DE TEKNISKE OG POLITISKE BETINGELSER FOR KOLLEKTIV SIKKERHED

*Erfaringer fra mellemkrigsperioden**

Af ÉMILE GIRAUD

I.

Politiske betingelser for kollektiv sikkerhed.

Efter Centralmagternes nederlag, oprettelsen af demokratisk styre i de besejrede lande og i de lande, der var opstået ved Østrig-Ungarns deling, og oprettelsen af Folkeforbundet, var det i 1919 en ret udbredt tro i verden, at krigen i 1914 skulle blive den sidste af alle krige, og at freden var endeligt sikret. Det var en naiv illusion!

Det er meget tvivlsomt, om man kan skabe en evig fred. Under visse omstændigheder vil de to magtmidler: krigen og revolutionen vise sig uundgåelige. Dette gælder, når de utilfredse folk eller klasser har besluttet sig til at vælte den bestående samfundsorden, og når „Beati possidentes" ikke er villige til at vige pladsen, men på den anden side ikke har den materielle magt eller den energi, der skal til for at yde effektiv modstand.

Hvordan det nu end forholder sig med muligheden for en evig fred, som det synes anmassende og i nogen grad forgæves at stræbe efter, er det generationernes pligt at sikre freden for deres tidsalder. Hvis hver generation har held hermed, og længere kan den ikke nå, opnår man om ikke en evig fred så i det mindste en varig fred, der kommer i nærheden deraf.

Men som verden ser ud i dag, afhænger fredens skæbne af de forskellige nationers magtforhold. Som M. Bourquin siger: *„Freden er sikret, så længe de nationale styrker, der er parat til at forsvare den, er de andre, der kunne være fristet til at bryde den, åbenbart overlegne. Den ophører med at være det fra det øjeblik, hvor ligevægtsforholdet flyttes til gunst for de andre.* Det er den brutale kendsgerning, den elementære lov, man ikke må tabe af syne, og som alle verdens pagter vil være ude af stand til at forandre"[1].

Det er ofte de simpleste og de væsentligste sandheder, der tabes af syne. Det blev tilfældet med den første sandhed, der behersker hele problemet om international orden.

---

* Denne artikel har oprindelig været trykt i Revue Générale de Droit International Public, April—Juni 1949.

[1] Maurice Bourquin: Vers une nouvelle Societé des Nations, 1945, s. 122.

Når man betragter den politiske situation i verden på et givet tidspunkt, stilles man over for tre muligheder:

a) Hvis de stater, der har angrebs- og erobringskrige til hensigt, repræsenterer den stærkeste magt i forholdet til de stater, der er tilhængere af den internationale orden, vil krigen, hvad man end gør, være uundgåelig, medmindre ofrene foretrækker at kapitulere uden kamp.

b) Hvis de stater, der er tilhængere af international orden, tydeligt repræsenterer den største magt og er besluttet på kamp, hvis det er nødvendigt for at bevare denne orden, vil krigen normalt blive undgået, fordi den potentielle angriber vil være klar over, at han vil tabe den. Det er den optimale betingelse for et kollektivt sikkerhedssystem.

c) Ved den mindre gunstige mulighed, hvor de stater, der er tilhængere af orden og besluttet på at opfylde deres ansvar, har den samme eller lidt større styrke end de stater, der ønsker en omvæltning, vil faren for krig være til stede, men det kollektive sikkerhedssystem vil endnu have en meget stor værdi; det vil måske forhindre krigen, og hvis det ikke forhindrer den, kan det gøre det muligt at vinde den. Derimod kan de aggressive magter, selv om de i forhold til de andre repræsenterer en mindre styrke, ved at skabe isolering og anarki opnå at tvinge deres vilje igennem ved at tage spørgsmålene op enkeltvis, d. v. s. efterhånden angribe deres ofre enkeltvis. Det er altså ikke rigtigt at sige, som man ofte har gjort, at hvis den kollektive sikkerhed ikke når til at forhindre krig og kun gør det muligt at vinde den, er den mislykket. Det er kun en halv succes eller en halv fiasko — som man nu vil, men det er så uendelig meget bedre end det fuldstændige nederlag.

I perioden mellem de to krige var de utilfredse stater, der tænkte på omvæltning af de eksisterende tilstande, og som ville erobre og dominere, følgende tre stormagter: Italien, Japan og Tyskland. Til dem sluttede sig nogle små magter: Ungarn, Bulgarien og Siam, hvis regeringer nærede store ambitioner, som kun en sejrrig krig kunne virkeliggøre. Disse seks stater, der tilsammen omfattede omkring 360 millioner mennesker, havde mod sig et betydeligt større antal stater, der var tilfredse med deres stilling; de havde herredømmet over havene, ejede størstedelen af råvarekilderne og repræsenterede en politisk og økonomisk magt, der var uendelig meget større end de staters, der ønskede en omvæltning. — Under disse omstændigheder måtte aksemagternes og Japans storhedsdrøm, der ikke havde begrænsede resultater, men beherskelse af hele verden til mål, føre til nederlag, medmindre de fik en usædvanlig chance[2].

De almindelige politiske betingelser, der er nødvendige for opretholdelse af international orden og fred, var altså til stede i mellemkrigsperioden. De stater, der ønskede omvæltning, repræsenterede nemlig langt den mindste styrke, og de andre magter kunne med lethed sætte sig i respekt over for Tyskland, Italien og Japan og fjerne den trusel, disse rettede mod verdensfreden.

---

[2] Utvivlsomt lå de aggressive magters interesse — som begivenhederne også har vist det — i ikke at kaste sig ud i et farligt krigseventyr, men at føre en politik med moderate krav og at benytte deres energi til fredsarbejde. Men dette interesserede dem ikke; deres lidenskaber førte dem ind i krigen som det eneste middel til at realisere deres overdrevne ambitioner og deres herskerdrømme.

Den anden verdenskrig var således ifølge Winston Churchill's ord ikke en nødvendig krig. Den var ikke nødvendig, fordi det historiske befrielsesværk, der havde fundet sted ved den første verdenskrig, var en realitet, og der var — i hvert fald i Europa — intet eller kun lidt at tilføje. Hvad angår arbejdet for sammenslutning og forbund, kunne det fuldendes uden krig. Den var ikke påkrævet, thi for at bevare verden for ødelæggelse eller for trældom var det absolut ikke nødvendigt at udgyde strømme af blod og at ophobe ruiner. Det havde været tilstrækkeligt at udøve en aktiv international samarbejdspolitik inden for Folkeforbundet og at gøre den kollektive sikkerhed til en realitet!

