SYDØSTASIATISK POLITIK. II

SVEN HENNINGSEN

I april 1954 undersøgte den franske udenrigsminister Bidault, om der fandtes muligheder for en engelsk-amerikansk intervention i Indo-Kinakrigen. Dette forsøg på at redde den franske militære stilling fik støtte af U.S.A.s udenrigsminister, men strandede på den engelske regerings afvisning. Den internationale konference i Geneve resulterede derefter i våbenstilstanden 21. juli[1]. Derimod blev den alvorlige militære situation i Indo-Kina udgangspunktet for forhandlinger om en bred alliance i det sydøstasiatiske område.

I begyndelsen af april havde Dulles under indtryk af den truende Dien Bien Phu katastrofe foreslået England, Frankrig, Australien, New Zealand, Siam og Filippinerne at oprette en „fælles front" i det sydøstlige Asien. Hans samtaler 12.–13/4 med udenrigsminister Eden i London om dette forslag resulterede i et kommuniqué, der oplyste, at U.S.A. og England var parate til „at deltage med andre lande, der principielt berøres, i en undersøgelse af muligheden for at oprette et kollektivt forsvar inden for rammen af F.N.s charter for at sikre fred og frihed i Sydøstasien og det vestlige Stillehav". Meddelelsen om Dulles' drøftelser med den franske regering 14. april indeholdt lignende vendinger. I de samme dage modtog også Siam, Australien, New Zealand og Filippinerne den amerikanske invitation til forhandlinger. I underhusdebatten 14. april præciserede Eden nærmere, hvad planerne gik ud på: „Hvad vi har i tankerne er, at der i den del af verden kunne skabes noget, der kan sammenlignes med Nato-organisationen, som findes i Europa". Den indiske premierminister Nehrus afstandtagen 24. april fra en kollektiv militæraftale i Sydøstasien viste imidlertid, at føreren for den neutralistiske blok i Asien ikke havde ændret sine standpunkter til denne sag.

1. DE POLITISKE FORHOLD I STILLEHAVET FØR APRIL 1954

I april 1954 fandtes allerede i det sydøstasiatiske område et grundlag for en defensiv militær organisation.

Da den anden verdenskrig sluttede, var U.S.A. blevet den dominerende

[1] Se „Økonomi og Politik", 28. årgang, nummer 2, pag. 122 f.

militærmagt i Stillehavsområdet. „Den kolde krig" med Sovjetunionen, men først og fremmest kommunisternes sejr i den kinesiske borgerkrig i 1949 og Koreakrigens udbrud i juni 1950, stillede imidlertid Washingtonregeringen overfor kravet om at konsolidere det militære forsvar af de ikke-kommunistiske asiatiske lande.

I mange henseender var disse lande imidlertid højst uensartede. Fælles for dem var dog, at de var økonomisk-militært svage, selvom dette på længere sigt kunne ændres. Flere af dem var blevet selvstændige efter den anden verdenskrig. Dette gjaldt Indien, Pakistan og Ceylon, der dog stadig var medlemmer af det britiske Commonwealth, samt Burma, Indonesien og Filippinerne. Den tidligere dominerende stormagt i området, Japan, var besat af amerikanske tropper, og i Korea førtes åben krig mellem FN hæren og kinesisk-nordkoreanske styrker. De gamle kolonimagter England og Frankrig fastholdt stadig henholdsvis Malaya og Indo-Kina, men havde i lang tid måttet kæmpe mod indfødte kommunistiske styrker. Også den burmesiske regering var stillet overfor væbnet kommunistisk opposition. Endelig var der indenfor området de gamle stater Siam, Australien og New Zealand, hvoraf de to sidste som dominions havde nært tilknytning til The Commonwealth.

En fælles politisk militær holdning fandtes ikke i dette store og spredte område og specielt ikke til øst-vest problemet. De nye stater Indien, Ceylon, Burma og Indonesien ville principielt ikke tage parti i denne konflikt, som de anså for at være fremmed for deres egne problemer, og de betragtede den fuldstændige likvidering af kolonistyre for de asiatiske staters hovedinteresse; de afviste deltagelse i de to store magtgrupperinger og ønskede at følge en neutralitetspolitik. Den indiske premierminister Nehru var førende indenfor denne gruppe stater, men hans burmesiske kollega gav et godt udtryk for gruppens opfattelse, da han i marts 1952 sagde: „Ingen kan lide os. Hvis vi sluttede os til De forenede Stater, ville de synes om os, og hvis vi sluttede os til USSR, ville de mene, at vi var fremragende. Vi ønsker, at man skal synes om os, men vi tror, at vor neutrale politik er rigtig og gavner verdensfreden".

De vestlige stormagter var dernæst langt fra selv enige i deres politik og bedømmelse af de asiatiske forhold. Mens de sammen med en række mindre stater i 1949 i Europa havde dannet en fællesfront – den nordatlantiske pagt – mod aggression, førte de hver sin politik i østen, og denne splittelse øgedes efter at kommunismens sejr i Kina og alliancen i 1950 mellem Peking og Moskva radikalt havde forrykket den østasiatiske magtbalance.

Mens U.S.A. overfor det nye Kina indtog en stejl og uforsonlig holdning, der skærpedes som følge af den kinesiske intervention i Koreakrigen, anerkendte England hurtigt det nye kinesiske regime, hvilket ikke alene udtrykte en konstatering af de faktiske magtforhold, men også foretoges af hensyn til Hongkong og engelske økonomiske interesser.

En side af U.S.A.s asiatiske politik under og efter krigen sigtede mod af-

vikling af koloniregimerne og oprettelse af selvstændige asiatiske stater. Det betragtede derfor det engelske styre i Malaya, men først og fremmest det franske i Indo-Kina, med skepsis og ville ikke påtage sig forpligtelser, der kunne opfattes som en støtte til resterne af kolonipolitik i disse lande. Kun gradvis og tøvende gik det med til materiel støtte til Frankrig, men pressede til gengæld Pariserregeringen til at give de indo-kinesiske stater reel selvstændighed.

Indo-Kina, Malaya og Burma dannede den sydlige front for de områder, hvor der førtes åben krig med kommunistiske styrker, mens Korea udgjorde nordflanken. Udenfor denne indre zone strakte sig imidlertid fra Aleuterne over Japan og Filippinerne til Australien og New Zealand den „forsvarsperimeter", som U.S.A. anså for sin første frontlinie i Stillehavet. Forsvaret af denne kæde mod kommunistisk infiltration og erobring anså amerikanske strateger for at være en primær opgave for amerikansk politik.

