



De Volkenbond

Over politieke spanningen tijdens
het Interbellum en pogingen van de
Volkenbond om de vrede te bewaren

Willem Peeters

De Volkenbond

© W. Peeters / april 2020

Inleiding

Inzet van Amerikaanse troepen in 1918 doet het Duitse leger bezwijken en de Eerste Wereldoorlog eindigt met een wapenstilstand op 11 november van dat jaar. Of is het de Spaanse griep, meegenomen door de soldaten uit Amerika, die het Duitse leger de nekslag toebrengt? Een griep die een van de grootste pandemieën ooit veroorzaakt en meer dodelijke slachtoffers maakt dan de beide wereldoorlogen samen? Europa ligt aan diggels en de machtsverhoudingen zijn gewijzigd. Waar voorheen de grote rijken van Engeland, Frankrijk, de keizerrijken van Duitsland en Oostenrijk, het tsarendom van Rusland en het Ottomaanse imperium de macht delen, zijn het nu de overwinnaars Engeland, Frankrijk en natuurlijk de Verenigde Staten die de dienst uitmaken.

Weinig West-Europeanen denken in 1914 dat het tot een oorlog komt. De wereldeconomieën zijn met elkaar verstrengeld, dus waarom elkaar de strot afbijten? Zo denkt niet alleen de elite, maar ook de opkomende arbeidersbeweging die de internationale solidariteit sterk genoeg acht en uitgaat van de veronderstelling dat arbeiders niet meer bereid zijn om voor koning of vaderland te sterven. Zij hebben het mis, er komt wel oorlog, een mensverslindende oorlog die Europa op zijn kop zet. Tallozen vinden de dood. In totaal zijn er 9 miljoen gesneuvelde militairen te betreuren, 6 miljoen burgers gedood en zijn er 8 miljoen krijgsgevangenen gemaakt.

Het begint allemaal met een paar schoten uit het pistool van de Servische nationalist Gavrilo Princip waarmee hij kroonprins Frans Ferdinand van Oostenrijk en diens vrouw van het leven berooft. Aanleiding voor Oostenrijk om aan Servië de oorlog te verklaren. Niet meer dan een aanleiding, want wat Oostenrijkse keizer in werkelijkheid zorgen baart is de toenemende invloed van het Zuid-Slavische nationalisme. En het zijn vooral de Serven die in hun streven naar de stichting van een rijk dat alle Zuid-Slaven verenigt, met hun gewapende acties delen uit de onderbuik van het Oostenrijkse keizerrijk proberen te snijden. Dat kan de keizer niet toestaan. Hij, Frans Jozef, telg uit het geslacht der Habsburgers dat eeuwenlang een hoofdrol heeft gespeeld op het Europese politieke toneel, moet en zal de Serven in toom houden. Als blijkt dat hij daar niet toe in staat is, raakt Oostenrijk zijn status van grootmacht kwijt, een onaanvaardbaar verlies van prestige. Op 28 juli 1914 verklaart hij Servië de oorlog.

Een actie in het besef dat deze kan leiden tot een uitwaaierend conflict op Europese schaal, maar dat weegt kennelijk minder zwaar dan het vooruitzicht van gezichtsverlies. Daags daarop verklaart de keizer in een oorlogsmanifest dat de eer van zijn monarchie dient te worden gered. Het loopt niet zoals Frans Jozef het wenst. De Eerste Wereldoorlog breekt uit en maakt niet alleen een eind aan het Habsburgse vorstenhuis, ook de machtsbalans in Europa raakt uit haar evenwicht. Een evenwicht dat door de grootmachten al eeuwen in stand wordt gehouden. Zij zijn gewend de dienst uit te maken, houden elkaar zorgvuldig in de gaten en af en toe vliegen ze elkaar in de haren, zoals ook in 1914. De Duitsers weten zich aan het begin van de oorlog gesteund door hun bondgenoten Oostenrijk-Hongarije en Italië, verenigd in de Triple Alliantie ofwel de Centralen, en nemen het op tegen de Triple Entente van Engeland, Frankrijk en Rusland. Met het in het geheim afgesloten Verdrag van Londen in 1915 weet de Entente Italië los te weken en sluit dit land zich aan bij het bondgenootschap der geallieerden.

Dat heeft echter wel een prijs. In Londen worden Italië beloftes gedaan die zullen worden nagekomen wanneer de Centralen eenmaal zijn verslagen, iets dat op dat moment geheel onvoorspelbaar is. De worst die Italië wordt voorgehouden bestaat uit het beheer over de gehele Adriatische kust en een deel van het Ottomaanse rijk. Het uitventen van de te verwachten oorlogsbuit is begonnen. Maar dit is niet het enige geheime verdrag dat tijdens de oorlog wordt gesloten en dat later de overwinnaars als een molensteen om de nek hangt. In 1916 sluiten de Roemenen met de Entente het geheime verdrag van Boekarest waarin door de geallieerden aan Roemenië grote delen van Hongarije worden toegezegd in ruil voor deelname aan de oorlog tegen de Oostenrijkers. In datzelfde jaar verdelen twee diplomaten, de Engelsman Mark Sykes en de Fransman Georges Picot, alvast de koek in het Midden-Oosten in het zogeheten Sykes-Picot verdrag en in 1917 spreekt de Britse minister Arthur Balfour zijn zegen uit over de plannen van de zionisten: vestiging van een joods tehuis in Palestina. De Britten en Fransen beschouwen het Midden-Oosten domweg als hun bezit waarmee je kunt doen wat je wilt. Zij geven zichzelf en anderen gebieden cadeau die niet van hen zijn, hoe de lokale bevolking daar tegenaan kijkt doet er niet toe. En dan is er de koehandel met de Arabieren. In 1917 zeggen de Britten hen te zullen steunen in hun streven naar de vorming van een zelfstandige Arabische staat in ruil voor hulp van de Arabische legers in de strijd van de Engelsen tegen de Turken. Een fraaie belofte die die als puntje bij paaltje komt waardeloos blijkt te zijn.

Aan de andere kant van de oceaan laat de Amerikaanse president weten dat het zo niet langer kan. Geen machtsbalans waarbij de grootmachten de lakens uitdelen, maar een Volkenbond die voortaan bij ruzies tussen landen arbitreert, geen geheime diplomatie meer, zelfbeschikkingsrecht voor alle volkeren en voor alle landen toegang tot de vrije zee. Deze ideeën giet hij in een verklaring, de zogeheten *Veertien Punten* (zie bijlage 1) waarmee hij na de oorlog de oude wereld een nieuwe start wil laten maken. Die oorlog is inmiddels aan het westelijk front in een patstelling geraakt. Vanaf de westkust tot diep in het achterland liggen soldaten in loopgraven te wachten op het zoveelste bevel om op te rukken. Ze worden bij vele tienduizenden over de kling gejaagd door generaals die niet lijken te beseffen wat ze aanrichten in termen van menselijk leed. Aan het oostfront rukken de Duitsers op en dringen de Russen in het nauw. Maar dan, in 1917, terwijl de oorlog nog in volle gang is springt het deksel van de Russische hogedrukpan, de revolutie breekt uit en de communisten grijpen de macht. Zij sluiten vrede met de Duitsers met het verdrag van Brest-Litovsk waarbij zij diep buigen voor de Duitsers. De communistische leider Lenin heeft echter andere dingen aan zijn hoofd, hij wil de revolutie redden en kan voortzetting van de oorlog met de Duitsers missen als kiespijn. Duitsland maakt zich op voor een beslissend offensief in het westen, maar stuit op de door verse Amerikaanse troepen versterkte legermacht van de geallieerden die hen teruggedrijven.

In november 1918 valt het doek en wordt een wapenstilstand gesloten. Het zijn de Duitsers die de schuld krijgen van het ontstaan van de Grote Oorlog. Omringd door zijn vijanden Frankrijk, Engeland en Rusland wil de opkomende industriële grootmacht zijn rivalen met een preventieve aanval buiten spel zetten. Zeker, het militarisme viert dan hoogtij in Duitsland dat streeft naar een aan zijn concurrenten gelijkwaardige positie op het wereldtoneel, maar of Duitsland kan worden neergezet als de enige schuldige, daar zijn door geschiedschrijvers vraagtekens bij gezet. Die twijfels spelen niet bij de geallieerden na hun overwinning. Als overwinnaar ruikt Wilson zijn kans. Hij komt persoonlijk naar Parijs om zijn Veertien Punten inhoud te geven tijdens de vredesbesprekingen. Wanneer de vredesbesprekingen zijn afgerond heeft Wilson het pleit voor oprichting van de Volkenbond gewonnen. In de komende twee decennia is het aan de Volkenbond om zijn bestaansrecht te bewijzen. Iets dat lukt in de jaren twintig, maar daarna gaat het bergafwaarts.

De periode tussen de Eerste en de Tweede Wereldoorlog wordt doorgaans met de term Interbellum aangeduid, een enigszins misleidende naam. Deze betekent letterlijk 'tussen oorlogen', maar suggereert als benaming een beetje dat er in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw sprake is geweest van rust. Een moeilijke en woelige periode, maar geen conflicten op wereldschaal. Het is een kwestie van perspectief. Een hedendaagse historicus kan zich daarin wel vinden, maar als je tijdens het Interbellum de pech hebt om op te groeien in Ethiopië of Spanje dan kijk je daar anders tegenaan. Tijdens het Interbellum komen er tal van conflicten voor die een uitdaging vormen voor de Volkenbond en de door Wilson als bedoelde waakhond van vrede en veiligheid op wereldschaal, duchtig op de proef stellen. Maar het zijn niet eens zozeer de conflicten zelf die de oorzaak zijn van de uiteindelijke ondergang van de Volkenbond, meer nog zijn het opkomende ultranationalistische ideologieën die de bijl aan de wortels van de het Wilsoniaanse systeem zetten: het Italiaanse fascisme en het Duitse nazisme. En het communisme? Zeker, het communisme zoals zich dat aan het einde van de Grote oorlog nestelt in Rusland, speelt mee. Het is een ideologie die al tijdens en ook na de Eerste Wereldoorlog de kracht van de westerse sociaaldemocratie ondermijnt. En het Rusland van de bolsjewieken wordt door Oost-Europese landen als Polen terecht gevreesd. Maar datzelfde Rusland vervult bij alles wat de Volkenbond op zijn bord krijgt wel een opmerkelijk andere rol dan fascist en nazi's, want Rusland is er niet zoals zij op uit de Volkenbond de nek om te draaien.

Tenslotte is er de invloed van het liberaal-democratisch gedachtegoed waarop de westerse staten zijn gebaseerd, van de landen die zegevieren aan het westelijk front in 1918 en die de taak op zich nemen om een betere wereldorde te scheppen, om vrede en veiligheid te borgen. Maar de grote jongens onder hen stellen zo hun eigen prioriteiten. De Verenigde Staten voeren een isolationistische koers en worden zelfs geen lid van de Volkenbond. Frankrijk laat zich gedurende het gehele Interbellum leiden door de angst voor het Duitse spook en Groot-Brittannië is zich weliswaar voortdurend bewust van de leidende rol die het heeft te spelen als gedoodverfde verdediger van de beginselen van de Volkenbond, maar is daarin onvoldoende doortastend. De kleine landen komen er niet of nauwelijks aan te pas. Zij voelen zich vaak bedrogen door de mentaliteit van de grote mogendheden die als puntje bij paaltje komt, net zoals voor de Eerste Wereldoorlog liever als de echte machthebbers eigenhandig zaken regelen dan dat zij zich willen voegen in een koor van landen die zich verenigd hebben in de Volkenbond die in principe gelijkwaardig zijn.

De vredesverdragen van Versailles

Het is 28 juni 1919. In de spiegelzaal van het kasteel van Versailles wordt het vredesverdrag getekend dat de geallieerden sluiten met verliezer Duitsland. Daarmee wordt de Eerste Wereldoorlog formeel beëindigd nadat in 1918 al een wapenstilstand is gesloten. Daarna volgen nog vier aanvullende verdragen tussen de geallieerden en de bondgenoten van Duitsland: het Verdrag van Saint-Germain met Oostenrijk op 10 september 1919, het Verdrag van Neuilly-sur-Seine met Bulgarije op 19 november 1919, het Verdrag van Trianon met Hongarije op 4 juni 1920 en het Verdrag van Sèvres met het Ottomaanse Rijk op 10 augustus 1920. Met al deze verdragen zijn de Europese bordjes verhangen. Niet alleen de Duitse en Oostenrijkse keizerrijken zijn als machtsfactoren van de kaart geveegd, maar ook het Ottomaans sultanaat, ooit in Europa een vooraanstaande speler, bestaat niet meer. En bovenal: de Verenigde Staten treden aan als nieuwe heerser op het politieke wereldtoneel, een rol die Engeland en Frankrijk zich tot dan toe als enigen hadden aangemeten. En Rusland? Het rijk van de tsaren is al voor Versailles omgetoverd in een communistisch bolwerk dat in de jaren erna met het uitdragen van haar ideologie grote invloed heeft op de verhoudingen binnen de Europese linkse bewegingen.

Woodrow Wilson, de achtentwintigste president van de Verenigde Staten, is vastbesloten. Hij, de Amerikaan die door zijn inzet de geallieerden aan de overwinning heeft geholpen, zal een nieuwe wereldorde scheppen. In zijn visie, neergelegd in de Veertien Punten, legt hij de nadruk op de volgende onderwerpen: vrijhandel, wapenbeperking, vrijheid van zeescheepvaart, het zelfbeschikkingsrecht en de oprichting van de Volkenbond als internationaal vredesbewaker. Daarnaast bevatten de Veertien Punten richtlijnen voor de herziening van grenzen. Wilson voert na het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog aanvankelijk een neutraliteitsbeleid, maar nadat blijkt dat de Duitsers hun niets ontziende duikbootaanvallen - waarbij veel burgerslachtoffers vallen - niet wensen te staken, is voor hem de maat vol. Door de inzet van het Amerikaanse economisch potentieel en goed gemotiveerde troepen, wordt de impasse van de loopgravenoorlog in België en Noord-Frankrijk doorbroken en de Duitsers een nederlaag toegebracht. Wilson heeft zich hiermee een ongekennde populariteit verworven. Bij aankomst in Europa om deel te nemen aan de vredesonderhandelingen, wordt hij door enorme menigten toegejuicht, de redder van de Europese beschaving is gearriveerd.

De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Robert Lansing, heeft bedenkingen. Hij vindt dat Wilson beter thuis kan blijven, op afstand, zoals de Japanse keizer die een afgevaardigde stuurt. Maar Wilson vertrouwt alleen op zichzelf, zeker als het gaat om de Volkenbond, zijn grote ideaal waaraan alles ondergeschikt is. De verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de Volkenbond laat hij niet aan anderen over.

Voor Wilson zijn verzoening: 'Nooit meer oorlog', het vooruitkijken naar de toekomst, het vorm en inhoud geven aan het in zijn ogen onrechtvaardige kolonisatiebeleid, leidende principes. Maar zover zijn zijn medespelers nog lang niet. Om te beginnen is er de onverzettelijke premier van de Franse republiek, Georges Clemenceau, die vanwege zijn vasthoudendheid zich de bijnaam 'De Tijger' heeft verworven. Voor hem speelt eigenlijk maar één ding en dat is te voorkomen dat Duitsland wederom een bedreiging zal kunnen gaan vormen voor Frankrijk. Clemenceau eist niet alleen de teruggave aan Duitsland van Elzas-Lotharingen (dat sinds de door de Duitsers gewonnen Pruisisch-Franse oorlog van 1870-1871 onderdeel uitmaakt van het Duitse keizerrijk) met zijn rijkdommen aan grondstoffen. Hij claimt ook de kolenmijnen van het Saarbekken, het grotendeels ontmantelen van het Duitse leger, de bezetting van het Rijnland en een enorm bedrag aan herstelbetalingen. Duitsland dient in de ogen van Clemenceau gewoon gedegradeerd te worden tot een tweederangs natie die geen rol van betekenis meer kan spelen op het wereldpodium. Een definitieve onthoofding van de aartsvijand. Derde hoofdrolspeler is de Engelse premier David Lloyd George, die zich tegenover Duitsland veel milder opstelt dan zijn Franse collega. Maar Engeland grenst niet aan Duitsland en ziet dat land ook niet als een permanente bedreiging zoals Clemenceau dat doet. Nee, voor Engeland tellen andere belangen. Belangen die verband houden met de instandhouding en mogelijk zelfs uitbreiding van het Britse wereldrijk en invloedssfeer. Met lede ogen aanschouwt Lloyd George het opkomen van de Verenigde Staten als wereldspeler. De positie van Engeland als heerser over de wereldzeeën is in gevaar. En ofschoon de geallieerden eensgezind zijn in hun mening dat de Duitse vloot ontmanteld moet worden, steekt de machtsstrijd tussen de Britten en Amerikanen over de controle van de oceanen als een angel in hun verhoudingen tijdens de vredesonderhandelingen. Tenslotte is er de Italiaanse premier, Vittorio Emanuele Orlando die in de schaduw staat van zijn minister van Buitenlandse Zaken, Sidney Sonnino. Laatstgenoemde spreekt vloeiend Engels in tegenstelling tot zijn premier en toont zich een vaardig onderhandelaar.

Voor Italië staat de grensafbakening met Oostenrijk-Hongarije centraal evenals de beheersing van de Adriatische kust. Hun eisen omtrent dit gebied brengt de Italianen in conflict met Wilson die zoveel mogelijk vast wil houden aan het principe van het zelfbeschikkingsrecht en met dat recht in strijd zijnde gebiedsuitbreidingen zoals de Italianen dat wensen niet kan accepteren. Tegen deze achtergrond begint de zogeheten Raad van Vier op 18 januari 1919 aan de vredesonderhandelingen in Parijs die op 28 juni uitmonden in de ondertekening van een meer dan vijfhonderd pagina's tellend verdrag. Een verdrag dat door Duitsland ervaren wordt als de ultieme vernedering. Als de marginalisering van het land met de meeste inwoners van alle landen in Europa, een land dat kennelijk niet meer mag meetellen.

De Europese grenzen worden tijdens en na de oorlog gewijzigd. In het Russische Keizerrijk, dat vanaf 1721 door de familie der Romanovs is bestuurd, voltrekt zich nog voor het einde van de oorlog in 1917 een revolutie. Een revolutie die na een bloedige burgeroorlog eindigt met de heerschappij van de bolsjewieken. Onder het gezag van Lenin komt Rusland in 1918 met Duitsland een wapenstilstand overeen. Het zogeheten het verdrag van Brest-Litovsk, waarmee grote delen van Rusland door de Duitsers worden geannexeerd. Plotseling is bondgenoot Rusland voor de geallieerden een potentiële vijand geworden, reden om de Russen niet uit te nodigen om aan de vredesonderhandelingen deel te nemen. De dubbelmonarchie Oostenrijk-Hongarije valt eind 1918 uiteen in twee afzonderlijke staten die elk veel grondgebied verliezen. In het noorden verschijnt Tsjecho-Slowakije en in het zuiden Joegoslavië. Het Duitse Keizerrijk verdwijnt van de kaart na de Novemberrevolutie in 1918. De Eerste Wereldoorlog betekent ook het einde van het Ottomaanse rijk. Het Midden-Oosten valt ten prooi aan de Britten en de Fransen die net doen alsof zij de eigenaren zijn van deze gebieden. Uit de as van het Ottomaanse rijk verrijst niet lang na de vredesonderhandelingen in Parijs een nieuwe Turkse staat. En dan is er nog het Verre Oosten, waar de Japanners hun Chinese bezittingen weten te behouden en China aan zijn lot wordt overgelaten.

Oprichting van de Volkenbond

Een belangrijk instrument om het streven van 'nooit meer oorlog' vorm en inhoud te geven, is de op te richten Volkenbond, het politieke ideaal van Wilson. Het idee is al tijdens de oorlog geboren. Wilson ziet de Volkenbond als een internationaal instrument voor arbitrage. Een orgaan dat een einde maakt aan de onderlinge na-ijver van de imperialistische landen, de voortdurend kibbelende en vechtende Europese grootmachten. Hij ventileert dit idee voor het eerst op 22 januari 1917 in het congres. De komst van een nieuwe internationale orde acht hij wenselijk, gebaseerd op een Bond van Volkeren. In diezelfde reden spreekt hij ook over een op handen zijnde vrede zonder overwinning. Een jaar later komt het idee terug als punt veertien van zijn Veertien Punten plan. Hij spreekt daarin van 'een algemene associatie van volkeren onder welbepaalde overeenkomsten, ten einde aan grote en kleine staten wederzijds waarborgen te verstrekken van hun politieke onafhankelijkheid en territoriale onschendbaarheid.' Wilson is vaag als het gaat om de concretisering van zijn plan. Hij stelt dat het Handvest van de Volkenbond niet knellend mag zijn, geen dwangbuis. Het is in zijn ogen een machtsmiddel dat ingezet kan worden naar gelang de omstandigheden. Engeland hoopt dat de Volkenbond haar strategische relatie met de Verenigde Staten zal versterken, maar Frankrijk is bang dat deze samenwerking zal gaan overheersen en daardoor Europa als een onafhankelijk machtscentrum verdwijnt. Ook bestaat de vrees dat Engeland en de VS zich zullen terugtrekken in een isolement en Frankrijk er op het continent alleen voor komt te staan. Clemenceau is sceptisch: 'Ik hou van de Volkenbond, maar geloof er niet in'.

Over de samenstelling van de bond ontstaat veel discussie. Moet er een Algemene Vergadering komen met daarboven een Raad, en zo ja, wie moeten er dan in die Raad zitten? De overwinnaars: Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk, Italië en Japan, of deze vijf landen aangevuld met nog andere? Wel is duidelijk dat de vijf overwinnaars een belangrijke en leidende rol zullen spelen. Zij hebben tijdens de oorlog al geopereerd als een Volkenbond avant la lettre. Natuurlijk rijst ook de vraag wie er lid mag worden van de Volkenbond. In zijn eerste voorstel heeft Wilson criteria gehanteerd als: 'Landen met een regering van en door het volk' en daarna 'met een regering die verantwoording schuldig is aan het volk'. Sluit dat sommige monarchieën uit? En in hoeverre moet een land zelfbestuur hebben? Kan een land als India ook lid worden? Wilson blijft vaag, hij vindt dit allemaal details die later kunnen worden ingevuld.

Moeilijk haalbaar lijkt het voorstel rond arbitrage. In geval er een geschil rijst tussen leden van de Volkenbond, dan zal de bond daarover een uitspraak doen en als een van de betrokken partijen zich niet wil neerleggen bij het resultaat van de arbitrage, dan kan de Raad voorstellen om tot sancties over te gaan, economische of desnoods militaire.

Op 14 februari 1919 ligt er een ontwerp voor een Handvest van de Volkenbond op tafel. Belangrijke bepalingen zijn dat het einddoel van de ontwapening zal worden vastgesteld met aandacht voor de specifieke geografische positie van elk land, dat de grootte van de krijgsmacht die elk land mag hebben zal worden vastgesteld door de Raad, dat de territoriale integriteit en bestaande politieke onafhankelijkheid van alle staten wordt geëerbiedigd en dat niemand een oorlog mag beginnen voor het conflict ter arbitrage te hebben voorgelegd. Er staan ook voornemens in het Handvest zoals de oprichting van een permanent Internationaal Gerechtshof, dat in 1922 te Den Haag zal worden gevestigd. Het grote doel van de Volkenbond blijft echter 'nooit meer oorlog', alle conflicten dienen te worden opgelost door middel van onderhandelingen.

Op het laatste nippertje doemen er nog twee problemen op. Het eerste is de vraag of de Volkenbond niet een bedreiging zal kunnen vormen voor de zogeheten Monroe-doctrine, het fundament van de Amerikaanse politiek ten opzichte van Latijns-Amerika en die elke bemoeienis vanuit Europa met deze politiek afwijst. Na veel getouwtrek weet Wilson een aanvulling door de strot van zijn collega's te duwen die inhoudt dat het Handvest van de Volkenbond niets mag bevatten dat internationale afspraken – zoals de Monroe-doctrine – kan doorkruisen. Tweede hobbel is de Shandongkwesie, het geschil tussen China en Japan over wie het beheer toekomt over het Chinese schiereiland Shandong, sinds 1898 in Duitse handen en in 1914 bezet door de Japanners. Wilson beseft heel goed dat Japan geen rechten kan laten gelden op Shandong en dat het gebied de Chinezen toebehoort, maar de Japanse diplomaten spelen het spel handig door te dreigen het Vredesverdrag van Versailles niet te zullen ondertekenen. Zij hebben nog een ander ijzer in het vuur en dat is de eis om in het Handvest voor de Volkenbond een clause op te nemen over rassengelijkheid. Een eis die de Britten bijna in paniek brengt en de nodige publieke belangstelling wekt. Het verzet van de Britten is heftig, vooral van de Australische premier die gruwet van de gedachte dat afgeweken wordt van het idee van Australië als blanke natie.

De Amerikaanse onderhandelingsdelegatie ziet geen enkele reden om aan de verlangens van Japan met betrekking tot Shandong tegemoet te komen, maar Wilson gaat door de pomp. Zijn angst dat de Japanners het Handvest van de Volkenbond niet zullen tekenen en dat daarmee zijn belangrijkste wens niet in vervulling zal gaan, heeft de overhand. Tot afgrijzen van minister Lansing geeft Wilson toe aan de Japanners en laat hij de Chinezen in de kou staan. Het is zeer waarschijnlijk dat tijdens het geheime overleg over deze kwestie de Japanners hebben toegezegd niet moeilijk te zullen doen over de clause over rassengelijkheid. Die eis gaat uiteindelijk van tafel.

Op 11 januari 1920 krijgt Lansing zijn congé. Per brief vraagt Wilson hem zijn ontslag in te dienen, want naar zijn mening wijkt de visie die Lansing heeft te veel af van het door de president gewenste beleid. Daarbij refereert Wilson aan de kritiek die Lansing heeft geuit tijdens de vredesonderhandelingen in Parijs en dan met name op de wijze waarop de president van de Verenigde Staten de Volkenbond vorm en inhoud heeft gegeven. De kritiek van Lansing, opgetekend in een persoonlijk verslag, is dan ook niet mals. Volgens hem heeft Wilson helemaal niets kunnen realiseren van zijn idealen. De Volkenbond zoals die is ingericht doet geen recht aan het principe van gelijkwaardigheid van de naties die samen de bond vormen. Net als vroeger beheersen de grote mogendheden het toneel. Tweede punt van kritiek betreft de mening van Wilson dat de Volkenbond zo nodig geweld dient te gebruiken om een conflict op te lossen. Dat staat haaks op de wens tot ontwapening en druist in tegen de Amerikaanse constitutie die stelt dat niemand anders dan het Amerikaanse congres kan bepalen of het land in oorlog gaat. Het is op dit punt dat Wilson de thuiswedstrijd verliest en de senaat tegen zich krijgt. De Verenigde Staten worden geen lid van de Volkenbond. Maar er is meer. Lansing laat ook geen spaan heel van Wilsons geheimzinnige gedoe in Parijs. Geheim overleg is schering en inslag. De in de Veertien Punten bepleite onthouding van geheime diplomatie wordt volgens Lansing door de president met voeten getreden. Tenslotte is er de weinig consequente toepassing van het zelfbeschikkingsrecht. Wilson heeft daar volgens Lansing, als niet-jurist te weinig over nagedacht, waarmee Lansing aangeeft dat Wilsons afkeer van juristen zoals Lansing welhaast zeker een rol heeft gespeeld bij het negeren van diens opvattingen tijdens de vredesonderhandelingen.

Het begin: de voorzichtige aanpak van Drummond

De Volkenbond die tweeënveertig 'founding-members' telt (zie bijlage 2), begint zijn werkzaamheden niet in Genève zoals bepaald in het Handvest, maar betreft een voorlopige huisvesting in Londen. Het duurt tien maanden voordat de verbouwing van het *Hotel National* nabij het meer van Genève gereed is en tegen die tijd hebben veel medewerkers er eigenlijk helemaal geen zin in om te verkassen naar het in hun ogen provinciale Zwitserland. Het hotel is voor het bedrag van 5,5 miljoen frank overgegaan in handen van de Volkenbond en beschikt over tweehonderd kamers, voorlopig meer dan genoeg. Vreemd is dat er geen geschikte vergaderruimte aanwezig is voor de zittingen van de Algemene Vergadering, maar daar biedt de gemeente een oplossing voor: de *Salle de la Réformation*, een uit 1867 daterend conferentieoord waar de Algemene Vergadering van de Volkenbond in de jaren twintig bijeenkomt. Als in 1927 Duitsland lid wordt van de Volkenbond en de suggestie doet om naar Wenen te verhuizen, geven de afgevaardigden te kennen liever een nieuw gebouw te willen neerzetten vlak naast het Hotel National, ondanks dat velen van hen best willen blijven vergaderen in de enigszins onooglijke, maar volgens hen zo knusse Salle de Réformation. De nieuwbouw, die pas in 1936 helemaal klaar is wordt deels gefinancierd door John D. Rockefeller, een indicatie dat veel Amerikanen de Volkenbond en warm hart toedragen ondanks het feit dat de Verenigde Staten er geen lid van zijn.

De Volkenbond bestaat uit de Algemene Vergadering, de Raad als dagelijks bestuur en het Permanent Secretariaat. Tot Secretaris-Generaal van de bond wordt Sir Eric Drummond benoemd, een wat afstandelijke hoge Britse ambtenaar. Hij is van rooms-katholieke huize en duidelijk anticommunistisch, maar bovenal overtuigd van het belang van internationale samenwerking. Eerder zijn diverse vooraanstaande politici gepolst zoals de Griekse premier Eleutherius Venezilos, president Wilson en de Tsjechische president Thomas Masaryk, maar die hebben niet toegehapt. In zekere zin is de benoeming van een relatief onbekende ambtenaar een degradatie van het ambt van hoofd van de Volkenbond en krijgt hij de titel van Secretaris-Generaal en niet die van Kanselier. Natuurlijk is de benoeming van Drummond en die van de Fransman Albert Thomas tot hoofd van de aan de bond gelieerde maar onafhankelijke Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) onderdeel van het gebruikelijke kwartetspel waarin de belangrijke posten keurig verdeeld worden tussen de grote mogendheden. De briljante jonge Franse ambtenaar Jean Monnet wordt Drummonds plaatsvervanger.

