# De beteekenis van Engeland's verloochening van het Geneefsche Protocol.

DOOR

A. DE VRIES,

*Kapitein der Infanterie.*

Toen in 1919 de oorlogvoerende staten het Verdrag van Versailles sloten, hetwelk aan den wereldstrijd een einde maakte, werd het leger van Duitschland teruggebracht tot 100.000 man. Een vlaag van idealisme was tevoren over de wereld gegaan; Wilson, de Amerikaansche president, misschien de grootste staatsman-idealist, die er ooit leefde, had in een aantal punten zijn ideëen neergelegd, opdat ze zouden vormen een grondslag voor een rechtvaardigen vrede, een grondslag voor een nieuwen tijd, waarin het recht het richtsnoer wezen zou in de onderlinge verhouding der volkeren van de oude en van de nieuwe wereld.

Verheven beginselen lagen aan zijn stellingen ten gronde, waarvan er een beoogde aan volkeren het recht te geven, om eigen lot te bepalen. De oorlog moest de wereld uit, beperking van bewapening hield daarmee nauw verband; Duitschland zou in die beperking voorgaan; de andere mogendheden moesten zoo spoedig mogelijk volgen, terwijl de stichting van een Volkerenbond den sluitsteen vormen zou van een gebouw, waarin de volkeren wonen zouden, onder bescherming van het recht.

Goed was Wilson's bedoeling, maar zijn kracht tot doorzetten bleek te zwak, de vrede werd gesloten, zonder dat Amerika er deel aan kreeg, zonder dat dit land zijn plaats innam in het organisme, waarvan zijn president de geestelijke vader was geweest. Zonder Amerika, zonder Rusland en zonder de Centralen, werd de Bond een orgaan van overwinnaars en neutralen, waarin eerstgenoemde categorie de lakens uitdeelde. Dat de Volkerenbond ontstond als een bond van overwinnaars, wordt aanstonds duidelijk, als men bevindt, dat onder de verschillende bepalingen, welke tezamen de grondwet van den Bond uitmaken — het z.g. Pact — er eene voorkomt, die inhoudt, dat alle kwesties, voortvloeiend uit de verschillende vredesverdragen, van beslechting door arbitrage uitdrukkelijk worden uitgesloten. Een bepaling, zooals Wilson die ontwierp, dat ieder volk zijn eigen lot zou kunnen beslissen, treft men evenmin aan. Uit een en ander volgt reeds, dat het Pact van den Volkerenbond bedenkelijke lacunes toont; ja zelfs is het, onder bepaalde omstandigheden, in strijd met de oorspronkelijke bedoelingen van Wilson, voor een staat, die lid is van den Bond, mogelijk om een wettigen oorlog te ontketenen. Indien n.l. de Raad (het dagelijksch bestuur van den Bond) bij het ontstaan van een ge-

schil er niet in slaagt, met algemeene stemmen een uitspraak in het geschil te doen (partijen zelve daarbij niet gerekend), behouden de leden van den Bond zich het recht voor, „om te handelen, zooals zij het noodig oordeelen, tot handhaving van recht en rechtvaardigheid''. (Art. 15 van het Pact.)

Dan wordt dus niet slechts de oorlog mogelijk, maar deze krijgt een wettelijk karakter, als zijnde door het Pact zelf erkend.

Datzelfde art. 15 bevat een zinsnede, de achtste, luidende:

Indien een der partijen verklaart, en als de Raad erkent, dat het geschil loopt over een aangelegenheid, die het Internationale Recht overlaat aan de uitsluitende bevoegdheid dier partij, dan zal de Raad dit in een rapport constateeren, zonder een oplossing aan te geven.

Hiermede worden bedoeld kwesties omtrent emigratie, tarievenpolitiek en dergelijke, die tot groote wrijving kunnen leiden, en ook reeds geleid hebben, zooals bleek uit de kwestie tusschen Amerika en Japan gerezen, nopens de emigratie, waardoor de verhouding tusschen die beide rijken een verkoeling onderging. Een klager, die in dergelijke gevallen zich wenden zou tot den Bond, moet derhalve worden afgescheept, omdat de zaak een kwestie is van binnenlandsch beleid des anderen.

Bij dergelijke leemten in de internationale grondwet, is het geen wonder, dat men er naar streefde, de mazen van het net, waaruit de oorlogen zouden kunnen ontstaan, gestadig dichter aan te halen; een streven, dat tot uiting kwam in de geboorte van het Protocol, dat een beduidendende voortgang zou hebben beteekend op den weg van internationale samenwerking en verstandhouding, in dienst van het recht.