Selvom disse lande var antikommunistiske og bortset fra Filippinerne uden et stort indre kommunistisk problem var en alliance mellem dem umulig i 1950.

Mange og store forskelligheder adskilte dem, og et af de få fælles berøringspunkter var erindringen om den japanske aggression. U.S.A.s genopbygning af Japan vakte bekymring blandt disse stater, og selvom de erkendte deres afhængighed af den amerikanske økonomiske og militære styrke, betragtede de dog måske faren fra et genopbygget Japan for større end fra den russisk-kinesiske alliance. Et militært samarbejde mellem dem og Japan var en umulighed.

Selvom nogle kredse i U.S.A. og f. eks. Filippinernes præsident ønskede en stor Stillehavsalliance, var den amerikanske regering dog afvisende overfor denne tanke, dels på grund af divergenserne med England og Frankrig og dels på grund af splittelsen i selve Asien–Stillehavsverdenen. Washingtonregeringen søgte derfor først at konsolidere „forsvarsperimeteren" og indenfor denne slutte aftaler med de enkelte lande.

2. FREDSTRAKTAT OG ALLIANCE MED JAPAN

Det centrale led i denne politik var fredsslutningen med Japan. I fredstraktaten, som blev underskrevet i San Francisco 8. september 1951, anerkendte Japan de amerikanske rettigheder over Ryukyu- og Boninøerne med den vigtige base på øen Okinawa. Artikel 6 bestemte, at alle besættelsesstyrker skulle trækkes tilbage senest 90 dage efter traktatens ikrafttræden, men med følgende tilføjelse: „Intet i denne bestemmelse skal imidlertid forhindre fremmede bevæbnede styrkers stationering eller forbliven på japansk område i kraft af bilaterale eller multilaterale overenskomster, som er blevet eller vil blive truffet mellem på den ene side en eller flere af de allierede

magter og på den anden side Japan". Dette smuthul fandt straks anvendelse, for samme dag, som fredstraktaten blev underskrevet, afsluttedes en amerikansk-japansk sikkerhedspagt.

Fredstraktaten pålagde ikke Japan militære begrænsninger. Artikel 5 anerkendte tværtimod dets ret til et forsvar og tillod det at deltage i kollektive forsvarsaftaler. I indledningen til sikkerhedspagten blev præciseret, at Japan foreløbig manglede de militære magtmidler til at gennemføre et forsvar. Det ønskede derfor som en provisorisk ordning, at U.S.A. holdt styrker „i og omkring" Japan for at afværge et væbnet angreb. U.S.A. påtog sig dette, men udtalte forventningen om, „at Japan selv i voksende omfang vil påtage sig ansvaret for sit forsvar mod direkte og indirekte aggression og altid undgå rustninger, som kan være en offensiv trusel eller tjene andre formål end at fremme fred og sikkerhed".

I traktaten fastslås dernæst, at de amerikanske styrker „i og omkring" Japan kan anvendes til at opretholde fred og sikkerhed i det fjerne østen og Japans sikkerhed mod et væbnet angreb udefra, „indbefattet hjælp, der gives på den japanske regerings udtrykkelige ønske, for at nedkæmpe omfattende indre oprør og forstyrrelser i Japan, forårsaget ved en ydre magts eller magters tilskyndelse eller intervention". Traktaten indeholdt endvidere bestemmelser om, at Japan ikke kunne indrømme andre stater militære rettigheder uden U.S.A.s billigelse, samt at traktaten skulle udløbe, når de to magter var enige om, at dens formål tilfredsstillende var blevet sikret af F.N. ordninger eller andre individuelle eller kollektive sikkerhedsordninger.

Sovjetunionen, Tjekoslovakiet og Polen nægtede at underskrive den japanske fredstraktat. Blandt visse vesteuropæiske og stillehavsnationer fremkaldte dens milde bestemmelser og den ret, der indrømmedes Japan til at have væbnede styrker, betænkeligheder. Dette førte til afsluttelsen af den amerikansk-filippinske forsvarstraktat og den såkaldte Anzuspagt mellem U.S.A., Australien og New Zealand.

3. DEN FILIPPINSKE FORSVARSAFTALE OG ANZUSPAGTEN

De amerikanske forpligtelser overfor Filippinerne fastlagdes i forbindelse med forhandlingerne om øernes uafhængighed, der proklameredes 4/7 1946. Ved forskellige overenskomster udlejedes baser til amerikanerne, som påtog sig træning og udrustning af den filippinske hær. For Filippinerne var dette dog utilfredsstillende, og deres regering blev derfor en af de ivrigste fortalere for en Stillehavspagt. Denne iver øgedes, da fredstraktaten med Japan kom under diskussion, men Washingtonregeringen var afvisende og gik kun, for at styrke præsident Quirinos indrepolitiske stilling, med til den gensidige forsvarspagt, der blev underskrevet i Washington 30. august 1952.

Også på New Zealand og i Australien vakte fredstraktaten med Japan

bekymringer. De foreslog derfor U.S.A. at afslutte en defensiv forsvarsaftale i overensstemmelse med F.N. pagtens artikler 51 og 52. Under de følgende forhandlinger søgte England at blive deltager i den påtænkte traktat, men 19. april måtte udenrigsminister Morrison i underhuset som svar på en forespørgsel oplyse: „Det ville ikke have været os uvelkomment, hvis vi var blevet taget med i den foreslåede pagt. Men diskussionerne førte ikke hertil, og det er helt klart, at de ikke vil føre hertil". Det var U.S.A., som satte sig imod engelsk deltagelse.

Traktaten mellem de tre lande – den såkaldte Anzuspagt – blev underskrevet i San Francisco 1. september. I indledningen udtales, at de tre deltagere ønsker at koordinere deres indsats for kollektivt forsvar „afventende udviklingen af et mere omfattende system for regionalt forsvar i Stillehavsområdet".

Traktatens hovedartikel (4) siger, at et væbnet angreb i Stillehavsområdet på en af dem vil være farlig for de andres fred og sikkerhed og hver enkelt underskriver vil derfor: „handle for at møde den fælles fare i overensstemmelse med dens konstitutionelle praksis". Dette var en temmelig vag formulering og næppe i overensstemmelse med Australiens og New Zealands forhåbninger, der var gået ud på at opnå en garanti i lighed med den nordatlantiske pagts artikel 5.

Deltagerne forpligtede sig endelig i art. 2 til at opretholde og udvikle deres individuelle og kollektive evne til at modsætte sig et væbnet angreb. Til gennemførelse af pagtens bestemmelser nedsattes et råd, bestående af de tre landes udenrigsministre eller deres stedfortrædere.