Det er med krige som med sygdomme. Visse sygdomme kan kun ende med døden, fordi man ikke har medikamenter, der kan standse deres udvikling. Andre kan absolut kureres og skal normalt ende med helbredelse, hvis man anvender de midler, man råder over til deres behandling. I sidstnævnte tilfælde er patientens død resultatet af en fejl. Fejlen består i, at man ikke har kunnet stille ondets diagnose eller ikke har bekæmpet det, som man burde. Man har syndet ved at være sløve eller forsømmelige; man har vægret sig ved at anvende den behandling, der var påkrævet, fordi man har fundet den for besværlig eller kostbar. Det samme gælder krige. Hvis et stort land vil erobre et lille, er det uundgåeligt, at det lille bukker under, såfremt det er henvist til sin egen styrke. Hvis derimod mægtige stater, der repræsenterer den største magt, ikke forstår i tide at samle deres kræfter for at afvende den fare, der truer dem, er det ikke vanheld, der er årsag til deres ulykke, men deres mangel på klarsyn og energi. Pessimister vil indvende, at forblindelse og snæversynet egoisme hører menneskene og folkene til og således udgør en del af vanheldet, og at verdens historie er bygget op af et væv af vildfarelser og fejltagelser. Men ikke desto mindre: fejl er og bliver fejl. De, der blev begået af demokratierne i mellemkrigsperioden, er tungtvejende.

a) Det er først og fremmest den offentlige menings forblindelse i de demokratiske lande og forblindelsen i de regeringer, der ikke så, hvor forskellig diktaturregimernes mentalitet var fra deres egen, og som ikke erkendte disse regimers vilje til at herske og erobre, deres energi og dristighed, deres evne til list og forstillelse og deres umenneskelighed.

b) Det er dernæst styrken i den isolationistiske fordom. De stater, der satte deres eksistens på spil i den anden verdenskrig, var ikke kommet længere end til det 19. århundredes opfattelse af den lokaliserede krig, af neutraliteten, der beskytter, af isoleringen, der er om ikke modig så dog i det mindste fordelagtig.

Danmark, Norge, Nederlandene og Belgien, der blev de første ofre for det tyske angreb, havde forestillet sig at kunne optræde som tilskuere til krigen, der truede.

Gennem flere år havde Storbritannien betragtet konflikterne i Øst- og Mellemeuropa som noget, der ikke berørte dets vitale interesser; dets ledende mænd troede, at det for deres vedkommende var meget dristigt at have fastlagt — og det var endda kun i ord — Storbritanniens grænse ved Rhinen og ikke mere ved Kanalen, som om en brand, omfattende de to trediedele af Europa, pænt ville dø hen ved Rhinens bredder.

Amerika og de britiske Dominions, hvoraf flere som følge af deres geografiske beliggenhed var farligt udsat, havde i den kollektive sikkerhed ment at se et system, hvori de havde alt at give og intet at modtage, idet de forestillede sig, at de takket være deres magt eller deres fjerne beliggenhed fra det forbandede Europa, var skærmet mod alle farer[3].

I Frankrig syntes mange mennesker, at Sudeterlandet eller Danzig's skæbne var af sekundær interesse og ikke berettigede væbnet intervention.

Disse illusioner og disse forblindelser var måske undskyldelige eller i det mindste forklarlige. De var baseret på erfaringerne gennem et århundrede (1814—1914). Der skulle en verdenskrig til at kaste disse erfaringer omkuld. Det var for lidt til, at man forstod at drage lære deraf.

Det må yderligere bemærkes, at tilintetgørelsen af status quo giver anledning til langt større begejstring og iver end dens opretholdelse. De mennesker og de folkeslag, der vil opnå det, de ikke har, er naturligvis meget mere foretagsomme og ivrige end dem, som simpelt hen vil bevare det, de har. Disse sidste finder det så naturligt at bevare det, de har, at de har svært ved at fatte, at deres ejendom skulle være truet. Når blot angriberen sørger for ikke at forurolige alle sine ofre på een gang, tror de, der i øjeblikket ikke er truet eller foruroliget, at faren gælder de andre, og at deres situation politisk og moralsk er bedre end de andres; de nærer således en falsk sikkerhedsfølelse.

c) Den tredie skyldige er pacifismen.

Man må være rede til at anvende magt for at skræmme eller knække krigsanstifterne. M. Bourquin siger netop: „Hvad enten man vil det eller ej: at forsvare freden, det er at opretholde status quo med våben, det er at kaste sig ind i konflikten for at beskytte den bestående orden mod dem, der stræber efter at bekæmpe den eller at ændre den"[4].

Men al pacifistisk stræben, der udnyttede ubehagelige minder fra den første verdenskrig, havde en tendens til at fordømme brugen af magt, til hvilket formål det end måtte være. Den bragte den kollektive sikkerhed i miskredit; den gik så vidt, at den stillede angriberen, der tager sin tilflugt til krig, og den, der med våben i hånd kommer ofret til hjælp, på lige fod. Den udbredte den forkerte grundsætning, at der ikke fandtes en konflikt, man ikke kunne afgøre på fredelig vis ved hjælp af forhandlinger og indrømmelser.

Blindt tillod isolationismen og pacifismen en lille krigerisk minoritet at kaste sig ud i et vanvittigt eventyr og at udsætte menneskeheden for rædslerne i en krig, som man endnu ikke havde set magen til. Men aldrig før havde den moralske og materielle forberedelse til en krig været foretaget i en så stor målestok, aldrig før havde man set truslen fødes og vokse med en sådan tydelighed, men man havde heller aldrig før set regeringer og folk så stædigt lukke øjnene for det indlysende, og følgen var, at den magtoverlegenhed, de fredelige folk besad, og som kunne have gjort det muligt for dem med lethed at afværge de ødelæggende slag, som man forberedte mod dem, ingen nytte var til!

---

[3] Selv om Dominions i almindelighed var ugunstigt stemt over for kollektiv sikkerhed, var denne stillingtagen ikke uforanderlig og ensartet. New Zealand gik således meget kategorisk ind for kollektiv sikkerhed.

[4] Bourquin: ibid. side 123.

Den fare, der truede verdensfreden, var tydelig, ligesom det i højeste grad var i nationernes åbenbare interesse at afvende den ved en fællesaktion. Men man må se på tingenes hele indviklede sammenhæng.

I staternes indenrigspolitik er det nationale fællesskabs virkelige og stadige interesse ustandseligt i konflikt med synlige og øjeblikkelige interesser, og ofte er det den første, der ofres til fordel for de andre, som i højere grad berører de enkelte mennesker. Derfor er det heller ikke forbavsende, at det samme er tilfældet inden for international politik, hvor den virkelige interesse er endnu vanskeligere at skelne og den umiddelbare interesse mere synlig og mere fristende. Hvis man foreslår folkene ikke at tage del i sanktioner, der i øjeblikket vil betyde byrder, afsavn og måske tab af menneskeliv, vil de være fristet til at samtykke, selv om deres ikke-deltagelse senere hen vil føre dem ind i en ruinerende krig, måske til nederlag.