Weliswaar zijn de Verenigde Staten afgehaakt, maar als tweede plaatsvervanger benoemt Drummond een Amerikaan, Raymond Fosdyck, een overtuigd Wilsoniaan. Bij de verdeling van de andere belangrijke posten komen ook de kleinere landen aan bod. Met al deze benoemingen probeert Drummond alle landen zo eerlijk mogelijk te bedelen, maar hij heeft nog een ander oogmerk en dat is dat de hoofden niet alleen leiding geven aan hun sectie, maar ook optreden als verbindingsofficier met hun thuisland. Dat is exact de bedoeling die Drummond heeft met de benoeming van Fosdyck als zijn plaatsvervanger.

Door het ontbreken van de Verenigde Staten maken de kleinere, zwakkere landen zich zorgen over de bepalingen in het Handvest die erin voorzien dat een eventuele agressor gezamenlijk wordt aangepakt. Als Amerika deel uitmaakt van een gemeenschappelijk front tegen een agressor, dan zal deze zich wel twee keer bedenken om door te zetten, maar bij het ontbreken van de militaire macht van de Verenigde Staten is dat niet zo zeker en zijn de kleine landen kwetsbaar. Vandaar dat onder aanvoering van Canada geprobeerd wordt om het Handvest aan te passen en de beslissing tot de inzet van militaire eenheden in handen te leggen van de afzonderlijke staten en niet in die van de Volkenbond. Dat lukt slechts gedeeltelijk met het aannemen van een amendement van de Scandinaviërs dat inhoudt dat elk land voor zichzelf mag bepalen of op enig moment sprake is van schending van het Handvest. Begrijpelijk, maar het betekent wel dat sommige landen kunnen afhaken en doet afbreuk aan Wilsons gemeenschappelijk veiligheidssysteem. Van meet af aan is duidelijk dat de speelruimte van de Volkenbond op het internationale toneel beperkt is en dat zij zich het niet kan permitteren om de vingers te branden aan risicovolle zaken. Vertrouwen in de bond dient gebaseerd te zijn op successen. Drummond gaat omzichtig te werk en bemoeit zich zo weinig mogelijk met zwaarwegende conflicten, zoals die tussen Polen en Rusland, waarbij belangen van de grote mogendheden op het spel staan, belangen die deze landen liever niet toevertrouwen aan de Volkenbond. Voor de oplossing van dergelijke conflicten wordt de Hoge Militaire Raad, door de geallieerden opgericht in 1917, ingezet of de Ambassadeursconferentie die de vijf grote geallieerden in 1919 in het leven riepen. Daarmee staat de Volkenbond buitenspel. Maar dit heeft ook voordelen, want non-interventie betekent ook dat je geen brokken maakt.

Waar de bond zich wel mee bemoeit is de ingewikkelde controverse over het Saargebied en die van de positie van Dantzig. Dantzig verkrijgt in 1919 de status van *Vrije Stad* onder toezienend oog van de Volkenbond. Een Hoge Commissaris wordt benoemd die verantwoording verschuldigd is aan de Raad. Deze constructie komt erop neer dat de interne strubbelingen tussen Poolse en Duitse minderheden op het bordje van de bond komen te liggen die daarmee de rol vervult als supergemeenteraad. Een rol die hij naar behoren vervult gedurende de jaren twintig, maar niet altijd de goedkeuring kan wegdragen van de lokale bevolking en in vergetelheid raakt als de stad in 1939 in handen valt van Hitler. Artikel 49 van het verdrag van Versailles regelt de status van het Saargebied dat voor vijftien jaar onder mandaat (*trusteeship*) valt van de Volkenbond. Gedurende die periode, maar zeker in het begin, is dat niet eenvoudig omdat de Fransen eigenlijk een apart verdrag willen tussen de geallieerden en Duitsland. Drummond keert zich daartegen, maar kan niet voorkomen dat de Raad een Fransman benoemt tot voorzitter van de in 1920 opgerichte Regeringscommissie in plaats van iemand afkomstig uit een neutraal land. Deze commissie regeert als een superkabinet over het Saargebied en krijgt te maken met veel lokaal verzet omdat de bewoners de bemoeienis van de Volkenbond zien als een vorm van natrappen van de geallieerden. Pas in 1927 als Duitsland toetreedt tot de Volkenbond, neemt het vertrouwen van de bevolking in de Volkenbond toe en de aanvankelijke argwaan af. Maar die afnemende argwaan is ook het gevolg van de manier waarop de Regeringscommissie de orde in het gebied weet te handhaven en rekening houdt met de belangen van minderheidsgroeperingen.

In 1920 bezetten de Russen de stad Vilnius die zij overdragen aan het in 1918 zelfstandig geworden Litouwen en dat is in strijd met het verdrag van Versailles dat de stad als Pools beschouwt. De Polen roepen de hulp in van de Volkenbond die een redelijk verdrag ontwerpt: terugtrekking van de Litouwers uit Vilnius in ruil voor Poolse erkenning van Litouwen en een opdeling van de stad in een Poolse en Litouwse sector. Maar de Poolse generaal Zeligowski, een ongeleid projectiel, marcheert op eigen houtje Vilnius binnen waarna de Polen zich achter de generaal scharen, zeer tegen de zin van Litouwen en Rusland. Dan wendt Litouwen zich tot de Raad waarop Drummond voorzichtig een volksraadpleging suggereert, geheel naar Wilsoniaans model, maar dat wordt door notoire nationalistes als de Polen en Litouwers zijn van tafel geveegd.

Uiteindelijk wordt in mei 1922 een voorlopige demarcatielijn vastgesteld die de stad verdeelt in een Litouwse en een Pools sector ter behandeling van juridische en civiele zaken. In maart wijst de Ambassadeursconferentie zonder de Volkenbond daarover te raadplegen, Vilnius toe aan Polen, waartegen Litouwen fel protest aantekent. De kwestie blijft zich voortslepen.

Soepeler voor de Volkenbond verloopt het in het conflict tussen Finland en Zweden over de Åland eilanden met een overwegend Zweedse bevolking, maar die feitelijk onder de jurisdictie vallen van het tot 1917 bij Rusland behorende Finland. Op initiatief van de Britten wordt de kwestie in 1920 voorgelegd aan de Volkenbond die - niet geplaagd door bemoeienis van de grote mogendheden - tot een bevredigende oplossing komt. Finland blijft formeel onder beheer van Finland dat garanties afgeeft voor wat betreft erkenning van de Zweedse cultuur en taal.

Ingewikkeld voor de Volkenbond is de kwestie van het ertsrijke Opper-Silezië waarop sinds de wapenstilstand in 1918 claims liggen van Duitsland en Polen, vanwege de gemengde bevolkingssamenstelling. Tijdens de vredesconferentie wordt voorgesteld een volksraadpleging te houden. Een plebisciet met een zware lading gegeven de verdeeldheid die er heerst tussen de Britten en Fransen over de bestemming van het gebied. De Fransen steunen de Poolse aanspraken omdat zij Duitsland zich niet graag ziet versterken met de Silezische grondstoffen, terwijl de Britten dit nu juist wel verstandig achten in verband met de voor de herstelbetalingen noodzakelijke wederopbouw van Duitsland. Met angst en beven wordt het plebisciet afgewacht dat in maart 1921 een voorkeur aangeeft van de bevolking voor Duitsland, waarop de Polen onmiddellijk de uitkomsten aanvechten op grond van vermeende fraude.

De ruzie tussen Engeland en Frankrijk maakt het er niet gemakkelijker op en zelfs de Hoge Militaire Raad en de Ambassadeursconferentie komen er niet uit. De Volkenbond mag dit varkentje wassen. Dat lukt. Een voorstel om het ertsrijke deel van het gebied te incorporeren in Polen en de rest van het omstrede gebied aan Duitsland te laten wordt door alle betrokkenen geaccepteerd. En zo maakt de Volkenbond ondanks alle problemen een veelbelovende start dankzij het feit dat hij afzijdig blijft bij grote meningsverschillen tussen de geallieerden onderling zoals in geval van de bezetting van het Ruhrgebied in 1923.

Korfoe en het Grieks-Bulgaarse conflict

In 1921 krijgt de Ambassadeursconferentie het verzoek Griekenland om een precieze afbakening te maken van de grens met Albanië. Een afbakening waarover sinds het ontstaan van Albanië in 1913 onduidelijkheid bestaat. Om de nieuw vastgestelde grens te markeren reist er op last van de Volkenbond een commissie af naar het gebied onder leiding van generaal Enrico Tellini, maar de Grieken hebben geen vertrouwen in deze Italiaan die in augustus 1923 wordt neergeschoten op Grieks grondgebied. Dat lot treft ook drie van zijn assistenten waaronder een Albanese tolk. Griekenland en Albanië geven elkaar de schuld van het incident. Het is nooit achterhaald wat er precies is gebeurd, of het een uit de hand gelopen verkeersruzie was, of dat de toen al aan de macht zijnde Mussolini ertoe opdracht heeft gegeven om een excuus te hebben Griekenland militair een hak te zetten. Hoe dan ook, Mussolini onderneemt onmiddellijk actie als het nieuws over de moordpartij hem bereikt. Hij eist van de Grieken dat zij de daders arresteren en executeren en een schadevergoeding van vijftig miljoen lire. Ook eist hij dat Frankrijk en Engeland hun steun betuigen aan Italië. Het zijn buitensporige eisen en Griekenland moet binnen vierentwintig uur reageren, het geen niet gebeurt. Mussolini slaat keihard toe met een bombardement op Korfoe en de bezetting van het eiland.

In eerste instantie wenden de Grieken zich tot de Volkenbond die te maken krijgt met een netelig probleem. De kleine landen stellen zich op achter Griekenland en beschouwen de actie van Mussolini als een flagrante schending van het Handvest. Die zet extra druk op de ketel door te dreigen de Volkenbond vaarwel te zeggen als de Raad zijn voorstel verwierpt. Plotseling is de Korfoe-kwestie onderdeel van een belangenstrijd tussen de grote mogendheden die vooral denken aan hun eigen belangen. Frankrijk zet de toon en onthoudt zijn steun aan het Handvest. Waarom? In de eerste plaats ziet de Franse premier Poincaré de Volkenbond primair als een organisatie die zijn belangen kan dienen en niet als vervanger van de oude balance-of-power Europese machtsstructuur. Ten tweede is hij bang dat door afstand te nemen van Mussolini, Frankrijk steun kan verliezen voor zijn bezetting van het Ruhrgebied waartoe het is overgegaan in 1923 als de herstelbetalingen die Duitsland zijn opgelegd achterblijven. Als laatste vreest Poincaré voor de val van de Mussolini en de komst van een links kabinet in Italië. De Britten leggen minder schuwheid aan de dag voor Mussolini en steunen het Handvest, waarmee deze mogendheden lijnrecht tegenover elkaar komen te staan.

Helaas voor de Grieken gooien zij hun eigen ruiten in door zich ook te wenden tot de Ambassadeursconferentie, want zowel de Fransen als de Italianen realiseren zich dat daarmee de Volkenbond buiten spel kan worden gezet. Met het argument dat Tellini een vertegenwoordiger is van de Conferentie neemt Frankrijk het voortouw en weet de Britten ertoe te bewegen een draai te maken. De vrees voor een permanent dwarsliggen van de Italianen in de Volkenbond weegt zwaarder dan het principe van het Handvest. Frankrijk en Engeland bewegen de Raad tot het doen van een voorstel aan de Ambassadeursconferentie waarmee de kool en de geit gespaard worden. Griekenland betaalt een schadeloosstelling aan Italië dat in ruil daarvoor zijn troepen terugtrekt uit Korfoe. Daarmee geeft de Volkenbond zijn jurisdictie over deze affaire af aan de Ambassadeursconferentie en daarvan is Drummond zich terdege bewust. Deze kwestie toont eens te meer aan hoezeer het prestige van de Volkenbond aan een zijden draadje hangt wanneer de grote mogendheden hun eigen belangen laten prevaleren boven die van het Handvest.

Vlak voordat vijf grote mogendheden zich opmaken om het verdrag van Locarno te tekenen, waarmee de westgrens van Duitsland definitief wordt vastgesteld, laait er in de herfst van 1925 een felle ruzie op tussen Griekenland en Bulgarije, de twee kemphanen uit de tweede Balkanoorlog. In Locarno zit men uiteraard niet te wachten op een nieuw conflict in de Balkan, juist nu sprake is van toenadering tussen Frankrijk en Duitsland. Het gaat om een uit de hand gelopen ruzie tussen Griekse en Bulgaarse grenswachten die de gewoonte hebben een potje met elkaar te kaarten of te voetballen. Op 19 oktober loopt er een kaartspelletje uit op ruzie. Gevolg is dat twee Griekse soldaten omkomen in een vuurgevecht. Wat er precies gebeurd is blijft onduidelijk, maar feit is wel dat drie dagen later Griekse eenheden over een front van dertig kilometer zijn doorgedrongen op Bulgaarse bodem. De Bulgaren, verzwakt als zij zijn door de gedwongen ontwapening na de Eerste Wereldoorlog, kiezen eieren voor hun geld en leggen de kwestie voor aan de Volkenbond. Het zijn de Britse minister van Buitenlandse Zaken, Austen Chamberlain en zijn Franse ambtgenoot Aristide Briand die ervoor zorgen dat de Raad van de Volkenbond zijn tanden zet in dit geschil. Zelfs Mussolini geeft zijn steun en dat betekent dat er een stevige basis ligt voor een oplossing conform de bepalingen in het Handvest. Om de Grieken duidelijk te maken dat het menens is laten de Britten weten dat hun vloot klaar ligt om in te grijpen wanneer zij dwars liggen. Er is geen sprake van inmenging van derden zoals bij de Korfoe crisis, het is aan de Volkenbond om beide partijen tot rede te brengen.

Op 28 oktober beloven de Grieken zich te zullen terugtrekken en staan toe dat er een commissie onder leiding van een Britse diplomaat het gebied bezoekt om ter plekke vast te stellen hoe de vork in de steel zit om daarna met een voorstel te komen. Met de vaststelling dat Griekenland het Handvest heeft geschonden - een internationaal misdrijf - en de bepaling dat het land aan de Bulgaren een schadevergoeding moet betalen van 45.000 pond is de zaak afgedaan. Het is een klein bedrag en eigenlijk een gebeurtenis van weinig importantie, maar toch een opsteker voor de Volkenbond na de pijnlijke afgang in de kwestie Korfoe.

Op weg naar Duitse re-integratie

De weigering van de geallieerden om Duitsland toe te laten als lid van de Volkenbond beschouwt het land als een vernedering. Dat wordt de Duitsers andermaal ingepeperd als een jaar na Versailles Bulgarije wordt toegelaten en in 1922 Hongarije, maar de Fransen nog altijd het lidmaatschap van de Weimarrepubliek blokkeren. De bezetting van het Rijnland in 1923 door de Fransen omdat de voldoening van de herstelbetalingen stagneert maakt het er allemaal niet beter op. Maar in de periode 1924 - 1926 treedt er verandering in. Gedurende die periode wordt onderhandeld over enkele verdragen en wel over de *Draft Treaty of Mutual Assistance* (Ontwerpverdrag van Wederzijdse Bijstand), het *Geneva Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes* (Geneefse Protocol van de Vreedzame Regeling van Internationale Geschillen) en de *Locarno Treaties* (Verdragen van Locarno). Ook al omdat er nieuwe politieke leiders zoals Aristide Briand, Austen Chamberlain en Gustav Stresemann ten tonele verschijnen, plaveien deze verdragsonderhandelingen de weg tot toetreding van Duitsland tot de Volkenbond. Het eerste initiatief van de Volkenbond is het Ontwerpverdrag van Wederzijdse Bijstand dat de Raad aanzienlijke bevoegdheden toekent. Niet alleen bepaalt de Raad in welke gevallen sprake is van agressie, maar in het Ontwerpverdrag is ook bepaald dat de Raad sancties kan toepassen. De landen die dit verdrag ondertekenen genieten dan bescherming tegen agressie onder de voorwaarde dat zij aanbevelingen van de Volkenbond voor ontwapening overnemen. Dit verdrag gaat verder dan het Handvest omdat het Handvest de Raad van de Volkenbond alleen het recht van advies geeft inzake toepassing van militaire sancties maar het Ontwerpverdrag de Raad machtigt tot het nemen van de beslissing welke landen zouden moeten deelnemen aan uitvoering van de sancties. Frankrijk ziet er wel brood in, maar de Britten houden de boot af.

De nieuw aangetreden Labourpremier James Ramsay MacDonald is huiverig voor het optuigen van de Raad. Hij ziet de Volkenbond als een verlengstuk van het kapitalisme en stelt zijn hoop op arbitrage en het oplossen van geschillen langs juridische weg. Sterker nog, MacDonald is van mening dat het Ontwerpverdrag de vrede eerder in de weg zal zitten dan dat het vrede bevordert. De Algemene Vergadering verwijst in juli 1924 het Ontwerpverdrag naar het ronde archief.

Intussen zoekt MacDonald toenadering tot zijn nieuwe Franse ambtgenoot, premier Edouard Herriot, teneinde de Volkenbond meer armslag te geven. Zij zetten de Volkenbond aan tot het ontwerpen van het Geneefse Protocol van de Vreedzame Regeling van Internationale Geschillen, kortweg het Geneefse Protocol, bedoeld als verlengstuk van het Handvest en dat de Volkenbond een centrale plaats doet innemen in vredesprocessen. Het Protocol maakt onderscheid tussen politieke en juridische geschillen. Conflicten van juridische aard worden doorverwezen naar de Permanent Court of International Justice oftewel het Permanente Hof van Internationale Justitie. Dit hof doet dan aanbevelingen die bindend zijn voor alle betrokkenen. De politieke geschillen zijn ter beoordeling van de Raad wiens aanbevelingen - bij voorbeeld arbitrage - eveneens bindend zijn. Wanneer een agressor zich niets aantrekt van de aanbevelingen van de Raad of het Hof dan opent het Protocol de weg naar het gebruik van militair geweld. Daarmee wordt het gat in het Handvest gedicht dat bij mislukken van arbitrage oorlog toestaat. Maar tegelijkertijd biedt het Protocol ook aan deelnemende landen de ruimte om zelf te bepalen of en in welke mate deel te nemen aan de militaire sancties. Het Protocol is geen lang leven beschoren. Weer liggen de Britten dwars omdat zij vrezen voor een onacceptabele inmenging van de Volkenbond in hun soevereiniteit. Ook dit concept-voorstel gaat de prullenmand in.

In de loop van 1925 komt de Franse minister Aristide Briand tot het inzicht dat de Volkenbond nieuw leven moet worden ingeblazen. Gesteund door zijn premier Herriot zoekt hij naar wegen om een eind te maken aan het onderlinge wantrouwen van de Europese grote mogendheden en de Volkenbond te verstevigen, zonder dat hij daarbij de Franse belangen inzake veiligheid uit het oog verliest. De verdragen van Locarno die eind oktober 1925 getekend worden zijn geen individuele prestaties van Briand, zij komen tot stand door een goede samenwerking tussen de Fransman, zijn Britse en Duitse collega's Austen Chamberlain en Gustav Stresemann en de Engelse ambassadeur in Duitsland, Edgar Vincent d'Abernon.

Deze vier sleutelfiguren, pragmatisch denkende politici, beseffen dat de Europese veiligheid ermee gediend is wanneer Duitsland weer wordt opgenomen in de West-Europese gemeenschap. In elk geval - zo is d'Abernon van mening - doet dat de kans op een vrijage tussen Duitsland en de bolsjewieken afnemen. Anders gezegd, je kunt Duitsland maar beter binnenboord halen dan het als potentiële agressor buiten de Volkenbond te houden. Behalve deze tekenen van goede wil speelt ook de aanvaarding in 1924 van het zogeheten Dawsplan een rol. Dit plan, vernoemd naar de voorzitter Charles Daws, een Amerikaanse bankier, voorziet in een oplossing van de problemen die Duitsland heeft met het voldoen van de herstelbetalingen, een astronomisch bedrag van 132 miljard Goudmark (ongeveer 31,5 miljard dollar). Onderdelen van het plan zijn de reorganisatie van de Duitse Centrale Bank, het openen van de mogelijkheid voor Duitsland om leningen aan te gaan, invoering van een aantal nieuwe belastingen en last but not least: de Fransen geven de bezetting van het Ruhrgebied op. Op termijn blijkt het plan Daws niet goed te werken. Ondanks het kapitaal dat Duitsland binnenstroomt, blijven de herstelbetalingen weer achter. Uiteindelijk wordt het Dawsplan in 1929 vervangen door het Youngplan gemaakt onder leiding van de Amerikaanse industrieel Owen Young dat het bedrag van de herstelbetalingen reduceert en de betalingstermijn verlengt tot 1988.

Van 5 tot 16 oktober 1925 overleggen de drie grote mogendheden in het Zwitserse Locarno in aanwezigheid van Italiaanse en Belgische functionarissen en komen overeen dat Engeland en Italië de grenzen garanderen van Duitslands westerburen. Daarmee verzekert Frankrijk zich nu van Britse steun die het gat opvult dat is gevallen als de Verenigde Staten besluiten geen lid te worden van de Volkenbond. Het verdrag van Locarno erkent Duitsland als gelijkwaardige partner in een hernieuwd West-Europees veiligheidssysteem. Een partner die overigens al voordat het verdrag van Locarno vorm krijgt, verzoekt om ontheffing van de verplichting die het Handvest stelt aan leden om in voorkomende gevallen troepen ter beschikking te stellen. Want, zo redeneert Stresemann, dat kan Duitsland niet opbrengen gezien de strenge ontwapeningseisen die het na de oorlog zijn opgelegd. Het is kiezen of delen: of Duitsland toestaan zich weer te bewapenen, of toegeven aan de wens van Stresemann. Kool en geit worden gespaard door de bepaling dat deelname van een lid van de Volkenbond aan gemeenschappelijke militaire acties afhankelijk is van zijn 'geografische positie en zijn specifieke situatie met betrekking tot ontwapening'.

Dat is niet de enige hobbel die genomen moet worden alvorens Duitsland als lid wordt toegelaten tot de Volkenbond. Duitsland eist een permanente zetel in de Raad en dat valt niet goed bij een aantal landen. Terwijl Briand en Chamberlain zich terughoudend opstellen - zij willen Duitsland niet voor het hoofd stoten - komen Polen, Spanje en Brazilië in het geweer. Ook zij wensen een permanente zetel. Spanje en Brazilië dreigen zelfs de bond te verlaten als zij hun zin niet krijgen. En dan zijn er nog China en België die zich mengen in het koor van gegadigden. Uiteindelijk neemt de Algemene Vergadering het besluit om de Raad uit te breiden van tien naar veertien leden. Vijf permanente, drie semipermanente (elk jaar te kiezen door twee derde van de Algemene Vergadering) en zes niet-permanente zetels met een zittingstermijn van drie jaar. Duitsland trekt zijn bezwaar tegen de aanwezigheid van Polen in de Raad in en Polen accepteert de permanente zetel van Duitsland. De Latijns-Amerikaanse landen zijn teleurgesteld met drie niet-permanente zetels en Brazilië verlaat zelfs de Volkenbond in juni 1926. Spanje trekt zijn dreigement in. Op 8 september is het zover en maakt Duitsland zijn opwachting in de Algemene Vergadering van de Volkenbond.

Minderheden

Nationalisme, het verlangen van etnische minderheden naar een eigen staat, is voor aanvang van de Grote Oorlog de motor die samengetelde rijken als het Ottomaanse en het Oostenrijkse Keizerrijk in hun bestaan bedreigen. De oorlog zelf, die het nationalisme opzweept, doet de deur dicht. Nieuwe landen ontstaan ten gevolge van het nationalistisch getouwtrek voor en tijdens de vredesconferentie in Parijs, maar het minderhedenprobleem wordt daarmee niet kleiner. In een land als Polen wonen naast de Polen zelf Duitsers, Joden, Oekraïners, Tsjechen, Litouwers en Russen die allemaal hun recht claimen op een eigen cultuur en taal. Een bijzonder positie wordt ingenomen door Duitsland dat geen enkele inspraak wordt gegund bij het verdelen van de territoriale koek en dat mede daardoor verbeterde de belangen verdedigt van Duitssprekende minderheden zoals die in Elzas-Lotharingen, het Saargebied, het Sudetenland, Opper-Silezië en Dantzig. In sommige gebieden zoals bijvoorbeeld de Saar vormen de Duitsers zelfs de meerderheid die daar door de Fransen beschouwd worden als een etnische minderheid onder hun bewind. De rechten van al die minderheden dienen conform het vredesverdrag door alle nieuw gevormde landen gerespecteerd te worden en het is aan de Volkenbond om erop toe te zien dat die landen dat ook doen. Een novum, want normaliter valt de jurisdictie over minderheden toe aan het land waarbinnen minderheden zich bevinden.

Om tegemoet te komen aan wensen en klachten van minderheden ontwerpt de Volkenbond een effectief systeem. In oktober 1920 wordt de Minderhedensectie gevormd binnen het secretariaat die klachten en petitie van minderheden in ontvangst neemt om ze vervolgens door te schuiven naar een Commissie van Drie, bestaande uit de voorzitter van de Raad en twee van zijn collega's. In samenwerking met de sectie bestudeert deze commissie de zaken en dat leidt tot aanbevelingen die veelal in goede aarde vallen. Vrijwel alle klachten over schendingen van rechten van minderheden komen uit Centraal- en Oost-Europa. Gedurende de periode van 1922 tot 1937 onderzoeken de Commissies van Drie 325 klachten die zij in de meeste gevallen tot een bevredigende oplossing brengen. Daarbij is bemoeienis van de Raad, waartoe deze bevoegd is, zelden gewenst, zeker omdat daarmee het gevaar dreigt dat een discussie over een minderhedenkwestie wordt opgeblazen tot een meningsverschil van internationaal belang. De meeste landen werken goed mee, behalve Polen, Griekenland en Roemenië die wel eens onder druk gezet moeten worden en Turkije en Litouwen die lak hebben aan de oordelen van deze commissies van de Volkenbond.

Mandaten

Tijdens de vredesconferentie in Parijs ontwerpen de geallieerden de mandaatregeling die voorziet in het beheer door 'ontwikkelde' naties van voormalige koloniën op weg naar zelfstandigheid. Daaronder vallen in feite alleen de voormalige Duitse koloniën, want landen als Engeland en Frankrijk zijn niet van zins de macht over hun overzeese gebieden ter discussie te stellen. Gebieden die ook onder de regeling vallen zijn die in het Midden-Oosten welke deel uitmaakten van het Ottomaanse rijk. Het geteisterde Armenië is voorbestemd als mandaatgebied van de Verenigde Staten, maar dat gaat niet door als de Amerikanen besluiten geen lid te worden van de Volkenbond. Het land wordt in 1920 opgeslokt door de Sovjet-Unie. Bedoeling is dat de Volkenbond de administratie voert over de mandaatgebieden die door de geallieerden zijn ingedeeld in drie categorieën. De A-categorie bestaat uit gebieden in het Midden-Oosten die geacht worden al een flink eind op weg te zijn naar zelfstandigheid. Het zijn Palestina, Transjordanië, Irak, Syrië en Libanon. De eerste drie vallen onder Brits en de twee laatste onder Frans beheer. De B-categorie bevat gebieden in Afrika die in principe tot zelfstandigheid kunnen uitgroeien. Kameroen en Togo worden bestuurlijk opgedeeld en aan de Britten en de Fransen toevertrouwd. Tanganyika komt onder Brits bestuur te staan en Rwanda-Urundi valt toe aan België.

Over de gebieden in de C-categorie zijn de geallieerden duidelijk, zij zullen waarschijnlijk nooit aan zelfstandigheid toekomen en behoeven dus permanent toezicht. Het zijn de Noord-Pacifische eilanden die bestuurd gaan worden door Japan, Zuid-West Afrika waarover Zuid-Afrika de scepter zwaait, West-Samoa dat onder Nieuw-Zeeland valt, Nieuw-Guinea wordt een mandaatgebied van Australië en tenslotte Nauru (een eiland in de Pacific) dat beheert wordt door Engeland en Australië. In november 1920 richt de Algemene Vergadering van de Volkenbond de Permanente Mandaatcommissie op die geacht wordt de toestand in de mandaatgebieden te monitoren. De positie van de Mandaatcommissie is wankel. Zelf heeft zij geen autoriteit over de gebieden en bevindt zich op grote afstand. Om zicht te krijgen over de toestand ter plekke is zij afhankelijk van de mandaathouder en dat biedt nauwelijks garantie op objectieve informatieverschaffing. Frankrijk en België werken goed samen met de commissie, maar Zuid-Afrika trekt zich nergens iets van aan en beschouwt het mandaatgebied regelrecht als een kolonie. De andere landen geven inlichtingen, zij het soms mondjesmaat. Succes wordt geboekt in 1929 als de Britten voorstellen om Irak te verzelfstandigen en als lid op te nemen in de Volkenbond. Realisatie van dit plan duurt drie jaar en in 1932 treedt Irak als zelfstandige staat toe tot de Volkenbond. Wel onder voorwaarde dat de Britten toegang behouden tot de olierijkdommen en vliegvelden van het land.

In Palestina loopt het weinig soepel. Minister Balfour, die een grote bewondering koestert voor de joden en onder de indruk is van de overtuigingskracht van de zionist Chaim Weizmann, heeft met zijn verklaring in 1917 de wereld opgescheept met een netelig probleem. Want tegemoetkomen aan de zionistische verlangens naar een thuishaven in wat zij zien als het beloofde land, doet de vraag rijzen naar de toekomst van de bevolking van het Palestijnse gebied. Sommigen vinden dat geen probleem, want die beschouwen Palestina als 'woest en ledig' en Weizmann bestempelt het idee dat de Arabieren daar recht hebben op zelfbeschikking als belachelijk. Hij denkt over Arabieren net als de Britten en Fransen: redelijk intelligente mensen die evenwel met krachtige hand begeleid dienen te worden. De vraag of je joden die in de landen waar zij vertoeven ook burgerrechten kunt geven in Palestina wordt ontweken. Protesterende Arabieren worden door Balfour hoogmoedig aan de kant gezet. In juli 1922 stelt de Volkenbond de grenzen van het mandaatgebied Palestina vast, dat bestaat uit het gebied ten westen van de Jordaan. In het oosten ontstaat een mini-staatje: Transjordanië.