Zooals een algemeene maatregel van bestuur de beginselen in de wet vervat ten uitvoer brengt, zoo zou het Protocol aanvullend en nader definieerend, de beginselen van het Pact doen doorwerken in de internationale samenleving, beoogende tevens om te komen tot een internationale regeling van beperking der bewapening. Immers, naar de meening van velen, zou het eerst noodig zijn, om lettende op de lacunes in het Pact, voldoende grondslagen te leggen, meer nauwkeurige bepalingen te scheppen dan die van het Pact zelve, die voor verschillenden uitleg vatbaar waren, en geen voldoenden waarborg boden aan den staat, die zich onder zijn bescherming stellen zou. Nauwkeurig moest alles worden geregeld, waarbij het Protocol moest steunen op de trilogie: veiligheid, arbitrage en vermindering van bewapening.

Indien het Protocol genade had kunnen vinden in de oogen der bestuurderen der Staten; indien derhalve die leden tot ratificatie zouden zijn overgegaan, dan was de grootste vooruitgang geweest, dat *alle conflicten, vallende binnen het raam van het Pact,* vreedzaam zouden geregeld kunnen worden; de in het Pact nog als wettig beschouwde oorlog, in geval de Raad geen overeenkomst had weten te bereiken, zou niet meer kunnen voorkomen. In alle conflicten, vallende onder de werkingssfeer van het Pact, zou de Raad optreden als verzoenend

element. Mocht de Raad daarin niet slagen, dan legde het Protocol arbitrage op, hetzij van het Permanente Hof, hetzij van een college van arbiters door dit Hof aangewezen, hetzij van door andere arbiters aangewezen scheidslieden.

Voorbereidende militaire maatregelen zouden gedurende de procedure in geen enkel opzicht geoorloofd zijn.

Het overbrengen van de bevoegdheid van den Raad naar een college van arbiters bood daarbij het groote voordeel, dat de actie voor bemiddeling en verzoening ontdaan werd van haar politiek karakter. De Raad immers bestaat uit vertegenwoordigers der groote mogendheden, die stemmen moeten zooals de regeeringen dier staten hun dit opdragen. Arbiters echter zijn vrij, zij kunnen stemmen naar eer en geweten, naar hun vaste overtuiging, zonder dat zij ruggespraak moeten houden met politieke lichamen.

Ten einde de arbitrage tot haar recht te doen komen, zou het natuurlijk noodig zijn, geldende normen van recht te scheppen, waarop de arbiters steunen kunnen; het formuleeren van die normen is zelfs levensvoorwaarde voor het functioneeren van de internationale samenleving; zonder die regels zou al te veel worden overgelaten aan de uitsluitende bevoegdheid van iederen staat, in den zin van interne aangelegenheid.

Tegenover de voordeelen, welke het Protocol zou verschaffen, stonden echter ook nadeelen.

1e. De Raad zou beslissen, of tegen een aanvaller de verplichting tot ingrijpen aanwezig was. Voorheen was die beslissing aan de staten zelve overgelaten.

2e. De leden van den bond zouden niet slechts aan economische maatregelen hun steun moeten verleenen, maar zij zouden ook met militaire machtsmiddelen moeten ingrijpen.

In elk geval, waarin de Raad een staat de deelname aan militaire sancties zou wenschen aan te bevelen, zou die staat worden opgeroepen tot een bijeenkomst van den Raad. De staat zou echter vrij blijven, om zelve te beslissen, of hij al of niet aan de militaire sancties wilde deelnemen, tenzij hij zich, ingevolge art. 13 van het Protocol verbonden had, om met bepaalde land-, zee- of luchtstrijdkrachten een actie van den bond onmiddellijk te steunen, tot uitvoering van de verplichtingen, voortvloeiend uit het Pact en het Protocol. De staten zouden echter gehouden zijn, te goeder trouw en daadwerkelijk, mede te werken aan de tenuitvoerlegging van de maatregelen, noodig in verband met het doen eerbiedigen van het Pact; en zulks naarmate de aardrijkskundige ligging en de bijzondere gesteldheid der bewapening zulks zouden veroorloven.