Men der er også noget andet:

For den, der afgør en sag med samme upartiskhed som en dommer, der udelukkende søger at få folkeretten respekteret, eller med samme klarsyn og forsagelse som en vismand, der på rationel måde ser på det internationale fællesskabs interesse, er en angriber en angriber, hvordan det end er med hans geografiske beliggenhed, hans fortid, den civilisationsgrad, han har nået, de tjenester han har kunnet gøre menneskeheden, den agtelse og hengivenhed han har erhvervet sig, hvad religion eller hvilket politisk eller socialt styre han end har. Men folkene dømmer ikke således, de ser ikke på den ene side en skyldig og på den anden side et offer; de ser to folk, der hver har deres personlighed, og med hvilke de er mere eller mindre enige eller uenige alt efter følelse og interesse. Disse faktorer kan lige så vel være til gunst for den skyldige som for ofret.

Hvis det drejer sig om en konflikt mellem fjerntboende folk, som man kun kender lidt til, med hvem man kun har ringe forbindelse, eller om hvem man har en ufordelagtig mening, vil ligegyldighed eller forbehold have tilbøjelighed til at blive fremherskende. Japan styrter sig over Kina, Bolivianerne og Paraguayanerne er oppe at slås. Dette har kun liden betydning for hovedparten af den offentlige mening i Europa. Ungarere og Rumænere, Grækere og Bulgarere skændes; dette berører kun lidet folkene i den nye verden!

Japan intervenerer i Kina, Italien drager på erobringstogt til Abessinien, og visse elementer i Storbritannien, i Frankrig og i Nederlandene føler sig solidariske med Japan og Italien, i hvem de ser kolonimagter, som derfor har en stor fælles interesse med deres eget land.

Når Tyskland yppede kiv med sine naboer mod vest eller øst, men særlig mod øst, fik en ret stærk forudfattet mening den angelsachsiske verden til at give Tyskland ret. Den angelsachsiske verden nærede nemlig en traditionel sympati og beundring for Tyskland. Den følte sig knyttet til det ved et race- og religionsfællesskab. Den troede dèr at finde en mentalitet og et temperament som i deres egne lande. Den mente, at det tyske folk var fornuftigt, arbejdsomt, dybttænkende, kunstnerisk, følsomt, nøjsomt og menneskeligt, hvilket til en vis grad var rigtigt, og især havde været det. Man var blevet

stående ved Mme de Staël's opfattelse og ved det romantiske begreb om Tyskland.

Ved siden af de sympatier og antipatier, som folkene nærer for hinanden på grund af deres nationale individualitet, var der politiske sympatier og antipatier, der stod i forbindelse med ensartethed i tro og ideologier. Det var ikke så meget Tyskland, Italien, Rusland, Tjekkoslovakiet og England som sådan, man elskede eller ikke elskede; det var det national-socialistiske Tyskland, det fascistiske Italien, Sovjet-Rusland, det demokratiske Tjekkoslovaki og det liberale England. Da Spanien blev sønderlemmet af borgerkrigen, drejede det sig ikke mere om Spanien, men om det røde Spanien og det hvide Spanien; sympatier, der nærede for det ene, medførte fjendtlige følelser overfor det andet!

Det var således de stridende parters personlighed og ikke angrebet, som gjorde stærkest indtryk på opinionen. Hvis man foretrak angriberen for offeret, benægtede man angrebets realitet, og hvis omstændighederne gjorde denne benægtelse umulig, retfærdiggjorde man angrebet ved at henvise til, at ofret havde vist udfordrende holdning eller ikke havde villet gøre de indrømmelser, der var nødvendige.

Hvad rolle spillede det, at en stat havde været den første til at gribe til våben, når blot dens sag var retfærdig!

Selv om de nationale sympatier og antipatier ikke var stærkere end respekten for folkeretten, gik de ikke desto mindre i de fleste tilfælde ud på at modarbejde dennes anvendelse. Dette skyldtes den svage internationale ånd og den stærke nationalfølelse.

Men ideologiernes modsætningsforhold viste sig i sidste instans at være en langt større hindring for folkerettens herredømme. Som basis for denne skulle man have haft fællesskab i tanke, tro og filosofi, og i denne henseende var der fundamentale modsætninger mellem folkene.

I mellemkrigsperioden var de fremherskende nationale sympatier og antipatier og de dybtgående ideologiske delinger i verden betydelige hindringer for folkerettens herredømme og for det kollektive sikkerhedssystems succes.

Udviklingen af en international ånd var et arbejde på langt sigt, for hvilket få mennesker virkeligt interesserede sig og endnu færre arbejdede virksomt.

Hvad angår verdens ideologiske deling var den karakteristisk for en kritisk overgangs- og kampperiode. Et af de stridende princippers sejr eller virkeliggørelse af en syntese — de eneste midler til at genoprette enighed — kunne kun resultere i en relativt langvarig akut krise, som kun en heftig kamp var i stand til at forkorte.

II.

Folkeforbundspagten udgjorde et system. Den forudså på een gang en fredelig afgørelse af tvistigheder, intervention fra Folkeforbundets organer i tilfælde af kriser for at forebygge en forværring af konflikterne og endelig økonomiske og militære sanktioner i tilfælde af angreb. Ingen af systemets dele udviste alvorlige fejl eller mangler.

De tvistigheder, der varer ved og ikke løses, bringer spænding i de inter-

nationale forbindelser, skaber animositet og kan føre til krig. Derfor er afslutningen af internationale tvistigheder ved hjælp af dertil egnede metoder et af de væsentligste midler til at forhindre krig.

Set under denne synsvinkel var Folkeforbundspagten til trods for nogle mangler i det store og hele tilfredsstillende. Systemet var nemlig, samtidig med at det var enkelt, tilstrækkeligt varieret og smidigt til at forudse løsningen af juridiske tvistigheder (paragraf 14) og løsningen af politiske tvistigheder (paragraf 15 og paragraf 11). Med andre ord, foruden paragraf 19, på hvilken man med urette havde set sig blind, var det muligt ved anvendelse af paragrafferne 15 og 11 at ændre de bestående juridiske forhold, der var baseret på sædvaneretten eller den vedtagne ret eller at skabe nye juridiske forhold. Det gjorde rådet mere end een gang. Dette fænomen forblev uopdaget af mange, fordi det ikke faldt ind under paragraf 19's virkefelt, hvilken paragraf udtrykkeligt forudså „en ny undersøgelse af traktaterne .... ligesom af de internationale forhold, hvis bestående kunne bringe verdensfreden i fare". Man havde drukket vin, men da flasken var uden etiket, havde man ikke opdaget det!