Het is een kleine concessie aan de Arabieren, verleend door Winston Churchill, waartegen de zionisten zich niet verzetten. In augustus 1929 doen de Arabieren een verwoestende aanval op joodse nederzettingen. Het is aanleiding voor de Mandaatcommissie om de Britten op de vingers te tikken. Hen wordt verweten nalatig te zijn geweest in het nemen van maatregelen om dit bloedvergieten te voorkomen.

Midden- en Oost-Europa

Met het uiteenvallen van de Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie in 1919 blijft Oostenrijk achter als een berooid staatje met hoge schulden. Inflatie viert hoogtij en er zijn geen imperiale bronnen meer om financieel de broek op te houden. Vrezend voor een economische ineenstorting van het land verstrekken diverse leden van de Volkenbond leningen aan Oostenrijk, maar als blijkt dat het zijn schulden niet kan aflossen, leggen de geallieerden in oktober 1922 het probleem op het bordje van de Volkenbond. De Volkenbond met een plan - ontworpen door de Financiële Commissie - dat zoden aan de dijk zet. Het programma start eind 1922 en halverwege 1926 meldt de Raad van de Volkenbond dat de missie geslaagd is. Ook Hongarije krijgt steun. In 1924 wordt een plan zoals dat voor Oostenrijk is ontwikkeld in uitvoering genomen en dit plan wordt eveneens een succes. Met beide initiatieven draagt de Volkenbond bij aan de economische stabiliteit in Europa.

De stad Vilnius is sinds het begin van de jaren twintig altijd een twistappel gebleven tussen Polen en Litouwen. De Litouwers dreigen vanaf 1925 met oorlog, maar houden zich gedeisd. Dan laait twee jaar later de ruzie op, gevoed door het verwijt van de Polen aan Litouwen dat het Polen in het stadsdeel waarover zij jurisdictie hebben mishandelt. Polen dreigt Litouwen onder de voet te lopen en er een regering neer te zetten die naar Poolse pijpen danst. Dat brengt Rusland als bondgenoot van Litouwen en Frankrijk dat achter Polen staat, in het geweer. De vijandelijkheden blijven echter beperkt tot enkele schermutselingen. Rusland noch Frankrijk wensen dat het tot een oorlog komt en weten de beide kempfanen ertoe te brengen hun conflict voor te leggen aan de Volkenbond. De Raad slaagt erin een compromis te realiseren waarbij de Litouwers hun oorlogsneigingen opgeven en de Polen Litouwen erkennen als zelfstandige staat. Tevens beginnen beide landen besprekingen die helaas nergens toe leiden. De Raad weet een oorlog te voorkomen, maar het onderliggend probleem, de wederzijdse haat, blijft bestaan.

Tenslotte Rusland. Dit land blijft lang buiten beeld van de Volkenbond, maar in 1927 geeft het gehoor aan uitnodigingen om deel te nemen aan ontwapeningsbesprekingen. Drijvende kracht in Rusland achter de toenadering is Maxim Litnikov, tweede man op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Vluchtelingen, gezondheidszorg en arbeid

De Eerste Wereldoorlog zorgt voor enkele miljoenen ontheemden die hun toevlucht zoeken in landen waar zij zich niet thuisvoelen of welkom zijn. Er is dringend hulp nodig, want regeringen hebben onvoldoende middelen, laat staan particuliere organisaties. Het is Gustave Ador, voorzitter van het Internationale Rode Kruis, die in 1920 een dringend beroep doet op de Volkenbond om een helpende hand te bieden. Dat gebeurt. In februari 1921 benoemt de Volkenbond een Hoge Commissaris voor Vluchtelingen. Nadat Ador het aanbod om deze functie te bekleden heeft afgeslagen benadert Drummond de Noor Fridtjof Nansen, de fameuze poolvorser. Nansen ontpopt zich als een zeer toegewijd man die nooit opgeeft en door roeien en ruiten gaat om zijn doel te bereiken, ook al krijgt hij te maken met politici die killer overkomen dan het poolijs. Bij zijn overlijden in 1930 op achtenzestigjarige leeftijd gaat hij de boeken in als een van de grootste figuren die de Volkenbond hebben gediend. Maar zelfs iemand met de energie als Nansen staat grotendeels machteloos.

Er zijn talloze Russische vluchtelingen, Armeniërs die Turkije verlaten, Turken uit Griekenland en joden uit Polen et cetera. Nansen slaagt erin om de statelozen van een status te voorzien, door middel van een identiteitskaart, een soort van paspoort dat hen recht geeft op essentiële voorzieningen: de zogeheten *Nansenpaspoorten*. Deze paspoorten worden door tweeënvijftig landen erkend, zij het dat zij lang niet allemaal immigranten ruimhartig toelaten. Tegen het eind van de jaren twintig krijgt Nansen de bevoegdheid om te bepalen wie als vluchteling kan worden beschouwd, een status die recht geeft op een aanvraag voor politiek asielschap. Maar er is natuurlijk veel meer nodig: voedsel en werk en daarvoor beschikt de Volkenbond niet over de benodigde financiële middelen. Nansen richt een eigen organisatie op om fondsen te werven, de *Nansen Relief Organisation*. Een manmoedige poging, maar zelfs Nansen strandt op de onwil en het onvermogen van leden van de Volkenbond om zich het lot van vluchtelingen naar behoren aan te trekken. Voor al zijn inspanningen wordt Nansen in 1922 de Nobelprijs voor de Vrede toegekend.

De International Health Organisation (IHO), opgericht in 1907, coördineert de informatie voor en door haar eenendertig leden over epidemieën die de wereld teisteren. Vrijwel machteloos tegen de ziektes die het gevolg zijn van de Grote Oorlog zoals tyfus, cholera, dysenterie, pokken en natuurlijk de uit de Verenigde Staten overgewaaid Spaanse Griep, stelt de IHO voor haar organisatie te integreren in de Volkenbond, maar dat stuit op bezwaren van Amerika anti-volkenbondsgroeperingen. De Volkenbond richt zijn eigen Epidemics Commission op en een Health Committee als uitvoerend orgaan. Op initiatief van de Commissie wordt in 1922 te Warschau een belangrijke conferentie gehouden die een aanzet geeft tot coördinatie door de Volkenbond van de activiteiten van nationale gezondheidsorganisaties. Dit leidt tot oprichting van de Health Organization van de Volkenbond zelf. Bedoeld als een tijdelijk organisatie onder het stimulerend leiderschap van de Pool Ludwik Rajchman, zet deze instelling haar werk stug voort om na de Tweede Wereldoorlog te worden omgevormd tot de World Health Organization (WHO). Behalve de coördinerende werkzaamheden van de Health Organization op het gebied van de gezondheidszorg, heeft zij ook bemoeienis met de afdemping van drugshandel. Afdemping, want de handel in opium is een onderdeel van het economische leven in een land als China en dat kun je nu eenmaal niet uitroeien, hoezeer men dat in de westerse wereld ook wenst te doen.

Het Handvest van de Volkenbond verplicht zijn leden te zorgen voor behoorlijke en humane arbeidsomstandigheden en correcte behandeling van inwoners. Om zicht te krijgen op het fenomeen van slavernij verzoekt de Algemene Vergadering in 1923 het Secretariaat daarover te rapporteren met als gevolg een enquête die gehouden wordt in diverse Afrikaanse landen. Maar net als bij het onderzoek naar het gedrag van mandaathouders betekent dit het te rade gaan bij de duivel en het resultaat van de enquête mag dan ook als veel te rooskleurig, ja zelfs misleidend worden beschouwd. Toch komen er uiteindelijk redelijk betrouwbare cijfers op tafel, vooral door inschakeling van private instellingen ter plekke. De basis voor de langverwachte Slavernijovereenkomst is daarmee gelegd. Een overeenkomst die in maart 1927 rechtskracht krijgt en in 1929 door dertig landen is geratificeerd. De overeenkomst verbiedt slavernij en slavenhandel, maar roeit het niet uit. Daarvoor ontbreekt het de Volkenbond aan middelen. Wel richt zij de aandacht op de gelijkenis van de traditionele slavernij met die in het industriële tijdperk.

Bij de ondertekening van de vredesverdragen in 1919 erkent iedereen het belang van de International Labour Organization (ILO). De ILO maakt deel uit van de Volkenbond, maar opereert volledig zelfstandig. De Secretaris-Generaal van de ILO, de Fransman Albert Thomas, overlegt rechtstreeks met Drummond over budgettaire zaken, maar verder bepaalt de ILO haar eigen agenda. Al in 1920 is de ILO uitgegroeid tot een omvang die bijna gelijk is aan die van de Volkenbond zelf. Thomas is een echte democraat, wars van het destijds onder socialisten zo populaire geflirt met het Marxisme. Die eigenschap maakt hem tot de ideale figuur om te onderhandelen met regeringen van conservatieve snit. De ILO komt niet uit de lucht vallen in 1919. Zij is de vrucht van de loyaliteit die vakorganisaties in Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten getoond hebben tijdens de Eerste Wereldoorlog in termen van bijdragen aan de oorlogsinspanningen. Oprichting van de ILO is de tegenprestatie van de geallieerden. Leden van de Volkenbond worden automatisch lid van de ILO en dus vallen de Verenigde Staten buiten de boot. Maar dat belet Thomas geenszins om Amerikaanse waarnemers van vakorganisaties uit te nodigen om de beraadslagingen van de ILO te volgen. Thomas is op dreef en de ILO produceert tal van aanbevelingen zoals die op het terrein van arbeidstijdverkorting, minimumloon en dergelijke. Zijn energieke aanpak bezorgt de ILO aan het eind van de jaren twintig een reputatie die die van de Volkenbond zelf doet verbleken. Dankzij de ILO worden in het bedrijfsleven richtlijnen gevolgd die in het belang zijn van werknemers én werkgevers. Deze aanpak neemt de angst weg die bij conservatieven leeft voor een revolutie naar Marxistisch model en het is juist door die aanpak dat Rusland weigert toe te treden tot de ILO, die in het hun ogen ontbreekt aan revolutionair elan. Thomas overlijdt in 1932, maar niet nadat hij erin geslaagd is om landen binnenboord te houden die de Volkenbond verlaten zoals Brazilië eind 1926 en Japan en Duitsland aan het begin van de jaren dertig. Uiteindelijk treden in 1934 ook de Verenigde Staten toe tot de ILO. De ILO is niet meer weg te denken.

Wetenschap en Recht

In mei 1922 richt de Volkenbond het Comité voor Intellectuele Samenwerking op, bedoeld als platform voor uitwisseling van ideeën door kunstenaars, wetenschappers en schrijvers die de vrede kunnen dienen. Leiders van het eerste uur zijn mensen van formaat zoals Marie Curie, Albert Einstein en Henri Bergson. Het comité bepaalt zijn eigen agenda en houdt zich bezig met de meest uiteenlopende onderwerpen zoals bescherming van archeologische erfgoed en auteursrechten.

Ook de mogelijkheid om het Esperanto tot internationale taal te maken ontsnapt niet aan de aandacht van het comité. Uiteindelijk zijn de resultaten van het comité mager. Niet alleen vanwege de traditionele onderlinge rivaliteit, maar ook omdat er niemand is van het kaliber van Nansen of Rajchman om fondsen te werven. Ook ontbeert het comité een administratief apparaat, nodig om zaken op de rails te zetten. Op initiatief van Frankrijk en als steun in de rug voor het comité besluit de Volkenbond in 1924 tot de oprichting van het Internationale Instituut voor Intellectuele Samenwerking waarvoor een jaar later de Fransen de nodige financiën op tafel willen leggen, mits het instituut te Parijs wordt gevestigd. Door het comité zijn veel ideeën op papier gezet, maar wisselt onderling meer van gedachte dan er de boer mee op te gaan. Pas na de Tweede Wereldoorlog als de United Nations Educational and Cultural Organization (UNESCO) het levenslicht ziet wordt de draad weer opgepakt.

Het Permanente Hof van Internationale Justitie wortelt in de vooroorlogse periode. Al in 1899 creëert De Haagse Conferentie een internationaal instituut dat vanaf 1913 zetelt in het Vredespaleis en het is daar waar het Hof altijd bijeenkomt, nooit in Genève. Het Hof is onderdeel van de Volkenbond, maar er niet aan ondergeschikt, zoals bepaald in een resolutie uit 1920 waarin het gedefinieerd wordt als een volledig zelfstandig instituut. Net als het geval is met de ILO heeft de Volkenbond wel een stem in het kapittel bij de benoeming van functionarissen, in dit geval vijftien rechters en in het selectieproces spelen ook kleine landen een rol. Zaken die het Hof behandelt betreffen, behalve meningsverschillen tussen de lidstaten, ook kwesties die door niet-leden worden aangekaart. Het Hof vormt de icoon van de internationale rechtsspraak, maar is beperkt in zijn mogelijkheden omdat behandeling van een zaak slechts mogelijk is wanneer betrokken partijen de jurisdictie van het Hof erkennen. Voorts heeft het Hof geen mogelijkheid om uitvoering van vonnissen af te dwingen wat het eigenlijk vleugellam maakt. Voorvechters van het systeem van collectieve veiligheid wijzen op deze achilleshiel en menen dat het gebruik van geweld beslist nodig is om de veiligheid te kunnen garanderen.

De conferentie van Washinton

Het idee dat ontwapening leidt tot vrede en veiligheid en bewapening dus wel moet leiden tot oorlog, is een opvatting die na de Grote Oorlog breed gedragen wordt. Wilson schenkt er aandacht aan in een van zijn Veertien Punten en het ligt aan de basis van het Handvest, het Ontwerpverdrag en het Protocol. Dat deze redenering wellicht een mythe is en het omgekeerde het geval kan zijn: onveiligheid leidt tot bewapening en niet andersom, komt niet op bij de architecten van de Volkenbond die aan het begin van de jaren twintig machteloos moet toezien dat landen als de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Japan uitgaven voor hun maritieme strijdkrachten opschroeven en Frankrijk niet staat te trappelen om te ontwapenen, evenmin als de Italianen wanneer in 1922 Mussolini de macht overneemt. Landen als Turkije en Rusland zijn onberekenbare factoren als het gaat om ontwapening. De Volkenbond roept enkele commissies in het leven, in 1920 wordt het *Permanente Ontwapeningscomité* samengesteld uit hoge officieren van de grote mogendheden, gevolgd in 1921 door de *Tijdelijke Gemengde Commissie* waarin naast militairen ook civiele experts zitting hebben. Het zijn echter niet deze commissies, maar de Verenigde Staten die als eerste een initiatief ontplooiën. Bij ontwapening, zo luidt de redenering der Amerikanen, snijdt het mes van twee kanten. Inhoud wordt gegeven aan de breedgedragen gedachte van 'nooit meer oorlog' om ruimte te scheppen voor een wereld waarin de vrijhandel bijdraagt aan vrede en welvaart. Maar ook zal ontwapening de zware financiële druk op de diverse landen verminderen, een prettige bijkomstigheid.

Tegen deze achtergrond wordt op Amerikaanse bodem de Conferentie van Washington gehouden die duurt van november 1921 tot begin februari van het jaar daarop. Op uitnodiging van de Amerikaanse president Warren Harding komt daar in november 1921 een aantal landen bijeen die belangen hebben in de Pacific (te weten de vijf grote mogendheden Verenigde Staten, Engeland, Frankrijk, Italië en Japan, aangevuld met China, Nederland, België en Portugal) om afspraken te maken over de mogelijke beperking van de gezamenlijke maritieme macht in de Stille Oceaan. Rusland wordt voor deze besprekingen niet uitgenodigd. Tekenend voor de verschuiving van de machtsverhoudingen is dat deze conferentie niet in Europa, maar in de Verenigde Staten plaatsvindt.

Engeland kan het maar nauwelijks verkroppen dat uit de Amerikaanse uitnodiging niet blijkt dat het land toch wel een andere status heeft dan landen als Frankrijk of Japan.

Omdat de Britten hechten aan een goede relatie met de Verenigde Staten en hun strategische belangen zwaar wegen, slikken zij deze vernedering en schuiven aan aan de conferentietafel. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Charles Evans Hughes, schotelt de aanwezigen direct een concreet plan voor dat tot doel heeft oorlogsvoering op de wereldzeeën voor de nabije toekomst uit te sluiten. Aan de bouw van grote oorlogsschepen moet paal en perk worden gesteld en er dient een verhouding tussen de tonnages van de Amerikaanse, Britse en Japanse slagschepen en slagkruisers te worden aangehouden van 10:10:6. Schoorvoetend verklaren Engeland en Japan zich in principe te kunnen vinden met de voorstellen, maar gehakketak over de details zorgt nog wekenlang voor een ruzieachtige sfeer. Uiteindelijk kondigen de Britten aan om af te zien van de bestelling van vier moderne slagschepen, wat hen een behoorlijke besparing oplevert, maar wel pijn doet, omdat zij daarmee gedeeltelijk afstand doen van hun hegemonie over de wereldzeeën. Japan ziet ook brood in besparingen en toont zich verheugd om naast Amerika en Engeland te worden erkend als maritieme grootmacht. Voor Frankrijk is het een bittere pil om genoeg te moeten nemen met het spelen van de tweede viool, maar het kan geen kant uit vanwege de publieke opinie in eigen land en zijn afhankelijkheid van Amerika als financier van de wederopbouw van het land en strijdkrachten.

In het *Vlootverdrag van Washington* van 6 februari 1922, dat wordt ondertekend door de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, en Japan, worden niet alleen afspraken gemaakt over de omvang van de maritieme strijdmachten, maar wordt ook overeengekomen dat Engeland en Japan gaan samenwerken aan de opstelling van een pact dat voorziet in vreedzame arbitrage van geschillen in het Pacifische gebied. Ook wordt door alle aanwezigen het zogeheten *Negen partijenverdrag* getekend dat geacht wordt de *Opendeurpolitiek* te bevorderen, bedoeld om handel met China mogelijk te maken waarbij elk betrokken land gelijke rechten heeft.

Vorbereidingen voor de Wereld Ontwapeningsconferentie

Geïnspireerd door dit succes waarbij de Verenigde Staten hun goede wil hebben getoond, lanceert de Tijdelijke Gemengde Commissie een eerste plan tot ontwapening in de vorm van het Plan Esher, vernoemd naar Lord Reginald Esher uit Engeland die naar analogie van wat Washington betekende voor de maritieme strijdkrachten, een ontwerp op tafel legt voor een aanzienlijke reductie van de landstrijdkrachten.

In de wetenschap dat wapenreductie voor Frankrijk een heel teer punt is gegeven haar angst voor een nieuwe oorlog, gunt Esher het land een bevoorrechte positie als sterkste militaire macht in Europa door een relatief geringe ontwapeningsopdracht. Het plan krijgt geen enkele steun, behalve dan van de Fransen en verdwijnt nog voor het er discussie wordt gesteld in de bureaulade. Duidelijk is dat er grote verschillen van mening bestaan over ontwapening: eerst ontwapenen waarop vrede volgt of eerst veiligheid en dan ontwapening? De Volkenbond ontwikkelt nu de ontwapeningsstrategie die ten grondslag ligt aan het hierboven genoemde Ontwerpverdrag van Wederzijdse Bijstand en het Geneefse Protocol van de Vreedzame Regeling van Geschillen. Het resultaat is de door de Volkenbond in 1923 aangenomen resolutie XIV die stelt dat ontwapening universeel moet zijn en dat landen in ruil voor ontwapening een garantie wordt gegeven voor hun veiligheid. Deze garantie wordt geboden door een verdrag tussen landen die behalve bereid zijn tot ontwapening, ook de verplichting hebben bij te dragen aan collectieve acties in geval een land wordt aangevallen. Het kopje onder gaan van het Ontwerpverdrag en het Protocol geeft aan dat deze strategie niet werkt.

Pas na de ondertekening van het verdrag van Locarno onderneemt de Volkenbond een nieuwe poging en installeert in december 1925 de Voorbereidende Commissie voor de Wereld Ontwapeningsconferentie. In deze commissie hebben naast leden van de Raad nog zes leden van de Volkenbond, ook vertegenwoordigers van de Verenigde Staten en - vanaf eind 1927 - van Rusland zitting. Turkije treedt toe in 1928. Voorzitter is de Nederlandse oud-minister van Buitenlandse Zaken, jonkheer Loudon. Oorspronkelijk is het de bedoeling de Ontwapeningsconferentie te laten plaatsvinden in het voorjaar van 1927, maar dat blijkt een illusie. De commissie start haar werkzaamheden in mei 1926 aan de hand van een door de Raad opgestelde lijst van relevante vragen als: Hoe definieer je het begrip wapens? Hoe kun je ze vergelijken? Kun je offensieve wapens onderscheiden van defensieve? Tot hoever kun je gaan met wapenreductie? Kun je volstaan met op regionale schaal bepaalde reducties of is een wereldwijde aanpak noodzakelijk? De commissie voegt nog twee belangrijke vragen toe aan de lijst van de Raad: Wat zijn de mogelijkheden van internationale controle op de bewapening van individuele landen? Wat te doen aan het gebruik van gifgas als oorlogswapen?

De commissie staat voor een gigantische taak, een taak die een novum is in de menselijke historie. Na zes maanden produceert de commissie een lijvig rapport waarin niet alleen feiten zijn vermeldt en suggesties gedaan, maar ook tal van aanvullende vragen worden gesteld en problemen gesignaleerd. Het is vervolgens aan de militaire staven om zich uit te spreken over dit rapport waarna de commissie een agenda kan opstellen voor de conferentie waarvan de datum inmiddels al is opgeschoven naar september 1927. Wanneer de commissie opnieuw bijeenkomt in maart 1927 presenteren de Britten en Fransen hun eigen ontwerpverdragen als voorbereiding op het werk van de Voorbereidende Commissie en de conferentie zelf. Deze ontwerpverdragen weerspiegelen het verschil in denken over ontwapening tussen beide landen. De Fransen verdenken de Britten ervan hun uiterste best te doen om af te komen van het aangaan van verplichtingen op het gebied van vredeshandhaving en ontwapening, terwijl de Britten er van overtuigd zijn dat het zoveelste pleidooi van de Fransen voor veiligheidsgaranties een dekmantel is om hun militaire dominantie op het continent te kunnen behouden. Het is vooral het Franse standpunt dat weerstand ondervindt bij landen als Italië en de Verenigde Staten die ten ene male weigeren om zich door internationale instanties te laten controleren. Besloten wordt dat de commissie een ontwerpverdrag samenstelt voor de conferentie waarin de punten worden opgesomd waarover een unaniem akkoord is bereikt en die waarover meningsverschillen zijn gebleven.

Er heerst het gevoel dat er vooruitgang is geboekt, maar dan doorkruist een Amerikaans initiatief het werk van de Volkenbond. President Calvin Coolidge, die onder druk staat van elkaar in de haren zittende pressiegroepen - reductie of uitbreiding van bewapening - stelt voor het Vlootverdrag van Washington te verruimen en de mogelijkheden daartoe te laten verkennen door vertegenwoordigers van de vijf maritieme machten tijdens een aparte conferentie. Frankrijk en Italië voelen daar niets voor en zo komt het dat de Verenigde Staten, Engeland en Japan tijdens de zomer van 1927 bijeenkomen in de Three-Power Naval Conference in het gebouw van de Volkenbond die overigens niets te maken heeft met deze conferentie.

De conferentie eindigt in een compleet meningsverschil tussen de maritieme staven van de Verenigde Staten en van Engeland. Beide landen hebben er geen idee van hoe in de toekomst hun vloot zou kunnen worden ingezet en beschouwen hun maritieme behoeftes als iets vanzelfsprekends, iets waarover niet gediscussieerd hoeft te worden. De Britse planning is gebaseerd op de gedachte dat deze nodig is om eigenhandig alle commerciële belangen der Britse zeevaarders op de wereldzeeën te bewaken terwijl de Amerikanen ervan uitgaan dat hun marine uitsluitend opereert vanaf eigen bases. Voor de Algemene Vergadering van de Volkenbond kan het jaar 1927 als het gaat om ontwapening welhaast als verloren worden beschouwd, wat de Voorbereidende Commissie er niet van weerhoudt haar taken te continueren. Zij komt opnieuw bijeen in maart 1928, dit keer in gezelschap van een Russische delegatie onder leiding van Litvinov die een plan lanceert voor complete ontwapening. Bevreesd dat dit plan niets meer is dan een propagandastunt tegen de kapitalistische wereld wordt het niet serieus genomen en de commissie is zeker niet van plan om haar eigen ontwerpverdrag in te ruilen voor dat van de Russen, hoe spectaculair het ook klinkt.

Het Kellogg-Briandpact

Locarno vormt met de daarop volgende integratie van Duitsland een mijlpaal in de naoorlogse periode, maar de Weimarrepubliek blijkt een lastige bondgenoot te zijn die voortdurend probeert om het verdrag van Versailles en haar vervolgverdragen onderuit te halen. Er zijn echter meer beren op de weg. Onderhandelingen over een vervolg op de besluiten van de Conferentie van Washington lijden schipbreuk in 1927 en de in 1925 als dictator regerende Mussolini toont openlijk zijn minachting voor de Volkenbond door een overeenkomst te sluiten met Hongarije en dit land van wapens te voorzien, iets dat volgens het verdrag van Trianon uit 1920 strikt verboden is. Aristide Briand realiseert zich dat de veiligheid van Frankrijk andermaal op de tocht kan komen te staan en wendt zich tot de Verenigde Staten die eigenlijk niet erop zitten te wachten om een bilateraal non-agressiepact te sluiten met Frankrijk. De Amerikanen vrezen dat dit bij de Britten en Duitsers niet in goede aarde zal vallen, maar de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Frank Kellogg, realiseert zich dat de Verenigde Staten Frankrijk niet zomaar de deur kunnen wijzen. Daarbij komt dat het goedbedoelde verzoek van de Fransen enthousiast onthaald wordt door de Amerikaanse vredesbeweging. Kellogg weet een oplossing te vinden voor zijn dilemma.

Hij stelt de Fransen voor om een overeenkomst te sluiten met een veel bredere basis, een multinationaal pact waarmee de ondertekenaars oorlog afwijzen als instrument van nationale politiek. Om deze zaak niet te compliceren besluit Drummond dat de Volkenbond beter aan de zijlijn kan blijven. Voor hem betekent het Kellogg-Briandpact sowieso winst vanwege het feit dat de Amerikanen daarmee nader komen tot Europa. Op 27 augustus 1928 ondertekenen 55 landen het Kellogg-Briandpact, wat optimisme teweeg brengt bij vredesapostelen, maar ook ertoe leidt dat sommige landen het pact en het Handvest ontduiken door een illegale oorlog te beginnen zonder formele oorlogsverklaring. Zo valt Japen Mantsjoerije binnen in 1931 en zal vier jaar later Mussolini Ethiopië binnenvallen en veroveren zonder oorlogsverklaring.

De voorbereidingen van de Wereld Ontwapeningsconferentie (vervolg)

Begin 1929 buigt de commissie zich over een tweede voorstel van de Russen dat geen complete ontwapening behelst, maar een flinke reductie. De wil om hier opnieuw tijd aan te besteden ontbreekt echter. In plaats daarvan zet de commissie de discussie voort aan de hand van haar ontwerpverdrag, een discussie die ruw onderbroken wordt door - alweer - een Amerikaans initiatief, dit keer van president Herbert Hoover. In zijn ogen gaat alles veel te traag en propageert hij een frisse aanpak waarbij op hoofdlijnen wordt gefocust waarin discussies over technische details niet thuishoren. Hoover is van mening dat flinke voortgang kan worden geboekt op basis van de in het Kellogg-Briandpact gemaakte afspraken. Geen getreuzel meer, wat de overbeladen belastingbetalers willen is een beperking van het kostbare wapenarsenaal. Het is goed bedoeld, maar brengt verwarring en het werk van de commissie geraakt in een impasse. Met de voorbereidingen voor de Ontwapeningsconferentie wordt nauwelijks of geen vooruitgang geboekt.

Vanaf 1925, bij de totstandkoming van het verdrag van Locarno groeit onder de leden van de Volkenbond de hoop dat de verhoudingen tussen Frankrijk en Duitsland, de aartsvijanden uit de Eerste Wereldoorlog, blijvend zullen verbeteren. Duitslands toetreding tot de bond in 1926 lijkt daar de bevestiging van. Maar die hoop begint te vervliegen, ondanks het feit dat reeds in 1930 de geallieerde troepen het Rijnland verlaten, vijf jaar eerder dan in 1919 is bepaald in het vredesverdrag van Versailles en ondanks de versoepeling van de herstelbetalingen middels het Youngplan.

Het zijn de de Duitse nationaalsocialisten die zich hevig roeren in het zicht van Rijksdagverkiezingen en via een harde campagne het volk ervan proberen te overtuigen dat alle ellende te wijten is aan de onrechtvaardigheden van het verdrag van Versailles. De herstelbetalingen gaan over de hekel en Duitsland wordt neergezet als een ontwapend, weerloos land omringd door tot de tanden bewapende vijanden. Ook ander partijen mengen zich in dit koor, maar het zijn de nationaalsocialisten die er met de hoofdprijs vandoor gaan en bij de verkiezingen eindigen met 107 zetels als tweede partij achter de sociaaldemocraten die 143 van de 577 zetels in de wacht slepen. Deze ontwikkeling en de gegroeide affiniteit tussen de Italiaanse fascist en de Duitse nazi's sterken de Fransen in hun mening dat Duitsland ongeneeslijk agressief is en dat alleen een keiharde politiek dit gevaar kan beteugelen. De ooit door Briand gepropageerde ontspanningspolitiek wordt afgedaan als een pacifistische droom. Veiligheid kan slechts gegarandeerd worden door wapens en sterke bondgenoten.

Het is even voor de Duitse verkiezingen dat de Britse regering die toch probeert om de discussie over ontwapening nieuw leven in te blazen. Arthur Henderson, minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet geleid door de Labourleider James Ramsay MacDonalds, houdt bij aanvang van de Algemene Vergadering van de Volkenbond in 1930 een pleidooi voor een ontwapeningsverdrag en refereert daarbij aan de ooit door Briand ontwikkelde ideeën voor een verenigd Europa waarmee deze Franse politicus zijn tijd ver vooruit is. Diverse sprekers van het Britse Gemenebest volgen Hendersons spoor en benadrukken dat er geen hoop is op vrede en veiligheid zonder ontwapening. Zij voeren aan dat de Fransen en hun bondgenoten nooit enige poging in het werk hebben gesteld om de afspraken met betrekking tot ontwapening neergelegd in het vredesverdrag van Versailles en in het Handvest van de Volkenbond in te lossen. Daarmee tonen zij begrip voor de Duitse klachten en de dreiging dat bij het niet serieus overwegen van wapenbeperking de Duitsers zich ontslagen voelen van de haar opgelegde verplichting om niet te bewapenen. Frankrijk bestrijdt deze verwijten natuurlijk en het is de vraag of de toespraak van Henderson dezelfde zou zijn geweest wanneer deze na de Rijksdagverkiezingen was uitgesproken.