4.–7. august 1952 afholdtes det første rådsmøde i Honolulu. Der blev her truffet beslutning om, at rådet skulle mødes 1 gang om året, men imellem møderne ville stedfortræderne med hovedsæde i Washington gennemføre samarbejdet. Endvidere udnævntes militære rådgivere, der skulle „udarbejde i detaljer det militære maskineri, hvis almindelige karakter man enedes om". Denne komité afholdt sit første møde i Honolulu 22.–26. september.

Hovedpunktet på Honolulukonferencen synes dog at have været en engelsk henvendelse, der gik ud på, at observatører for Londonregeringen skulle kunne overvære Anzusmøderne.

For Australien og New Zealand var Englands udelukkelse fra pagten i flere henseender ubehagelig. Amerikanernes opposition var imidlertid usvækket, og deres argumenter synes at have været følgende: engelsk deltagelse ville medføre, at Anzus fik forpligtelser m. h. t. Malaya og Hongkong. Endvidere kunne det ikke undgås, at Frankrig og Holland også ville søge optagelse. „Inden længe ville den oprindelige trio blive indblandet i alle de stridende mål og aspirationer i det fjerne østen, indbefattet dem, der næredes af neutralistiske regeringer som Burmas og Indonesiens og politiske stridsspørgsmål som det nationalistiske Kina og Syngman Rhees koreanske republik". Beslutningen

om at afvise den engelske regerings anmodning medførte endvidere, at rådet til trods for pagtens bestemmelser om, at det kunne træde i forbindelse med andre interesserede stater og organisationer i Stillehavsområdet, undlod dette, idet et sådant forsøg „ville være forhastet".

Mens Honolulumødet fremkaldte filippinske kommentarer om „neo-kolonipolitik" og indiske, som gik ud på, at Anzus truede med at blive „en organisation af imperialistiske magter med det formål at beskytte deres interesser", lød protester fra London over mødets afvisende svar på den engelske henvendelse. Det blev påpeget, at England på grund af Commonwealth forbindelserne med Australien og New Zealand øjeblikkelig ville blive deltager i en krig, hvori de indvikledes. Spørgsmålet drøftedes i de følgende uger såvel i de to dominionsparlamenter som i underhuset i London, hvor der blev givet udtryk for misbilligelse over Englands udelukkelse. Da spørgsmålet igen kom op på Anzusrådets andet møde i Washington i september 1953 blev resultatet imidlertid det samme. „Rådet bekræftede, at det var rede til at overveje enhver forholdsregel, som kunne styrke områdets forsvar. Det besluttede imidlertid enstemmigt, at et forsøg på at udvide dets medlemstal ikke direkte eller materielt ville bidrage til dette formål".

4. U.S.A.–SYDKOREA AFTALEN

I forbindelse med underskrivelsen af våbenstilstanden i Panmunjom, der bragte Koreakrigen til ophør, afsluttedes endvidere en gensidig forsvarsaftale mellem U.S.A. og Sydkorea.

I et brev til præsident Eisenhower 30/5 1953 opstillede Sydkoreas præsident Syngman Rhee blandt sine betingelser for at underskrive en våbenstilstand krav om en amerikansk garanti. I sit svar 7/6 lovede Eisenhower, at U.S.A. ville afslutte en sådan overenskomst, når våbenstilstanden var blevet underskrevet. Under viceudenrigsministeren for fjernasiatiske spørgsmål, Walter Robertsons ophold i Søul i juni førtes de indledende forhandlinger, og skønt Syngman Rhee nægtede at underskrive våbenstilstanden, blev forsvarsaftalen dog underskrevet 8. august 1953 under Dulles' besøg i Søul.

I forordet udtales, at aftalen er blevet truffet, „afventende et mere omfattende og effektivt system for kollektiv sikkerhed i stillehavsområdet". Derefter gennemgås bestemmelserne, der forpligter de to parter til at imødegå angreb på hinanden, og Sydkorea giver U.S.A. ret til at holde luft-, land- og marinestyrker „i og omkring" Korea. Traktaten gælder på ubegrænset tid. Under det amerikanske senats behandling af traktaten udtalte Dulles, at den var „et nyt skridt under udviklingen af en sikkerhedsplan for Stillehavet og supplerer de traktater, som allerede er afsluttet med Australien, New Zealand, Filippinerne og Japan". Endvidere oplyste han, at traktaten ikke ville træde i Kraft, hvis Sydkorea indledte et væbnet angreb uden F.N. overkommandoens billigelse.

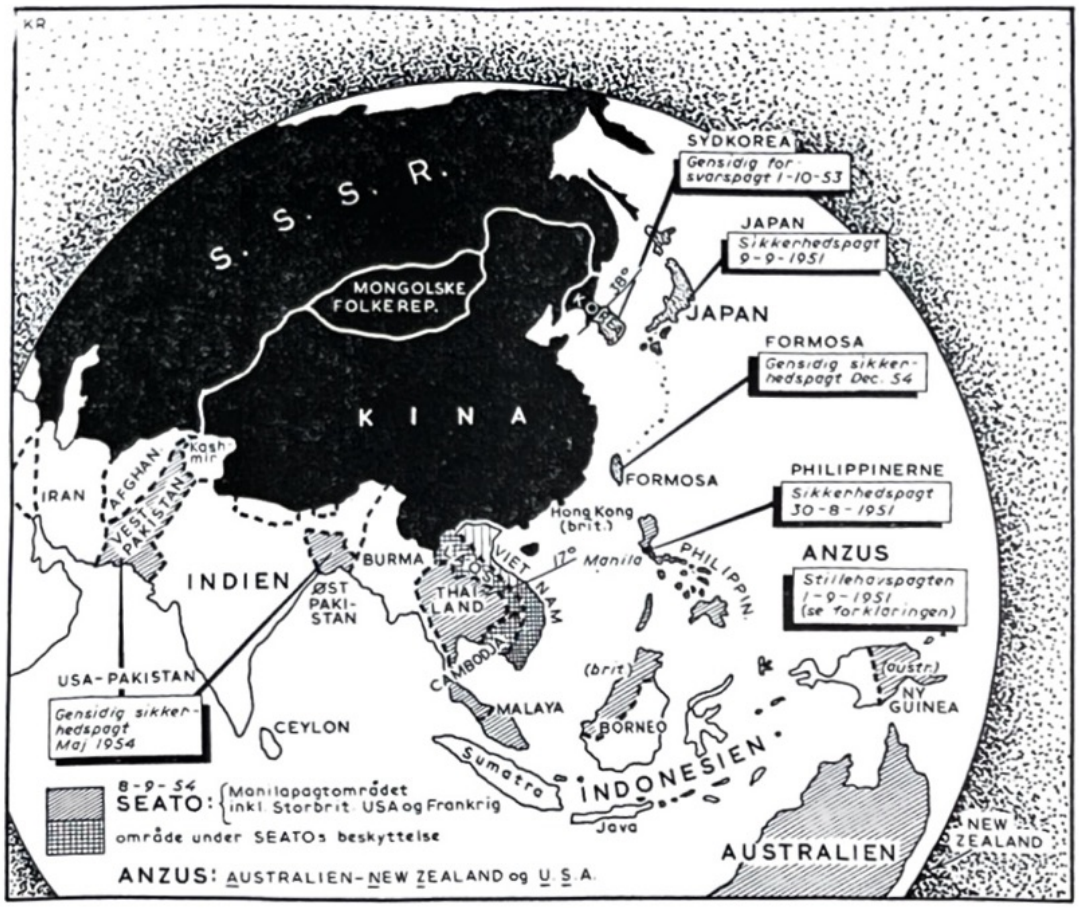
I forbindelse med forsvarsaftalen må endvidere ses den amerikansk-sydkoreanske overenskomst af 17. november 1954, hvorved Sydkorea forpligtede sig til i sine forsvarsordninger at „være i overensstemmelse med De forenede Staters militære planlæggelse på højt niveau".