Den mest iøjnefaldende praktiske fejl i Folkeforbundssystemet var uden tvivl manglen på effektive permanente politiske organer, der var i stand til at behandle spørgsmålene fra dag til dag uden afbrydelse, at forberede løsninger, at forhandle med regeringerne[5]. Rådet og delegeretforsamlingen samledes nemlig kun med visse mellemrum; mellem rådets møder, som sjældent varede mere end 14 dage, gik 4 måneder.

Når der mellem to stater hersker en spændt situation, kan man frygte at forsigtigheds-forholdsregler (omplacering af hær eller flåde, delvis mobilisering o. s. v. ...), der tages af den ene eller den anden part, får en provokerende virkning og forværrer konflikten. Det kan befrygtes, at episoder fremkaldt af uansvarlige elementer eller af underordnede funktionærer medfører tumulter, uro, ja selv fjendtlighedernes begyndelse.

For at afværge denne fare er det nødvendigt, at den internationale myndighed kan intervenere i god tid, at den er i stadig forbindelse med de stridende parter, og at den kan anbefale eller foreskrive beroligende forholdsregler (tilbagetrækning af tropper o. s. v.) og sende observatører eller undersøgelseskommissærer til det pågældende sted.

Pagtens paragraf 11 gav Folkeforbundsrådet midlet til at opfylde denne vigtige funktion. Man gjorde stærkt brug af denne paragraf. Selv om Rådet led fiasko i sit forsøg på at skabe fred, blev tilflugten til paragraf 11 ikke unyttig; den tillod nemlig opmærksomt at følge konflikternes udvikling, den generede regeringerne i de angribende stater, idet den tvang dem til at røbe deres spil, og den gjorde det muligt at slå ansvaret fast. Da fiaskoen kom, skyldtes det mangel på energi og beslutsomhed inden for ledende magter i Folkeforbundet, men proceduren havde ikke nogen skyld deri.

Sanktionssystemet har givet anledning til forskellig kritik.

---

[5] Denne fejl påvises af M. Bourquin, der konstaterer, at Folkeforbundsorganernes arbejde var „krampagtigt", medens der burde have været udført et „kontinuerligt" arbejde.

1. De militære sanktioners fakultative karakter.

Folkeforbundspagtens paragraf 16 gjorde de økonomiske sanktioner obligatoriske, men lod de militære sanktioner være fakultative. Årsagen dertil var, at det i 1919 — og endnu mindre de følgende år — ikke var muligt at opnå almindelig tilslutning til at gøre militære sanktioner obligatoriske.

De militære sanktioners fakultative karakter var ikke i sig selv en hindring for den kollektive sikkerheds succes. Havde der blot i Pagten været en bestemmelse, der var således affattet: „enhver trusel om krig og enhver krig angår alle medlemmerne af Folkeforbundet, der har pligt til at tage de nødvendige forholdsregler for at afværge truslen eller til at sætte angriberen til vægs", havde det strengt taget været nok. En sådan bestemmelse ville, uden at forpligte til noget, have gjort det muligt for Folkeforbundet at gøre alt, hvad der havde været nødvendigt. Fra det øjeblik man har skabt en international institution, der er udstyret med en almindelig kompetence til at sikre opretholdelse af freden, og som virker uden afbrydelse, har man nemlig et redskab, der tjener den kollektive sikkerhed. Det, der bestemmer dets succes eller fiasko, er ikke særegenheder ved værktøjet, der kan være fremstillet på forskellig måde, ej heller de mere eller mindre omfattende juridiske forpligtelser, der påhviler medlemmerne af institutionen, det er viljen til at bruge redskabet og nå — ligegyldigt hvad det koster — det resultat, man søger. Hvis denne vilje er til stede, vil målet blive nået; hvis den mangler, vil man ramme ved siden af målet, hvor omfattende og præcise de indgåede forpligtelser end er, med hvor stor kunst man end har tilrettelagt procedurene, og med hvor stor behændighed man end prøver at anvende dem.

2. Adskillelsen af de militære og økonomiske sanktioner.

Man har kritiseret, at Pagten indeholdt en sådan adskillelse.

„Pagtens system," siger M. Bourquin, „hvilede på en forkert beregning. Foruden den fejltagelse at tro, at blokade i princippet er nok til at få de genstridige til at tabe modet, kom man til den anskuelse, at de økonomiske sanktioner og de militære sanktioner var to forskellige midler, mellem hvilken det var muligt, når man ønskede det, at rejse en uoverstigelig mur"[6].

Hvordan ligger det nu hermed?

I virkeligheden indeholdt Pagten på ingen måde en sådan adskillelse, og det var ikke dens skyld, hvis den sondring, man foretog, og som det var naturligt at foretage, mellem de to slags sanktioner, blev gjort til genstand for misbrug. Den skelnen mellem økonomiske og militære sanktioner, som man sandsynligvis vil finde mere eller mindre udtalt i ethvert kollektivt sikkerhedssystem af international karakter, blev nemlig drejet bort fra sin oprindelige betydning af den opinion, der var gennemtrængt af den i mellemkrigsårene så udbredte pacifistiske mentalitet.

Man veg tilbage for at anvende magt eller simpelthen for tanken om at anvende den. Man var imidlertid klar over, at det ville være uforsigtigt

[6] M. Bourquin: ibid. side 136.

udelukkende at bygge på regeringernes og folkenes gode vilje eller på den offentlige menings rent moralske tryk. Fra det tidspunkt forkastede man de militære sanktioner, eller man lod dem kun figurere i den internationale farmakopé som et yderst farligt middel, hvis anvendelse skulle være ganske exceptionel. Kun sanktioner, der ikke medførte anvendelse af våbenmagt, og tilmed kun økonomiske, finansielle o. a. kunne accepteres, og man troede, at de var i stand til at udøve en afgørende virkning. Folkene er nemlig på afgørende måde afhængige af hverandre; det ville være umuligt for mange, og for de mere favoriserede særdeles vanskeligt at leve afskåret fra de andre lande, d. v. s. i en tilstand, hvor det var umuligt at eksportere og importere varer. En almindelig vægring ved at opretholde kommercielle eller andre forbindelser med en angribende stat, skulle altså være nok til at få denne til at love bod og bedring.

Denne teori behager alle, der principielt forkastede anvendelse af magt, eller som veg tilbage for at bruge den af skræk for de stød, der kunne komme.

Den teori, ifølge hvilken de økonomiske sanktioner gjorde de militære sanktioner unyttige, var en stor illusion. Først og fremmest kan nogle stormagter med større eller mindre vanskelighed klare sig selv, i det mindste i den tid, det tager at føre deres aggressive forehavende til en sejrrig afslutning! Dette er tilfældet, hvis disse magter besidder en veludviklet industri og desuden disponerer over rigelige og forskelligartede naturlige hjælpekilder, eller hvis de har samlet store varelagre med krigen for øje. Desuden vil den angribende stat somme tider på det erobrede territorium kunne kompletere de forråd, den har brug for. Således drog Tyskland — i de talrige lande, det okkuperede — nytte af deres betydelige ressourcer inden for landbrug og industri.