De Raad van de Volkenbond beplaat uiteindelijk dat de Ontwapeningsconferentie zal plaatsvinden op 2 februari 1932. Ook zal er dan een nieuwe president van de Raad benoemd worden. Frankrijk schuift als kandidaat voor het presidentschap de Slowaak Beneš naar voren, maar daar zijn Duitsland, Italië en Rusland op tegen. Het wordt Henderson. Als 1931 ten einde loopt, hebben alle belangrijke landen beloofd de conferentie bij te wonen. Maar eerder al, op 19 september, bereikt de Volkenbond het bericht over het zogeheten Mukden-incident, een treffen tussen Japan en China dat de ouverture is van de oorlog tussen deze landen in Mantsjoerije.

Mantsjoerije

In de nacht van 18 september 1931 blazen Japanse troepen de spoorlijn op bij Mukden, een stad in Mantsjoerije dat onderdeel is van het Chinese imperium. Japan denkt daar anders over en beschouwt het gebied als onafhankelijk van Peking. Al langer aast Japan op Mantsjoerije dat, eenmaal onder Japans beheer gebracht, een middel kan zijn om bij te dragen aan de realisatie van Japans ambities. Ambities zoals groei van de economie, opvang van de demografische druk, maar zeker ook om Japan de status te geven van een regionale grootmacht. In de ogen van de Japanners is het hun recht om gebieden zoals Mantsjoerije, die volgens hen braak liggen en nutteloos zijn, in bezit te nemen. Vandaar dat Japan met lede ogen aanschouwt dat in toenemende mate Chinezen van de andere kant van de muur zich vestigen in dit gebied. Die migratie komt China natuurlijk goed uit want het wil koste wat kost de soevereiniteit behouden over de noordoostelijke provincies. Een botsing kan niet uitblijven en de actie van het Japanse leger bij Mukden is de voorbode van een militair conflict. Op zich is dit conflict geen reden voor de Volkenbond om direct in te grijpen, maar als Japan en China hun onenigheid aan de Volkenbond zouden hebben voorgelegd ter arbitrage dan lijkt het nauwelijks twijfel dat de bond met een redelijke oplossing zou zijn gekomen en de toekomst van Mantsjoerije langs vreedzame weg had kunnen worden opgelost. Maar Japan ligt dwars en wendt zich niet tot de Volkenbond om raad. Daarmee strijken de Japanners de hele wereld tegen de haren in, want door het conflict met militair geweld te willen oplossen, handelt het land als lid van de Volkenbond tegen de intenties in van het Handvest. Sterker nog, er is sprake van schending van het Handvest. De Chinezen vragen op die grond aan de Raad om actie te ondernemen teneinde de vrede in het gebied te handhaven.

De Japanners vinden dit niet nodig. Zij wijten het incident aan eigenhandig optreden van het leger, iets dat niet de goedkeuring heeft van de regering en wijzen erop dat het verstandiger is wanneer zij direct met de Chinezen aan tafel gaan zitten om te proberen het probleem uit de wereld te helpen. China roept op tot kalmte en beveelt zijn troepen zo weinig mogelijk terug te slaan. Nieuwe berichten uit Mantsjoerije bereiken de Raad in Genève die erop wijzen dat het conflict uit de hand dreigt te lopen. Japanners hebben diverse steden ingenomen, lokale autoriteiten zijn opgepakt en Changchun is hevig gebombardeerd waarbij veel slachtoffers zijn gevallen. Weer dringt China aan op actie van de Volkenbond en weer wijzen de Japanners erop dat het lokaal conflict is van ondergeschikt aard door China is uitgelokt, maar dat door overleg tussen beide landen kan worden rechtgezet. Japan is duidelijk bezig om tijd te rekken en gaat intussen door met een verdergaande bezetting van het gebied. Dan wordt op 18 oktober de stad Chinchow gebombardeerd waarbij tevens folders naar beneden dwarrelen waarin de bevolking wordt opgeroepen zich af te keren van hun (inderdaad) tirannieke gouverneur Zhang Xueliang, een krijgsheer, bijgenaamd *De Jonge Maarschalk*. Dit op straffe van vergeldingen van Japanse kant.

Het bombardement op Chinchow noopt de Raad van de Volkenbond tot actie en - met instemming van de Verenigde Staten - prepareert hij een resolutie waarin Japan gesommeerd wordt zijn troepen terug te trekken en zodra dat is gerealiseerd met de Chinezen in overleg te treden om de problemen op te lossen. Deze actie van de Raad is volledig in lijn met beginselen van het Handvest, maar omdat de bond de gewoonte heeft ontwikkeld om besluiten te nemen met instemming van alle leden, ontstaat er nu een probleem, want Japan is natuurlijk tegen. Iets dergelijks is nooit de bedoeling geweest van de ontwerpers van het Handvest en ten tijde van het Grieks-Bulgaarse conflict speelde dit geen rol, maar nu zijn het de grote mogendheden, inclusief de Verenigde Staten, die geen risico willen lopen met Japan in oorlog te geraken en het feitelijke veto van Japan accepteren in de hoop dat China en Japan eruit zullen komen via bilaterale onderhandelingen. In Japan wordt dit met gejuich ontvangen door de bevolking en het leger zet zijn opmars in Mantsjoerije voort. Dan komt de Japanse vertegenwoordiger in Genève met het voorstel om een onderzoekscommissie naar Mantsjoerije te sturen onder auspiciën van de Volkenbond. Dit komt rijkelijk laat, maar biedt een sprankje hoop, zij het dat deze commissie, die uitsluitend bestaat uit leden van de grote mogendheden en onder leiding staat van Lord Lytton, pas eind januari afreist naar het Verre-Oosten.

Intussen hebben de Japanners een volgende stap gezet in het schaakspel om Mantsjoerije door de laatste haarden van verzet te breken, de Chinese regering onder hun directe toezicht te stellen en Mantsjoerije uit te roepen als zelfstandige staat, geheel los van China. Enkele weken daarvoor heeft Japan de druk opgevoerd op China door een militaire actie te starten in Sjanghai in reactie op, naar hun zeggen, Chinese provocaties. Maar dit keer weten de Chinezen een halt toe te roepen aan de Japanse opmars die begin maart eindigt met het sluiten van een wapenstilstand. Dan presenteert het door Japan onder de duim gehouden Mantsjoerije zich aan de wereld en aan de Secretaris-Generaal van de Volkenbond als zelfstandige staat met de naam Manchoekwo, een staat die door de Japanse regering wordt erkend en waarmee zij een vriendschapsverdrag sluit. Doorzichtig, maar niettemin een meesterzet. Het rapport van de commissie Lytton is vernietigend voor de Japanners. Alle militaire acties van de Japanners, uitgevoerd onder het mom van zelfverdediging worden veroordeeld en voor de Algemene Vergadering van de Volkenbond is de maat vol. Zij stelt vast dat Japan buiten zijn boekje is gegaan als grote mogendheid jegens een zwakker medelid en dat sprake is van schending van het Handvest. De Algemene Vergadering veroordeelt de feitelijke annexatie van Mantsjoerije, verklaart dat dit gebied onder Chinese soevereiniteit staat en door de leden van de Volkenbond nimmer erkend kan worden als een zelfstandig Manchoekwo. China is bereid te onderhandelen, maar het is tevergeefs. Op 27 maart kondigt Japan zijn vertrek aan uit de Volkenbond. In 1933 is de bezetting van Mantsjoerije vrijwel compleet en op 31 mei van dat jaar accepteert de Chinese president Chiang Kai-shek een wapenstilstand bekend als het Tanggu verdrag. Gedurende vier jaar blijft het rustig, maar beide partijen weten dat deze rust geen lang leven beschoren is.

De Mantsjoerijkwestie betekent in feite een enorm gezichtsverlies voor de Volkenbond en sommige commentatoren in Europa stellen met cynisch genoegen vast dat de principes van de bond niet werkbaar blijken te zijn. De afloop van deze kwestie laat ook zien dat er een kloof gaapt tussen de grote en de kleine mogendheden. Door de onwil van de grote mogendheden om een krachtig optreden van de Volkenbond te bepleiten, verliezen de kleine leden hun vertrouwen in de effectiviteit ervan. De Raad, hoeksteen van de Volkenbond, zal nooit het respect herwinnen dat verloren is gegaan ten gevolge van zijn zwakke optreden aan het begin van het Chinees-Japanse conflict. De kloof tussen de grote en kleine mogendheden wordt er tijdens de zittingen van de Wereld Ontwapeningsconferentie alleen maar groter op.

De Wereld Ontwapeningsconferentie

Op 2 februari 1932 begint de Wereld Ontwapeningsconferentie, dertien jaar na het einde van de Eerste Wereldoorlog en acht jaar nadat de Algemene Vergadering juni 1925 prikt als wenselijke startdatum. Jaar na jaar amenderen en frustreren de grote mogendheden de conceptverdragen van de Voorbereidingscommissie, met als klap op de vuurpijl wanneer vlak voor de conferentie de Verenigde Staten, Frankrijk en Italië komen aandragen met voorstellen waarmee zij het werk van de Voorbereidingscommissie van tafel vegen en de deelnemers aan de conferentie confronteren met materiaal dat zij tevoren niet hebben kunnen bestuderen. Maar er staan meer beren op de weg: het conflict in het Verre-Oosten dat op dat moment zijn hoogtepunt nadert, het snel groeiende agressieve nationalisme in Duitsland en de economische crisis die sinds het jaar ervoor de wereld in zijn greep heeft. Er heerst een nerveuze stemming, maar iedereen beseft dat de algemene wens om tot wapenreductie te komen en de claim van Duitsland van gelijke status niet genegeerd kunnen worden.

Als eerste spreker van de conferentie brengt de Franse delegatie onder aanvoering van André Tardieu een nieuw voorstel ter tafel. Hij stelt voor dat alle gevaarlijke wapens als bommenwerpers, gevechtsschepen, zware kanonnen et cetera door de landen die deze in bezit hebben, opzij gezet worden en pas op verzoek van de Volkenbond kunnen worden ingezet. Ook pleiten de Fransen voor instelling van een internationale politiemacht, verplichte arbitrage in geval van conflicten en een efficiënt systeem van sancties. Ten dele nieuw, maar niettemin voortbordurend op het thema dat Frankrijk het meest bezighoudt: een stevig veiligheidssysteem maakt ontwapening mogelijk en niet andersom. Wat Frankrijk niet aansnijdt is de Duitse kwestie. Volgens de Fransen dient Duitsland zich gewoon te houden aan de in Versailles gemaakte afspraken. De Brit John Simon en Amerikaan Henry Stimson houden een pleidooi voor wat zij noemen: kwalitatieve ontwapening, dat wil zeggen uitbanning van wapens die ontworpen zijn met een duidelijk offensief doel. De Duitser Henrich Brüning herhaalt de Duitse wens tot gelijkheid in status en benadrukt een en andermaal dat gelijkheid bereikt kan worden wanneer andere mogendheden hun wapenarsenaal reduceren. De enige die ronduit pleit voor ontwapening is de Rus Litvinov en, als dat niet haalbaar is, voor uitbanning van de meest agressieve wapens. Na drie weken van discussie lijken de Britten, Amerikanen, Russen en Italianen een punt te zijn genaderd dat een overeenkomst met de Duitsers in het verschiet brengt, mits Duitsland zijn eisen niet te hoog opschroeft.

Een overeenkomst die achtereenvolgens beperking, reductie en uitbanning van de meest krachtige wapens inhoudt en die kan rekenen op publieke steun en bovendien kostenbesparend is. Met name de steun van de Amerikanen als niet-lid van de Volkenbond is essentieel. En als ook Frankrijk instemt, dan gloort er hoop. Van Japan valt niets te verwachten en als enige tegenstemmer kan dit land de conferentie niet in gevaar brengen. Helaas wordt een eventueel beslissend debat opgehouden door de start van de speciale Algemene Vergadering over de Chinees-Japanse kwestie die alle aandacht opeist van de delegaties. In Duitsland worden spannende verkiezingen gehouden die pas op 10 april uitmonden in een nederlaag voor Hitler en Tardieu's aandacht wordt opgeslokt door binnenlandse aangelegenheden na zijn benoeming tot premier. Pas op 11 april komt de conferentie weer bijeen. De bovenvermelde ideeën van Amerikanen, Britten en Italianen worden door veel andere delegaties warm ontvangen, maar de Fransen liggen dwars. Tardieu werpt een niet te nemen barrière op en blijft bij zijn standpunt: eerst een betere veiligheidsorganisatie en dan pas kan sprake zijn van ontwapening. De conferentie belandt in een impasse.

Dan komen de Duitsers met een initiatief dat een zekere versoepeling inhoudt van hun standpunt, waaronder terugbrenging van de dienstplicht van twaalf tot zes jaar. De Reichswehr zou mogen groeien en Duitsland zou dezelfde wapen mogen kopen als de andere landen, maar verder houdt Duitsland zich aan zijn verplichtingen. Britten, Amerikanen en ook de Italianen kunnen zich daarin vinden en smeken Tardieu terug te keren naar Genève. Maar Tardieu verdwijnt van het toneel na verkiezingen en het duurt nog tot juni alvorens er een nieuwe Franse premier is benoemd. Brüning keert huiswaarts met lege handen. Op 30 mei 1932 presenteert de Duitse president Hindenburg een reactionair kabinet met Von Papen als kanselier waarmee elke hoop op een redelijk Duits standpunt de bodem wordt ingeslagen. De conferentie verzandt in technische haarkloverijen.

Nadat duidelijk is geworden dat ook de nieuwe, socialistische Franse premier Édouard Herriot niet veel voelt voor tegemoetkoming aan de Duitsers, zeker niet aan het nieuwe en onbetrouwbare Duitse kabinet, komt de Amerikaanse president Herbert Hoover met een baanbrekend voorstel. Op 22 juni verklaart hij dat er een doorbraak nodig is.

Daarbij gaat hij uit van het Kellogg-Briand pact waarin alle betrokken staten afgesproken hebben zich te zullen beperken tot zelfverdediging en derhalve de conferentie kan besluiten tot beperking van de wapenarsenalen door offensieve wapentuig uit te bannen. Ook wil Hoover een beperking van de overige wapens van 30%. Het lijkt een verfrissend voorstel, maar de Fransen gaan direct dwars liggen door erop te wijzen dat Hoover niet rept over het veiligheidsprobleem: wat zouden de Verenigde Staten doen wanneer een land dat Hoovers voorstellen heeft doorgevoerd, plotseling wordt aangevallen door een buurland? Herriot volgt de lijn die Frankrijk steeds heeft bepleit, eerst veiligheidsgaranties en dan pas ontwapening. Dit keer gesterkt in zijn mening vanwege de ontwikkelingen in Duitsland en het Verre-Oosten die, als het gaat om veiligheidsgaranties voor Frankrijk, weinig belovend zijn. Dat alles neemt de wind uit Hoovers zeilen.

Na vijf maanden van debat is de conferentie terug bij af. De kleinere staten zijn furieus. Zij scharen zich achter de Spanjaard Salvador de Madariaga die jarenlang hoofd is geweest van de Sectie Ontwapening van de Volkenbond en een voortreffelijk boek heeft geschreven over deze materie. En zo ontstaat er een pressiegroep gebaseerd op de gedachte dat de conferentie slechts resultaat kan boeken wanneer deze het heft in handen neemt en de gewoonte van de grote mogendheden doorbreekt om alles onderling te bedisselen. Maar dit initiatief komt te laat. Knarsetandend gaat de conferentie akkoord met een door de Amerikanen, Britten en Fransen geprepareerde resolutie die niet veel meer inhoudt dan een opsomming van waar men het wel en niet over eens is. Litvinov merkt op: 'Ik stem voor ontwapening, maar tegen de resolutie.' Duitsland stemt tegen met de mededeling dat het land zich distantieert van de conferentie zolang zijn recht op gelijke status in Europa niet wordt erkend. Het land neemt geen genoegen met de onderverdeling van de wereld in overwinnaars en overwonnenen.

Vanaf dat moment staat de Duitse bewapening in het middelpunt van de belangstelling, want iedereen weet dat Duitsland niet stil zit als het gaat om bewapening, zeker nu al twaalf jaar de overwinnaars hun bewapening kunnen opvoeren zoals het hen dat goeddunkt. De bepalingen in het vredesverdrag hebben hun kracht verloren en op dit moment is het voor de Duitsers zelfs handiger om in de illegaliteit te opereren dan te proberen tot een overeenkomst te komen.

Pressie op de Duitsers om af te zien van herbewapening lijkt aan dovemansoren gericht, wat op haar beurt ertoe leidt dat Frankrijk zijn bewapening wil opvoeren. Maar niettemin komen de vier grote Europese mogendheden toch op 11 december met een voorstel waarmee ook de Amerikanen kunnen leven. Essentie ervan is dat Duitsland gelijke rechten bezit binnen een systeem dat veiligheid biedt aan alle landen en dat de ontwapeningsclausules uit het vredesverdrag van Versailles vervangen worden door een toekomstige overeenkomst. Tweede belangrijke punt is dat alle Europese staten bevestigen dat zij nooit hun meningsverschillen met geweld zullen oplossen. Voor Duitsland is dit voldoende om terug te keren naar de conferentie die wordt verdaagd tot eind januari 1933 in de wetenschap dat zij voorlopig is geëindigd met iets waarmee zij beter had kunnen beginnen.

Lausanne ligt op een steenworp afstand van Genève en het is daar waar van 16 juni tot 9 juli 1932 Duitse, Britse, Franse en Italiaanse regeringsvertegenwoordigers elkaar treffen om te onderhandelen over stopzetting van de Duitse herstelbetalingen omdat de depressie het voor Duitsland schier onmogelijk maakt om aan zijn verplichtingen te voldoen. En bij achterblijven van de Duitse betalingen komen de Europese geallieerden in problemen omdat zij zware financiële verplichtingen hebben jegens de Verenigde Staten ten gevolge van oorlogsleningen. Zouden de Verenigde Staten zich soepel opstellen, dan kunnen ook de herstelbetalingen van Duitsland stoppen, maar het Amerikaanse congres stelt zich keihard op: de door Engeland, Frankrijk en Italië aangegane schulden dienen volgens plan te worden terugbetaald. Uiteindelijk wordt overeengekomen dat met een laatste voldoening van drie miljard mark Duitsland ontheven is van verdere betalingen.

Nu dit is afgehandeld vragen de deelnemers aan de conferentie van Lausanne aan de Volkenbond om een Wereldconferentie over monetaire en economische vraagstukken te organiseren. Met die gedachte is eerder gespeeld door het secretariaat en het is vooral de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) die erop aandringt. De Volkenbond schat de kansen op succes van zo'n conferentie niet hoog in, maar is wel verplicht om de organisatie op zich te nemen. Op 12 juni 1933 treffen delegaties uit vierenzestig landen elkaar in Londen onder een slecht gesternte. In december 1932 kondigt Frankrijk aan de aflossing van oorlogsschulden aan de Verenigde staten te staken en is het duidelijk dat de collega-landen dit voorbeeld zullen volgen.

In januari 1933 loopt het mis in Duitsland: Hitler wordt kanselier, in maart van dat jaar meldt Japan dat het de Volkenbond zal verlaten en in juni stoppen de Duitsers met de herstelbetalingen. De conferentie loopt op niets uit. Stabilisering van de monetaire situatie, van wisselkoersen blijkt onmogelijk. Toch is er een lichtpuntje: het feit dat er geen herstelbetalingen en aflossingen van oorlogsschulden meer plaatsvinden geeft enige verlichting. Maar van een gemeenschappelijke aanpak van de economische problemen is geen sprake. Elk land voor zich, is het parool. De Volkenbond rest niets dan zich te beperken tot leniging van individuele noden in plaats van zich met de handel en wandel van landen bezig te houden. Praktisch werk wordt aangepakt in samenwerking met de Wereld Gezondheidsorganisatie de ILO en het Internationale Instituut van Agrarische zaken.

Zuid-Amerika: de Chaco en Leticia oorlogen

Zuid-Amerikaanse landen hebben de neiging onderlingen conflicten zelf op te lossen zonder inmenging van de Volkenbond, maar ze zijn niet gauw bereid om concessies te doen waardoor vredesregelingen lang op zich kunnen laten wachten. Daarbij speelt ook de Monroe-doctrine een rol. De doctrine van de Verenigde Staten die inmenging van de Volkenbond op de Amerikaanse continenten verbiedt, een clausule die door president Wilson tijdens het vredesoverleg te Parijs in het Handvest is ingebakken. Maar nu lijkt het erop dat arbitrage onontkoombaar is. Bolivia en Paraguay liggen overhoop rond het zogeheten Chaco-territorium en Colombia en Peru ruziën over het gebied Leticia.

Chaco

De Chaco is een uitgestrekt gebied van zo'n 250.000 km² dat tussen de erkende grenzen ligt van Paraguay en Bolivia. Het terrein is leeg, afgezien van een enkele indianennederzetting. Beide landen controleren een smalle strook grenzend aan hun eigen territoria en beiden claimen het bezit van de gehele Chaco, een redelijke opdeling lijkt uitgesloten. Het is vooral nationalistische trots die een redelijke oplossing in de weg staat. Het probleem is niet nieuw. Al een halve eeuw wordt gesteggeld over het gebied en voor de kleine groep regeerders van beide landen is de kwestie welhaast een fetisj geworden. Toegeven aan de tegenpartij wordt beschouwd als onpatriottisch verraad. In 1928 lijkt het menens te worden en vanuit beide hoofdsteden worden berichten gezonden naar de Raad van de Volkenbond. Tegelijkertijd wordt de zaak opgepakt door de conferentie van Amerikaanse Staten.

In overleg besluit men om een speciale commissie in het leven te roepen: de zogeheten Neutrale Commissie bestaande uit vertegenwoordigers van omliggende landen onder voorzitterschap van een hoge Amerikaanse functionaris. In 1932 beginnen de schermutselingen ernstiger vormen aan te nemen, mogelijk gemaakt doordat vanaf 1928 zowel Bolivia als Paraguay in staat zijn om enorme hoeveelheden wapens aan te kopen, vooral in Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Wapens die zij niet zelf kunnen fabriceren. Bolivia en Paraguay zijn allebei lid van de Volkenbond, zij het dat geen van beide het Kellogg-Briandpact hebben ondertekend, en allebei sturen missives naar Secretaris-Generaal Drummond waarin zij elkaar beschuldigen, maar leggen hun meningsverschil niet voor aan de Raad, iets waartoe het Handvest hen wel verplicht. De Neutrale Commissie trekt de zaak naar zich toe, waarschuwt beide landen ernstig, maar dat maakt op de ruziënde landen nauwelijks enige indruk. In september vergadert de Raad onder voorzitterschap van de Ierse premier Éamon de Valera die in een moeilijk parket zit. Het Handvest vraagt om optreden, maar de Neutrale Commissie verzoekt het aan hen over te laten en met name Drummond kan zich daarin vinden.

Nadat zij een voorstel van de Raad om een commissie naar het gebied te zenden en - belangrijker nog - stappen te ondernemen om de wapenleveranties te stoppen heeft afgewezen, probeert de Neutrale Commissie een wapenstilstand en vredesovereenkomst af te dwingen, maar de belligerenten houden hun poot stijf. De Raad begint nu ongeduldig te worden probeert op initiatief van Engeland en Frankrijk om een wapenembargo af te dwingen bij de leden van de bond. Ook de Amerikanen lijken mee te willen werken aan een embargo, maar na de president gehoord te hebben verwerpt de senaat dit plan. Geen embargo dus, wel vijftien maanden van bloedvergieten voordat de kwestie eindelijk weer in de belangstelling komt te staan.

In mei 1933, als de Bolivianen de overhand lijken te hebben, roept Paraguay formeel de oorlogstoestand uit in de veronderstelling dat dit de toestroom van wapens zal doen afnemen. Inderdaad verklaren de omliggende landen zich neutraal op te stellen, maar zowel Chili als Peru voelen zich niet verplicht de wapenleveranties tegen te houden. Argentinië besluit daar wel toe en houdt ook voedselleveranties tegen, wat Bolivia duur te staan komt.

De Raad komt in actie en weet zowel Bolivia als Paraguay te doen instemmen met het zenden van een onderzoekscommissie onder leiding van de Spaanse socialist Julio Álvarez del Vayo, die in juli aan het werk kan gaan, maar pas in november ter plekke arriveert vanwege aanvankelijk verzet van de betrokken landen. Terwijl de commissie aan het werk is en de situatie aan beide landsgrenzen onderzoekt, worden de militaire bordjes verhangen. Bolivia, gefrustreerd door het uitblijven van bewapening dreigt door Paraguay onder de voet te worden gelopen. De Paraguayaanse president stelt een wapenstilstand voor en over te gaan tot vredesonderhandelingen, een idee dat de Bolivianen omarmen en de commissie - hoopvol gestemd - organiseert onmiddellijk een bijeenkomst in Montevideo. Dit initiatief wordt ondersteund door de Pan Amerikaanse Conferentie en zelfs de Verenigde Staten verklaren te willen samenwerken met de Volkenbond. Daarmee is het idee dat de bond zich niet mag bemoeien met kwesties die zich afspelen op het Amerikaanse continent van tafel. Maar in Montevideo gaat alle hoop op een goede afloop snel in rook op. De redelijke voorstellen van de commissie worden door Paraguay van tafel geveegd waarna de in overwinningsoes verkerende Paraguayanen verklaren de wapenstilstand slechts te willen continueren als Bolivia zich geheel terugtrekt uit de Chaco en Paraguay daar een politiemacht mag installeren. Dat is uiteraard onacceptabel. De gevechten gaan door en de commissie keert terug naar Genève. Opmerkelijk is dat de Paraguayaanse legerleiding alle waarschuwingen van ervaren militairen uit buurlanden die de besprekingen bijwonen over het te lang worden van hun aanvoerlijnen bij verder opmars in de wind slaan.

Terug in Genève stelt de commissie dat er maar één oplossing voor het probleem over is: ervoor zorgen dat de strijdend partijen verstoken blijven van wapens die geleverd worden door Amerikaanse en Europese landen. Dat brengt de Raad ertoe zich tot het uiterste in te spannen om een algemeen embargo te organiseren en dat lukt. De Verenigde Staten gaan om en ook Duitsland, Japan en Rusland zeggen hun medewerking toe. In augustus 1934 is het embargo een feit. Intussen sleept de strijd in de Chaco zich eindeloos voort. In de zomer van 1934 vraagt Bolivia, dat vreest voor een nederlaag, aan de Algemene Vergadering van de Volkenbond om in te grijpen net als China dat eerder gedaan heeft.

Eind november legt een speciaal daartoe geformeerd comité van drie, bestaande uit vertegenwoordigers van Ierland, Spanje en Guatemala, aan beide strijdende partijen een concept-vredesverdrag voor dat een redelijke oplossing biedt voor het conflict, maar weer ligt Paraguay dwars. Daarop suggereert het comité om het wapenembargo op te heffen voor Bolivia, maar voor Paraguay te handhaven. Woedend over zoveel onrechtvaardigheid kondigt Paraguay aan de Volkenbond te zullen verlaten. Maar op het slagveld is inmiddels gebeurd waarvoor de Paraguayanen gewaarschuwd zijn. Terwijl de aanvoerlijnen van het Paraguayaanse leger steeds langer worden, worden die van de Bolivianen korter hetgeen in hun voordeel werkt. Medio 1935 zijn beide landen aan het eind van hun latijn, economisch geruïneerd en er eindelijk van doordrongen dat een totale overwinning van een van hen een illusie is. Dan nemen omringende landen het initiatief en proberen de strijdende partijen tot overeenstemming te brengen. Als altijd tracteren de kemphanen elk overleg, maar zijn niet in staat de vijandelijkheden te hervatten en feitelijk vleugellam. Na opeenvolgende revolutionaire omwentelingen in de hoofdsteden van beide landen wordt de vrede getekend in juli 1938.

Leticia Trapeze

De Leticia Trapeze, een driehoekig district dat in 1922 door Peru aan Colombia is overgedragen (ratificatie vindt plaats in 1928), is een vrijwel onbewoond en onontgonnen gebied aan de noordzijde van de Amazone. Voor Colombia is het vooral belangrijk als toegangsweg naar de Amazone. De Colombiaanse nederzetting Leticia aan de oever van de rivier is zich aan het ontpoppen als een bescheiden Colombiaanse havenplaats. Maar de inwoners van de naburige Peruaanse provincie Loreto - ver verwijderd van Peru's hoofdstad Lima - zien dit met lede ogen aan. Zij hebben niet graag dat er aan de overkant van de Amazone een nieuwe macht, een mogelijke bedreiging opkomt. In september steekt een gewapende bende de rivier over, verdrijft de Colombiaanse functionarissen en neemt Leticia in bezit. Een actie die door de regering in Lima niet op prijs wordt gesteld. Het lijkt erop dat een en ander gesust kan worden, maar als er begin januari 1933 een Colombiaanse politie-eenheid nadert over het water, krijgt deze vanuit Iquitos, de hoofdstad van Loreto, te horen dat een herbezetting van Leticia gewapenderhand zal worden gekeerd. Dit dreigement wordt door de centrale Peruaanse overheid gesteund.

Hoewel zij de geldigheid van het verdrag uit 1928 niet aanvecht, gaat het volgens haar veel te ver om Peruanen die uit patriottische motieven hebben gehandeld direct met geweld te verwijderen. Voorgesteld wordt om de situatie voorlopig te laten voor wat zij is en de betrokken regeringen de gelegenheid te gunnen om de kwestie in alle rust uit de wereld te helpen. Eigenlijk is dit onacceptabel voor de Colombianen maar die nemen toch gas terug als buurland Brazilië probeert te bemiddelen. Dit land - dat vreest voor een oplaaiend gevecht aan zijn westgrens - stelt voor om het bezette gebied over te dragen aan een Braziliaanse eenheid die het later kan teruggeven aan de rechtmatige eigenaar. De Peruanen kunnen zich daar niet mee verenigen en hun troepen graven zich in.