5. FORHANDLINGERNE OM SEATO

Mens en engelsk-amerikansk intervention i Indo-Kina blev afværget, indledtes 3. juni 1954 militære forhandlinger i Washington mellem U.S.A., England, Frankrig, Australien og New Zealand. De førtes af officerer, og i en forsigtig meddelelse herom oplyste State Department, at de ville være „af værdi for alle de frie regeringer, der har interesser i Sydøstasien" og nyttige „i forbindelse med militære eller politiske samtaler, som måske vil foregå på bredere basis", og endelig at de var „uforbindende" for deltagerne. Disse drøftelser, der afsluttedes 11. juni, uden at nærmere oplysninger om deres indhold eller forløb udsendtes, suppleredes med forhandlinger, som forsvarsminister Wilson førte i Manila med den filippinske regering og drøftelser i Washington med Siams militærattaché. I begyndelsen af juli afholdtes endvidere amerikansk-engelsk-fransk-australske militære forhandlinger i Singapore om, „hvorledes bidrag fra hvert af landene bedst kunne anvendes i tilfælde af kollektiv handling".

De forsigtige meddelelser om disse drøftelser stod utvivlsomt i forbindelse med den engelske regerings ønske om ikke at skabe vanskeligheder for forhandlingerne i Geneve og dens planer om at drage de asiatiske commonwealth lande ind i et fremtidigt sydøstasiatisk sikkerhedssystem. 23. juni berørte udenrigsminister Eden i underhuset de muligheder, som Foreign Office arbejdede med. „Vi kan have en gensidig ordning", sagde han, „i hvilken begge sider [øst og vest] deltager i lighed med Locarno. Vi kan også have en defensiv alliance, således som NATO i Europa og som den eksisterende sovjetisk-kinesiske traktat skaber for det fjerne østen. Jeg indrømmer, at disse to systemer vil være helt forskellige, men de behøver ikke at være i strid med hinanden. Det er min tro, at ved at afholde os fra ethvert overilet skridt i retning af oprettelse af et NATO-system for Sydøstasien har vi bidraget til at skabe de nødvendige forhold, hvorunder begge systemer muligvis kan føres ud i livet". Eden advarede endelig mod at tillægge tanken om en sydøstasiatisk pagt for megen vægt i forbindelse med de aktuelle begivenheder: „Den kan blive en fremtidig beskyttelse, men den er ikke et universalmiddel i den øjeblikkelige situation".

Edens tale, der blev holdt dagen før han og Churchill rejste til Washington for at forhandle med den amerikanske regering, fik ikke en god modtagelse i amerikanske aviser og politiske kredse. Under Churchills og Edens forhandlinger med Eisenhower og Dulles lykkedes det dog at skabe omend overfladisk overensstemmelse mellem de to magters politik. I det communique,



Forsvarsaftalerne i Stillehavsområdet.

som udsendtes 28. juni om forhandlingerne, hed det ang. en sydøstasiatisk forsvarspagt: „Vi vil gå videre med planerne for kollektivt forsvar for at møde begge muligheder [d. v. s. en overenskomst eller ingen overenskomst i Geneve] ... Vi opfordrer til oprettelse og opretholdelse af sådanne forbindelser mellem passende nationer, som indenfor deres respektive regioner bedst vil kunne bevare fred og uafhængighed for folkene, der lever dér. Hvis det ønskes af folkene i de berørte lande, er vi parat til at yde passende og mulig hjælp til sådanne forbindelser".

Et resultat af Washingtonforhandlingerne var nedsættelsen af en engelsk-amerikansk studiegruppe, som nærmere skulle undersøge de sydøstasiatiske forsvarsproblemer, hvortil Churchill 12. juli knyttede følgende kommentar i underhuset: „Forberedelserne til kollektivt forsvar i Sydøstasien vil fortsætte, hvad enten der nås en overenskomst i Geneve eller ej. Kommunisterne har trods alt deres egen defensive ordning i form af den kinesisk-sovjetiske traktat".

To dage efter at Churchill og Eden havde forladt Washington – 28. juli – afholdt Anzusmagterne et møde i Washington, hvor de enedes om „behovet