Deze verscherpingen van het Pact waren het, die onzen Minister van Buitenlandsche Zaken in zijn Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer ter gelegenheid van de behandeling der staatsbegrooting van 1925, ongeveer de regels in de pen gaven:

Wanneer het echter gaat, om de opgekomen tendenz, om aan den Volkenbond een positieve militaire structuur te geven, den drang en de sancties op den voorgrond te schuiven, en die te maken tot kern van het stelsel; dan maakt zich, bij de tegenwoordige wereldgesteldheid, ernstige twijfel van hem meester, of deze richting — afgescheiden van de essentieele belangen van Nederland, die daarbij zijn betrokken, — in de praktijk in het waarachtig belang van den Volkenbond, als supra-politieke orde van vrede en verzoening zal zijn; en of zij werkelijk den weg zal banen, tot een ook voor de kleinere staten bevredigende oplossing van het klemmende bewapeningsvraagstuk, zooals dit in het grondverdrag werd gesteld. Even later zei diezelfde minister, tredend in een beschouwing omtrent de rechtskundige ordening, waarbij groote en kleine staten als *gelijken* tegenover elkaar staan, en als zoodanig optreden, „dat bij de organisatie der machtsmiddelen en de aanwending daarvan, daarentegen de *machtsverschillen en de machtsverhoudingen* zich onvermijdelijk zouden doen gelden".

De gevaren, die hierin liggen opgesloten voor de militaire en politieke zelfstandigheid der zwakkere leden en voor den aard der verhoudingen in den Volkenbond, mogen daarbij niet uit het oog worden verloren — aldus de Minister.. En inderdaad blijven die gevaren groot, zoolang niet in belangrijke mate de vermindering der bewapening een feit is geworden.

Zoolang de formidabele krijgsmachten er zijn, blijft het risico groot, als kleine staat te moeten deelnemen aan sancties tegenover een tot de tanden gewapenden grooten tegenstander. Daarom kan de kleine staat geen afstand doen van het recht, om zelf te beslissen, of hij al dan niet kan deelnemen aan militaire strafmaatregelen. Zoolang die groote militaire organisaties bestaan, zullen zij een voortdurend gevaar blijven opleveren voor de verstoring van den vrede, en voor een doelbewust en krachtig optreden van den Volkenbond.

Toen onze regeering toetrad tot den bond, bleven ingevolge het Pact de leden zelfstandig, voor zoover het betrof beoordeeling van het feit, of er een rechtsbreuk plaats had; terwijl zij in het als zoodanig erkende geval vrij waren om al of niet deel te nemen aan de militaire maatregelen tegen den schender. Het Protocol zou de beoordeeling van het feit van rechtsbreuk verplaatsen naar den Raad; en als deze het feit van rechtsbreuk constateerde werd het deelnemen aan de militaire sancties *noodzaak*, wilde men daadwerkelijk en te goeder trouw de bepalingen daaromtrent nakomen; daarbij uitgaande van de veronderstelling, dat de aardrijkskundige ligging en de bijzondere toestand der bewapening geen beletsel zouden zijn.

Deze laatste beperking — het zij hier geconstateerd — heeft geen betrekking op nationale ontwapening, immers, gelijk professor van Hamel het uitdrukte in zijn rede voor de Vereeniging voor Volkenbond en Vrede te den Haag: „Men mag geen beroep doen op collec-

tieve verdediging, als men de zelfverdediging niet actief ter hand genomen heeft''.

De vraag of er sancties door den Raad kunnen worden bevolen, hangt echter niet alleen af van het feit, of er een rechtsbreuk plaats had, maar tevens van de delicate kwestie, of er is, zooals de Minister van Karnebeek het uitdrukte: recours à la guerre.

Art. 10 van het Protocol bepaalt n.l.:

Aanvaller is die staat, die den oorlog begint, de verbintenissen schendend, die vervat zijn in het Pact en het Protocol. Met beginnen van den oorlog wordt gelijkgesteld de schending van een gedemilitairiseerde zône.

In den laatsten zin schuilt de moeilijkheid; in de daaraan voorafgaande trouwens niet minder. De vraag, wie den oorlog is begonnen, is altijd van zeer teeren aard geweest. Wie een hond wil slaan, kan wel een stok vinden. Ook in 1914 beschuldigde men elkaar wederzijds van de eerste grensschendingen. Fransche vliegers werden opgemerkt, bommen gooiend ver in het Saargebied; in werkelijkheid waren ze er heelemaal niet geweest. Ook dat overschrijden van gedemilitairiseerde zônes is een netelige kwestie. Stel dat een eigen vliegmachine de binnengrens van die zône overvliegt; misschien wel was het een gewoon verkeersvliegtuig, zal het geen reden kunnen opleveren voor de tegenpartij-in-het-geschil, den ander te beschuldigen van overtreding van art. 10? Zal zij niet in de vliegmachine willen zien een gevorderd vliegtuig, ingericht voor bombardement, waarvoor verkeersvliegtuigen immers te benutten zouden zijn? Indien nu de Raad, het politieke lichaam, den aanval acht ontketend, kan hij volgens het Protocol tegen den gebrandmerkten aanvaller sancties bevelen. Deze bezwaren, gevoegd bij het feit, dat het Britsche Rijk het Protocol niet wenschte te ratificeeren, deden onzen Minister van Buitenlandsche Zaken overwegend bezwaar koesteren tegen de ratificatie, waarbij dan tevens in aanmerking werd genomen het feit, dat noch Duitschland, noch het Britsche Rijk, de beide machten, waartusschen wij gelegen zijn, het Protocol met zijn verplichtingen had onderschreven. De Britsche ministers hadden nog andere bezwaren; in den Raad bracht Chamberlain hen te berde:

Door het Protocol zouden nieuwe categorieën van geschillen moeten worden berecht; nieuwe mogelijkheden de besluiten van den Bond te tarten zouden daardoor ontstaan, nieuwe gelegenheid tot het toepassen van sancties met zich brengend. Onverstandig zou het zijn aan de reeds aangegane verbintenissen nieuwe toe te voegen, zonder de mate na te gaan, in welke het organisme van het Convenant reeds was verzwakt, doordat zekere groote staten, op wier toetreding men had gerekend, geen lid werden. Dit moest o.a. het wapen der economische sancties in slechten zin beinvloeden. De economische sancties immers, zouden, gericht tegen een land, dat economisch niet in zijn eigen bestaan kan voorzien, van onberekenbare kracht zijn, maar het middel zou falen,

indien het gericht moest worden tegen een krachtige economische gemeenschap, niet behoorend tot den Bond. Het middel zou den handel in ongewone kanalen kunnen leiden; het zou den grooten staat wel doen lijden, maar het zou zijn economisch bestaan geenszins kunnen onmogelijk maken, terwijl het de vraag zou zijn, of de overtreder er wel het meeste onder zou lijden, in vergelijking met degenen, die de sancties troffen. Voorts had Chamberlain bezwaren tegen art. 7 en 8 van het Protocol, waarvan art. 7 de bepaling inhoudt, dat het tijdens een geschil aan een staat verboden is, wijziging te brengen in het bepaalde bij art. 17 omtrent de vermindering der bewapeningen. Verboden zou voorts zijn het treffen van eenigen maatregel, tot mobilisatie van landmacht, zeemacht of luchtvloot, of van industrieele- of economische krachten.

Art. 8 bepaalt den plicht van den staat, zich te onthouden van elke handeling die een aanvalsbedreiging voor een anderen staat zou kunnen inhouden. De Britsche minister merkte naar aanleiding hiervan op, dat deze regeling het slachtoffer meer zou kunnen belemmeren, dan den aanvaller zelf, omdat deze het tijdstip voor het geschil kiezen zou, als zijn leger of vloot gunstig was opgesteld. Toegepast op zeemachten zouden lastige problemen rijzen, daar de waarde eener vloot afhangt van haar beweeglijkheid.

De voorstellen vervat in het Protocol — aldus de Britsche minister — zouden aan de wereld geen veiligheid geven, zij deden de overtredingen in aantal toenemen, maar de middelen tot het tegengaan der overtredingen werden er niet krachtiger door. De Britsche regeering moest derhalve tot de slotsom komen, dat de beste weg was, om in samenwerking met den Volkenbond het Convenant aan te vullen, door het maken van speciale regelingen, dienende om te voorzien in speciale behoeften. Deze regelingen zouden moeten zijn defensief van aard, moeten zijn opgesteld in den geest van het Convenant, en in nauwe harmonie en onder leiding van den Volkenbond worden gesloten.

Ontegenzeggelijk bevat de Britsche opvatting juiste gezichtspunten; het idealisme van een Mac Donald is verdwenen; het geloof in de menschheid, het geloof in een betere samenleving, gegrond op de heerschappij van het recht, is verre te zoeken; niets opbouwends bevat de rede, de destructieve kritiek viert hoogtij, de verwachting deel te moeten nemen aan allerlei sancties domineert; het wantrouwen van voor 1914 is in heviger mate teruggekeerd.

Heel anders klinkt het geluid van Briand, in dezelfde vergadering uitgebracht. Briand, de hoffelijke, de geestige Franschman brengt de lichtpunten naar voren; hij is de personificatie van het optimisme, hij ziet den Volkenbond in een idealistisch licht, hij ziet in heel de ontwikkeling van den Bond een streven der volkeren zich te onttrekken aan den neerhalenden krijg; hij speurt een afkeer van bewapening, een innerlijken drang naar ontwapening, een neiging zich op te heffen tot hooger geestelijk peil, een zich willen onttrekken aan de

barbaarsche wreedheden van weleer. Zijn rede ademt geloof; geloof in de menschheid, geloof in de staten en hun bestuurderen.