Net als bij de Chaco affaire doen Peru en Colombia hun beklag bij de Algemene Vergadering van de Volkenbond en vraagt Peru om uitstel van alle eventuele militaire maatregelen. De Raad doet opnieuw een beroep op het comité van drie om te proberen de zaak tot een oplossing te brengen, maar inmiddels zijn er onderhandelingen gestart in Rio de Janeiro en Washington wat het comité in verwarring brengt. Begin februari gooit Brazilië de handdoek in de ring en ook de Amerikanen geven er de voorkeur aan om de Volkenbond de kwestie te laten oplossen. Eigenlijk is de zaak vanuit volkenrechtelijk gezichtspunt glashelder en de Raad bevestigt dan ook dat Peru in overtreding is. Maar dat maakt de Peruanen alleen maar koppiger en Leticia blijft stevig in Peruaanse handen. Intussen stijgt de nationalistische koorts in beide landen. Jonge mannen worden opgeroepen om dienst te nemen in het leger en grote sommen geld worden vrijgemaakt voor de aankoop van wapens. Verdere escalatie dreigt als Peru een vloot eenheid via het Panamakanaal richting Amazonemonding dirigeert met de bedoeling op te stomen naar het westen ter versterking van de Peruaanse positie. Er is maar één middel en dat is dat de Volkenbond landen die havens bezitten in het Caribisch gebied prest om de Peruaanse schepen niet te laten afmeren of te bevoorraden. Als eerste komt Nederland in aanmerking met zijn haven op Curaçao. De schepen krijgen geen toegang tot de haven, maar buitengaats worden zij voorzien van voedsel en brandstof. De volgende stop is Trinidad, destijds een Britse kolonie, dat nog geen orders vanuit Engeland heeft ontvangen zodat ook in Port-of-Spain kan worden bevoorrad.

Dat wordt Secretaris-Generaal Drummond te gortig die de Nederlandse en Britse regeringen ernstig waarschuwt voor de verantwoordelijkheid die zij dragen voor een eventuele volgende geweldsuitbarsting in de Leticia Trapeze. Het mogelijke effect van deze reprimande blijft in het ongewisse, want de vrede in de Trapeze wordt gered door de moord op de Peruaanse president en dictator Sanchez Cerro op 30 april. De nieuwe president laat weten dat zijn land de aanbevelingen accepteert die het eerder heeft afgewezen. Op 25 mei 1933 wordt de vrede getekend.

De Wereld Ontwapeningsconferentie (vervolg)

Wanneer de Ontwapeningsconferentie opnieuw bijeenkomt eind januari 1933 worden de beraadslagingen overschaduwd door het naar elkaar toegroeien van Hitler en Mussolini en dreigende herbewapening van Duitsland. Vooral dat laatste is Frankrijk een gruwel. Handhaving van zijn militaire overwicht tegenover de Duitse overmacht aan menskracht en industriële middelen, blijft voor de Fransen de hoogste prioriteit. Dat Frankrijks afhoudende politiek jegens Duitslands gelijkstelling wellicht heeft bijgedragen aan de opkomst van Hitler is een gepasseerd station. De Britten doen een poging om zowel Fransen als Duitsers tevreden te stellen met een voorstel dat neerkomt om vervanging van de bepalingen van Versailles door die van een nieuwe overeenkomst. Daarin komen de beperkingen van het Duitse wapenarsenaal plus die van andere mogendheden, met het vooruitzicht dat binnen een periode van vijf jaar sprake is van gelijkwaardige militaire kracht voor alle mogendheden. Uitzondering is Rusland dat een grotere legermacht wordt toebedacht. Daarnaast voorziet het voorstel in controle door middel van een Permanente Ontwapeningscommissie.

De Britten geven geen expliciete verzekering van Engelse steun aan Frankrijk in geval van nood, maar verwijzen naar het Kellogg-Briandpact dat ondertekend is door de Verenigde Staten die daarmee zich verplichten met de andere ondertekenaars maatregelen te treffen in geval het pact geschonden wordt. Het is een knap stukje werk dat op 16 maart hoogst persoonlijk door de Britse premier Ramsay MacDonald aan de conferentie wordt gepresenteerd, maar het ontmoet geen bijval. Wel wordt dit nieuwe ontwerp voor een overeenkomst gezien als goede basis voor verder overleg en de conferentie wordt voor een maand verdaagd.

Gedurende die periode worden de vooruitzichten er niet beter op, vooral vanwege de weer de kop opstekende oorlogszucht van het Duitse publiek. Dat maakt de Britten wat terughoudender wat betreft promotie van hun plan en het is Mussolini die in het gat springt met het alternatieve voorstel voor een Vier-Mogendhedenpact tussen Engeland, Frankrijk, Duitsland en Italië waarmee deze landen zich verplichten tot het handhaven van de vrede, de bereidheid moeten hebben om eerder gerealiseerde verdragen te herzien, Duitsland geleidelijk aan gelijke rechten te geven en gelijk op te gaan in de behandeling van alle economische en politieke kwesties, inclusief die in de sfeer van het koloniale beleid. Duitsland is enthousiast, de Britten tonen zich positief en de Fransen zijn achterdochtig vooral als zij zich realiseren wat herziening van eerdere verdragen en groei van de Duitse macht kan betekenen voor Polen en de Kleine Entente, een verbond gesloten in 1921 tussen Tsjecho-Slowakije, Joegoslavië en Roemenië. Deze landen reageren dan ook als door een wesp gestoken. Duidelijk is dat het Italiaanse plan de bestaande verhoudingen binnen Europa en de Volkenbond in duigen doet vallen. Frankrijk bevindt zich in een spagaat: moet het de toorn van Mussolini opwekken of dat van de geallieerden door het af te wijzen? Om dat te omzeilen slijpen zij de scherpe kantjes af van het plan van Mussolini waardoor iedereen tevreden wordt gesteld, behalve Polen, dat niet akkoord kan gaan met een overeenkomst tussen een gezelschap grootmachten waar het geen deel van uitmaakt. De herziene overeenkomst wordt getekend te Rome op 8 juni 1933, maar als Duitsland vier maanden later de Volkenbond de rug toekeert gaat elke mogelijkheid tot effectuering ervan in rook op.

Intussen waarschuwt de nieuwe president van de Verenigde Staten, Franklin Delano Roosevelt, ervoor de Ontwapeningsconferentie niet te laten mislukken. Hij houdt een pleidooi voor het Britse plan en laat dat vergezeld gaan van een verklaring dat de Verenigde Staten zich nauwkeurig zullen houden aan de bepalingen van het Kellogg-Briandpact en een eventueel besluit van de Volkenbond om op te treden in geval van schending van het pact door een agressor, volledig zal ondersteunen. Maar ook deze verzekering van Amerikaanse kant komt rijkelijk laat. Hitler, die zich realiseert dat hij niet te hard van stapel moet lopen en de Britten en Amerikanen niet helemaal van zich wil laten vervreemden, accepteert het Engelse concept-voorstel als basis voor verdere bespreking. Niet dat de Duitse omarming van het voorstel veel effect heeft, want Japan en Frankrijk blijven sputteren en wat een steeds belangrijker rol gaat spelen is dat de publieke druk op ontwapening afneemt.

Begin juni is het duidelijk dat er geen enkele voortgang is geboekt. Toch onderneemt Henderson opnieuw een poging de grote mogendheden op één lijn te krijgen in de mening - die hij niet publiekelijk uit - dat het beter is om een akkoord met Duitsland te sluiten dan toe te moeten geven dat de conferentie mislukt is. Want mislukking geeft de Duitsers alle ruimte tot herbewapening. Hij hecht eraan dat er op zijn minst een instantie gecreëerd wordt die kan optreden als controleur op bewapening, zoals het Britse voorstel inhoudt. Dat is beter dan niets. Maar de Fransen zijn niet te vermurwen.

Toch doen ook zij een lijmpoging door een - ingewikkeld - amendement in te dienen op het Britse plan. Dit voorziet in handhaving van de verplichting van ontwapening zodat op termijn evenwicht ontstaat tussen Duitsland en de anderen, maar dit proces op te rekken tot acht jaar in plaats van vijf. Deze acht jaar zou verdeeld moeten worden in twee periodes van vier. Gedurende de eerste periode is er geen sprake van ontwapening en groei van het Duitse wapenarsenaal en wordt de Permanente Ontwapeningscommissie in de gelegenheid gesteld te laten zien dat zij effectief de omvang van de bewapening van alle landen, inclusief Duitsland, kan monitoren en controleren. Voor Duitsland is dit onacceptabel om de eenvoudige reden dat het veel minder attractief is dan het Britse plan en het Duitsland nog weer eens jarenlang een tweede viool laat spelen in het Europese orkest. Hitler maakt handig gebruik van de situatie door zich te profileren als de man die de Duitse natie aaneen kan smeden. Hij stuurt een bericht naar de conferentie waarin hij stelt dat de deelnemers nimmer enige wil hebben getoond om Duitsland gelijke rechten te gunnen en kondigt aan dat daarom de Duitse delegatie de vergadering zal verlaten. Iets later deelt hij mede dat vanwege de vernederingen die Duitsland heeft moeten ondergaan het land de Volkenbond vaarwel zegt. Desillusie heerst alom en het is duidelijk dat er vanaf dat moment geen sprake meer zal zijn van ontwapening, maar juist het tegendeel zal plaatsvinden. Geen reductie van wapentuig, maar uitbreiding ervan is nu het parool. Alle hoop wordt definitief de bodem ingeslagen wanneer blijkt dat de Duitse begroting voor het jaar 1934-35 voorziet in een stijging van het bewapeningsbudget van 90% ten opzichte van het jaar ervoor. Frankrijk laat weten dat Duitsland het recht in eigen hand heeft genomen en dat de Fransen zich nu volledig gaan concentreren op hun eigen veiligheid.

De conferentie sleept zich voort tot 11 juni 1934 en gaat uiteen in de wetenschap dat het onwaarschijnlijk is dat er ooit een vervolg komt. De bewapeningswedloop gaat nu in volle vaart vooruit. Het moet een deceptie zijn geweest voor oud-Secretaris-Generaal van de Volkenbond, Eric Drummond, die een jaar daarvoor het stokje heeft overgegeven aan zijn rechterhand de Fransman Joseph Avenol. In september 1934 wordt Rusland toegelaten tot Volkenbond en toont zich tot aan het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog een loyaal lid ervan.

Het Saar Plebisciet

Vijftien jaar heeft het Saargebied onder toezicht gestaan van een Regeringscommissie onder auspiciën van de Volkenbond, zoals afgesproken in het Vredesverdrag van Versailles. Een voor de bevolking van het gebied een vredige en voorspoedige periode. Maar toch, de Saar is net zo Duits als alle ander gebieden van het rijk en is er niet blij mee geregeerd te worden door buitenstaanders. Begrijpelijk dat de Fransen gezien hun verliezen ten gevolge van de Grote Oorlog langdurig de vruchten mogen plukken van de kolenmijnbouw, maar iets anders is dat daarom driekwart miljoen burgers verstoken blijven van hun rechten die Fransen en Duitsers wel toekomen. Dat scheidt wrevel. Wrevel die levend gehouden wordt door Duitse propaganda in de wetenschap dat in 1935 de bevolking zich middels een plebisciet mag uitspreken hetzij voor aansluiting bij Frankrijk, hetzij bij Duitsland of de situatie te laten zoals die is waarmee de bemoeienis van de Volkenbond zich voortzet.

Voor de overwegend rooms-katholieke Saarlanders is een eventuele terugkeer tot het Duitsland van Hitler met zijn haatcampagnes jegens joden, de kerken en zijn gebrek aan respect voor democratie natuurlijk wel iets anders dan de ooit voorziene terugkeer naar de Weimarrepubliek. Dat brengt de bevolking in vertwijfeling: toegeven aan het geweten of aan patriottisme? Die twijfels baren Hitler zorgen en zijn angstzaaiende campagnes jagen velen schrik aan, maar hij wordt in toom gehouden door de Regeringscommissie onder leiding van de Brit Geoffry Knox die de orde weet te handhaven. Dan probeert Hitler de Saar terug te krijgen via directe onderhandelingen met de Fransen door hen te beloven voortaan alle geweld jegens hen te mijden en erop te wijzen dat er geen grond meer bestaat voor territoriale conflicten. Maar Frankrijk gunt de Saarlanders hun plebisciet en geven Hitler niets cadeau. Dan, begin 1934, beginnen de voorbereidingen voor het plebisciet en om dit tot een succes te maken gaan de Raad en het Secretariaat van de Volkenbond zeer zorgvuldig te werk.

Er wordt een Plebiscietcommissie van drie man in het leven geroepen die de Duitsers ervan weet te overtuigen dat een ordelijke afwikkeling van de stemming in ieders belang is en stelt als datum vast zondag 13 januari 1935. De bevolking wordt uitvoerig en eerlijk voorgelicht, maar natuurlijk dreigt er intimidatie en ordeverstoring door de nazi's. Om dat bij voorbaat de kop in te drukken organiseert het Plebiscietcommissie een 3.300 man sterke internationale troepenmacht die - met Duitse toestemming, zij het knarsetandend - voor kerst 1934 in het Saargebied gelegerd wordt. Haar aanwezigheid blijkt voldoende en zij hoeft niet te worden ingezet.

Intussen is het aantal stemgerechtigden dat neigt naar steun aan de status quo groeiend, niet in het minst vanwege de gebeurtenissen tijdens de *Nacht van de Lange Messen* op 30 juni 1934 waarin Hitler de SA letterlijk een kopje kleiner maakt. Het zou de Plebiscietcommissie goed uitkomen wanneer de Volkenbond en ook kerkelijke leiders iets van zich zouden laten horen, maar daar is weinig enthousiasme voor. De Volkenbond reageert lauw omdat veel leden liever niet nog eens gedurende een bepaalde periode de verantwoordelijkheid willen dragen voor de Saar. Het Vaticaan hult zich in stilzwijgen en de bisschoppen die vanuit Spiers en Trèves de geestelijke scepter zwaaien over hun discipelen in het Saargebied geven te kennen dat aansluiting van de Saar bij Duitsland hun voorkeur geniet. Een teleurstelling voor de anti-nazi's onder de clerus en als de bisschoppen er op tweede kerstdag er nog een schepje bovenop doen, kan de commissie niet anders doen dan een protest te laten horen.

Maar eigenlijk is dan al duidelijk hoe het plebisciet zal uitpakken. Het resultaat ligt er niet om: 46.000 stemmen voor de status quo, 2.000 voor aansluiting bij Frankrijk en maar liefst 477.000 kiest voor aansluiting bij Duitsland. Het is een steun in de rug voor Hitler, de Volkenbond is opgelucht dat hij erin geslaagd is een moeilijke periode ordentelijk te hebben afgerond en de Plebiscietcommissie bepaalt dat uiterlijk 1 maart 1935 het Saargebied dient te zijn verenigd met Duitsland.

Het Stresa front

Begin 1935 vindt geen land er meer doekjes om, er wordt op grote schaal bewapend waarmee een nieuwe bewapeningswedloop van ongekeerde omvang van start gaat. Tot dan toe hebben de meeste landen min of meer pas op de plaats gemaakt, alleen Japan heeft het oorlogsbudget stevig verhoogd. Maar de agressiviteit van de Japanners, het afscheid van de Duitsers van de Volkenbond en het mislukken van de Wereld Ontwapeningsconferentie zijn voldoende reden voor de diverse legertoppen om aan te dringen op verhoging van het defensiebudget. Engeland toont zich aanvankelijk terughoudend, maar komt op 11 maart met de niet mis te verstane verklaring dat versterking van de eigen defensie een must is. Duitsland staat op zijn achterste benen en slaat terug met de mededeling dat de dienstplicht weer wordt ingevoerd en de niet-oorlogsterkte van het leger aanmerkelijk opgeschroefd. Natuurlijk hebben Duitsers noch Britten hiermee offensieve bedoelingen, maar gaat het hen slechts om de vrede te kunnen garanderen.

Wat de geallieerden schrik aanjaagt is dat met de Duitse Legerwet van maart 1935 de nazi's beschikken over een strijdmacht van bijna 600.000 man en geen enkele ander land kan daar binnen de grenzen van wat onder een leger in vreedstijd kan worden verstaan, tegenop. Zij staan nu voor de keuze om Duitsland met geweld de beperkingen van het verdrag van Versailles op te leggen of met Duitsland op voet van gelijkheid te gaan onderhandelen. Om deze lastige keuze te ontlopen leggen zij de kwestie in handen van de Volkenbond, maar voordat de Raad er zich erover buigt, komen op uitnodiging van Mussolini hij en diens Franse en Britse collega's op 11 april bijeen in het Italiaanse plaatsje Stresa om gedrieën van gedachten te wisselen over dit netelige probleem. Daarbij vermijden de Fransen en Britten het om Italië aan de tand te voelen over zijn onmiskenbare wens zich meester te maken van Ethiopië. Italië is aan het tijdrekken en de anderen willen er hun vingers niet branden hoewel een eventuele oorlog in Afrika grote gevolgen kan hebben voor de Volkenbond. De bijeenkomst levert weinig concreets op, behalve de verklaring dat het een zaak van gemeenschappelijk belang is om de integriteit van Oostenrijk te beschermen. Terug in Genève legt het Stresa driemanschap een resolutie voor aan de leden van de Raad over de Duitse Legerwet die uitblinkt in gemeenplaatsen.

De Raad wordt verzocht te verklaren dat Duitsland de vrede in Europa bedreigt, dat zijn beleid dient te worden veroordeeld en dat de Engelse, Franse en Italiaans regeringen er alles aan moeten doen om de veiligheid op het continent te waarborgen, ontwapening te bevorderen en Duitsland moeten bewegen om terug te keren naar de Volkenbond. Deze verklaring zaait grote verwarring onder de gewone leden van de Raad, want, zich bewust van het gevaar dat in Afrika dreigt, ervaren zij het als een teleurstelling dat dit onderwerp in de resolutie niet wordt aangeroerd. Van hen worden vrome woorden verwacht over het handhaven van verdragen terwijl ze Italië ervan verdenken die verdragen - waaronder het Handvest - binnen de kortste keren aan zijn laars zal lappen met een aanval op Ethiopië en dat het daarbij geen strobreed in de weg zal worden gelegd door Frankrijk en Engeland. De bespreking van de resolutie verloopt stroef, want de Stresagroep draait om de vele vragen vanuit de Raad eenvoudigweg heen. Zo merkt de Deense minister van Buitenlandse Zaken, Peter Munch, op dat Duitsland zelf verklaard heeft dat de legerwet het Vredesverdrag geweld aan doet, maar dat het land door de feiten wordt gedwongen tot actie. Munch voert aan dat de Raad er zit om deze stelling op realiteit te onderzoeken en er niet is om voor rechter te spelen. Het is aan dovemansoren.

Niettemin gaat de Raad op 17 april schoorvoetend akkoord met de verklaring - Denemarken onthoudt zich van stemming - want haar afwijzen is natuurlijk koren op de molen van Hitler. Daarmee heeft de Stresagroep haar zin gekregen, maar wel ten koste van verlies aan vertrouwen van de Raad in zichzelf. Bovendien sterkt de gang van zaken veel leden van de Volkenbond, die altijd getracht hebben het vaandel van het Handvest hoog te houden, in hun de overtuiging dat Engeland, Frankrijk, Italië en andere landen net zomin het recht hebben om zich te onttrekken aan artikel acht van het Handvest, dat rept van reductie van wapenarsenalen, als dat Duitsland zich uitwurmt onder het Vredesverdrag. En natuurlijk, de resolutie maakt niet de minste indruk op de Duitsers die doorgaan op de ingeslagen weg.

Dantzig

De vrije stad Dantzig, die sinds 1933 onder toezicht staat van de Ier Seán Lester, Hoge Commissaris van de Volkenbond, komt in een benarde situatie terecht wanneer Hitler de bond verlaat en de nazi's een meerderheid weten te veroveren in de Dantzig *Volkstag*. Als nieuwe president wordt Hermann Rausching geïnstalleerd.

Rausching is een man van de oude stempel en meer nationalist dan een echte nazi en houdt zich aan de constitutie die de rechten van minderheden als de joden garandeert. Zou Rausching toch huishouden onder de joden zoals Hitler dat doet in Duitsland, dan schendt hij het Handvest van de Volkenbond. Ook zijn vrees voor een opdringerig Polen weerhoudt hem ervan om de Volkenbond van zich te vervreemden. Maar het is Albert Förster, een jonge nazi en *Gauleiter* van Dantzig die Rausching op de huid zit en niets nalaat om deze éminence grise zwart te maken. Hij wil hem kwijt. Al snel geeft Rausching het op en wordt vervangen door Arthur Greiser, een kruiperige, slaafse en vooral wreedaardige man. Het resultaat van het Saar-plebisciet stemt de nazi's optimistisch over het verkrijgen van een twee derde meerderheid in de Dantzig Volkstag en zich zo te verlossen van de grondwet.

Op 21 februari 1935 wordt de Volkstag ontbonden en start een kolossaal propagandaoffensief waarbij het alle andere partijen verboden wordt radioboodschappen uit te zenden. Maar het resultaat valt tegen. De winst van de nazi's beperkt zich tot twee zetels waarmee zij uitkomen op 43 van de 72 zetels, bij lange na geen twee derde meerderheid, wat hen razend maakt. Greiser blijft president en moet zich aan de constitutie houden, maar probeert haar zoveel als hij durft te omzeilen, wat een stroom van petitie's oplevert van de burgers van Dantzig richting Lester die beseft dat de Raad zal moeten ingrijpen. Maar de mogelijkheden daartoe zijn beperkt tot een onuitgesproken dreiging dat de Volkenbond de handen zal aftrekken van Dantzig, wat betekent dat de stad zijn status verliest en hetzij door Duitsland, hetzij door Polen wordt opgeslokt en dat een en ander ongetwijfeld tot oorlog zal leiden. Dat houdt de nazi's voorlopig koest, maar tegen de zomer van 1936 begint de nazi-regering in Dantzig stelselmatig de rechten van de burgers af te breken. Oppositieleiders worden opgepakt en gedwongen te emigreren, hun pers wordt gemuilkorfd, en hun partijen verboden. Lester kan slechts machteloos toezien en hij verlaat Dantzig door de vrijgevallen post van plaatsvervangend Secretaris-Generaal van de Volkenbond te aanvaarden. Zijn opvolger als Hoge Commissaris wordt pas in februari 1937 benoemd, wat de invloed van de Volkenbond alleen maar verzwakt.

De Italiaans- Ethiopische oorlog

De door de Italianen opgezette rooftocht in Noord-Afrika is zonder twijfel de heetste aardappel die de Volkenbond op haar bordje heeft gekregen. Op het moment dat Mussolini besluit Ethiopië te annexeren bezitten de Italianen al twee aan het land grenzenden koloniën, Eritrea in het noorden en Somaliland in het zuiden. Gebieden die economisch van weinig betekenis zijn en geen onderlinge verbindinglijnen kennen of verbindingen met aangrenzende gebieden die onder Frans en Engels beheer staan. Ethiopië is een vruchtbaar land waar de bewoners het christendom aanhangen en het is zelfstandig. In 1896 weerstaat het een Italiaanse invasie en sinds 1928 zwaait Ras Tafari er de scepter die in 1930 de titel aanneemt van keizer Haile Selassie. Italië heeft zich neergelegd bij deze situatie en doet zelfs zijn best om Ethiopië lid te laten worden van de Volkenbond. Het fascistische land belooft de integriteit van het keizerrijk te zullen respecteren, een toezegging die te Addis Abeba in 1928 bekrachtigd wordt met de *Italo-Ethiopian Treaty of Friendship, Conciliation and Arbitration*. Dit neemt echter niet weg dat Italië zijn expansionistische neigingen geenszins heeft losgelaten.

Als Italië aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog aarzelt of het zijn lot zal verbinden aan dat van de Britten en Fransen, houden laatstgenoemden de Italianen de worst voor dat in geval van een geallieerde overwinning, zij er alles aan zullen doen om het land mee te laten profiteren wanneer de verdeling van de Duitse koloniën - die zij beschouwen als oorlogsbuit - aan de orde komt. Maar als puntje bij paaltje komt verloopt alles traag en tonen zij zich krenterig. Vandaar dat de Italianen hun blik richten op Ethiopië en het is Mussolini die in 1933 de koe bij de horens vat en een aanvalsplan ontwerpt om het keizerrijk aan zich te onderwerpen. Op 5 december 1934 doet zich ergens aan Ethiopië's onafzienbare en slecht bewaakte grenzen een incident voor en wel nabij Wal-Wal, een betwist gebied tussen Italiaans Somaliland en de Ethiopische provincie Ogaden. Meer dan honderd Ethiopiërs en zo'n dertig Somaliërs vinden de dood bij dit treffen. Wie begonnen is doet niet ter zake en is ook lastig te achterhalen, maar het incident vormt in de ogen van de Italiaanse dictator een prachtige casus belli. Als zwakkere partij stellen de Ethiopiërs dat deze kwestie conform de regels voor arbitrage uit het verdrag van 1928 moet worden afgehandeld, maar Mussolini beweert dat de zaak duidelijk is. Ethiopië dient excuus aan te bieden en schadevergoeding te betalen, want, zo redeneert de Duce, Wal-Wal is Italiaans bezit.

Haile Selassie houdt voet bij stuk en verzoekt de Secretaris-Generaal van de Volkenbond om de aandacht van de Raad te vestigen op deze zaak. Begin januari verwittigt de keizer de Secretaris-Generaal ervan dat nabij de grenspost Gerlogubi de Italianen bezig zijn troepen samen te trekken. Op dat moment heeft men in Genève nog maar weinig vermoeden van de bedoelingen van Mussolini, maar het gevoel groeit dat deze affaire kan uitlopen op een formidabele test van de autoriteit van de Volkenbond. Het is duidelijk hoezeer Mussolini het zich beneden zijn waardigheid acht om op voet van gelijkwaardigheid met Haile Selassie te gaan onderhandelen. Toch is Ethiopië als lid van de Volkenbond volledig gerechtigd om de Raad te verzoeken op te treden als vredesrechter, want is het niet zijn plicht om zwakkere staten te beschermen tegen de agressie van sterkeren?

De Raad aarzelt en wacht op een initiatief van Engeland en Frankrijk. Maar deze landen bekommeren zich niet slechts om het onder Italiaanse druk staande medelid Ethiopië. Zij hebben, net als Italië, zo hun eigen expansionistische ambitie in het gebied. En wat meer is, zowel Britten als Fransen begrijpen heel goed dat de Duce er niets van moet hebben om ten overstaan van de Raad op voet van gelijkheid met Haile Selassie publiekelijk te kijk te worden gezet. Samen met de Italianen hebben zij Ethiopië omringd met hun koloniën en het land langdurig van de wereld afgesloten gehouden en dus vinden zij het vanzelfsprekend dat de Wal-Wal kwestie door hen in onderling overleg wordt bedisseld en dat de Volkenbond hun oordeel slechts heeft te beamen. Deze houding streelt de trots van Mussolini, maar voor de Britten en Fransen speelt de gedachte dat de dictator mogelijk in staat is de agressiviteit van de nazi's in te tomen en daarom willen zij hem graag te vriend houden. Daarbij speelt het feit dat Mussolini na de moord op de Oostenrijkse kanselier Engelbert Dollfuss in juli 1934, Hitler heeft tegengehouden in diens pogingen het land binnen te vallen, waarmee de Duce veel krediet heeft opgebouwd. En dus proberen Frankrijk en Engeland bij de Raad een procedure af te dwingen ter behandeling van de Ethiopische kwestie die aanvaardbaar is voor Italië.

In eerste instantie boekt Ethiopië succes door Italië zover te krijgen de bepalingen van het verdrag van 1928 in acht te nemen, maar de keerzijde ervan is dat de Raad akkoord gaat met het voorstel van de Italianen om de zaak voorlopig van de agenda te halen in de verwachting dat alles in goed overleg tussen de betrokken partijen zal worden opgelost.

Voor de Fransen is er een probleem dat hun minister van Buitenlandse zaken, Pierre Laval, zou hebben gecreëerd door voordat de Raad bijeenkomt het met Italië op een akkoordje te gooien en - zo luidt het gerucht - daarbij Italië de vrije hand heeft gegeven om militaire actie te ondernemen in Ethiopië. En in Engeland vraagt de Britse minister van Buitenlandse zaken, Anthony Eden, zich af wat de gevolgen kunnen zijn voor het Britse imperium als de Italianen Ethiopië annexeren. In elk geval realiseren beide ministers zich heel goed dat er gevaar schuilt achter de geruststellende verklaringen van de Italianen, maar desalniettemin zijn zij hoopvol op een goede afloop. Die hoop wordt weldra de bodem ingeslagen, want de Italianen geven geen krimp, spelen op tijdwinst en beginnen intussen in Eritrea arbeiders te mobiliseren en in eigen land reservisten op te roepen.

Voor iedereen is dan wel duidelijk wat Mussolini van plan is: Ethiopië zijn wil opleggen met geweld. En het is ook duidelijk dat er slechts een weg is om de dictator tegen te houden en dat is een ferm optreden van de Volkenbond. Dat is precies wat Haile Selassie verwacht van de Raad. De Italianen wijzen elk idee van arbitrage of optreden van de Volkenbond af met als argument dat de militaire voorbereidingen slechts bedoeld zijn om zich te weren tegen eventuele lokale Ethiopische agressie. Maar natuurlijk gaat het niet om incidenten als dat bij Wal-Wal, het gaat om het bewaken van de vrede tussen twee leden van de Volkenbond en dat is typisch een zaak die de Raad regardeert. Toch worden de pogingen van Italië om de Raad er buiten te houden door Engeland, Frankrijk en ook Rusland met begrip gezien omdat zij Italië te vriend willen houden. Want op hetzelfde moment dat Ethiopië zijn wensen neerlegt bij de Raad kondigt Hitler de vorming aan van een enorm leger van dienstplichtigen en niemand wil het risico lopen Mussolini in handen te drijven van de Führer. De Duce protesteert wat slapjes tegen het besluit van Hitler en het is op dat moment dat hij Fransen en Britten uitnodigt voor de Stresa conferentie, waar onder meer het Locarnopact wordt besproken maar de Ethiopische kwestie vermeden wordt.