Men denne teoris største svaghed er at glemme, at det ikke afhænger af de stater, der anvender de økonomiske sanktioner, at handle således, at disse ikke inddrager dem i en væbnet konflikt. Foruden at de økonomiske sanktioner kan fremkalde episoder, der fører til krig, er det nemlig altid muligt for den angribende stat at true med at besvare de økonomiske sanktioner med krig. Således undlod Mussolini ikke i 1935 at erklære, at hvis man dekreterede lukning af Suez-kanalen eller udførselsforbud for benzin, hvilket ville have haft en hurtig og afgørende virkning, ville han besvare disse forholdsregler med krig. Det var uden tvivl en tom trusel, men — tom eller ikke tom — truslen havde en sikker virkning. I hvert fald vil det altid være den angribende stat muligt at fremføre en sådan trusel og at realisere den, og denne mulighed er nok til at gøre teorien om en radikal adskillelse af de økonomiske sanktioner og de militære sanktioner illusorisk.

Pagtens forfattere havde ikke i tankerne at adskille de økonomiske og militære sanktioner for at udelukke disse sidste fra al anvendelse. Denne adskillelse, der som M. Bourquin udtrykker det, var en „fundamental fejltagelse"[7], udledes hverken af Pagtens bogstav eller af dens ånd; Pagten er således ikke skyld i denne fejltagelse. Pagtens system kombinerede de to kategorier af sanktioner, som udtrykkeligt var forudset i de to første afsnit af paragraf 16. Man

[7] Maurice Bourquin: ibid. side 135.

opfordrede alle medlemmer af Folkeforbundet, hvad enten de var stærke eller svage, om de var nær ved eller fjernt fra fjendtlighedernes skueplads, til at anvende de økonomiske sanktioner, medens den militære aktion, i hvilken det ikke i mindste måde var nødvendigt, at alle deltog, skulle have været ført af de magter, der havde midlerne dertil.

Tilbage bliver, at teorien om adskillelse af de militære og økonomiske sanktioner svarede til den pacifistiske tendens og til en modereret isolationisme, der medgav, at for at opretholde den internationale orden, måtte man udsætte sig for nogle pengetab og nogle økonomiske besværligheder, men som nægtede at ofre blod. På grundlag deraf fik teorien om adskillelse af de to slags sanktioner stor tilslutning. Den forblev ikke desto mindre ubenyttet. Som M. Bourquin nemlig siger, „man kan ikke indstille forsvaret af freden foran slagmarken. Man forsvarer den, eller man forsvarer den ikke. Halve forholdsregler og løfter givet med dråbetæller er i så tilfælde kun gensidige kunstgreb og bedrageri"[8].

3. Pagtens abstrakte karakter.

Man har gjort den indsigelse mod Pagten, at den fastlagde et abstrakt og ensartet system, som fastsatte de samme forskrifter for alle lande til trods for de kolossale forskelle imellem dem. Vi citerer endnu engang M. Bourquin: „Hvad tilbyder Pagten os? Et sæt normer ophængt i et tomrum, en generel og anonym lov, der skal anvendes på samme måde overfor alle stater, et juridisk skema, hvor Folkeforbundets medlemmer blev udskiftelige enheder, hvor England, Frankrig og Japan forveksledes i en tåge af abstrakte formler med Danmark og republikken Panama;"[9].

Denne kritik er interessant, fordi den fører til en præcisering af visse kendsgerninger af betydelig praktisk interesse.

Pagten kunne — som enhver anden selskabslov — ikke gøre andet end at fastsætte almindelige regler, der kunne anvendes på alle dens medlemmer, idet der dog kunne gives stormagterne særlige prærogativer. Den kunne ikke skabe særlige vilkår for den enkelte stat. Spørgsmålet er, om disse regler — hvad angår sanktioner — passede dårligt til virkeligheden, fordi de ikke passede ind i staternes forskellige stilling.

Når det nemlig drejer sig om at anvende sanktioner, stiller de forskelle, der eksisterer mellem staterne, disse i meget uensartede situationer.

a) Ud fra deres geografiske beliggenhed og deres magt er visse stater i stand til at gøre meget, medens andre kun kan yde symbolsk støtte. Ved at bringe sanktionerne i anvendelse udsætter nogle sig for store farer, andre løber ingen risiko.

Imidlertid gjorde Pagten det til en pligt for alle at bringe de økonomiske sanktioner i anvendelse. Måske skulle den have kunnet forudse muligheden af

---

[8] Maurice Bourquin: ibid. side 140.

[9] Maurice Bourquin: ibid. side 140.

Forfatteren siger endvidere: „Den nationale sikkerhed kan ikke oprettes på abstrakt grundlag, fordi den er knyttet til en bestemt politisk situation, og den kan ikke oprettes på uforanderlige grundlag, fordi de kombinationer den skal støtte sig til, ikke er evige" (samme, side 122).

afvigelser i de tilfælde, hvor anvendelse af sanktioner for visse stater kunne medføre farer, der ikke stod i forhold til den ydede støtte. Men det er ikke sikkert, at reglens strenghed alt taget i betragtning ikke havde flere fordele end ulemper.

b) Hvad der er langt mere alvorligt, er forskellen i regeringernes dispositioner, hvilket hænger sammen med talrige årsager, hvorom vi allerede har talt.

En stat skåner angriberen, fordi det er dens allierede, eller den mener at have brug for dens samarbejde. Således ville den franske regering skåne Polen, dens allierede, i Vilna-affæren; den ville skåne Italien under den abessinske affære for at bevare Stresa-fronten.

En stat tager hensyn til angriberen, fordi den er knyttet til den med traditionelle venskabsbånd, eller fordi hin stats styre bygger på samme ideologi som dens egen.

En stat skåner også angriberen, fordi den står i meget snæver handelsforbindelse med den, og fordi den ved at anvende økonomiske sanktioner vil skade sig selv betydeligt.

En stat afholder sig fra at anvende sanktionerne, fordi angrebet, der finder sted i den anden ende af verden, lader den ganske ligegyldig.

Der er således vigtige politiske og moralske grunde, som kan få staterne til ikke at anvende sanktionerne eller til at anvende dem dårligt. I praksis vil spørgsmålet være, om de stater, der er rede til at handle, repræsenterer den stærkeste magt i forhold til angriberen; hvis denne betingelse er opfyldt, vil alt gå godt; hvis den ikke er det, vil det være et nederlag for den kollektive sikkerhed, men selve Pagtens ordning og dens bestemmelsers generelle og upersonlige karakter er ikke skyld deri.