Het protocol bevat geen nieuws, het regelt slechts de voorwaarden van de toepassing van het Pact — aldus Briand.

Het document zou, in het belang van alle volken een permanente internationale justitie in het leven roepen, en aldus een nieuwen vooruitgang beteekenen. Het organiseert de arbitrage, het stelt de procedure vast, het neemt maatregelen, opdat de arbitrage geen valstrik wordt voor hen, die te goeder trouw zijn; het wijst den aanvaller aan, en organiseert een actie ter voorkoming van den oorlog. Aldus zijn de opvattingen van den Franschman. Geen denkbeelden omtrent regionale overeenkomsten worden van de hand gewezen, maar slechts de aanvaarding van een gemeenschappelijk Protocol door de volkeren kan leiden tot de zekerheid, dat men af kan zien van verdere bewapening.

Is Briand te vergelijken met den wijsgeer Democriet, dan moet men in Chamberlain zien den pessimistischen Heraclíet, den schreienden philosoof van Ephese.

Zeer zeker moet men de toespraken van beiden bezien in het raam van den aardrijkskundigen en politieken toestand, waarin de rijken verkeeren, als welker vertegenwoordigers zij ter vergadering het woord voerden. Frankrijk, de overwinnaar in den oorlog, in nauwe aanraking met den verslagen tegenstander, wiens organisatietalent men kent en vreest, wiens wraakgedachten men als het ware dagelijks voelt en ondervindt, heeft in de eerste plaats behoefte aan veiligheid; het voelt zich in de positie van het slachtoffer, dat door den belager telkens opnieuw besprongen kan worden. Daardoor gaat reeds zijn verlangen uit naar bepalingen, zooals die in het Protocol ontworpen waren; het kan niet dan voordeel trekken uit het feit, dat op bevel van den Raad anderen hun militaire krachten werpen moeten in de balans, waarop reeds de Fransche militaire middelen een druk van beteekenis zullen uitoefenen. Een Duitsche aanval zal met deze omstandigheid zoo ernstig rekening moeten houden, dat hij bijkans onmogelijk wordt.

Hoe anders daarentegen is de ligging van het Britsche rijk. Zelf beveiligd tegen verrasende aanvallen, heeft het geen behoefte aan onmiddellijken steun; zijn vloot is er op ingericht den sterksten tegenstander te staan; een onderteekening van het Protocol echter zou het Britsche rijk automatisch betrekken in menig avontuur in ver verwijderde streken, op bevel van den Raad. Regeering en Parlement hebben daarin vrijwel geen zeggenschap indien men althans naar beste weten en te goeder trouw de bepalingen wil nakomen van het Protocol.

Intusschen, hoe men voor zich zelve denke over de antithese Chamberlain—Briand, het feit, dat het Britsche rijk het Protocol verwerpt, is van beteekenenden invloed op het lot van dit document, dat van den aanvang af met zooveel zorg was opgebouwd.

De gevolgen der verwerping worden uit het art. 17 voldoende duidelijk. De staten-onderteekenaar, zegt art. 17, verbinden zich om deel te nemen aan een internationale conferentie voor de beperking der bewapeningen; deze zal worden bijeengeroepen door den Raad en worden gehouden te Genève, Maandag 15 Juni 1925.

De opstellers van het Protocol hadden derhalve spoed willen zetten achter de zaak; helaas de idealistische sfeer, waarin het Protocol ontstond, vond geen weerklank in die, waarin de bestuurderen van Europa hun besluiten tot ratificatie nemen zouden. Indien niet voor 1 Mei de permanente leden van den Raad en tien andere leden van den bond hun ratificatie zouden hebben ingezonden, zou de Secretaris-Generaal van den Bond onmiddellijk het oordeel van den Raad inroepen, om te weten of de uitnoodigingen (tot de ontwapeningsconferentie) moesten worden beschouwd, als niet te zijn gedaan, of dat de Conferentie moest worden verdaagd tot nader te bepalen datum.