De Raad komt bijeen op 15 april en de Italiaanse vertegenwoordiger, Baron Pompeo Aolisi zet uiteen dat het nu tijd is om de arbitragecommissie te benoemen waar het verdrag uit 1928 gewag van maakt en dat de zaak nu in een stroomversnelling zal komen. Laval en de Britse vertegenwoordiger, John Simon, ondersteunen deze gedachte en zijn het eens met Aolisi dat de Raad nu eigenlijk niets te bespreken heeft en dat het punt kan terugkomen op de agenda van de volgende vergadering.

Niemand protesteert. De Raad voegt zich naar de wensen van de drie grootmachten en de bepalingen van het Handvest verdwijnen in de mist. Als in de weken erna de grote mogendheden, verstoord als zij zijn door de openlijke schendingen van Duitsland van het Vredesverdrag van Versailles, het belang van het Handvest beklemtonen is het alsof dat voor Europa wel geldt, maar voor Afrika van geen belang is. Mussolini is tevreden, hij weet dat Britten en Fransen hem geen strobreed in de weg zullen leggen. En zo sleept de affaire zich voort, alle ruimte biedend aan de Italianen om zich voor te bereiden op militaire actie.

Intussen begint bij het publiek de mening post te vatten dat als het Handvest in geval van Afrika in de prullenmand verdwijnt, dit net zo goed voor Europa kan gebeuren. De kleine landen maken zich zorgen evenals de kleurlingen die zich bedrogen weten en zich realiseren er als het gaat om niet-blanken er met twee morele maten wordt gemeten. In de loop van de zomer van 1935 vindt er een regeringswisseling plaats in Engeland. Labour verlaat het toneel en de conservatieven treden aan met James Baldwin als premier, Samuel Hoare als minister van Buitenlandse Zaken en Anthony Eden als minister van Volkenbondsangelegenheden. Het is Eden die de tijdgeest begrijpt en zich ontpopt als verdediger van het Handvest. Vanaf dat moment is ook helder dat Mussolini niet alleen erop aast om Ethiopië te koloniseren, maar dat het fascistische Italië in gevecht is met de Volkenbond. Eind juni gaat Eden naar Rome met een voorstel op zak waarmee de Britten willen proberen iedereen tevreden te stellen. Het voorziet in het afstand doen door Ethiopië van een deel van de Ogaden, de aanleg van een spoorweg door Ethiopië die de Italiaanse koloniën met elkaar verbindt, terwijl in ruil daarvoor Ethiopië een deel van Brits Somaliland verkrijgt bestaande uit de haven van Zeila en een strook land dat Ethiopië verbindt met de zee. Voor Ethiopië een interessant voorstel, maar Mussolini veegt het van tafel. Reden voor de Volkenbond om zijn verantwoordelijkheid te nemen, zeker wanneer de Haile Selassie melding maakt van enorme Italiaanse versterkingen aan de grens en verzoekt om een neutrale onderzoekscommissie te sturen. Maar weer geeft de Raad niet thuis en neemt kennis van het voornemen dat Italië, Frankrijk en Groot-Brittannië zullen proberen in onderling overleg tot een oplossing te komen, een overleg waar Ethiopië niet voor wordt uitgenodigd. Een handelwijze die volstrekt uit de tijd is. Eden is er weinig gelukkig mee, maar zwicht voor de druk van zijn Franse collega Laval of wellicht die vanuit Londen.

Vanuit de Verenigde Staten is voor de Ethiopische keizer geen hulp te verwachten. Haile Selassie wijst de Amerikanen op de wenselijkheid de bepalingen van het Kellogg-Briandpact na te leven, maar de Verenigde Staten, waar het isolationisme inmiddels hoogtij viert, beperken zich tot een nietszeggende verbale steun aan zwakke naties die door sterkeren worden bedreigd. De angst voor een mogelijke oorlog zit er bij de grootmachten goed in. Op 16 augustus begint het drie-partijenoverleg in Parijs, maar binnen een paar dagen is het bekeken. Italië is tot geen enkel compromis met Ethiopië bereid. Laval en Eden doen nog een uiterste poging. Zij brengen een voorstel ter tafel dat zeer ver gaat, maar wat acceptabel is voor de keizer ter wille van de vrede. Het voorziet hierin dat Ethiopië onder curatele wordt gesteld van een internationale commissie die het land zal helpen zich te reorganiseren tot een moderne staat, te benoemen door de Volkenbond of door Frankrijk, Engeland en Italië. Italië verkrijgt ook het recht de gewenste spoorweg aan te leggen en wordt een aantal economische privileges in het vooruitzicht gesteld.

Voor Haile Selassie een gevaarlijk compromis, want het lijkt erop alsof wanneer hij hiermee akkoord gaat in feite de onafhankelijkheid van Ethiopië op het spel zet. Maar dat is precies wat Italië wil. En terwijl Aloisi tegenover de pers goede sier maakt met het mandaat dat Italië krijgt over Ethiopië gebeurt wat voorspelbaar is: Mussolini veegt er de vloer mee aan en telegrafeert aan zijn bevelhebber in Afrika: 'Maak er een eind aan.' Op 10 september, zo wil de Duce, moet opperbevelhebber de Bono klaar zijn met de samentrekking van 300.000 manschappen vergezeld van 250 gevechtsvliegtuigen in Somalië en Eritrea. En al die tijd heeft de Italiaanse dictator er alles aan gedaan om te voorkomen dat Ethiopië zich kan bewapenen. Alle landen bij wie Haile Selassie eventueel terecht kan zoals Frankrijk, België, Tsjecho-Slowakije en Denemarken vaardigen onder druk van de Duce een verbod af op wapenleveranties aan het bedreigde Afrikaanse keizerrijk.

Als afgesproken komt de Raad weer bijeen in september om het Italiaans-Ethiopisch conflict te bespreken. De Italianen doen een forse aftrap door het Wal-Wal incident te bagatelliseren en de Raad een uitvoerig memorandum voor te leggen waarin Ethiopië wordt afgeschilderd als een barbaars, agressief en achterlijk land, dat de bepalingen in het Handvest over slavernij op grote schaal schendt en dat het niet waard is om lid te zijn van de Volkenbond.

In combinatie met een enorme publiciteitscampagne een slimme zet, want niet ontkend kan worden dat Ethiopië tekortkomingen vertoont en er zeker nog niet in geslaagd is om de slavernij volledig uit te bannen. Maar iedereen weet dat het land zijn best doet en op de goede weg is. En dan nog, gesteld dat het memorandum de realiteit weergeeft, de bezwaren die erin staan opgesomd geven Italië nog niet het recht om Ethiopië aan te vallen zonder daarmee het Handvest te schenden. Leden van de Volkenbond kunnen ook niet zomaar voor zichzelf beslissen dat Ethiopië de bond moet verlaten, daarvoor voorziet het Handvest in een nauwkeurige procedure. De handelwijze van Italië ontmoet flinke tegenstand van de Russische afgevaardigde Litnikov die verwoordt wat andere leden voelen, maar die niet het woord durven te voeren.

De Raad gaat uiteen na een commissie van vijf (Groot-Brittannië, Frankrijk, Polen, Spanje en Turkije) te hebben benoemd die de kwestie zal bestuderen en gaat zoeken naar een vreedzame oplossing. Maar de kansen daarop zijn gering en bestaan in feite uit twee mogelijkheden. Of de Volkenbond treft sancties zoals hij daartoe gerechtigd is als Italië aanvalt, of er wordt nagegaan of Italië niet toch nog overreed kan worden door nieuwe concessies te doen. In Londen en Parijs besluit men om op beide paarden te wedden, een dubbelstrategie die een enorme tegenstrijdigheid bevat en de Volkenbond in gevaar brengt.

Vanaf dat moment lijkt het alsof de Volkenbond een strijd voert om zijn bestaan. Is het systeem dat moet voorzien in handhaving van de vrede robuust genoeg of gaat het in de strijd met de Italiaanse dictator ten onder? Het publiek roert zich, vakbonden, en kerkelijke hoogwaardigheidsbekleders sturen petitie's naar Genève ter ondersteuning van acties die de machtswellust van Rome moeten intomen, alleen het Vaticaan hult zich in stilzwijgen. Deze steun uit alle hoeken van de wereld laat Eden niet onberoerd en op 5 september laat hij zijn collega's weten dat de wereld kennelijk door heeft dat het voortbestaan van de Volkenbond op het spel staat. Voor iedereen is het duidelijk, Italië is uit op oorlog. Op 9 september komt de Algemene Vergadering bijeen en als eerste voert Hoare het woord die er geen doekjes om windt. Groot-Brittannië is bereid om zijn plaats als voortrekker van de Volkenbond in te nemen en alles waar de bond voor staat te verdedigen. Die verklaring geeft nieuwe moed, maar de houding van de Fransen gooit roet in het eten.

Bekend is dat Frankrijk Italië niet voor het hoofd wil stoten en het vermoeden bestaat dat Laval Mussolini toezeggingen heeft gedaan die contrair zijn met de plichten van leden van de Volkenbond. Bovendien is de Franse pers duidelijk pro-Italië en anti-Volkenbond. Met moeite komt het hoge woord eruit bij de Fransen: hun land zal zijn plichten niet verzaken. Opluchting alom, want nu is duidelijk dat een Italiaanse aanval op Ethiopië beschouwd zal worden als een schending van het Handvest die gevolgd wordt door sancties. Intussen heeft de commissie van vijf Haile Selassie een aangepast compromis voorgelegd dat inhoudt dat Ethiopië's soevereiniteit nominaal in stand blijft, maar dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van het land in handen wordt gelegd van vertegenwoordigers van de Volkenbond. De keizer accepteert dit idee als basis voor verdere onderhandelingen, maar Mussolini wijst het direct af.

De climax in het conflict blijft niet lang uit. Op 25 september komt het bericht van de keizer dat hij zijn troepen dertig kilometer terugtrekt van de grens om incidenten te voorkomen die de vonk in het kruitvat kunnen doen slaan. Hij voegt eraan toe dat alle pogingen tot verzoening zijn uitgeput en dat de Raad een oordeel moet vellen. Maar de gebeurtenissen zijn niet meer te stuiten. Op 28 september kondigt Haile Selassie een algemene mobilisatie af en op 3 oktober komt de Italiaanse legermacht in actie zonder dat er een oorlogsverklaring wordt afgegeven. Vanuit Rome wordt te kennen gegeven dat de Ethiopische mobilisatie wordt opgevat als een provocatie die niet onbeantwoord kan blijven. Enkele uren later overschrijden Italiaanse troepen de grens en worden Ethiopische steden gebombardeerd. Twee dagen later ligt een oordeel van de Raad op tafel dat er niet om liegt en de Italiaanse zaak in essentie veroordeelt. Italië heeft niet alleen het Handvest geschonden, maar ook inbreuk gemaakt op het Kellogg-Briandpact en het vriendschapsverdrag van 1928.

Nog nooit is een internationaal conflict zo duidelijk veroordeeld. Tijdens het debat over het rapport vertolkt de Haïtiaanse vertegenwoordiger de mening van kleine landen door op te merken dat 'Groot of klein, sterk of zwak, dichtbij of ver weg, blank of gekleurd, laten we niet vergeten dat we ooit iemands Ethiopië kunnen zijn.' De Raad keurt het rapport unaniem goed. Het is duidelijk, het rapport veroordeelt de handelwijze van de Italianen die de gevolgen van dit vonnis moeten dragen, dat wil zeggen sancties opgelegd door de Volkenbond. En de eerste sanctie waartoe besloten wordt is het verbod op wapenleveranties aan de agressor.

Maar voor Laval en Eden is het nog altijd niet duidelijk dat er nu een keuze gemaakt moet worden tussen het te vriend houden van Italië en de handhaving van het Handvest. Zij blijven hinken op twee gedachten die elkaar niet slechts uitsluiten maar wederzijds destructief zijn. Intussen kijken landen elkaar aan. Wie durft als eerste over te gaan om de sancties te implementeren? Er zijn begrijpelijke aarzelingen en eigenlijk zit iedereen te wachten tot Groot-Brittannië het voortouw neemt. Dit land zal zijn verantwoordelijkheid nemen en de Volkenbond naar de overwinning leiden.

Er wordt een comité ingesteld dat de uitvoering van de sancties bewaakt en coördineert. Het comité kiest de oud-premier van Portugal, Augusto Vasconcellos tot president. Hij neemt zijn taak serieus op en laat zich niet intimideren door de Italiaanse pers of door klaagzangen van de Italiaanse diplomaten in Lissabon. Op voorstel van Eden beslist het comité dat dat alle wapenleveranties aan Italië met onmiddellijke ingang worden gestopt en op Zwitserland en Luxemburg na besluit het tevens unaniem dat leveranties aan Ethiopië zijn toegestaan. Ook worden sancties van financiële aard goedgekeurd zoals het verbod op het verstrekken van kredieten aan Italiaanse bedrijven. Dan is er de kwestie van het exportverbod naar Italië van grondstoffen die nodig zijn voor oorlogsvoering. Dat lijkt niet zo eenvoudig omdat er voor Italië de mogelijkheid bestaat om bijvoorbeeld olie te importeren vanuit de Verenigde Staten of Duitsland. De Amerikaanse overheid toont haar goede wil en vraagt de zakenwereld af te zien van leveringen aan beide strijdende partijen, maar de Italianen slagen er toch in hun benodigdheden binnen te halen. Een sanctie die wel door de buitenwereld wordt gesuggereerd maar niet aan de orde komt is die van afsluiting van het Suezkanaal. Dat is desastreus voor de Italianen die vanwege deze barrière gedwongen zijn met de Volkenbond on speaking terms te komen, maar de Britten willen daar niets van weten. Zij vrezen een Italiaanse reactie in de vorm van een aanval op hun vlootenheden in de Middellandse Zee en het risico rechtstreeks in een maritiem conflict te komen met Mussolini willen de Britten niet nemen.

Als er twee maanden verstreken zijn sinds het begin van de oorlog lijken de maatregelen enig effect te hebben gesorteerd. Met name de financiële situatie van Italië is verslechterd, zij het dat de bevolking nog niet veel te lijden heeft omdat de importmogelijkheden van voedingsmiddelen buiten de sancties zijn gehouden.

Toch begint er onrust en kritiek op te borrelen onder de Italianen, niet zozeer over de vooruitzichten voor een verslechterende levensstandaard, maar veel meer door het slechte nieuws van het gevechtsfront. De opmars van de Italiaanse troepen is niet zo spectaculair als iedereen verwachtte en de Duce maakt zich zorgen over de toenemende politieke druk vanuit Europa. Ook de internationale arbeidersorganisaties roeren zich en bepleiten een versnelde uitvoering van de sancties en hun leden weigeren mee te werken aan producten of diensten bestemd voor de fascistie. Protestantse kerken, vrouwenorganisaties en tal van andere menslievende instellingen wensen de Volkenbond alle succes toe.

Eind november zal het comité weer bijeenkomen en iedereen verwacht van de Britten en Fransen dat zij zich volmondig zullen scharen achter het voornemen om de export van belangrijke grondstoffen als kolen, staal en olie aan Italië te verbieden. Vooral olie is cruciaal, want het Italiaanse leger is daar geheel afhankelijk van. Zonder olie rest hen slechts zich terug te trekken. In deze voor Mussolini nijpende situatie wendt hij zich voordat het comité bijeen komt tot Laval. De Duce dreigt met het verlaten van de Volkenbond, hij dirigeert troepen naar de Franse grens, en waarschuwt de Franse minister dat hij de Rivièra zal bombarderen. Dat brengt Laval ertoe aan het comité te vragen om vanwege privéredenen de bijeenkomst veertien dagen op te schuiven en dat is precies de tijd die Mussolini nodig heeft om olie-importen uit Roemenië, Rusland en Amerika veilig te stellen. Maar daar blijft het niet bij. Begin december vertrekt Hoare richting Zwitserland voor een korte vakantie, maar bezoekt op diens verzoek op zijn weg Laval in Parijs. De Fransman zet hem onder druk door te suggereren dat wanneer Mussolini Afrika moet opgeven vanwege gebrek aan olie, hij wellicht het Britse imperium zal aanvallen, waaraan Laval toevoegt dat hij Franse steun in dat geval waarschijnlijk moet ontberen.

Hoare raakt in twijfel en geeft zijn fiat aan een plan dat door de Fransen al is voorgekookt en die naar zijn indruk de Italiaanse agressor kan overhalen de oorlog te beëindigen. Het Hoare-Laval plan bestaat uit twee voorstellen. Het eerste is de uitruil van territoria. Ethiopië wordt geacht een slordige 150.000 km² op te geven in ruil voor een verbinding met de zee met een oppervlakte van 7.800 km². Tweede voorstel houdt in dat Ethiopië zo ongeveer de hele zuidelijke helft van het land - 440.000 km² - aan Italië ter beschikking stelt voor economische expansie.

Dit gebied blijft wel onder Ethiopische soevereiniteit, maar het beheer ervan wordt gevoerd door Italianen onder toezicht van de Volkenbond. De Italianen dienen garant te staan voor het welzijn van de lokale bevolking. Het is de bedoeling dat het plan geheim wordt gehouden, maar natuurlijk lekt het uit en brengt een golf van verontwaardiging te weeg in tal van landen. Vooral de kleinere verwijzen het direct in woede naar de prullenmand, want iedereen is ervan overtuigd dat uitvoering van dit plan zal uitmonden in complete annexatie. Dat het Hoare-Laval plan de spot drijft met Ethiopië en met de hele Volkenbond is duidelijk, maar wat men niet door heeft is dat dit het resultaat is van de dubbelstrategie die Londen en Parijs vanaf het begin hebben gevolgd. Ook in Ethiopië neemt men in verbijstering en verontwaardiging kennis van het plan en de keizer stuurt direct een reactie. Niet naar Londen en Parijs, maar naar Genève. Hij vraagt om de Algemene Vergadering bijeen te roepen en een open debat te voeren. In Italië kan het plan evenmin rekenen op bijval. De Duce karakteriseert het als hypocriet.

Nu de strijdende partijen het plan afwijzen lijkt uitvoering geven aan de sancties onontkoombaar, maar als het comité op 12 december bijeenkomt delen Laval en Eden mee dat zij een nieuwe basis voor onderhandelingen hebben gestuurd aan de belligerenten en de Raad erover zullen informeren. Zolang er nog gepraat wordt is er hoop, aldus Hoare en Laval, en is pas op de plaats met de sancties logisch en gewenst. Knarsetandend gaat het comité akkoord de zitting opnieuw uit te stellen en het oordeel van de Raad af te wachten. Op 18 december komt de Raad bijeen en wanneer Eden zijn openingspeech houdt weet hij en laat hij blijken dat het plan al morsdood is. Laval beweert tegen alle feiten in dat er voor hem geen duidelijkheid is omdat hij de mening van strijdende partijen nog niet kent en houdt zich op de vlakte. Italië schittert door afwezigheid. Wolde Mariam, de Ethiopische vertegenwoordiger schetst de hopeloze situatie van zijn land en vraagt om financiële steun aan de Raad om zich te kunnen verzetten tegen de oppermachtige agressor. De auteurs van het plan doen er het zwijgen toe evenals de andere leden van de Raad die vervolgens vaststelt dat hem niet gevraagd is om een mening te geven over het Hoare-Laval plan. Tussen de regels door een veroordeling, maar er valt niets meer te zeggen en ook van de Algemene Vergadering wordt geen enkele reactie vernomen. Het comité gaat uiteen zonder iets te kunnen hebben doen.

Iedereen is verbijsterd over de besluiteloosheid van de Volkenbond en velen kijken uit naar een nieuw initiatief vanuit Londen. Dat komt er nadat Hoare is afgetreden en Eden zijn plaats inneemt. Eden, voorvechter van de Volkenbond die door Mussolini gevreesd wordt. Maar voordat de Raad bijeenkomt op 20 januari 1936 gebeurt er niets. Op de agenda van die sessie worden twee besluiten genomen met betrekking tot de kwestie Ethiopië. Eerste besluit is om verder af te zien van pogingen om via overleg de vechtende partijen met elkaar te verzoenen, dit tot opluchting van de Ethiopische delegatie die zich verlost weet van de druk tot het doen van nog verderstrekkende concessies. Tweede besluit is het afzien van financiële steun aan Ethiopië om reden dat een in 1930 uitgewerkt verdrag dat de Raad verplicht slachtoffers van agressie geldelijk te steunen, wel door velen is toegejuicht, maar door weinigen is geratificeerd en nu wil geen land zijn vingers eraan branden.

Intussen gebeurt er weinig aan het front waar het Ethiopische leger zich staande tracht te houden tot aan het begin van het regenseizoen dat het de gemechaniseerde vijand onmogelijk maakt vorderingen te maken. In Italië wordt het effect van de getroffen sancties meer en meer voelbaar, vooral omdat de terugvallende export en toenemende import de goudreserves van het land doen smelten als sneeuw voor de zon. De verwachting is dat dit financiële appeltje voor de dorst over een maand of negen zal zijn verdwenen. Daar staat tegenover dat de sancties weinig of geen effect sorteren in de Italiaanse koloniën, die vanuit buurlanden alles kunnen betrekken wat zij nodig hebben. Velen hebben de hoop dat de Britten het signaal zullen geven de schroef verder aan te draaien, maar van door eerder geaccepteerde plannen voor een embargo op kolen, ijzer en staal wordt afgezien als het Secretariaat aantoonde aan de hand van statistisch onderzoek dat zo'n embargo zinloos is.

De president van de Raad stelt wel voor om een olie-embargo nader op zijn merites te laten toetsen. Dat doet het sanctiecomité en komt medio februari met een rapport dat klip en klaar stelt dat in geval van het instellen van een olie-embargo Italië binnen vier maanden op de knieën ligt. De weg is vrij voor onmiddellijke instelling van het embargo, maar diverse regeringen vragen tijd om het rapport nader te bestuderen.

De ondanks het uitstel van het olie-embargo zich toch in het nauw gedreven voelende Italianen, blijven volhouden dat zij niets anders doen dan de barbaarse slavenhouders van Ethiopië beschaving bij te brengen en in Italiaanse ogen is daarbij gebruik van mosterdgas een probaat middel. Het effect van verspreiding van dit gas op militairen en de doorgaans blootsvoets lopende bevolking laat zich raden. Niet alleen fysiek zijn de gevolgen vreselijk, maar het zet een zware domper op de geestkracht van de Ethiopiërs die tot dan toe ongebroken is geweest. Zonder mosterdgas zouden zij wellicht hebben kunnen standhouden, maar nu gaat het snel bergafwaarts. In de maand februari winnen de Italianen enkele veldslagen aan het noordelijk front en veel leden van de Volkenbond beseffen dat het vijf voor twaalf is. Begin maart maken de ministers van Buitenlandse Zaken van Engeland en Frankrijk zich op voor de komende bijeenkomst van het sanctiecomité. Eden is van de partij en voor Frankrijk treedt Lavals opvolgen aan, Etienne Flandin, wat zeker geen koerswijziging inhoudt van de Fransen, integendeel. Eden verklaart dat de Britse regering meegaat in uitvoering van een olie-embargo als de medeleden van de Raad die olie produceren daartoe genegen zijn. Het is een verklaring voor de binnenlandse bühne, want verder doet Eden geen concrete voorstellen. Flandin heeft de vrije hand.

Op 3 maart bereikt een bericht van de Raad Rome en Addis Abeba met de vraag of zij bereid zijn tot open overleg over het beëindigen van de vijandelijkheden. De keizer stemt onmiddellijk in, maar Mussolini wacht een kleine week met het geven van een bevestigend antwoord. Aannemelijk is dat hij daarmee het tijdrekken van Flandin in Genève wil ondersteunen. Hoe dan ook, op 7 maart verandert de hele situatie als Hitler het verdrag van Locarno aan zijn laars lapt en het in 1936 gedemilitariseerde Rijnland binnentrekt. De Italiaanse dictator trekt zijn toezegging niet in, maar zijn ogenschijnlijk hoffelijke houding jegens de Volkenbond verdwijnt en maakt plaats voor openlijke minachting. Hij maakt duidelijk dat er niets of niemand hem meer in de weg staat. Frankrijk heeft gekozen, het houdt Mussolini te vriend ten koste van de Volkenbond. De afloop van de beraadslagingen van de Raad is voorspelbaar. Mussolini wordt gevraagd de beginselen van het Handvest te onderschrijven en men waagt een laatste poging om een overeenkomst tussen Italië en Ethiopië te bewerkstelligen. Mussolini speelt een handig diplomatiek spel. Hij wil de Volkenbond niet verlaten om de schijn te wekken niet achter Hitler aan te lopen en weet zoveel tijd te rekken dat een Italiaanse overwinning op het slagveld hem niet meer kan ontgaan.

De Raad komt weer bijeen op 20 april. Aloisi spreekt nu als vertegenwoordiger van een land dat zowel in militair als diplomatiek opzicht overwinnaar is gebleken. In Europa zijn er nu nog maar weinig landen die Mussolini niet het hof willen maken. Zij vrezen de dictator. Voor Ethiopië is het nu vrijwel voorbij, zij het dat de hoofdstad Addis Abeba nog niet is ingenomen. Aloisi betoogt dat Italië, ondanks de onrechtvaardigheden die het van de kant van de Volkenbond te beurt zijn gevallen, steeds in de geest van het Handvest heeft gehandeld en met zijn beschavingsarbeid in de bezette gebieden reeds een begin heeft gemaakt. Ook is hij genegen tot onderhandelen en wil de Raad daar beslist bij betrekken, maar niet voordat de Ethiopiërs de wapens hebben neergelegd. Mariam houdt het kort en zegt dat Italië nooit van plan is geweest zich te gedragen als loyaal lid van de Volkenbond en dat het de plicht is van de Raad om de olie-sancties terstond te implementeren. Aloisi antwoordt dat zijn land zich steeds redelijk heeft opgesteld en dat de Raad zich ervan bewust moet zijn dat Europa pas kan rekenen op de medewerking van Italië als het conflict in Ethiopië tot een einde is gebracht. Het doek valt voor Ethiopië en terwijl iedereen er zich van bewust is dat de Volkenbond een zware nederlaag heeft geleden klinkt er nauwelijks kritiek of protest en terwijl deze maskerade zich ontwikkelt in Genève stoten de Italiaanse troepen door. Op 2 mei geeft de keizer het op en verlaat zijn land en die avond nog kondigt Mussolini aan dat beschaving heeft gezegevierd over barbarij en dat nu Italië onherroepelijk heerst over Ethiopië. Een week later maakt hij vanaf het Palazzo Venezia bekend de koning van Italië zich tooit met de erfelijke titel van keizer van Ethiopië.

Maar nog is de vernedering van Ethiopië niet compleet, want bij de opening van de bijeenkomst van de Raad op 11 mei stelt Aloisi vast dat Ethiopië als zelfstandige staat heeft opgehouden te bestaan en dat zijn vertegenwoordiger dus dient te vertrekken. De Raad kan dit niet over zijn hart verkrijgen en behandelt Wolde Mariam gewoon als vertegenwoordiger van een lid van de Volkenbond, waarop de Duce zijn vertegenwoordigers terugroept naar Rome. Gedurende enkele weken houdt de Raad zijn rug recht, maar dan stelt Argentinië dat de Raad de knoop moet doorhakken. Het is óf doorgaan met de sancties óf toegeven dat de Volkenbond een nederlaag heeft geleden. De feiten spreken voor zich: Italië heeft de oorlog gewonnen en de keizer is gevlucht. Wat rest er nog anders dan dat de Raad zich daarbij neerlegt en erkent dat het systeem van collectieve veiligheid heeft gefaald? Maar de Raad laat een definitieve beslissing over aan de Algemene Vergadering.

Even flakkert er hoop bij de voorstanders van handhaving van de sancties als er een regeringswisseling plaatsvindt in Frankrijk en de socialist Léon Blum aan de macht komt. Blum geeft te kennen dat Frankrijk zich aan Britse zijde schaart als dat land verklaart de sancties te willen voortzetten. De Britten aarzelen, maar gaan uiteindelijk door de knieën. Op 10 juni spreekt Neville Chamberlain, dan minister van Financiën, tijdens een speech voor conservatieve leden van het parlement als zijn mening uit dat handhaving van de sancties 'the very midsummer of madness' is en dat de rol van de Volkenbond overwogen moet worden. Vrede dient in de toekomst te worden gehandhaafd door regionale overeenkomsten tussen de betrokken partijen. Chamberlain doet deze uitspraak zonder tevoren met Eden te overleggen en dat is geen toeval.

Op 30 juni komt de Algemene Vergadering bijeen en de stemming is gedrukt. Vrijwel alle kleine landen zijn het er over eens dat zij door de grote mogendheden zijn overtroefd en in de steek gelaten. Het inzicht breekt bij hen door dat in de toekomst het Handvest allerm minst een garantie biedt voor hun veiligheid. Het Hoare-Laval plan, het traineren van het olie-embargo, de hofmakerij richting Mussolini nadat Hitler het verdrag van Locarno aan snippers heeft gescheurd, het zijn allemaal ideeën geweest uit de koker van de Fransen die voortdurend beweerd hebben pal te staan voor de bepalingen van het Handvest. En de Britten, die zich steeds hebben opgeworpen als morele waakhond van de principes van de Volkenbond, hebben zich voor de Frans-Italiaanse kar laten spannen. De Algemene Vergadering heeft drie zaken op de agenda: de sancties, de kwestie van erkenning van de soevereiniteit van Italië over Ethiopië en de vraag of de Volkenbond hervormd moet worden. Alvorens de Algemene Vergadering, waarin Italië schittert door afwezigheid, zich buigt over de sancties en hoort wat Ethiopië daarover te zeggen heeft, wordt een Italiaans memorandum voorgelezen waarin nogmaals de edelmoedigheid van de Italianen wordt geschetst en dat gewag maakt van het enthousiasme waarmee de Ethiopische bevolking de Italiaanse troepen verwelkomd heeft. Als de Volkenbond een eerlijk oordeel zou geven over de gang van zaken, dan is Italië bereid het lidmaatschap voort te zetten en deel te nemen aan de discussies rond de hervorming van de bond. Dan krijgt de Ethiopische keizer het woord, maar als hij het spreekgestoelte nadert, staat de Italiaanse consul op in protest en begint een groep van Italiaanse verslaggevers ostentatief te joelen.