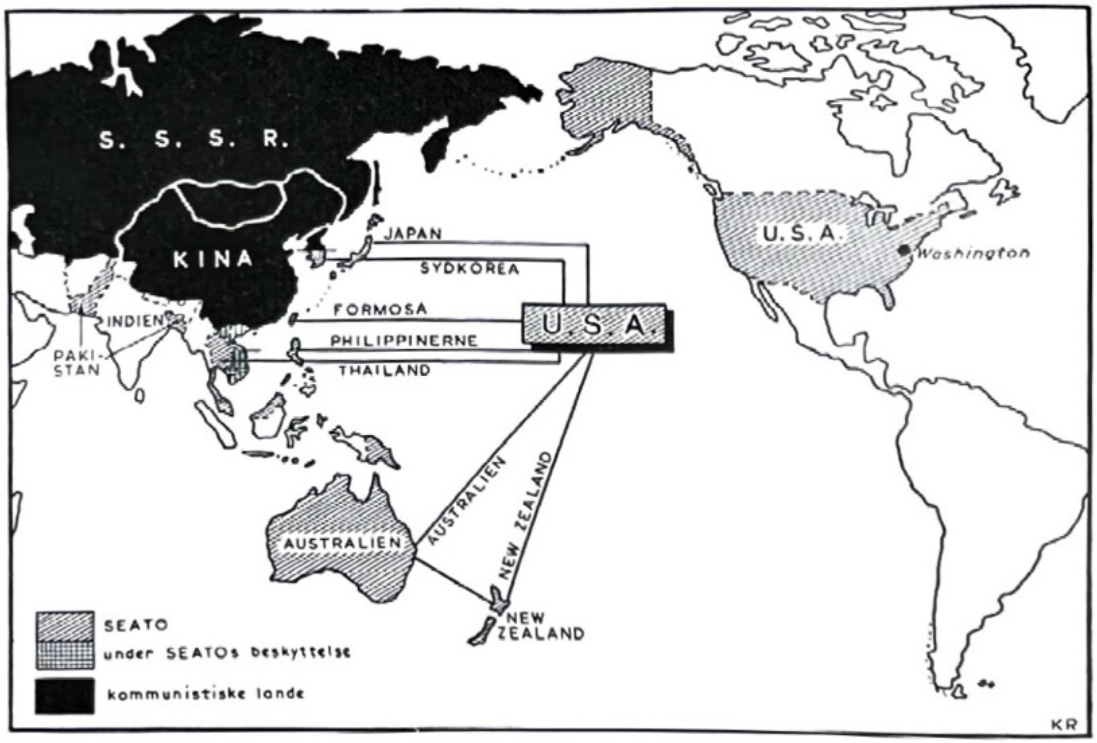
for øjeblikkelig handling for på et tidligt tidspunkt at gennemføre kollektivt forsvar i Sydøstasien".

Som medlemmer af den påtænkte alliance, der snart fik navnet SEATO (South East Asia treaty organization), påtænktes oprindelig de tre vestlige stormagter England, Frankrig og U.S.A., de to hvide dominions i Sydøstasien New Zealand og Australien, de tre nye dominions Indien, Pakistan og Ceylon samt Filippinerne, Siam, Indonesien og Burma. De tre indokinesiske stater, Vietnam, Laos og Cambodia, var ved våbenstilstandens bestemmelser afskåret fra at deltage i en sammenslutning af den påtænkte karakter.

I sin underhustale 23. juni fremhævede Eden betydningen af, at de asiatiske medlemmer af Commonwealth akcepterede de forholdsregler, der blev truffet. „. . . efter min opfattelse vil der aldrig blive virkelig sikkerhed i Sydøstasien uden de frie asiatiske landes forståelse". De bestræbelser, som han i overensstemmelse hermed udfoldede for at få disse landes støtte til den engelske politik under Geneveforhandlingerne, fortsattes med hensyn til en sydøstasiatisk forsvarspagt. I juli undersøgte han de 5 Colombomagters – Burma, Ceylon, Indien, Indonesien og Pakistan – syn på en sådan organisation. Resultatet blev, at Ceylons premierminister Sir John Kotelawala 2. august foreslog de fire andre Colombomagter at mødes for at diskutere forslaget. Sir John synes selv at have været stemt for, at Ceylon skulle deltage, mens oppositionspartierne i det ceylonske parlament gik stærkt imod denne tanke. Derimod afviste Indonesien 4. august at deltage i en SEATO-pagt, idet dette ville være at tage standpunkt i den kolde krig, og regeringsmedlemmer erklærede, at Indonesien var imod alle militærpagter.

I sit svar 8. august på Sir John Kotewalas invitation udtalte Nehru, at et møde mellem Colombomagterne var „forhastet og ubelejligt, da Burma, Indonesien og Indien allerede havde givet udtryk for deres modstand mod en SEATO-pagt. I forskellige taler idet indiske parlament gjorde Nehru derefter rede for motiverne til den indiske opposition. Våbenstilstanden i Geneve havde mildnet gnidningerne i verden, men den planlagte pagt ville modvirke denne tendens og medføre ny skærpelse af modsætningerne. „Kollektiv sikkerhed kan, efter vor overbevisning, kun dannes ved at fjerne gnidningerne i verden og udvikle kollektiv fred. . . . Vi nærer derfor bekymringer for, at den foreslåede sydøstasiatiske kollektive organisation under de nuværende omstændigheder vil forårsage mere skade end det gode, som den kan håbe på at gøre i fremtiden". Indisk deltagelse i pagten ville endvidere betyde et brud på den neutrale holdning, som Indien hidtil havde indtaget, og endelig bevirkede dets formandsskab i den indo-kinesiske våbenstilstandskommission, at det var „absolut upassende og usømmeligt" for det at deltage i den konference, der skulle gennemføre SEATO.

Resultatet af de tre andre Colombomagters holdning var, at Ceylon 12. august også gav et afvisende svar.



New Zealands og Australiens tilslutning rummede opfattelserne i den anden del af det demokratiske Asien. Den new zealandske udenrigsminister Webb påpegede 30. juli, at våbenstilstanden i Indo-Kina havde øget faren for andre sydøstasiatiske lande, „derfor er vi ivrige for at noget i den retning vi kalder SEATO – som vi håber vil komplettere NATO – skal oprettes. . . . Underminering og infiltration er ikke nemt at standse, men jeg tror, at ved oprettelsen af SEATO – hvis vi kan håndtere det, og hvis det omfatter et betydeligt antal magter, indbefattet de sydasiatiske magter – kan vi blive i stand til at standse kommunismens spredning i Sydøstasien. Jeg vil gå så vidt, at jeg siger, at det vil blive meget vanskeligt at arrangere en tilfredsstillende alliance, hvis den ikke medtager Pakistan, Indien, Ceylon, Burma og Indonesien. Hvis disse magter ikke deltager aktivt i alliancen, håber jeg, de i det mindste vil give den deres velsignelse eller i hvert tilfælde, at den ikke bliver udsat for deres åbne fjendtlighed".