Het Protocol, dat geteekend werd door Albanie, België, Brazilie, Bulgarije, Chili, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Letland, Paraguay, Polen, Portugal, Servie, Spanje, Tsjecho-Slowakije, is thans nog slechts geratificeerd door laatstgenoemden staat, hetgeen de noodzaak met zich bracht, de conferentie betreffende de beperking der bewapeningen op de lange baan te schuiven. Art. 21 van het Protocol bevatte de bepaling, dat het van kracht worden van het Protocol zou plaats hebben, nadat een proces-verbaal zou zijn opgesteld, en nadat het plan voor vermindering der bewapening door de conferentie, bedoeld in art. 17 zou zijn aangenomen. Daar dit proces-verbaal overeenkomstig een andere zinsnede van art. 21 zou worden opgemaakt door het Secretariaat, wanneer de meerderheid van de permanente leden van den Raad, benevens tien andere leden van den Bond hun ratificatie zouden hebben ingezonden, kan men, aangezien het laatste niet geschiedde, het Protocol als een verloren zaak beschouwen. En toch, niettegenstaande het met zooveel vertrouwen begonnen werk op niets is uitgeloopen en al kon de vorm, waarin men een en ander goot, geen bevrediging vinden bij de leden-staten, toch geeft de wijze, waarop Chamberlain sprak over de door de Britsche regeering gedachte wijze van aanvulling van het Convenant, hoop voor de toekomst. De Britsche regeering zoekt die aanvulling in het sluiten van een vijfvoudig verbond en in een alliantiesysteem in het kader van den Volkenbond. Naar aanleiding van die plannen, merkte Henderson namens de Labourpartij in het Engelsche parlement op, dat zijn partij zich met hand en tand zou verzetten, tegen elk Pact, dat een militair en blijvend karakter hebben zou, en dat er toe zou bijdragen, om wederom de wereld te verdeelen in twee scherp van elkander gescheiden kampen. Ook Mac-Donald uitte de vrees, dat het voorgestelde verbond leiden zou tot een nieuw machtsevenwicht in Europa, met al de kwade gevolgen, die hieruit immer voortvloeien.

Stanley Baldwin merkte echter op, dat dit gevolg zou in-

treden, indien men een verdrag van drie partijen sloot, dat tegen Duitschland was gericht. Voor zijn persoon zou Chamberlain blijkens een uiting van hem dit wel gewild hebben, maar der Britsche regeering, — aldus Baldwin — was het onmogelijk een ander Pact te steunen, dan een, dat in beginsel een waarborg voor den vrede inhield, en dat op wederkeerigheid was gegrondvest. In verband hiermede zou het onverschillig zijn, hoeveel staten deel uitmaakten van het verbond.

Deze verklaring, indien men mag aannemen, dat zij eerlijk de meening der regeering weergeeft, geeft hoop voor de toekomst; zij maakt het mogelijk om Duitschland in dit beperkte Pact te betrekken, waartoe dit rijk bereids voorstellen gedaan heeft. Zij wijst ons op de mogelijkheid, dat ter bereiking van het ideaal, gelegen in de trilogie: arbitrage, veiligheid en ontwapening, een andere weg kan worden ingeslagen, dan dien van het Protocol; zij maakt ons tevens duidelijk, dat de weg, ter bereiking van dat ideaal, er niet een is, met asphalt geplaveid, maar dat hij voert langs ruwe en ongebaande paden, leidend over berg en dal, door wildernissen en woestijnen, waar langs de wandelaar slechts aarzelend, en schrede voor schrede terrein zal kunnen winnen. Zij, die in het vraagstuk van den wereldvrede slechts zien een kwestie van ontwapening bekijken de zaken uit eenzijdig standpunt; de loop van zaken met het Protocol bewijst, dat niet beperking van bewapening datgene is, waar alles om draait; de organisatie van den Bond is het, die in de eerste plaats om oplossing vraagt; het moeilijke punt is, om deze op te bouwen.

Wat nu die organisatie betreft, gelooven we, dat de Engelsche zienswijze, indien ze ernstig is bedoeld, in haar toepassing leiden kan tot het ontstaan van een of meerdere onderbonden, geleidelijk groeiend in kracht en ledental, elk bestaande uit een aantal staten, van onderling homogene structuur en belangen. Zich ontwikkelende onder de vleugels van het algemeene Pact, de leiding van den grooten Bond volgend, zullen deze, in beschaving en in opvattingen homogene groepen, elkander op den duur hoe langer hoe meer naderen kunnen, naarmate de idee van internationaal gemeenschapsleven meer in de sfeer der groepen doorgedrongen is. Dan, maar ook eerst dan, schijnt ons het tijdstip gekomen, dat ook die onderbonden zich aaneensluiten; daardoor vormend den eenen en ondeelbaren Volkenbond, waaruit de begrippen „wettige oorlog'' en „toelaatbare oorlogshandeling'' verdwenen zullen zijn, omdat het misdadige er van algemeen wordt ingezien.