Uiteraard worden zij verwijderd en Haile Selassie begint zijn speech waarin hij de Duce aan de schandpaal nagelt, verzoekt de sancties te handhaven en Italië's soevereiniteit niet te erkennen. De Algemene Vergadering doet er het zwijgen toe. En weer zijn het Frankrijk en Engeland die Mussolini niet meer dan nodig is voor het hoofd willen stoten.

Rest het vraagstuk van de hervorming van de Volkenbond en geen land voelt zich er gemakkelijk bij zich realiserend wat er in de afgelopen maanden is gebeurd. De oorlog is niet voorkomen en Ethiopië is geslachteerd. De Volkenbond kraakt in zijn voegen. Het is óf kiezen voor adequate bescherming voor elk lid tegen agressie, óf de leden worden ontslagen van de plicht anderen te hulp te snellen zoals in het Handvest is bepaald. De berg baart een muis. Het enige dat wordt afgesproken is dat alle leden schriftelijk hun conclusies weergeven gebaseerd op de recente ervaringen. En alles is vergeefs, want de Duce laat zich aan niets gelegen liggen. Vlak na het sluiten van de Algemene Vergadering stuurt hij zijn vliegtuigen richting Spanje om Franco bij te staan in diens strijd om de macht.

Bizar is dat de Duce nog altijd wil samenwerken met de andere leden van de Volkenbond en geen neiging vertoont om zijn lidmaatschap op te zeggen, ofschoon de Italiaanse pers de bond overlaadt met hoon. Maar Italië wenst niet in een zaal te zitten met de Ethiopische vertegenwoordigers. Als altijd wordt voorafgaande aan de bijeenkomst van de Algemene Vergadering een commissie benoemd die de geloofsbrieven van de gedelegeerden onderzoekt. Eden en zijn Franse collega Yvon Delbos concluderen dat die van de Ethiopiërs niet in orde zijn, want hun brieven zijn afgegeven door een staatshoofd die zijn autoriteit kwijt is. De commissie laat zich niet zomaar overtuigen, maar realiseert zich dat wanneer zij de geloofsbrieven accepteert, de Italianen zullen wegblijven. Eindoordeel is dat het politiek gezien onmogelijk en oneervol is om de Ethiopiërs de deur te wijzen. De veelgeplaagde leden van de Algemene Vergadering houden nu voet bij stuk, buigen niet voor de Frans-Britse druk en geven de Ethiopiërs het voordeel van de twijfel. Een begrijpelijk besluit, want na alles wat er gebeurd is lijkt het een sprookje om aan te nemen dat Italië ooit nog loyaal zou meewerken binnen de Volkenbond. De samenwerking met Duitsland om in Spanje Franco aan de zege te helpen spreekt boekdelen.

Het einde van Locarno

Als Mussolini zijn Ethiopië-strategie ten uitvoer brengt, schendt hij het Handvest van de Volkenbond, maar Londen en Parijs sluiten de ogen in de naïeve veronderstelling dat Italië zich na afloop van dit vertoon van imperiale geldingsdrang weer zal opstellen als hun partner in de Volkenbond en ook het verdrag van Locarno uit 1925 zal blijven respecteren. Het verdrag waarmee Frankrijk, Engeland, Duitsland Italië en België het eens worden over de westgrens van Duitsland en dit land als volwaardige partner opnemen in het Europese veiligheidssysteem. Hitler begrijpt de situatie beter en realiseert zich hoe dicht het Italiaanse fascisme en het Duitse nazisme naar elkaar toe zijn gegroeid. Maar Hitler maakt even pas op de plaats als de Italiaans-Ethiopische affaire zich ontrolt, want het is begin 1936 zeker niet ondenkbaar dat de Volkenbond zijn been zal stiefhouden en door het opleggen van zware sancties Italië op de knieën krijgt. In dat geval kan Mussolini wel eens ten val komen en een democratisch Italië een geheel andere koers inslaat. Bovendien betekent dat ook dat de Volkenbond zijn positie als vredesrechter aanzienlijk heeft versterkt en wellicht de Verenigde Staten zullen overwegen om toch lid te worden van de bond. En dus steekt Hitler voorshands geen vinger uit om het Mussolini gemakkelijker te maken.

Dat verandert als het Hoare-Laval plan schipbreuk lijdt, de eenheid binnen de Volkenbond aantast en het vertrouwen in de daadkracht van de bond schaadt. Bovendien laat deze gebeurtenis zien dat de positie van Engeland en Frankrijk zwak is en het fascistisch regime in Italië volop kansen heeft om te overleven.

Intussen zijn Frankrijk en Rusland het eens geworden over het Frans-Russische verdrag van wederzijdse bijstand, een verdrag waarmee Duitsland zich in de tang voelt genomen en dat door de Fransen begin februari wordt geratificeerd. Ofschoon Hitler de verplichtingen van het verdrag van Locarno dient na te leven, laat hij tegen de bepalingen van Locarno zijn legers het gedemilitariseerde Rijnland binnenmarcheren onder het mom dat met het sluiten van het Frans-Russische verdrag, dat van Locarno als niet meer bestaand kan worden beschouwd. Maar hij verklaart op 7 maart 1936 bereid te zijn om over een niet-aanvalsverdrag te praten en bij goede afloop van dit overleg te overwegen om Duitsland zijn plaats in de Volkenbond weer in te laten nemen. Daarmee gaat Hitler voorbij aan het feit dat bij schending van het verdrag van Locarno, Frankrijk en België gerechtigd zijn om onmiddellijk tot actie over te gaan.

Daartoe is echter wel een veroordeling vereist door de Raad die op 13 maart 1936 bijeenkomt. Een Raad die tot op het bot verdeeld is over de Rijnland-affaire. Veel landen hebben er geen trek in om verwickeld te raken in een ruzie tussen Duitsland en de westerse grote mogendheden en beschouwen de bezetting van het Rijnland als een vervelend incident, maar niet als een echte oorlogsdood. Na alles wat er tot dan toe gebeurd is rond de Ethiopische kwestie zijn zij niet van plan om voor Frankrijk, Engeland en België de kastanjes uit het vuur te halen. Zij mikken erop dat de Raad een formeel standpunt inneemt waarmee de Duitse actie veroordeeld wordt, maar actie wordt overgelaten aan de leden van het verdrag van Locarno. Tijdens de zitting van de Raad verklaart Frankrijk dat het inderdaad het recht heeft om zelfstandig actie te ondernemen, maar een gezamenlijk optreden prefereert, want een solitaire actie schaadt het imago van de Volkenbond als hoeder van een collectief veiligheidssysteem. Dan wordt Duitsland uitgenodigd deel te nemen aan de beraadslagingen. Daartoe is het bereid, mits het land behandeld wordt op voet van gelijkwaardigheid en het voorstel dat Hitler op 7 maart heeft gedaan serieus genomen wordt. Het is de Duitse nazi-diplomaat Joachim von Ribbentrop die zijn opwachting maakt en een aftrap geeft met een niet al te vriendelijk getoonzette speech waarin hij de voorstellen van de Führer herhaalt en aangeeft dat nu Duitsland zich bevrijd weet van de vernederingen van het Verdrag van Versailles het land niets liever wil dan in vrede te leven met de oude vijand Frankrijk.

Hij voegt eraan toe dat wanneer de Raad de voorstellen van Hitler accepteert er uitzicht is op langdurige vrede in Europa. Maar von Ribbentrops pleidooi voor een Europees vredesverdrag wekt gezien zijn houding en de agressiviteit van Hitler geen enkel vertrouwen en de zitting wordt verdaagd. Men verdenkt de Führer ervan een spelletje te spelen door onder het mom van vredesvoorstellen toch het Locarnopact te kunnen omzeilen, maar zeker is ook dat de westerse mogendheden nogal wat boter op het hoofd hebben. Want net zoals Hitler het verdrag van Locarno aan flarden heeft gescheurd, zo heeft Italië dat in de Ethiopië-kwestie met het Handvest gedaan, nog wel met medeweten van Frankrijk en Engeland die, net als Duitsland nu, destijds de vrede hebben gepredikt. Met het optreden van Mussolini in juli 1936 door in Spanje de militaire opstand te steunen, de aankondiging van de entente die bekend staat als de Rome-Berlijn As en de terugtrekking van België uit het Locarnopact valt het doek over het werk van Briand, Stresemann en Chamberlain dat in 1925 zo veelbelovend leek te zijn.

De Spaanse Burgeroorlog

Hoewel gedurende het verloop van de Spaanse Burgeroorlog de communistische en fascistische bewegingen zeker een rol spelen in de vorm van een groeiende bemoeienis van de Sovjet-Unie en de Asmogendheden Duitsland en Italië, kan het interne Spaanse conflict moeilijk gezien worden als een strijd tussen die twee politieke stromingen. Het Italiaanse fascisme en het Duitse nazisme zoals die zich in de loop van de twintiger en dertiger jaren ontwikkelen, spelen in Spanje als het land in februari 1936 naar de stembus gaat geen rol van betekenis. De PCE (*Partida Comunista de España*) behaalt dan 3,5% van de stemmen en de fascistische *Falange* komt niet verder dan 0,7%. Voordat de Burgeroorlog uitbreekt is de antifascistische beweging in Spanje - die zich verzet tegen de ontwikkelingen in nazi-Duitsland - in feite daar veel sterker dan het fascisme zelf. Dat laatste komt in Spanje pas tot bloei tijdens de Burgeroorlog en erna. De toenemende betekenis van het fascisme in Spanje is dus niet een oorzaak van de Burgeroorlog, maar eerder een gevolg ervan. De PCE, waarin Dolores Ibárruri Gómez ofwel *La Pasionaria* een inspirerende voortrekkersrol vervult, heeft vanaf de oprichting in 1920 weinig succes bij de arbeiders die zich veel meer aangetrokken voelen tot het anarchisme dat vooral in Andalusië wortel schiet. Daar worden de opvattingen van Bakoenin, die niets moet hebben van gezag of (goddelijke) autoriteit warm onthaald omdat zij aansluiten bij op het platteland van Spanje heersende anti-centralistische sentimenten.

Voor de agrarische bevolking is het bakoenisme een aantrekkelijk seculier alternatief voor het vernederende politieke regime dat zo nauw verweven is met de katholieke kerk. Maar ook onder de arbeiders van de grote steden wint het anarchisme het aan het begin van de twintigste eeuw van het communisme. De anarchosyndicalistische, in 1910 in Barcelona opgerichte arbeidersorganisatie, CNT (*Confederación Nacional del Trabajo*) is daarvan de exponent. Overigens zijn de communisten in 1936 niet uit op het veroorzaken van een burgeroorlog. Op instigatie van de Komintern beogen zij een omvorming van de Tweede Spaanse Republiek naar een republiek nieuwe stijl, democratisch, maar gebaseerd op het linkse gedachtegoed, waarna via een overgangsfase van een regering van arbeiders en boeren tenslotte de dictatuur van het proletariaat wordt gevestigd. De manier van denken binnen de PCE lijkt op die van de voornaamste aanstichter van de militaire opstand in 1936. Dat is niet zoals wel wordt gesuggereerd, Francisco Franco, maar generaal Emilio Mola Vidal, die net als de PCE geenszins uit is op een heftige en langdurige oorlog.

Mola streeft niet naar herstel van de monarchie, maar naar een *dictadura republicana*. Deze dictatuur moet bestierd worden door een *directorio militar*, een nieuw type van een rechtse, semi-autoritaire republiek. In de kern is de Spaanse Burgeroorlog dus geen strijd tussen communisme en fascisme, maar een botsing tussen enerzijds zeer traditionele opvattingen en belangen van de elite, geworteld in politieke structuren die al in de middeleeuwen zijn ontstaan en anderzijds revolutionaire krachten die met het verleden willen afrekenen. De militairen handelen uit vrees dat een door links ontketende revolutie tot rampen leidt en het land in de afgrond stort. Gefrustreerd als zij zijn - en dat geldt zeker voor Franco - door het definitieve einde van Spanje als wereldmacht in 1898 met het verlies van Cuba, vrezen zij het ergste. Mede dankzij de separatistische stromingen die vooral in Catalonië en het Baskenland zich doen gelden, zal in hun ogen de *Patria* verkrummen, in handen vallen van anarchisten die spotten met instituties als staat, kerk en leger, met waarden en tradities die niet verloren mogen gaan.

Non-interventie en het goud van Moskou

Als het linkse Volksfront in februari 1936 de verkiezingen wint en er een regering wordt geformeerd van links-republikeinen, nemen binnen het leger ideeën voor een opstand steeds vastere vormen aan. Op de avond van 16 juli 1936 geeft generaal Mola, het startsein voor de militaire opstand. De rebellen weten zich meester te maken van Marokko, terwijl op het schiereiland een brede strook vanaf het midden en noorden van het land in hun handen valt. In de belangrijkste steden, zoals Barcelona en Madrid mislukt de opstand. President Manuel Azaña benoemt in de nacht van 18 op 19 juli de links-republikein José Giral Pereira tot minister-president. Giral besluit om wapens uit te delen aan het volk en de Spaanse Burgeroorlog breekt uit. Azaña, die gruwet van de wandaden van de militaire opstandelingen en ook niets moet hebben van het geweld van revolutionair links, is op dat moment zeer aangeslagen en overweegt serieus om af te treden. De weigering van Frankrijk en Groot-Brittannië om te interveniëren of om wapens te leveren aan de republiek, beschouwt hij als een dolkstoot in de rug van de Spaanse republiek.

Spanje beschikt aan het begin van de Burgeroorlog over de op drie na grootste goudreserve ter wereld die voor een belangrijk deel bijeengebracht is tijdens de Eerste Wereldoorlog als Spanje neutraal blijft. Deze goudvoorraad vertegenwoordigde destijds een waarde van 718 mln. dollar wat overeenkomt met 635 à 639 ton puur goud ofwel 20,42 à 20,54 mln Troy-ounces. De huidige waarde zou wegens in de afgelopen jaren sterk gestegen goudprijs meer dan 20 mld euro bedragen. Vanaf het begin van de Spaanse Burgeroorlog is duidelijk dat de regering van de Tweede Republiek dringend deviezen nodig heeft om wapens te kopen. Franco doet een beroep op Duitsland en Italië die hem wapens leveren op krediet, maar voor de wettige regering is de situatie lastig omdat zij geboycot wordt door praktisch alle Europese banken. Alleen Frankrijk, waar de socialist Léon Blum aan de macht is, toont zich bereid Spanje de helpende hand te bieden. Dat leidt tot het verzenden van ongeveer een kwart van de Spaanse goudvoorraad naar Frankrijk gedurende de periode van juli 1936 tot eind maart 1937.

De internationale situatie wordt er voor de Spaanse Republiek niet beter op als op 4 september 1936 de socialist Largo Caballero door president Azaña tot premier wordt benoemd van een kabinet bestaande uit de vertegenwoordigers van partijen behorend tot het linkse Volksfront dat in februari de verkiezingen heeft gewonnen. Deze regering - waartoe in oktober ook anarchisten toetreden - geniet brede steun van het democratisch gekozen parlement, maar is voor de meeste westerse mogendheden volstrekt ongeloofwaardig. Vooral de Britten gruwen van dit in hun ogen revolutionaire samenraapsel en weigeren van meet af aan ook maar iets te doen om de door de nationalistische bedreigde Tweede Republiek van wapens te voorzien. Tegen deze achtergrond besluit de regering om de goudvoorraad die ligt opgeslagen in de kluizen van de Banco de España te Madrid naar een veiliger plek te verplaatsen. Largo Caballero machtigt zijn minister van Financiën, Juan Negrín, om het goud naar het goed bewaakte Cartagena te vervoeren waar het wordt opgeslagen in een verlaten mijn. Deze manoeuvre heeft de instemming van de regering en van president Azaña. Terwijl Duitsland en Italië de opstandelingen ruimhartig van artillerie en vliegtuigen voorzien, komt Frankrijk met zijn hulp aan de Republiek internationaal in een isolement. Bang als zij zijn om de Asmogendheden tegen zich in het harnas te jagen, zette de Britten Frankrijk onder druk om zich afzijdig te houden van het Spaanse interne conflict, daarbij gesteund door de elite van de Franse bankwereld.

Om toch nog iets voor Spanje te kunnen doen nodigt Frankrijk de Europese mogendheden uit tot een non-interventie politiek. Dit initiatief mondt uit in de oprichting van het *Non-interventiecomité* te Londen op 9 september 1936 dat onder voorzitterschap staat van Engeland. Duitsland en Italië trekken zich nergens iets van aan en gaan rustig door met hun wapenzendingen aan Franco.

De Sovjet-Unie onderhoudt sinds het ontstaan van de Tweede Republiek in 1931 geen formele contacten met Spanje. Wel genieten de Russen sympathie van extreem linkse bewegingen in Spanje zoals dat ook elders in het Europa van die tijd gebruikelijk is. En hoewel premier Largo Caballero, die in 1934 de grote links-revolutionaire opstand organiseert (hij verwerft daarbij de bijnaam 'De Spaanse Lenin') als vriend van de Sovjet-Unie kan worden beschouwd, geldt dat zeker niet voor zijn kabinet als geheel. Toch besluit de Spaanse regering de banden met de Sovjet-Unie aan te halen. Niet zozeer uit ideologische overwegingen, maar omdat Frankrijk steeds terughoudender wordt in zijn steun aan Spanje en er dringend behoefte bestaat aan het vinden van een nieuwe bondgenoot. Het diplomatieke verkeer komt op gang en eind augustus 1936 installeert Marcel Rosenberg zich in Madrid als eerste Russische ambassadeur.

In reactie op de schendingen door Duitsland en Italië van de non-interventiepolitiek groeit bij linkse partijen overal ter wereld kritiek en pleiten zij voor steun aan de republikeinen, wat de communisten ertoe beweegt om onder auspiciën van Komintern een begin te maken met de organisatie van de Internationale Brigades. Begin oktober maakt de Russische regering openlijk bekend dat zij, hoewel lid van het Non-interventiecomité, zich net als de Asmogendheden niet verplicht voelt zich aan de afspraken te houden. Wapenleveranties aan de Republiek beginnen op gang te komen via de havens van Cartagena en Alicante. En terwijl de steun vanuit Rusland groeit, zwelt de kritiek uit conservatieve hoek op de Fransen aan, waardoor het voor de Spaanse regering steeds lastiger is om het in Parijs gestalde goud om te zetten in deviezen voor wapenaankopen.

Ook al omdat de in Burgos zetelende regering van Franco rechten doet gelden op de Spaanse goudvoorraad, ontstaat er steeds meer animo onder de republikeinen om steun te zoeken bij de Sovjet-Unie. In feite is er geen alternatief, de Spaanse Republiek is door het westen in de steek gelaten.

Op 15 oktober ondertekent premier Largo Caballero een door zijn minister van Financiën Juan Negrín opgestelde brief aan Rosenberg met het voorstel om de goudvoorraad vanuit Cartagena te verschepen naar Rusland. In feite worden de Russen hierdoor compleet verrast, maar zij omarmen het idee. Om geen argwaan te wekken bij de Duitsers en Italianen vertrekt een konvooi zonder marine-escorte op 25 oktober uit Cartagena. Op 4 november arriveren de schepen in Odessa, waarna het goud naar Moskou wordt getransporteerd.

Natuurlijk wil de Spaanse regering de schendingen van het non-interventie principe door de Asmogendheden voorleggen aan de Algemene Vergadering van de Volkenbond, maar het wordt haar door de Franse en Britse regeringen met klem ontraden om dat formeel te doen. Andere landen voelen er niet veel voor om hun vingers te branden aan dit interne conflict. Maar het staat Spanje vrij om als lid van de Volkenbond zijn problemen aan de Algemene Vergadering uit de doeken te doen en dat gebeurt dan ook vlak nadat het Non-interventie Comité is opgericht. De Spaanse minister van Buitenlandse Zaken, Álvarez del Vayo, betoogt dat zijn land in principe tegen non-interventie is omdat een legitieme regering niet op dezelfde manier behandeld kan worden als de rebellen, dat het verkeerd is wapens te verkopen aan de in opstand gekomen militairen en de regering de mogelijkheid te onthouden om zich ervan te voorzien. De Algemene Vergadering wacht af in de hoop dat het principe van non-interventie toch effect zal hebben, maar die hoop is ijdel. Wapens stromen Spanje vanuit Duitsland, Italië en Rusland binnen evenals vrijwilligers voor de Internationale Brigades en Italiaanse troepen die Franco's legermacht versterken. Van grote betekenis is de inzet van Duitse zijde van het zogeheten *Condorlegioen*. Een luchtmachteenheid onder aanvoering van Wolfram Freiherr von Richthofen, zoon van de legendarische luchtheld Manfred von Richthofen uit de Eerste Wereldoorlog, beter bekend als de *Rode Baron*. Het wordt er voor de republikeinen alleen maar erger op wanneer in november 1936 Hitler en Mussolini de franquistische regering die in Burgos zetelt, erkennen als de legitieme regering van Spanje, waarmee het principe van non-interventie op de mestvaalt van de geschiedenis belandt. Op verzoek van Del Vayo komt de Raad op 12 december bijeen. Er bestaat weezin tegen deze zitting van Franse en Britse kant, maar Spanje kan het recht niet worden ontzegd om te vragen om zo'n bijeenkomst.

Del Vayo geeft een overzicht van hoe buitenlandse vliegtuigen bombardementen uitvoeren op burgerdoelen en vreemde onderzeeërs in de Middellandse Zee Spaanse handelsschepen tot zinken brengen. De Raad bestaat uit meer dan de helft uit landen die lid zijn van het Non-interventie Comité en veel valt er dus niet te verwachten voor de Spanjaarden, maar wel wordt besloten de toestroom van vrijwilligers een halt toe te roepen en een controlesysteem te creëren voor alle havens en grenzen van het land.

Veldslagen in 1936 en 1937

Generaal Francisco Franco arriveert op 19 juli 1936 in Marokko, waar hij zich voor het probleem gesteld ziet om het Marokkaanse leger dat de opstand steunt over te brengen naar Spanje. Hij krijgt hulp van Italië en Duitsland en de eerste luchtbrug in de militaire geschiedenis neemt een aanvang. In korte tijd slaagt Franco erin om enkele duizenden manschappen te transporteren naar het moederland. Zijn bedoeling is om snel het zuidwestelijk deel van het land te veroveren en verbinding te maken met het gebied in het noorden dat in handen is van de opstandelingen. De opmars naar het noorden die Franco onder bevel van kolonel Yagüe plaatst, verloopt razendsnel. Op 10 augustus zijn zijn troepen al driehonderd kilometer opgerukt. Na de gemakkelijke inname van de stad Mérida begint de strijd om Badajoz. Legereenheden van Franco slagen erin de stad binnen te komen die door man-tot-man gevechten wordt veroverd. Elke inwoner, militair of burger, die een wapen draagt wordt geëxecuteerd. Maar dat er in de arena van Badajoz enkele duizenden aanhangers van links zouden zijn vermoord door Yagüe, behoort tot de linkse mythes van de Burgeroorlog.

In september besluit de republikeinse regering om het ongeorganiseerde Spaanse leger om te smeden tot een troepenmacht naar model van het Russische Rode leger. Wapens uit Rusland beginnen in de loop van oktober binnen te stromen tegelijk met de eerste Internationale Brigades. Begin november is de situatie in Madrid zo nijpend, dat de regering besluit de stad te verlaten en naar Valencia te vluchten, Madrid achterlatend in handen van de *Junta de Defensa de Madrid* die als opdracht krijgt 'verzet te bieden zonder een duimbreed te wijken'. De Junta de Defensa is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle partijen die de regering vormen en staat onder leiding van generaal José Miaja.

Op 6 november bereiken de nationalisten de hoofdstad. Generaal Mola, die het bevel over de operatie voert, rukt in vier colonnes op en rekt op de hulp van de 'Vijfde Colonne' van in de stad opgesloten nationalistes.

Van dat laatste komt echter niets terecht. Meer dan tweeduizend van hen zijn daags voor de aanval van Mola door linkse militieën geëxecuteerd, waarschijnlijk op instigatie van de communisten. Op diezelfde dag vinden republikeinse militairen een kopie van de complete aanvalsplannen van de nationalistes op het lichaam van een vijandige tankcommandant, wat Miaja en generaal Vicente Rojo in de gelegenheid stelt de verdediging goed te organiseren. In de vroege ochtend van 8 november begint de aanval door een leger van 20.000 man, waarvan 10.000 elitetroepen. Zij vinden ongeveer het dubbele aantal verdedigers zonder enige gevechtservaring tegenover zich. Pas op 19 november slagen de nationalistes onder bescherming van hevig artillerievuur erin om een opening naar de universiteitsstad te forceren. Om elke meter, elk gebouw, elk lokaal wordt gevochten en er verschijnen barricaden van waardevolle wetenschappelijke boeken. Madrid houdt stand.

In januari 1937 komt het tot een aanval op Málaga. Franco roept daarbij de hulp in van generaal Mario Roatta, leider van het Italiaanse vrijwilligerskorps de CTV (*Corpe di Truppe Volontarie*). Ook de luchtbrigade van het Duitse Condorlegioen wordt ingezet. De verdedigingskracht van Málaga is pover en op 8 februari valt de stad. Voor de inwoners van Málaga betekent de nationalistische overwinning een gruwelijke nachtmerrie. Talloze inwoners van de stad proberen te vluchten langs de weg naar Almería, de enige verbinding met republikeins gebied, maar enkele duizenden worden neergemaaid op de vlucht, terwijl anderen in de stad een standrechtelijke executie wacht.

Nadat de pogingen om vanuit noordwestelijke richting Madrid te omsingelen zijn mislukt, waagt Franco door middel van een gecombineerd offensief een nieuwe poging. Vanuit het zuidoosten zullen de nationalistes oprukken over de rivier de Jarama. Tegelijkertijd zal vanuit de nationalistische zone in het noorden het vrijwilligerskorps van de Italianen oprukken richting Guadalajara. Uiteindelijk doel van deze tangbeweging is een ontmoeting van beide strijdmachten waardoor Madrid vrijwel volledig omsingeld is. Franco legt het opperbevel van deze actie in handen van generaal Mola.

Op 5 februari geeft hij het bevel tot de aanval en na drie dagen strijd hebben de nationalistische troepen de westoever van de rivier Jarama onder controle. De republikeinen weten zich echter te herstellen. Het komt tot een tegenaanval waarbij de robuuste T-26 tanks van de Sovjets een belangrijke rol spelen. Aanval en tegenaanval duren voort tot de laatste dagen van februari als beide partijen finaal aan hun eind zijn. De verliezen zijn groot, naar schatting 6.000 doden en gewonden aan beide kanten. De legers graven zich in de druilerige olijfgaarden in en wachtten af.

Op 8 maart begint de aanval op Guadalajara. De Italianen blaken van zelfvertrouwen na het gemakkelijke succes in Málaga en breken eenvoudig door de republikeinse linies heen. Maar de zeer slechte weersomstandigheden speelt hen parten en het offensief stopt. Nadat het weer een beetje is opgeklaard beginnen de gevechten opnieuw. Er speelt zich een bizarre episode af in de Burgeroorlog: Italiaanse troepen vechtend aan nationalistische zijde raken slaags met landgenoten van de 12e Internationale Brigade: een Italiaanse burgeroorlog op Spaanse bodem. In de dagen daarop zetten de republikeinen een offensief in dat succes heeft. In de slag bij Guadalajara verliezen de Italianen ruim 5.000 man terwijl de Spaanse eenheden nauwelijks verliezen lijden. Dit maakt Mussolini woedend. Hij voelt zich vernederd omdat de nationalistische deze nederlaag afdoen als zijnde een Italiaans aangelegenheid waarvoor zij niet verantwoordelijk voelen. Voor Franco betekent deze nederlaag het einde van zijn droom om Madrid snel in te nemen. Mede op aandringen van zijn militaire adviseurs wendt hij zich naar het noorden, naar de Baskische provincies en Asturië met hun grondstoffen en voor de oorlog zo belangrijke industrieën.

Politieke ontwikkelingen bij Nationalisten en Republikeinen

Op 21 september 1936 vindt in een hangar nabij Salamanca een bijeenkomst plaats van de nationalistische top tijdens welke het besluit wordt genomen Franco te benoemen als opperbevelhebber van alle strijdkrachten met de titel *Generalísimo*. In feite is er geen keuze. Mola is duidelijk de mindere gebleken van Franco en andere serieuze kandidaten ontbreken. Tot verbijstering van de militairen en grote irritatie van Mola wordt in de persverklaring gesteld dat Franco benoemd is als staatshoofd en daarmee dus ook alle politieke macht aan zich getrokken heeft. Macht die hij niet meer afgeeft. Het is in feite een staatsgreep binnen de staatsgreep. Op 1 oktober wordt Franco in Burgos formeel als staatshoofd geïnaugureerd.

Hij profileert zich nadrukkelijk als *Caudillo* (leider) een titel die waarmee legeraanvoerders uit het verleden zich tooiden. De slogan *Una Patria, Un Estado, Un Caudillo* ontstaat, naar analogie van het Duitse *Ein Volk, ein Reich, ein Führer*.

De Falange, de fascistische beweging in Spanje beweging onder leiding van José Antonio Primo de Rivera, is voor het uitbreken van de burgeroorlog van bescheiden omvang, maar nadat de opstand van de militairen is uitgebroken en de nationalistinnen terrein weten te veroveren, spelen de falangistische militieën een groeiende rol in de bloedige zuivering van de burgerbevolking. De rechtse en ultra rooms-katholieke carlisten vormen een krachtige beweging, die beschikt over een eigen militie, de Requeté. De carlisten sluiten zich aan bij de opstand van de militairen. In het voorjaar van 1937 wordt Franco zich ervan bewust dat de toenemende kracht van de falangisten en carlisten een bedreiging vormt voor de eenheid en voor zijn positie. Bij decreet brengt hij alle rechtse groeperingen onder in een nieuwe eenheidspartij: de FET y de las Jons (*Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista*). Hiermee heeft Franco zijn machtspositie geconsolideerd. Zijn enig mogelijke concurrent, generaal Mola, overlijdt op 3 juni 1937 ten gevolge van een vliegtuigongeluk.