Den australske premierminister Menzies gjorde også i sin tilslutning 9. august nogle betragtninger over, hvad han kaldte „de nye uafhængige lande på og udenfor det asiatiske fastland". „Vi forstår", sagde han, „at disse regeringer bærer de åndelige spor af deres forbigangne besværligheder og er bange for, at en ny form for fremmed forbindelse skal blive en ny form for fremmed indflydelse. Vi har aldrig forestillet os en ny international overenskomst, beregnet på at mindske den nationale suverænitet. Tværtimod, vi søger ved fælles handling at opretholde denne suverænitet og friheden, som den garanterer. . . . Vi håber, at når det ses, at oprettelsen af en sådan organisation er

planlagt for at bevare asiatiske såvel som ikke-asiatiske landes integritet, vil nogle – det må håbes alle – af disse asiatiske lande være villige til at deltage. Dette er ikke et spørgsmål om farve eller race. Det er et spørgsmål om at opretholde demokratisk frihed". Menzies understregede, at medlemmerne i den påtænkte organisation måtte påtage sig militære forpligtelser og ytrede: „NATOs resultater fastlægger vor opgave. Vi vil især blive klar over karakteren af de styrker, vi behøver, udrustningen, de vil kræve og den materielle støtte, som nationen må være i stand til at yde". Endelig fremhævede udenrigsminister Casey 10. august, at den påtænkte pagt også måtte indeholde psykologiske og økonomiske synspunkter og fastslog følgende punkter som udtryk for Australiens politik: 1) at pagten måtte rumme så mange frie asiatiske stater som muligt, 2) at Laos og Cambodia ikke skulle være medlemmer, men dækkes af pagten, 3) at den skulle indeholde økonomiske bestemmelser samt 4) at pagtens medlemmer måtte være forberedt på at akceptere forpligtelser.

6. MANILAKONFERENCEN 6.–8. SEPTEMBER 1954

14. august meddelte de 8 magter, der havde akcepteret forslaget, at de 6. september ville mødes på Filippinerne for at diskutere oprettelsen af en kollektiv sikkerhedsorganisation i Sydøstasien. Pakistans regering tilføjede dog i sin erklæring, at den ikke på forhånd havde antaget „nogen forpligtelse ... til at deltage i en plan, der kan blive resultatet af disse forhandlinger".

8-magtskonferencen åbnedes 6. september 1954 i Manila. I de indledende taler af delegationens formænd, der blev offentliggjort, trådte tydelige meningsforskelle frem med hensyn til, hvilken traktat man ønskede.

Som nævnt havde Australien og New Zealand forestillinger om at skabe en asiatisk organisation af samme faste karakter som NATO. Det samme havde formodentlig den filippinske præsident Magsaysay i tankerne, da han i sin velkomsttale opfordrede til at afslutte en „traktat med tænder", og den siamesiske udenrigsminister prins Wan opfordrede direkte til at vedtage „en pagt efter samme linjer som NATO".

Dette ville bl. a. have betydet oprettelse af en fast militær organisation og styrker placeret således, at hele det område, som traktaten skulle omfatte, principielt kunne forsvares, uanset hvor et angreb satte ind.

Stormagterne var tydeligvis ikke indstillet på at påtage sig sådanne forpligtelser. I betragtning af områdets uhyre omfang, de eventuelle modstanderes enorme styrke i konventionelle styrker samt at den militære hovedbyrde ville komme til at hvile på de vestlige magter og først og fremmest U.S.A., var dette udelukket. Den engelske repræsentant, lord Reading, fremhævede derfor nok, at konferencens opgave var at skabe et „samlingspunkt" for områdets kollektive forsvar, men han understregede også, at Sydøstasien „i høj grad havde behov for en lang, rolig periode for at planerne for områdets økonomi-

ske fremskridt uhindret kunne fortsætte". Samme standpunkt lagde den franske minister for oversøiske områder Guy la Chambre vægt på.

Dulles sagde også klart fra med hensyn til at gennemføre NATOforpligtelser for U.S.A. i Sydøstasien. Dulles politik havde tydeligvis gennemgået en udvikling siden maj, og han var nu ikke interesseret i at binde De forenede Stater til koncise og tunge forpligtelser. Med hensyn til et direkte angreb på området udtalte han, „at det ville være umuligt at garantere forsvar ved at stationere tilstrækkelige landstyrker på udvalgte punkter, da de frie nationer ikke kunne hamle op med de kommunistiske magters uhyre landhære"; U.S.A. tænkte sig derfor en mobil styrke med strategisk placerede reserver, hvilket ville sige, at U.S.A. i tilfælde af et angreb selv ville bestemme hvor og hvorledes dets styrker skulle anvendes, og at det ikke på forhånd ønskede at forpligte sig til en eventuel lang række „Koreakrige".

De følgende forhandlinger var hemmelige, men det oplystes dog, at foruden de modsætninger, som fremkom på grund af de ovenfor refererede synspunkter, var der også uenighed med hensyn til traktatens formulering. Dulles ønskede, at den kun skulle rettes mod kommunistisk aggression, mens de øvrige deltagere ville have forpligtelsen til at gøre modstand mod aggression gældende for alle former for angreb.

8. september var forhandlingerne forbi, og deltagerne underskrev følgende dokumenter.

Den sydøstasiatiske kollektive forsvarspagt består af en indledning og 11 artikler. Foruden den traditionelle omtale i indledningen af traktatens overensstemmelse med F.N. pagten og deltagernes ønske om at overholde denne, nævnes, at de vil „ved alle fredelige midler fremme selvstyre og sikre uafhængighed for alle lande, hvis folk ønsker den og er i stand til at påtage sig dens forpligtelser". Endelig nævner indledningen, at pagtens medlemmer „vil erklære offentligt og formelt deres følelse af enhed, således at enhver potentiel angriber vil forstå, at parterne står sammen i området".

I artikel 2 forpligter deltagerne sig til „at opretholde og udvikle deres individuelle og kollektive evne til at modsætte sig væbnet angreb og at forhindre og møde underminerende handlinger udefra mod deres territorielle integritet og politiske stabilitet" ved hjælp af „fortsat og effektiv selvhjælp og gensidig hjælp".

Artikel 3 omhandler medlemmernes pligt til at styrke deres frie institutioner og til „at samarbejde med hinanden ved den videre udvikling af økonomiske forholdsregler, indbefattet teknisk assistance, der har til hensigt både at fremme økonomisk fremskridt og social velfærd og at fremme regeringernes individuelle og kollektive indsats for at nå disse mål".

Artikel 4 er traktatens militære bærepille, idet den bestemmer: „Hvert medlem anerkender, at aggression ved hjælp af væbnet angreb i traktatområdet imod et af medlemmerne eller imod en stat eller et område, som deltagerne de-

finerer ved enstemmig overenskomst, vil bringe dets egen fred og sikkerhed i fare og går ind på, at det i så tilfælde for at møde den fælles fare vil handle i overensstemmelse med sin konstitutionelle fremgangsmåde". Denne sidste bestemmelse åbner naturligvis muligheder for fortolkning af, hvor vidt og hvorledes hver enkelt medlemsland vil gå.