Reeds nu schijnt het verwezenlijken van een dergelijke mogelijkheid te kunnen in de oogen van Briand; zijn rede onderstelt een groot geloof in de menschheid; in de Fransche opvatting schuilt in dit opzicht perspectief; zij ziet de tijden rijp voor de vorming van een organisatie, waarin de oorlog uitgeschakeld worden kan. Wij zien dit anders; wij vermeenen, dat in den Bond een te groot aantal heterogene elementen vereenigd zijn, te veel verschillend in beschaving en opvattingen,

dan dat men reeds met reden zou mogen verwachten, dat al die statenleden hun hartstocht voor den krijg ondergeschikt zouden weten te maken aan het inzicht, dat steeds arbitrage plicht is. Lettend o.a. op den toestand in Polen — dat, zooals Lloyd G e o r g e het uitdrukte, opgescheept is met vijf Elzas-Lotharingens, n.l. Oost-Galicie, Wit-Rusland, Wilna, den corridor van Dantzig en Silezie, zou het niet verwonderlijk zijn, indien in de naaste of verre toekomst daar opnieuw een strijd ontbrandde; de brievenbussen van Dantzig hebben doen zien, hoe spoedig er de hartstochten ontbranden kunnen.

Dat onder deze omstandigheden de Britsche regeering er niet voor voelt, met vloot of leger te moeten inspringen, indien een heetgebakerd lid, n'en déplaise het lidmaatschap van den Bond, om een vermeend belang den strijd opnieuw ontketenen zou, we kunnen niet anders dan dit standpunt billijken, dat door den Britschen minister vertolkt werd in deze woorden: Wij waren het in groote trekken er over eens, dat wij uitsluitend een defensief verdrag konden sluiten, en dat Engeland zijn verplichtingen niet verder kon uitstrekken, dan tot de grenzen in het westen, want juist, omdat het protocol onze verplichtingen uitbreidde tot alle grenzen, wezen wij het van de hand.

Wijzen wij ten slotte op het feit, dat uit de geheele historie blijkt, hoe de organisatie van het maatschappelijk leven van onderen af gegroeid is. Niet op eenmaal is ontstaan de rij van georganiseerde staten, bestuurd door keizers, koningen of presidenten, alle weder onderverdeeld in provinciën, departementen, graafschappen of hoe zij heeten mogen; ieder staande onder een commissaris of hoogen staatsambtenaar; en elk wederom bevattend een zeker aantal, naar bepaald model, bestuurde steden, landschappen, of gemeenten, of hoe de onderverdeeling anders luiden moge.

Van onderen af is de organisatie opgebouwd in den loop der duizendtallen jaren; aanvangend met de markengemeenschappen, de Haingeraiden, de Alpmarken, de mearces, enz., alle bestuurd volgens eigen wetten, volgens eigen keuren. In die marken ontstonden de steden, bestuurd door stedelijke regeeringen, met eigen rechtsmacht, makende eigen wilkeuren, hebbend eigen recht van munt. Wel waren ze in een los staatkundig verband reeds opgenomen, erkenden ze een landsheer, maar veel te zeggen had die niet; de landsheer leefde vaak bij hun genade en moest hen naar de oogen zien. Eigenmachtig handelden de steden; zij verklaarden en voerden oorlog, en sloten vrede, en zonden op hun oorlogsschepen hun soldaten naar verre landen. De geschiedenis van het verbond der Hanze kan er van getuigen. Eerst langzamerhand neemt de macht van den landsheer toe; een steviger staatkundig verband wordt gelegd tusschen hem en de streken, die aan zijn macht zijn onderworpen; dan verdwijnt eerst de naijver tusschen stad en stad, de oorlog tusschen zustersteden. Geleidelijk nemen de lagere organisaties plaats in hoogere staatkundige verbanden; geleidelijk wordt de kring van vermeend eigenbelang wijder getrokken.

Een zelfde ontwikkeling is te volgen bij het dijkwezen.

Ook dit was oorspronkelijk zorg der afzonderlijke marken, aan den dijk gelegen, waarvan de maatregelen, genomen door de eene mark, de andere nadeel deden. Langzamerhand wordt het dijkonderhoud een onderwerp van zorg van meerdere gemeenschappen, zich aaneensluitend ten aanzien van dit punt. Nog later is de dijkverzorging een zaak van gewestelijk bestuur, of van waterschappen, die volgens eigen inzicht, slechts rekening houdend met hun beperkte streekbelangen, voorschriften gaven en toepasten. Eindelijk werd ook de dijkzorg tot rijkszaak.

