret, at Forbeholdene var uantagelige, og at han ikke vilde ratificere Traktaten med dem. I Konsekvens heraf havde han tilraadet sine Partifæller at stemme imod Ratifikation, hvis den kun kunde opnaas paa disse Betingelser. Demokrater og „uforsonlige“ kom paa denne Maade til at stemme sammen mod Præsident Wilsons Værk, og Republikanerne alene var ikke tilstrækkelig mandsstærke til alene at gennemføre Traktaten med Reservationerne.

Kampen var dog ikke afsluttet med denne Afstemning den 19. November 1919. Efter adskillige Manøvrer fra de to Partiers Side kom Traktaten paany paa Senatets Dagsorden og blev atter henvist til Udenrigskomiteén. I Februar 1920 genoptog Senatet Drøftelsen af Traktaten, og de samme Forbehold, kun med uvæsentlige Ændringer, blev paany foreslaaet og vedtaget

af Republikanerne og de uforsonlige mod Demokraternes Stemmer. Desuden vedtoges paa Forslag af en demokratisk Senator et Forbehold, hvori udtaltes Tilslutning til Princippet om Folkenes Selvbestemmelsesret, Sympati med det irske Folks Uafhængighedskamp og Haab om, at den snart maatte naa sit Maal.

I Stedet for at Senatet oprindelig havde forlangt, at tre allierede Stormagter skulde godkende Reservationerne, forinden Amerikas Ratifikation traadte i Kraft, vedtog man nu en Erklæring om, at Reservationerne betragtedes som indføjet i Fredstraktaten og godkendt af alle de allierede og associerede Magter, med mindre disse protesterede, inden de Forenede Staters Ratifikation deponeredes.

Da selve Ratifikationen derefter kom til Afstemning, var Partistillingen nøjagtig den samme som sidst: Flertallet af Demokraterne fulgte Præsident Wilsons Udtalelse, at Reservationerne betød Nullifikation, ikke Ratifikation af Traktaten, og de stemte sammen med de „uforsonlige“ mod Ratifikationen. Resultatet blev da ligesom sidst, at der ikke opnaaedes den fornødne $\frac{2}{3}$ Majoritet, men at Beslutningen om Ratifikation forkastedes.

Hermed var Kampen om de Forenede Staters Indtrædelse i Folkenes Forbund afsluttet i første Instans. Sikkert er den imidlertid ikke til Ende hermed, og hvad det endelige Udfald vil blive, er det Fremtiden forbeholdt at vise.

Washington, Nov. 1920.