4. Den praktiske forberedelse til at tilbagevise angrebet.

Vi berører her en svaghed, der er uløseligt forbundet med enhver international organisation og et kollektivt sikkerhedssystem.

Den magt, der er indstillet på at begynde en aggressionspolitik, har normalt en fordel fremfor sine ofre. Den vælger øjeblikket til at handle, når dens militære apparat har nået et maksimum af effektivitet, og den drager fordel af en taktisk overraskelsesvirkning. Hvis angriberne danner en gruppe, har de forud nøje ordnet deres samarbejde.

a) For at fjerne eller — hemmende — gøre disse ulemper mindre, er der to udveje. Den første går ud på, at den internationale organisation foretager en forebyggende aktion, så snart en krigstrusel skimtes i horizonten. Paragraf 11 i Folkeforbundspagten tillod en sådan aktion[10]. Men af de magter, der er tilknyttet den internationale institution, kræves forudseenhed og en vis dristighed for at sætte en aktion i gang på mistanke. Man må træffe sin beslutning ikke på grundlag af en handling, men på indicier, der afslører de agressive hensigter, og denne handling vil kunne medføre bebrejdelser for vilkårlighed.

[10] Paragraf 11: „1. Det er udtrykkeligt erklæret, at enhver krig *eller trusel om krig* ..... angår hele Forbundet, og at *dette skal tage egnede forholdsregler til effektivt at bevare freden mellem nationerne.*

Et andet meget virkningsfuldt middel til at hindre forberedelse til aggression er et system med regulering og kontrolleret begrænsning af rustningerne.

b) Hvad angår forberedelsen til at kunne besvare angrebet, er det naturligvis en vanskelig sag for den internationale organisation. Man kan fastsætte de styrker, som hver stat skal stille på benene. Men man har svært ved at se, hvorledes den internationale organisation skulle kunne udarbejde militærplaner, der gik ud på, at en bestemt stat, som er et af dens medlemmer, skal lide nederlag. For ikke at fornærme nogen, måtte man lægge militærplaner mod alle medlemmer af organisationen. Det ville være meget vanskeligt at udføre i praksis, og det ville være næsten uundgåeligt, at planerne blev kendt af alle[11]. Folkeforbundet havde intet forudset og organiseret i denne henseende, men man kan ikke sige, at det ville have vundet meget ved at gøre det, forudsat at det havde været muligt. Men er det absolut nødvendigt?

„Freden," siger M. Bourquin, „vil kun blive forsvaret, hvis det mandskab, der skal forsvare den, forud er organiseret, velordnet og parat til uden tøven eller vaklen straks at slå igen på afgørende måde"[12].

Denne anskuelse går for vidt. Uden tvivl vil de angribende stater uvægerlig drage en vis fordel af den omstændighed, at de forud har tilrettelagt deres aktion og valgt øjeblikket: men hvis de stater, der forsvarer den internationale orden, har en tilstrækkelig overlegenhedsmargin med hensyn til rustninger og ressourcer, vil de ikke desto mindre kunne knuse angriberne. Det er altså nok, at de stater, der er tilhængere af den internationale orden, er tilstrækkeligt talrige og betydelige, at de ikke har forsømt deres rustninger, og at de er besluttet på at handle. Det er de betingelser, der på een gang er nødvendige og tilstrækkelige for den kollektive sikkerheds succes.

Men hvis — som lige omtalt — det synes lidet praktisk, at den internationale organisation selv udkaster slagplaner, kan dens medlemmer, som mener sig udsat for en aggressionsfare, afslutte ententer (alliancer, sikkerhedspagter, traktater om gensidig hjælp), der eventuelt indeholder aftaler m. h. t. generalstabssamarbejde. Under Folkeforbundets regime blev der afsluttet ententer af denne art af lidt forskellig karakter (overenskomster afsluttet mellem Frankrig og Polen, Frankrig og Tjekoslovakiet, bilaterale alliancetraktater mellem den lille ententes stater, den fransk-sovjetrussiske traktat om gensidig hjælp af 2. maj 1935, Locarno-traktaten om gensidig garanti af 16. oktober 1925 o. s. v.).

Med undtagelse af Locarno-traktaten, der ikke var rettet specielt mod een

---

[11] I det tilfælde, hvor der fandtes en international hær, ville vanskeligheden være særlig stor, thi denne hærs generalstab ville ikke i praksis kunne udarbejde en konkret plan i forvejen, hvis ikke den skulle udarbejde planer mod alle organisationens medlemmer.

[12] Maurice Bourquin: ibid. side 132.

Professor Carr skriver i „Fredens Forudsætninger" i samme forbindelse: „..... moderne krig kræver måneders og års forberedelse ..... hvis nogle stater er bestemt til at kæmpe side om side, bør de i forvejen tage skridt til udveksling af synspunkter vedrørende deres forberedelser. Men det er umuligt for et land, særlig for et lille land, der ligger i nærheden af en af de krigsførende, at vente på, at en „aggressionshandling" har skabt en krigstilstand, før det bestemmer sig til, på hvilken side det skal stille sig. Den eneste opfattelse af en kollektiv sikkerhed, der ikke var fuldstændig uigennemførlig, var den franske opfattelse om en europæisk alliance, der skulle stå under Frankrigs ledelse og rettet mod en bestemt fjende, men denne opfattelse kunne ikke accepteres af de små magter".

magt, har disse traktater givet anledning til stærk kritik. Man har rettet den indvending imod dem, at de var i strid med Pagtens ånd, at de avlede mistro, uddybede modsætningerne og følgelig tjente fredens sag dårligt. Man har kort sagt stillet alliance-politikken op mod den rene kollektive sikkerheds-politik, der byder alle sine deltagere den samme beskyttelse.

Denne kritik var dårligt underbygget eller overdreven. Hvis der er en aggressionsfare et eller andet sted, vil en alliancetraktat, der tager sigte på at sætte en overlegen og organiseret styrke ind mod en eventuel angriber, være et virkningsfuldt middel til at holde denne i ave. For at forhindre det misbrug, det ville være, hvis alliancetraktaterne tjente til at forberede angreb i stedet for at forhindre dem, måtte disse traktater indgå i den kollektive sikkerheds almindelige system og forblive under effektiv kontrol af den institution, der skal sørge for, at den internationale lov respekteres. Dette at lægge traktaterne ind under den internationale organisation blev gennemført i Folkeforbundet. De enkelte traktaters funktion var mere eller mindre snævert knyttet til Pagtens funktion[13].

Man må bemærke — denne konstatering er vigtig — at alle de særlige traktater, der formodedes at passe meget bedre ind i den politiske virkelighed end Pagten, fordi de blev anset for at svare til de kontraherende staters særlige interesser, slet intet resultat gav; deres fallit blev mere åbenbar end selve Pagtens!