Op dezelfde wijze zullen in den Volkenbond de afzonderlijke defensieve verbanden moeten uitgroeien tot grootere organismen, opgaande op den langen duur in het groote geheel, dat alle gezamenlijk zal omvatten. Dit zij de beteekenis van Engeland's standpunt. Een dergelijk defensief verbond, voorloopig in niet te groot gezelschap, krachtens de principes van het Protocol gesloten, lijkt ons ook voor Nederland de overweging waard. Het vermindert de gevaren, door onzen Minister van Buitenlandsche Zaken naar voren gebracht in hooge mate, terwijl het een stap is op den langen weg naar volledige samenwerking, met het einddoel ontwapening. De aandacht blijve daarbij gericht op het streven naar *ònt*wapening, door geleidelijke inperking der bèwapening, want hierop moet het aan; immers, zooals Dr. M ü n c h, de Deensche oud-minister-president het uitdrukte:

„Zoolang de groote militaire strijdkrachten zullen bestaan, zullen zij een voortdurend gevaar opleveren voor nieuwe oorlogen, waartegen al de waarborgen, die de Volkenbond te scheppen vermag, onmachtig zullen blijven, en dat juist in de ernstigste gevallen". (Citaat uit het Handelsblad). Moge daarbij tevens de aandacht gevestigd blijven op de noodzaak, om in de algemeene grondwet, het algemeene Pact, ook op te nemen die geschillen die kunnen voortvloeien uit bestaande vredesverdragen. Deze juist zullen den oorlog kunnen ontketenen. Kwesties hieruit voortvloeiend zijn door het Pact uitdrukkelijk van arbitrage uitgesloten. Het schijnt dat sommigen daar anders over denken; nergens is echter in het Protocol bepaald, of uitdrukkelijk gezegd, dat ook deze in de beslissing door arbitrage zouden worden betrokken; en dit zou noodig zijn, want algemeen beschouwt men het Protocol als bevattende de *uitvoerende* bepalingen op de grondwet. Mocht men nog even twijfelen, of dergelijke kwesties onder het Protocol vallen zouden, dan kan men spoedig van zijn twijfel genezen worden, door te lezen, wat minister B e n e s j verklaarde in de parlementaire commissie van Tsjecho-Slowakije, eenige maanden geleden, n.l. dat vaststond, de onmogelijkheid om wijziging te brengen in de bestaande bepalingen van het vredesverdrag. Zeker, art. 19 van het Pact doelt op deze zaak. De Volkenbondvergadering kan de wenschelijkheid uitspreken, tot herziening van een bepaald verdrag, maar dat is dan ook alles. Wanneer een der betrokken staten doof blijft voor dien wensch, dan is daarmee

de zaak afgeloopen. Het artikel heeft slechts dan waarde, indien de betrokken staat in de uitspraak van den Bond zou zien een zedelijke verplichting, waaraan hij zich niet goed kan of wil onttrekken; maar dan zou immers ook de kans op oorlog er niet geweest zijn. Aan allen twijfel komt echter wel een eind, indien men leest hetgeen Lloyd George in het Engelsche parlement omtrent die kwestie zeide: Er is slechts één bezwaar tegen het Protocol, namelijk, dat het geen enkele kwestie, welke oorlog zou kunnen verwekken, naar arbitrage verwijst. Is er één kwestie, aldus Lloyd George, met betrekking tot de grens tusschen Frankrijk en Duitschland, welke de Franschen geneigd zouden zijn, om krachtens het Protocol aan arbitrage te onderwerpen? Ik spreek niet over Elzas-Lotharingen doch zouden ze het met de Saarkwestie of het schadevergoedingsvraagstuk willen doen? Of de kwestie der ontruiming der bruggehoofden of die der ontwapening?

Hier is de wonde plek van het Pact duidelijk blootgelegd; zoolang niet alle geschillen in het raam van het Pact zijn opgenomen, blijft dit slechts de rol vervullen van klatergoud, waaronder echter roestig ijzer schuil gaat. En dit beseffend, vragen wij met klem, mag Nederland onder deze omstandigheden transigeeren met zijn bewapening en met zijn middelen van verweer, zoolang niet de lacunes in het Pact stevig zijn gedicht?

*Slotwoord.* In den geruimen tijd die verliep tusschen het ontwerpen van het artikel en het afdrukken zijn de toestanden in Europa gewijzigd. Een betere verstandhouding tusschen de vroegere vijanden opent betere vergezichten in de toekomst, en het verdrag van Locarno, dat op het punt staat gesloten te worden, doet in de West-Europeesche landen de kans op oorlog wellicht voorloopig verminderen.

d. V.