Mens denne bestemmelse er den defensive traktats traditionelle bestemmelse, indeholder artikel 4 endvidere en udvidelse, idet den derefter taler om trusel på anden måde end væbnet angreb eller „trusel ved en kendsgerning eller situation, som kan bringe områdets fred i fare". I så tilfælde vil medlemmerne rådslå om de forholdsregler, der skal tages. Her tænkes tydeligvis på den „underminering og indirekte aggression", som bl. a. Dulles omtalte i sin indledende tale. Endelig fastslår artikel 4, at ingen „handling" på en ikke-medlemsstats område skal foretages, med mindre denne opfordrer dertil eller erklærer sig indforstået hermed.

Selve det område, som forpligtelsen omfatter, defineres som Sydøstasien, omfattende de asiatiske medlemmers territorier og det sydvestlige Stillehav med grænsen 21° 30′ mod nord, hvilket vil sige, at Malaya og britisk Borneo er dækket af traktaten, men ikke Hongkong, Formosa og Sydkorea. I en tillægsprotokol blev det fastslået, at Cambodia, Laos og det sydlige Vietnam faldt ind under traktatens militære garanti, ligesom de også skulle komme i betragtning ved gennemførelsen af de økonomiske forholdsregler i artikel 3.

Til at føre traktatens formål og bestemmelser ud i livet opretter artikel 5 et råd, hvori hvert medlem er repræsenteret. Rådet skal kunne mødes nårsomhelst og bl. a. forhandle om „militær og anden planlæggelse således som situationen ... kræver det fra tid til anden".

Stater, der er i stand til „at fremme denne traktats formål og bidrage til områdets sikkerhed" kan ved enstemmig beslutning blive medlemmer. Traktatens varighed er ubegrænset, men udtræden er mulig med et års varsel.

Til teksten føjede den amerikanske delegation følgende „forståelse": „at dens anerkendelse af virkningen af aggression og væbnet angreb, og dens overensstemmelse hermed med henblik på artikel 4 (paragraf 1), kun finder anvendelse på kommunistisk aggression, men bekræfter, at den i tilfælde af anden aggression eller væbnet angreb vil forhandle ifølge bestemmelserne i artikel 4".

I det såkaldte „*Pacific Charter*" fastslog underskriverne dernæst en række principper for deres ønsker om at „opretholde fred og sikkerhed i Sydøstasien og det sydvestlige Stillehav". De anerkender principperne om folkenes lige rettigheder og selvbestemmelse og vil fremme selvstyre og sikre uafhængighed. De vil fortsat samarbejde indenfor økonomiske, sociale og kulturelle områder for at fremme højere levefod og økonomisk fremskridt og social sikkerhed og vil hindre „ethvert forsøg på at undertrykke frihed eller ødelægge suveræniteten eller territorial integritet" indenfor traktatens område.

SEATO-pagten, der trådte i kraft 19. februar 1955, er et kompromis mellem mange standpunkter og problemer. Med henblik på fremtidige akute situationer sikrede den U.S.A.s regering faste forbundsfæller, således at en lignende situation som i Indo-Kina april 1954 ikke kunne gentages. På den anden side forpligtede den U.S.A. over et vidtstrakt område med mange forskellige militære problemer, forpligtelser, der dog blev elastiske ved traktatens „løse tænder". I betragtning af Englands tidligere kritik af Anzuspagten må SEATO siges at være en sejr for engelsk politik, selvom Hongkong ikke blev dækket af dens garantier.

Traktaten er endvidere ny i henseende til bestemmelserne, der går ud over væbnet angreb og tager sigte på indre underminering og indirekte aggression. Rækkevidden af disse bestemmelser er både meget vid og meget løs, men tager naturligvis sigte på deltagernes frygt for kinesisk-kommunistisk penetration i sydøstasiatiske lande.

Traktaten er endvidere interessant ved den formulering, som dens territoriale omfang har. Den dækker de asiatiske deltageres territorier, men hertil kommer den mulighed, som medlemmernes enstemmige beslutning rummer for at inddrage områder, der ikke er medlemmer. De tre indo-kinesiske stater er som nævnt allerede blevet garanteret ved hjælp af denne bestemmelse. Endvidere melder sig det spørgsmål, om artikel 8's definition af dens rækkevidde som „det almindelige sydøstasiatiske område" derved også medtager lande som Burma, Indonesien o. s. v., der ikke ønskede at være medlemmer. Endelig er det også et udtryk for de vanskelige politiske forhold, hvorunder traktaten blev til, at de måske to mest udsatte områder, Formosa og Korea, ikke dækkes af dens bestemmelser, samtidig med at områdets, i hvert fald potentielt stærkeste stat, Japan, ikke blev medlem.

De lande, der havde håbet på oprettelsen af en organisation af samme styrke og fasthed som NATO blev skuffet, og det første rådsmøde i Bangkok i Siam 23.–25. februar 1955 ændrede ikke dette. Den engelske udenrigsminister Eden udtalte i sin indledende tale, at det nok var nødvendigt at styrke forsvaret, men „der var mange andre måder at styrke freden på ... mødets hovedopgave ... må være at opbygge et effektivt samarbejdsmaskineri for det sydøstasiatiske område". Pakistans premierminister Mohammed Ali fremhævede ligheden mellem medlemmerne, og disse linjer fulgte de fleste taler. Dulles gennemgik de militære problemer og pegede på betydningen af Sydkorea, Japan og Formosa for forsvaret af traktatområdet. Filippinernes og Siams ønsker om stationering af tropper imødegik han med, at en „udstykning" af de amerikanske styrker ikke var ønskelig. Resultaterne af mødet var i overensstemmelse hermed. Med hensyn til forsvaret udtalte kommuniquet, der afsluttede mødet, at medlemmerne „tror, at traktaten allerede udøver en positiv indflydelse for opretholdelsen af fred i Sydøstasien og det sydvestlige Stillehav, og at medlemsnationernes solidaritet, der demonstreres

ved dette møde, vil tjene som en voksende stærk forhindring mod aggression". Meget mere blev der sagt om „underminering" og „økonomiske spørgsmål". Det blev fastslået, at underminering og infiltration var en „alvorlig trusel" og samarbejde herimod nødvendigt. Mødet nedsatte derfor en komité af eksperter på underminering, som skal muliggøre, at medlemmerne kan drage nytte af hinandens erfaringer.