Dette beviser, at det ikke er tekniske årsager, fejl i Pagtens almindelige affattelse eller mangler i dens procedure, der blev skyld i det kollektive sikkerhedssystems fiasko. Disse årsager var af politisk og moralsk art: mangel på international ånd, på klarsyn, vilje og mod hos regeringerne og hos folkene samt dybtgående ideologiske modsætninger, der delte verden.

III.

Den nihilistiske politik, der ene er ansvarlig.

Den internationale situation var usædvanlig gunstig i 1918, og sammenslutningen af de sejrende magter, der omfattede De Forenede Stater, Storbritannien, Frankrig, Italien, og deres talrige allierede og venner, repræsenterede en enorm styrke, mere end tilstrækkelig til at skabe en international orden, der samtidig var i stand til at garantere de nævnte magters legitime særinteresser, hele det internationale fællesskabs interesse og fredens bevarelse.

For at nå dertil var det sikreste og det letteste middel, at de store sejrherrer fastholdt deres enighed og på denne grundlagde den nye internationale orden.

Ved en enestående chance var alle væsentlige politiske betingelser til stede for opretholdelse af denne enighed. Ingen af de førnævnte fire stormagter[14]

[13] Med hensyn til Locarno-traktaterne og den fransk-sovjetrussiske pagt var Folkeforbundets kontrol tydelig.

[14] Italien dannede måske den eneste undtagelse. Tilmed var dets dårlige humør lige efter den første verdenskrig, og før fascismen kom til magten, ret overfladisk, og det var kun småting, det var utilfreds med.

truede de andre, ingen havde territoriale krav at fremsætte over for de andre eller andre steder, alle kunne være tilfredse med det styre, der var skabt gennem fredstraktaterne, og som, foruden at være tilstrækkelig retfærdigt, respekterede deres vitale interesser. Alle de sejrende folk afskyede krig og stræbte efter varig fred. Endelig havde alle det samme politiske styre og påberåbte sig demokrati.

Opretholdelsen af de store sejrherrers entente medførte iøvrigt på ingen måde, at adgangen til Folkeforbundet skulle være lukket for de besejrede, eller at man ikke skulle søge en almindelig forsoning.

Man skulle allerførst have genskabt de gode forbindelser med Rusland, hvis hjælp havde været af så stor værdi fra 1914 til 1917.

Man kunne derefter søge en oprigtig forsoning med de besejrede, en forsoning, som opretholdelse af en snæver entente mellem sejrherrerne ville have lettet og på ingen måde vanskeliggjort.

I stedet for at forfølge en konstruktiv politik ved at udvide og ikke bryde de sejrende magters entente, på hvilken ansvaret for den nye internationale orden hvilede, praktiserede disse i virkeligheden under skin af forsoning og brud med fortiden en i høj grad negativ splittende politik.

Resultatet blev, at sejrherrerne fra 1918, efter at have ødelagt deres alliancer og glemt deres våbenbroderskab, efter — uden at være klar derover — at have fået de besejrede fra 1918 til at søge revanche, efter at have tilladt dem at opbygge et fantastisk angrebsapparat, fandt sig stillet over for en offensiv alliance bestående af Hitler-Tyskland, det fascistiske Italien og det imperialistiske Japan, hvis ambitioner var uden grænse. Stillet over for denne meget stærke koalition repræsenterede Frankrig og England, der i sidste øjeblik pånyt var blevet allierede, en meget utilstrækkelig magt, idet De Forenede Stater og Sovjet-Unionen var neutrale[15].

Den forfængelighed og smålighed, der karakteriserer årsagerne, til at enigheden mellem de sejrende magter fra 1918, blev ødelagt, kan ikke undgå at gøre et stærkt indtryk på ens fantasi. Det var konflikter af meget sekundær interesse, historiske erindringer, rivaliseren uden dybere rækkevidde, der berøvede de interallierede forbindelser deres hjertelighed og deres oprigtighed.

Englænderne var lidt ærgerlige over, at se De Forenede Stater gå stærkere og rigere ud af krigen, medens de selv var blevet afkræftede og forarmede! Hvad angår amerikanerne, der var blevet bearbejdet af germansk og irsk

---

[15] Walter Lippmann beskriver udviklingen således: Ved våbenstilstanden i 1918 dannede de en kombination så stærk, at de til deres rådighed havde midler til at skabe en ny magtorden, men de gjorde det ikke, tværtimod, og kombinationen blev opløst. Først bandlyste de Rusland, idet de beskæftigede sig mere med en øjeblikkelig fare ved en ideologi end med en permanent orden i verden. Derefter isolerede de Japan, og endelig isolerede de sig selv fra hverandre: Amerika fra Storbritannien, Storbritannien fra Frankrig og Frankrig fra Italien. Da den sejrende kombination fra 1918 var fuldstændig opløst, dannedes den nye kombination af aggressive stater uden indsigelse. I 1936 forelå den, og dens første vigtige initiativ blev at forhindre englændere, franskmænd og russere i at genskabe deres alliance. I München i 1938 tvang Hitler Storbritannien og Frankrig til at skilles fra Rusland. På samme tid indbildte De Forenede Stater sig — ved at vedtage neutralitetsloven — at de burde skilles fra Storbritannien og Frankrig, samtidig med at de blev mere og mere indviklet i vanskeligheder med Japan" (Walter Lippmann, U.S. Foreign Policy, side 63).

indflydelse, var de lykkelige ved at markere, at de ikke længere var knyttet til englænderne, hvis diplomati — som i deres øjne var for dygtigt — de beskyldte for at have fået dem med i krigen.

De årsager, der ændrede de fransk-engelske forbindelser i ugunstig retning, var jammerlige; Storbritannien frygtede for, at Frankrig igen skulle blive for mægtigt, at det igen skulle genoplive traditionen fra Ludvig XIV eller Napoleon; det var irriteret over at se Frankrig i spidsen for en konstellation af allierede, der i Genève var dets ivrige forbundsfæller. På begge sider af Kanalen fik erindringen om fortidens kampe og en vis rivaliseren i det mellemste østen samt psykologiske forskelligheder folkene og regeringerne til at vende hinanden ryggen.

De fransk-amerikanske forbindelser forandredes på grund af gælden til Amerika, som Frankrig ville kæde sammen med sine krav på erstatninger til Tyskland, medens Amerika nægtede at gå med her til. Den tyske propaganda, der benyttede sig af den træthed og skuffelse, som fulgte efter krigen, fandt villige øren hinsides Atlanterhavet.

Hvad angår Italien, der allerede var angrebet af storhedsvanvid, interesserede det sig kun for uretfærdige og smålige krav på Adriaterhavets østlige bredder.