Med hensyn til de økonomiske spørgsmål fremhævede kommuniquet deres betydning, fastslog at løsningen af flere af dem krævede samarbejde inden for et større område, men at visse sider af dem, der var resultatet af medlemmernes forpligtelser ifølge traktaten, burde løses indenfor organisationens rammer. Hertil nedsattes en komité af økonomiske eksperter. I den forbindelse diskuteredes også udnyttelsen af atomenergi.

Endelig vedtog Bangkokmødet enkelte udvidelser af traktatens organisatoriske opbygning. Foruden rådet, der skal bestå af udenrigsministrene og mødes een gang om året, udnævntes en stedfortrædergruppe med permanent sæde i Bangkok. Den kan foretage indstillinger til rådet eller medlemsregeringerne og kræve nedsat særlige komitéer af sagkyndige. Gruppen skal specielt oprette et sekretariat samt oprette den ovenfor nævnte komité om „underminering". Et spørgsmål af denne karakter opstod i juli 1955 på grund af udviklingen i Laos og blev taget op af stedfortrædergruppen.

Endvidere dannedes en gruppe militære rådgivere. Deres planlæggere mødtes i Manila i april 1955 „for at iværksætte planer for gennemførelsen af visse militære sider i traktaten". Disse forhandlinger fortsattes i Singapore i juli 1955.

7. U.S.A.–FORMOSA TRAKTATEN 1/12 1954.

Det sidste led i den amerikanske alliancepolitik i det fjerne østen er traktaten med Chiang Kai-sheks regering på Formosa, det såkaldte nationalistiske Kina.

U.S.A.s forhold til Formosaregeringen, siden Chiang Kai-shek med resterne af sin hær flygtede til øen i slutningen af 1949, er undergået mange faser. Såvel Truman- som Eisenhower-regeringerne har ikke ladet Pekingregeringen være i tvivl om, at et angreb på Formosa og Pescadoresøerne vil medføre krig med De forenede Stater. Opfattelserne i Washington af Chiang Kai-sheks betydning og værdi som politisk-militær forbundsfælle har derimod svinget. I foråret 1950 var U.S.A.s interesse svindende, men ved Koreakrigens udbrud i juni 1950 gav præsident Truman ordre til, at den VII amerikanske flåde, som krydsede i Formosastrædet, skulle hindre et eventuelt kinesisk angreb på Formosa, men samtidig sikre, at øen ikke blev anvendt som base for operationer mod det kinesiske fastland. Da Pekingregeringen ikke har flådestyrker af nævneværdig betydning, betød dette, at Formosaspørgsmålet så vidt militære operationer angik, blev neutraliseret.

En ændring i U.S.A.s stilling til dette spørgsmål indtrådte, efter at Eisenhower var blevet præsident. Antagelig mere for at gøre en indrømmelse til den Formosa-venlige højrefløj indenfor det republikanske parti end som udtryk for en nyvurdering af Chiangs militære kraft gav han i februar 1953 ordre til, at neutraliseringen af det kinesiske fastland skulle ophøre, for så vidt Chiangs styrker på Formosa angik. Da man samtidig i Kongressen diskuterede en flådeblokade af Kina, tilføjede Eisenhower imidlertid forsigtigt: „Denne ordre rummer ingen aggressive hensigter fra vor side", men propagandistisk kunne ordren anvendes til at underbygge den opfattelse, at Mao Tse-tungs kommunistiske regering var et midlertidigt fænomen, der ville forsvinde, når Chiang Kai-shek indledte sin landgang og generobring af det kinesiske fastland. I hvor høj grad amerikanske politiske og militært ansvarlige kredse troede på dette, får stå hen. Meddelelsen om den nye ordre til VII flåde blev imidlertid modtaget med begejstring på Formosa og medførte nogle temmelig vilde udtalelser om generobringen af Kina. Til gengæld proklamerede den kinesiske premierminister flere gange, bl. a. i september 1954, at „befrielsen" af Formosa var målet, hvortil Eisenhower erklærede, at et angreb måtte regne med VII amerikanske flåde.

Denne politik i Formosaspørgsmålet vedvarede til kongresvalgene i november 1954. Ændringen i magtforholdene fra et republikansk til et demokratisk flertal i begge kongressens huse bevirkede, at præsident Eisenhower i sin udenrigspolitik herefter kunne tage mindre hensyn til den republikanske højrefløj og måtte samarbejde med det demokratiske flertal. Dette medførte større moderation og elasticitet i den amerikanske Asienpolitik. I denne retning virkede også den radikale forandring i senator McCarthys stilling, efter at senatet havde vedtaget en misbilligelse af hans optræden.

Skiftet i Eisenhowerregeringens holdning fik udtryk i en gradvis præcisering af en defensiv politik i Formosaspørgsmålet. Det første skridt var afslutelsen af en forsvarstraktat 1. december 1954 med regeringen på Formosa. Den fulgte de kendte linjer for sådanne traktater. Af betydning er, at artikel 6 fastlægger området, traktaten dækker, som de amerikanske øer i det vestlige Stillehav og Taiwan (Formosa) og Pescadoresøerne, men derimod ikke småøerne tæt ved det kinesiske fastland, som Formosaregeringen kontrollerede på dette tidspunkt. Endvidere giver traktaten U.S.A. ret til, efter overenskomst med Formosa, at holde styrker „i og omkring" Formosa.

Kort efter underskrivelsen udvekslede en række noter mellem Dulles og Formosaregeringens udenrigsminister. Hovedindholdet var dette, at Chiang Kai-sheks regering forpligtede sig til ikke at lade sine styrker angribe det kinesiske fastland uden efter forudgående konsultation med Washingtonregeringen. Dette betød i realiteten, at amerikanerne afskrev Kinas „befrielse" ved hjælp af Chiang Kai-sheks styrker, hvis militære værdi iøvrigt må være svindende. Samtidig med meddelelsen om traktatens underskrivelse oplyste

Dulles på en pressekonference, at krig mellem U.S.A. og Kina ville blive „det sandsynlige resultat" af et kinesisk angreb på Formosa.

Gennemførelsen af U.S.A.–Formosa pagten fuldførte de mulige militære aftaler i Sydøstasien. Kort efter indtrådte en ny krise i Formosastriden på grund af nye kinesiske trusler om „befrielse" og uklarhed i den amerikanske politik m. h. t. øerne ved fastlandet – f. eks. Quemoy, Matsu, Tachen. Denne skarpe kinesisk-amerikanske konflikt syntes dog at munde ud i en reel våbenhvile i strædet, en udvikling, der tidsmæssigt faldt sammen med tegnene på afspænding mellem de vestlige stormagter og Sovjetunionen.