Med hensyn til Sovjetrusland forstod de vestlige magter, især Frankrig, der var vred over, at russerne ikke ville vedgå førkrigslånene, ikke, at forskellen i de politiske og sociale styreformer ikke burde foranledige, at man glemte den indsats, som Rusland havde ydet under krigen, og de fælles permanente interesser de vestlige demokratier havde med Rusland.

Denne nihilistiske politiks udvikling er interessant at følge. Folkeforbundssystemet blev fremstillet som uforeneligt — i det mindste i sin ånd — med særlige alliancer og ententer. Den kollektive sikkerhed, der var rettet mod fremtidens angriber, hvem det end blev, var den eneste tilladte alliance. I dens navn fordømte man særlige alliancer, der blev betragtet som farlige, fordi de brød det internationale fællesskabs enhed, bevarede de gamle modsætninger og avlede mistro!

Således brød Storbritannien sin alliance med Japan, på een gang for at behage De Forenede Stater og for at bøje sig for de nye idéer. De Forenede Stater viste ikke nogen som helst taknemmelighed, men lukkede sig inde i en politik, der gik ud på absolut isolering. Japan var blot overladt til sig selv og følte sig opmuntret til at søge alliance med mindre fredelige lande end Storbritannien. Storbritannien, der var frigjort for sin alliance med Japan, nægtede at gå ind i en alliance med Frankrig, som sidstnævnte land ønskede.

Man bevarede ikke andet af det kollektive sikkerhedssystem end dets negative ydre skal[16]. Man betragtede det som mere eller mindre uforeneligt

---

[16] Walter Lippmann skriver: „Wilson gjorde den kollektive sikkerhed ensbetydende med fornægtelse af alliancer i stedet for at identificere den med en konstruktiv udvikling af alliancerne. Denne idés indflydelse spillede en stor rolle, idet den skilte amerikanerne fra briterne og franskmændene og briterne fra franskmændene ....." (Walter Lippmann, ibid. side 47).

Vi er ikke sikre på, at Wilson's tanke har haft denne negative karakter. Men man har uden tvivl fundet, at det ville være lettere at få den kollektive sikkerhed accepteret,

med særalliancer, et synspunkt der dog kunne indvendes en del imod, thi alliancer, der var kontrolleret af Folkeforbundet, og som faldt ind under dettes rammer, kunne styrke den internationale orden uden at bringe den i fare.

Men efter at have fordømt særalliancerne i den kollektive sikkerheds navn, vogtede man sig vel for at give denne liv. Tanken om at træffe foranstaltninger til undertrykkelse af aggression blev betragtet som ilde anbragt. Man begyndte med at benægte faren for krig, og man tilføjede, at ved at tale om krig såede man mistro og lod den fare opstå, som man ville gardere sig imod. Derfor strandede også traktaten om gensidig hjælp (1923) og Genève-protokollen (1924), hvilke havde organiseret den kollektive sikkerhed, den første på det kontinentale plan, den anden på det universelle plan, først og fremmest på Storbritanniens og Dominions' modstand. For at have fred var det tilstrækkeligt at proklamere sin tilslutning til freden og bekræfte, at forsoningspolitikken var tilstrækkelig i enhver henseende, og at den var den eneste, man havde i sinde at følge. Således gav man de utilfredse, der blev mere og mere arrogante, truende og umættelige, forsikringen om, at man på ingen måde tænkte på at sætte bom for dem, og at såfremt en af dem provokeret krig uheldigvis skulle bryde ud, ville Folkeforbunds-pagten ikke forpligte nogen til at intervenere.

Med hensyn til rustningerne optrådte de fredelige magter, som om de alle først og fremmest ønskede at blive svagere, samtidig med at de favoriserede den tyske og italienske militarisme. Det var sikkert ikke deres hensigt, men sekundære bekymringer, illusioner om pacifisme så vel som deres fordomme forvirrede deres dømmekraft i så høj grad, at de fuldstændig glemte de virkelige interesser, der stod på spil.

Hitlers magtovertagelse, Tysklands mægtige genoprustning, den fornyede militære okkupation af Rhinlandet, udfordringer og trusler kunne stadig fortsætte, intet blev gjort derimod. I 1934, d. v. s. på et tidspunkt, hvor selv de mindst klarsynede måtte se faren, trådte Sovjetunionen ind i Folkeforbundet, hvad der for sidstnævnte var en gevinst af betydelig værdi. Sovjetunionen optrådte som afgjort forkæmper for den kollektive sikkerhed, men dets holdning fandt ingen genklang. Frankrig sluttede en sikkerhedspagt med Sovjetunionen, der føjedes til dets andre alliancetraktater, men det forberedte sig hverken moralsk eller materielt på at opfylde dem. De Forenede Stater begravede sig i neutralitetspolitik, Storbritannien gik, efter et svagt forsøg på at bringe sanktioner i anvendelse over for Italien, for fuld kraft ind i „appeasementpolitikken".

Til slut blev de tre store aggressive stater, som indtil da kun havde drevet et parallelt spil, officielt allierede. Over for sig fandt de hverken Folkeforbundets store alliance og heller ikke en alliance bestående af dem, der havde kæmpet sammen i den første verdenskrig, og som de havde sat sig for at plyndre eller ødelægge.

---

når man baserede den på afvisning af alliancerne. Da det var en gold ånd og ønsket om ikke at foretage sig noget, der var fremherskende, blev resultatet, at man til sidst kun huskede den negative del af det Wilsonske system, idet man forkastede den konstruktive del.

Over for en sådan situation forvirredes ånden! At de store demokratier ikke alene havde mistet forståelsen af deres mission, men at de i den grad havde mistet selvopholdelsesdriften, at de — udelukkende til fordel for deres fjender og til største skade for freden — tålmodigt havde ødelagt de forsvarssystemer og forsvarsmidler, der stod til deres rådighed, det forbløffer!

Med en sådan forvildelse for øje, må man stadig fyldes med uro til trods for, at den anden verdenskrig blev vundet ved uhyre anstrengelser, ødelæggelser og tab. Man spørger nemlig sig selv, om folkene, der havde affundet sig med ledere og regenter, der var så forblindede, med en sådan mangel på dømmekraft og evne til logisk tænkning, en sådan afmagt og en sådan svaghed, takket være det chok, som krigen har givet dem, i fremtiden vil kunne udvikle en klarsynet og fast politik.

Hvad angår dem, der bryder deres hoveder med at søge årsagen til Folkeforbundets fiasko i Pagtens mangelfuldheder, i den eller den fejl i dens grundlæggende tanker, i den eller hin fejl i dens procedurer, må det siges, at de intet har forstået at mellemkrigstidens drama, eller at de, fordi de selv har taget del i den usammenhængende, forblindede og fejge politik af i går, søger et alibi for at undgå at dømme sig selv.