President van de republiek, Manuel Azaña, realiseert zich dat er een poging gedaan moet worden om op centraal niveau eenheid te smeden tussen de zo verschillend denkende linkse groeperingen. Deze zijn ruwweg te onderscheiden in revolutionairen pur sang en de centralisten die erop uit zijn om via een democratisch gekozen regering Spanje om te vormen tot een staat naar marxistisch model. Tot de revolutionairen behoren de anarchisten, met de vakorganisatie CNT als voornaamste machtsfactor, de POUM (*Partido Obrero de Unificación Marxista*), een Trotskistische beweging en de revolutionaire vleugel van de socialistische PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*). De communistische PCE, de gematigde vleugel van de PSOE en de republikeinen vormen het centralistische blok.

Bij velen heerst de mening dan er slechts één politicus is die deze ver uiteenlopende bewegingen tot elkaar kan brengen en dat is Francisco Largo Caballero, vooraanstaand lid van de PSOE en leider van de socialistische vakbond UGT (*Unión General de Trabajadores*). Hij slaagt erin om een regering te vormen met socialistinnen, links-republikeinen en communistinnen.

Largo begint aan een reorganisatie van het leger, waarbij die van het Russische Rode Leger als model wordt gebruikt, maar probeert de invloed van de communisten zoveel mogelijk te beperken, wat hem met hen in een ernstig conflict brengt. Eind 1936 begint de reorganisatie van het republikeinse leger gestalte te krijgen. Opmerkelijk element daarin is de aanstelling van commissarissen die als taak hebben te waken over het welzijn van de troepen en om commandanten in de gaten te houden. De minister van Buitenlandse zaken, Julio Álvarez del Vayo, lid van de PSOE, maar een medestander van de communisten, weet Largo Caballero ertoe te bewegen hem als commissaris-generaal te benoemen en krijgt daardoor de gelegenheid om de benoeming van communisten op belangrijke legerposten te bevorderen.

Overal waar de opstandelingen in de zomer van 1936 het onderspit delven, zoals in Madrid, Aragón en Catalonië, wordt het lokale bestuur vervangen door revolutionaire comités geïnitieerd door de vakbonden: de socialistische UGT en de anarchistische CNT. Deze comités nemen alle bestuurlijke werk over van de bestaande organen. Voor de centrale regering in Valencia betekenen deze revolutionaire acties een enorme complicatie in de strijd tegen de opstandelingen vooral omdat in diverse regio's de organisatie van een eigen legermacht ter hand wordt genomen.

Nadat de nationalistische opstandelingen in juli 1936 door het linkse verzet in Barcelona zijn verslagen, heerst in feite de CNT onder aanvoering van de toen nog in leven zijnde Buenaventura Durruti over de stad. Bijna een jaar later besluit de centrale regering de macht terug te nemen. Overal in de stad breken gevechten uit als de oproerplicht zich probeert meester te maken van gebouwen in handen van de anarchisten. Uiteindelijk weten de leiders van de CNT - bang voor het ontstaan van een chaos - de arbeiders zover te krijgen dat zij hun wapens neerleggen en weer aan het werk gaan. CNT en POUM verliezen hiermee hun sinds juli 1936 opgebouwde machtspositie en het is afgelopen met het anarchistische beheer van de regio. De communisten grijpen hun kans om de anarchisten en vooral de POUM zwart te maken. Op instigatie van Moskou verzoekt een van de PCE ministers in de republikeinse regering aan Largo de POUM op te heffen en zijn leiders te arresteren. Deze weigert, waarmee de breuk tussen Largo Caballero en de communisten een feit is. Op 17 mei 1937 treedt Largo Caballero onder druk van de omstandigheden af en wordt opgevolgd als premier door zijn bij Moskou goed liggende partijgenoot Juan Negrín. Negrín blijft premier tot vlak voor het einde van de Burgeroorlog.

De gebeurtenissen in 1937

Parallel aan de kust van de golf van Biskaje loopt het Cantabrisch gebergte, dat na de opstand van de militairen in juli 1936 de grens vormt tussen het nationalistisch gebied aan de zuidkant en de smalle republikeinse zone in het noorden. Als in maart 1937 Franco besloot de aanval op het noorden in te zetten, realiseert hij zich dat de beste kans om het gebied binnen te vallen langs de oostkant is, elders vormt het gebergte een voor de republikeinen goed te verdedigen natuurlijke barrière.

Onder het opperbevel van Generaal Mola beginnen de nationalistenv, vooral bestaande uit eenheden van de carlistische Requeté, hun aanval op de Baskische gebieden op 31 maart 1937. Een bizarre situatie, waarin de rooms-katholieke requetés - onder het uitroepen van de kreet *Viva Cristo Rey* het opnamen tegen hun Baskische geloofsgenoten. Het is vanaf het begin een ongelijke strijd. Weliswaar zijn de grondtroepen tegen elkaar opgewassen, maar de Basken ontbeerden elk verweer tegen de massale luchtacties van het Condorlegioen. Als het aan Von Richthofen had gelegen was Bilbao gebombardeerd, maar de nationalistenv zijn terughoudend in het bombarderen van civiele doelen, waarbij veel rooms-katholieke burgers kunnen omkomen. Zij vrezen de afkeuring van het Vaticaan. Wel wordt tot ontzetting van de hele wereld het stadje Durango gebombardeerd en Guernica met de grond gelijk gemaakt.

Uiteraard is het de republikeinse regering heel wat waard om te voorkomen dat de noordelijke provincies door Franco veroverd worden. De nationalistenv krijgen daarmee de belangrijke industrieën in handen. In mei wordt besloten om door een snelle actie het nabij Madrid gelegen Segovia in te nemen en de druk op het noordelijk front te verminderen. Op 30 mei begint de aanval die bekend zou worden als de slag bij La Granja de San Ildefonso, een plaatsje op ongeveer tien kilometer ten westen van Segovia. De actie mislukt omdat de republikeinen de reactiesnelheid van de nationalistenv onderschat hebben en hun luchtstrijdkrachten niet zijn opgewassen tegen die van hun tegenstanders. Tegen de achtergrond van deze strijd bij La Granja situeerde Ernest Hemingway zijn beroemd geworden boek *For whom the bell tolls*. Een tweede poging om de aandacht van de nationalistenv voor de strijd in het noorden af te leiden bestond uit een aanval op de stad Huesca, gelegen aan de zuidkant van de Pyreneeën, op ruim 300 km afstand van Bilbao.

Het offensief begint op 12 juni, maar net als bij La Granja worden de republikeinen teruggedreven en gedwongen hun actie te staken. Beide offensieven hebben nauwelijks een vertragend effect op de nationalistische aanval in het noorden. Bilbao is hun belangrijkste doelwit. Een enorme stroom vluchtelingen komt op gang richting Santander die een gemakkelijk prooi vormt voor de jagers van het Condorlegioen. De Basken verdedigen de stad met hand en tand, maar na dagenlange felle gevechten wordt Bilbao op 5 juli 1937 ingenomen.

De aanval op Brunete, een dorpje ten westen van de hoofdstad, is bedoeld om via een snel offensief de nationalistische belegeraars van Madrid af te snijden van hun medestrijders in het westen. Een eerste aanval vindt plaats op 6 juli, maar stuit op hevig verzet. Een tweede aanvalsgolf slaagt en Brunete wordt veroverd. De commandant te velde, Enrique Lister, stoot echter niet door. Hij graaft zich in op aanraden van zijn Russische adviseur. Dat blijkt een fatale vergissing die de nationalistenvrijheid tijd geeft om versterkingen te laten overkomen. Op 18 juli slaan de nationalistenvrijheid toe en in de loop van enkele dagen worden de republikeinse troepen teruggedrongen. De slag om Brunete is voor het republikeinse leger rampzalig. Ten koste van 50.000 doden en gewonden en het verlies van enorme hoeveelheden materieel is een gebied veroverd van nog geen 50 km².

Medio augustus geeft Franco het sein om het offensief in het noorden te hervatten. Het oponthoud heeft de volledig uitgeputte republikeinse troepen de gelegenheid gegeven zich enigszins te herstellen, maar er is geen houden meer aan. Eind augustus breekt er paniek uit onder de republikeinen en met name in de stad Santander, waar tallozen proberen te vluchten overzee. Een deel van de republikeinse troepen trekt zich terug in de bergen van Asturië en de stad blijft weerloos achter. Er worden 60.000 krijgsgevangenen gemaakt en de repressie op de burgerbevolking is hevig. Een taaie strijd in de ontoegankelijke bergen van Asturië volgt en het duurt tot oktober 1937 voordat het republikeinse verzet in het noorden definitief is gebroken.

Terwijl op 24 augustus de nationalistenvrijheid Santander binnentrekken, start het republikeinse offensief aan het front van Aragón met als doel Zaragoza te veroveren. Maar net als in de slag om Brunete falen de republikeinse legerleiders als het gaat om het nemen van de juiste strategische beslissingen.

Dat maakt de verovering van Zaragoza vrijwel onmogelijk en in plaats daarvan verschuift de aanval in de richting het plaatsje Belchite, waar weinig nationalistische troepen gelegerd zijn. De aanval op Belchite begint op 1 september en binnen een week is er van de plaats niets over dan een rokende puinhoop. Uiteindelijk hebben de republikeinen gedurende dit offensief aan het Aragonese front net als bij Brunete een zeer geringe terreinwinst geboekt ten koste van een groot verlies aan manschappen en materieel.

Om een nieuwe nationalistische aanval op Madrid voorkomen besluiten de republikeinen tot een preventief offensief op de provinciehoofdplaats Teruel. Dit is een onvoorzichtige beslissing en getuigt er niet van dat de door communisten gedomineerde legerleiding veel geleerd heeft van de rampzalige afloop van de slagen bij Brunete en Belchite. Op 15 december 1937, het is dan hartje winter met temperaturen dalend tot ver onder nul en voortdurende sneeuwval, zet generaal Rojo de aanval in op Teruel. Maar Franco slaat onmiddellijk terug. Verlies van grondgebied, hoe onbetekenend dan ook, accepteert hij niet en tot ontsteltenis van zijn naaste medewerkers ziet hij af van een aanval op het Guadalajarafront bij Madrid om Teruel te kunnen ontzetten. De omstandigheden zijn vreselijk, met loopgraven die volsneeuwen en een vorst bij nacht van -20° C. Begin februari vallen en de nationalistische onder betere weersomstandigheden massaal aan en met behulp van Italiaanse luchtsteun worden de republikeinen onder de voet gelopen. Voor de republikeinen zijn de gevolgen van de strijd om Teruel desastreus. Er vallen 60.000 doden en gewonden en het verlies aan materieel - vooral van vliegtuigen - is enorm. Ook de nationalistische verliezen zijn groot: ongeveer 40.000.

De beslissende veldslagen in 1938

Op 9 maart 1938 beginnen de nationalistische met hun vernietigend offensief aan het noord-zuid lopende front in Aragón. De aanval start met hevige bombardementen door de vliegtuigen van het Condorlegioen en Italiaanse bommenwerpers, waardoor de republikeinse linies in totale ontreding raken, zeker als dat gevolgd wordt door hevige tankaanvallen. In tien dagen rukken de nationalistische op over de volle breedte van het front en bezetten zij vrijwel geheel Aragón. Op 15 april bereiken de requetés het plaatsje Vinaroz aan de kust van de Middellandse Zee. De republikeinse zone is in tweeën gespleten en op 19 april heeft Franco zestig kilometer kust in handen.

Een snelle verovering van Barcelona zou het einde van de Burgeroorlog hebben betekend zonder dat Franco alle republikeinse gebieden onder controle heeft. In dat geval zou hij er wellicht toe zijn gedwongen vredesonderhandelingen te voeren en dat wil Franco nu juist vermijden. Hij is uit op een totale overwinning. Vandaar dat hij op 25 april het sein geeft tot een opmars langs de kust richting Valencia (het Levantoffensief), maar die verloopt stroef, deels vanwege de hevige regens, maar ook omdat het front breed is en de republikeinen een sterke verdedigingslinie hebben opgebouwd. De republikeinen houden stand en in vergelijking met de verliezen aan nationalistische kant - 20.000 doden en gewonden - vallen die aan republikeinse kant mee.

Het mag opmerkelijk worden genoemd dat na de debacles van de aanvallen bij Brunete, Belchite en Teruel, de republikeinen nog steeds geen lering trekken uit deze gebeurtenissen en niet overstappen op een veel effectievere verdedigingsstrategie zoals die bij het Levantoffensief. In plaats daarvan wordt weer gekozen voor de aanval: het Ebro-offensief, een misrekening die voor de republikeinen het definitieve einde betekent. Het offensief bij de Ebro heeft ten doel om de doorgang die de nationalistena hebben gecreëerd naar de zee te heroveren om zo de verbinding te herstellen tussen de gebieden die nog in republikeinse handen zijn. Op 25 juli 1938 steken legereenheden van de republikeinen de Ebro over, deels in boten, maar hoofdzakelijk over pontonbruggen op een aantal plaatsen ongeveer 70 km ten zuidwesten van de stad Lérida. De pontonverbindingen over de Ebro blijken een kwetsbaar punt voor de republikeinen. Franco geeft opdracht om de stuwdammen stroomopwaarts in de Pyreneeën te openen, wat een enorme vloedgolf veroorzaakt die de pontons wegslaat. De republikeinen zitten ingeklemd tussen de oprukkende troepen van Franco en de rivier. Er ontstaat een groot gebrek aan voedsel en vooral drinkwater wat het voor de wanhopig vechtende republikeinse troepen in de verzengende hitte - de temperatuur kan oplopen tot boven de 50° C - tot een hel maakt. De aanval die de nationalistena daarop inzetten luidt het einde in van de strijd die nog tot 16 november duurt. Beide partijen lijden onvoorstelbare verliezen. De nationalistena tellen 60.000 doden en gewonden en de republikeinen 75.000. Het gevolg van deze voor de republikeinen zinloze actie is dat zij door hun reserves heen zijn en de weg naar Barcelona voor de nationalistena open ligt.

Op 23 december 1938 begint de aanval op Barcelona, ondanks een verzoek van de paus om een kerstbestand in acht te nemen. Het enorme leger van Franco telt dan 340.000 man en vele honderden vliegtuigen, tanks en kanonnen. Tegenover deze goed geoliede gevechtseenheden kunnen de republikeinen niet meer dan 220.000 man inzetten die nauwelijks over wapens beschikken. De nationalistes rukken op richting Barcelona en op 22 januari 1939 geeft premier Negrín het bevel aan regering en ministeries de stad te verlaten. Er komt een enorme vluchtelingenstroom op gang richting Franse grens wat de Fransen in verlegenheid brengt. Eigenlijk willen zij alleen burgers toelaten, maar de eveneens vluchtende republikeinse troepen met geweld tegenhouden is natuurlijk geen optie. Vanaf 28 januari steken meer dan een half miljoen vluchtelingen, burgers en militairen, de grens over. Met de val van Barcelona is de Spaanse republiek ten dode opgeschreven.

Politieke ontwikkelingen

Op 17 mei 1937 treedt onder druk van de communisten premier Francisco Largo Caballero af en vormt de socialist Juan Negrín een nieuwe republikeinse regering in Valencia, waarin zijn partijgenoot Indalecio Prieto minister van Defensie is. Deze twee vooraanstaande leden van de PSOE vinden samenwerking met de communisten essentieel, vooral omdat de republiek afhankelijk is van Moskou voor wapenleveranties. Maar al spoedig nemen de spanningen tussen de gematigde Prieto en de communisten toe. Prieto vreest dat de communistische invloed op het leger al te groot zal worden. Ook omdat hij openlijk bekent dat hij de oorlog voor de republikeinen verloren acht, raakt hij in een kwetsbare positie ten opzichte van zowel de communisten als Negrín die de strijd tegen Franco in geen geval willen opgeven. Negrín ontheft hem op 28 maart 1938 van zijn post als minister van Defensie en Prieto gaat in ballingschap. President Azaña deelt de mening van Prieto, maar treedt pas af in februari 1939 wanneer hij verneemt had dat de Britse en Franse regering het nationalistische bewind hebben erkend.

Vanaf het begin van de opstand wordt de nationalistische zone bestuurd door een militaire Junta, die op 1 oktober 1936, als Franco tot staatshoofd is benoemd, wordt afgelost door de meer civiele *Junta Técnica*. Dit bestuursorgaan wordt op zijn beurt op 30 januari 1938 vervangen door het eerste echte nationalistische kabinet. Franco vervult de rol als staatshoofd waaraan formeel de functie van regeringshoofd is verbonden.

Alle republikeinse wetgeving met betrekking tot de verhouding tussen kerk en staat uit de jaren voor het begin van de Burgeroorlog wordt ingetrokken. Kerkelijke gezagdragers krijgen weer de volledige controle over het onderwijs. Op 18 juli wordt Franco ter gelegenheid van de tweede verjaardag van de opstand door zijn kabinet in Burgos benoemd tot *Capitán General* wat inhoudt dat hij boven de generaals en admiraals van het leger staat, de meest eervolle titel in Spanje, die tot dan toe uitsluitend is toegekend aan koningen.

De definitieve ondergang van het non-interventieprincipe en de overgave

Vanaf het moment dat Del Vayo voor het eerst de kwestie van non-interventie ter tafel legt bij de Volkenbond tot aan het moment van de republikeinse overgave gaat er geen zitting voorbij van de Algemene Vergadering of de Raad waarop de Spaanse Burgeroorlog niet zijdelings besproken wordt. Slechts één keer, in 1937, krijgt deze kwestie de volle aandacht van de Raad. Dat is volgens de Spanjaarden hard nodig, want het Non-interventiecomité behandelt weliswaar de strijdende partijen op voet van gelijkheid, maar blijft volharden in zijn weggijken van wat er in Berlijn, Rome of Moskou wordt beslist. Verkoop van wapens aan republikeins Spanje door westerse landen blijft formeel taboe. Vandaar dat het Comité zich ongemakkelijk voelt als de Algemene Vergadering zich buigt over de zaak waarbij deze de Republikeinse regering steeds ziet als het wettig gezag in Spanje en dus alleen kennis neemt van wat Del Vayo naar voren brengt en dat liegt er niet om. Het is voor de Spanjaard heel eenvoudig om aan te tonen dat complete Italiaanse divisies meevechten, dat de Duitsers Guernica in de as hebben gelegd en dat Italiaanse onderzeeërs Spaanse schepen tot zinken hebben gebracht in de Middellandse Zee.

Maar de Raad beklemtoont slechts dat geen buitenlandse mogendheid het recht heeft om in de Spaanse Burgeroorlog te interveniëren en er bij het Non-interventiecomité op zal aandringen zijn controles te verscherpen. Daarbij sluit de Raad de ogen voor het onmiskenbare feit dat de Duitse en Italiaanse hulp aan Franco van een andere orde is dan de Russische hulp aan de Republikeinen en dat er echt een verschil bestaat tussen de vrijwilligers van de door de Spaanse communisten georganiseerde Internationale Brigades en de reguliere gevechtseenheden van de Italianen en Duitsers. En dus wordt Duitsers en Italianen geen strobreed in de weg gelegd.

Met name de Italiaanse vliegtuigen bombarderen steden als Barcelona, Valencia en Cartagena en hun oppervlakteschepen controleren de gehele Middellandse zee. Hun onderzeeboten brengen behalve Spaanse schepen ook Britse, Russische en andere vaartuigen die op weg zijn naar Spaanse havens tot zinken. Dat brengt niet alleen onrust teweeg bij de Fransen, maar ook bij de Britten, zeker nadat de Italianen in augustus 1937 een poging wagen om een Brits fregat te torpederen. In afwezigheid van Italië en Duitsland besluit de Algemene Vergadering dat de Franse en Britse marines gaan patrouilleren in de Middellandse Zee en alle schepen en vliegtuigen zullen aanvallen die proberen niet-Spaanse handelsschepen tot zinken te brengen. Daar schiet de Spaanse regering niets mee op. In plaats van verder aan te dringen op toepassing van deze afspraak op Spaanse schepen, vraagt Spanje de Raad om verdere verscherping van het non-interventiebeginsel. Daar kan de Raad - inclusief de Britten en Fransen - in meegaan, maar net als eerder in mei, toen Del Vayo de Spaanse zaak verdedigde, worden de leden van de Raad die ook zitting hebben in het Non-interventiecomité verzocht druk op de ketel te zetten. Daar komt niets van terecht als Mussolini verklaart in geen geval een (semi)communistisch regime te zullen toestaan in een land dat behoort tot het Middellandse Zeegebied.

Het heeft er alle schijn van dat het comité aan het tijdrekken is en afwacht totdat Franco de overwinning heeft behaald. De Spaanse republikeinse regering wijzigt haar koers, zet in op het verlaten van het non-interventiebeginsel en stelt dit voor aan de Algemene Vergadering. Del Vayo en Negrín maken diepe indruk met hun speeches, maar iedereen is onzeker. De schaduw van een nieuwe wereldoorlog hangt in september 1937 over Europa en vooral de kleine landen vrezen de kracht van de Asmogendheden en hetzelfde lot te zullen ondergaan als Spanje. Ook de Britten en Fransen weifelen, maar wanneer Mussolini op 25 september tijdens een grote demonstratie in Berlijn verklaart dat duizenden Italianen in Spanje hun leven geven om dat land te redden van de wil van de valse goden in Moskou en Genève, is voor hen de maat vol. Zij accepteren een verklaring waarin terugtrekking van alle buitenlandse strijdkrachten uit Spanje wordt geëist op straffe van het verlaten van het non-interventiebeginsel. Formeel haalt deze verklaring de eindstreep niet in de Algemene Vergadering omdat Portugal en Albanië tegenstemmen en de vereiste unanimiteit ontbreekt, maar in politiek en moreel opzicht is de situatie helder omdat Frankrijk en Engeland kleur hebben bekend.

Er gloort hoop voor de Spaanse regering, maar die is van korte duur. Mussolini dringt aan op een drie landenoverleg (Frankrijk, Engeland en Italië) om de Spaanse kwestie te bespreken, een voorstel dat Eden ertoe brengt om in oktober te verklaren dat zijn geduld bijna op is. De in juli als nieuwe Britse premier aangetreden Neville Chamberlain denkt er echter anders over. Als warm voorstander van Brits-Italiaanse samenwerking schrijft hij een vriendelijke brief aan de Duce waarin hij zijn bewondering uitspreekt voor diens persoonlijkheid en de dictator verzekert dat de Geneefse resolutie niet ten uitvoer zal worden gebracht. Op 20 februari 1938 treedt Eden af daar hij niet bereid is een nieuw pact met Italië te ondertekenen waarin de Britse regering instemt met de aanwezigheid van de fascistische troepen op Spaanse bodem totdat de Burgeroorlog voorbij is. De rol van de Algemene Vergadering is uitgespeeld en het Non-interventiecomité in Londen beheerst voortaan het speelveld. Zelden in de geschiedenis is er een internationaal gezelschap geweest dat haar eigen principes zo openlijk heeft geschonden en geen enkele moeite heeft genomen om overtreders te corrigeren.

Het einde

In de late herfst van 1938 begint er in Madrid verzet te groeien tegen het optreden van Negrín en de communisten. Op 5 maart 1939 vormt zich een Nationale Defensieraad en twee dagen later wordt via de radio bekendgemaakt dat de militairen de macht in het republikeinse zone hebben overgenomen. Het leger wordt gezuiverd van communisten, anderen krijgen hun congé uit belangrijke burgerfuncties en het partijblad van de PCE wordt opgeheven. Daarmee is de macht van de communisten in de republiek gebroken, zij het dat onder leiding van de communistische commandanten op het laatste moment gepoogd wordt de Nationale Defensieraad omver te werpen, wat mislukt. Op 28 maart 1939 marcheren Franco's troepen Madrid binnen. De Nationale Defensieraad valt uiteen en de volgende dag volgt de formele overgave van de republikeinen. Op de avond van 1 april deelt Radio Nacional mee: 'Heden hebben de nationalistische troepen, na het Rode Leger gevangen genomen en ontwapend te hebben, hun laatste militaire doelen bereikt. De oorlog is ten einde.'

Het aantal doden dat tijdens de Burgeroorlog en erna is gevallen is enorm. Beide legers verliezen ongeveer 70.000 mensen en door repressie van beide partijen tijdens de oorlog laten nog eens 120.000 het leven. Na de oorlog komen door ziekte en honger 200.000 mensen om en worden ongeveer 30.000 aanhangers van links geëxecuteerd. In totaal dus ongeveer 490.000 dodelijke slachtoffers. Daarnaast slaan nog eens zo'n 160.000 mensen op de vlucht.

Grote winnaar is natuurlijk Generalísimo Francisco Franco. Na de Burgeroorlog is hij niet alleen staatshoofd, maar ook premier, chef van de enig toegestane partij die hij zelf heeft gecreëerd en kapitein-generaal van de strijdkrachten. Hij bezit dan net zoveel macht als Mussolini of Hitler en bijna net zoveel als de Spaanse koningen uit de vijftiende en zestiende eeuw. Een tweede overwinnaar die niet onvermeld mag blijven is de rooms-katholieke kerk. Bedreigd door links tijdens de Tweede Republiek hervindt zij onder Franco weer de status die zij eeuwenlang heeft bezeten. Het felicitatie-telegram van het Vaticaan na Franco's zege getuigt van diepe dankbaarheid jegens de man die menig keer gezegd heeft dat de Burgeroorlog geen oorlog is, maar een kruistocht.

De Volkenbond in het nauw

In de loop van 1936 en 1937 betreft de Volkenbond het Palais de Nations dat over vergaderruimtes beschikt voor de Raad en de Algemene Vergadering die in niets meer doen denken aan de beperkte accommodaties van weleer zoals de knusse Salle de la Réformation. De nieuwe ruimtes zijn meer geschikt voor het afleggen van formele verklaringen dan voor onderlinge debatten en scheppen geen sfeer van vertrouwelijkheid. Maar die sfeer is toch al verdwenen na de crises van Ethiopië en het Rijnland. Ook vanwege het mislukken van de Wereld Ontwapeningsconferentie is er niet veel meer over van het aanvankelijke enthousiasme van de Volkenbond en heeft hij ernstig ingeboet aan kracht en prestige. Toch is er nog steeds voldoende energie om door te gaan en een grote meerderheid van de leden van de bond voelt er niets voor om het Handvest ter discussie te stellen. Van een nekslag voor de Volkenbond is geen sprake, zij het dat regeringen voorzichtiger zijn geworden en de neiging hebben zich neutraal op te stellen.

De eensgezindheid staat onder druk en de onzekerheid die met name de kleine landen voelen over hun veiligheid is groeiende. Duitsland en Italië willen niets liever dan de Volkenbond om zeep helpen en slagen in hun opzet onder het mom van de pretentie dat zij een eensgezind Europa ertoe willen brengen het rode gevaar en communistische overheersing een halt toe te roepen. Een idee waarmee zij bij een land als Engeland aan het juiste adres zijn en dat aan kracht wint als Duitsland en Italië in oktober 1936 een serie geheime overeenkomsten sluiten die moeten leiden tot de vorming van een as waar anderen zich bij kunnen aansluiten. Japan voegt zich bij dit gezelschap door het zogeheten Anti-Kominternpact te sluiten met Duitsland. Daarmee is er een krachtig lobby-gezelschap geboren dat legitieme klachten van andere landen bij de Raad kan frustreren. De Volkenbond wordt afgeschilderd als een een adjudant van het communisme en zo wordt de uitbreiding van de Japanse militaire bezetting in China en het optreden van de Asmogendheden in Spanje vergoelijkt als een noodzakelijke verdediging tegen communistische agressie. Tegen deze felle propaganda door de fascistten biedt de Volkenbond nauwelijks of geen verweer. Dat komt uit een andere hoek, van de kant van een internationale beweging die in de zomer van 1936 uitmondt in de Internationale Vredescampagne ter ondersteuning van de principes van het Handvest van de Volkenbond. In deze beweging verenigen zich vakorganisaties, beroepsgroepen van artsen, leraren, handelaren, boeren, vrouwenbewegingen et cetera, die zich gesteund weten door miljoenen gelijkgezinden.

Al deze mensen snakken naar vrede, maar met zijn allen slagen zij er niet in hun idealen om te zetten in praktische politiek. In eerste instantie krijgt de beweging veel steun uit tal van landen. In 1939 zijn er nationale comités gevormd in drieënveertig staten waaronder vrijwel alle democratische landen, inclusief de Verenigde Staten. Het is een beweging met oprechte bedoelingen, maar zij komt te laat en is niet opgewassen tegen de intussen effectief gebleken Duits-Italiaanse propaganda die de Vredescampagne portretteert als een agent van het communisme dat gemakkelijk geïdentificeerd wordt met het Franse Volksfront en de Republikeinse regering in Spanje. De Internationale Vredescampagne wordt gewantrouwd door extreem en gematigd rechts en krijgt geen voet aan de grond.

Als in juli 1936 de Algemene Vergadering haar verzet opgeeft tegen het nemen van economische sancties tegen Italië in verband met zijn annexatiepogingen van

Ethiopië, wordt gestart met een consultatieve ronde om te kijken in hoeverre herziening van het Handvest moet worden overwogen. De Ethiopische kwestie is in feite het bewijs dat het systeem van collectieve veiligheid heeft opgehouden te bestaan en dat geen enkel land in geval van agressie kan rekenen op de Volkenbond. De verkenning wordt niet zozeer toegespitst op de vraag of het Handvest wel deugt, maar meer op het probleem van de houding van de leden van de bond in de toekomst en hoe de toepassing van het Handvest kan worden verbeterd. Daar wordt verschillend over gedacht. Er zijn landen die geen wijziging wensen van het Handvest, maar wel strenge toepassing ervan als Duitsland ten strijde trekt. Andere wijzen er vooral op dat gezien de recente ontwikkelingen er niet op hen gerekend kan worden wanneer verdediging van Frankrijk of Rusland tegen Duitse agressie aan de orde is. Er worden diverse voorstellen op tafel gelegd door de geconsulteerde landen zoals:

- Scheiding van het Handvest van de Vredesverdragen zoals die na de Grote Oorlog zijn afgesloten;
- Meer nadruk op preventie van oorlog in plaats van op toepassing van sancties als een oorlog reeds een aanvang heeft genomen;
- Nadruk op vreedzame verandering en niet zozeer op handhaving van bestaande situaties ten gevolge van de vredesverdragen;
- Totstandbrenging van regionale verdragen die in geval van een conflict, de verantwoordelijkheden voor het toepassen van sancties beperkt tot de betrokken landen.

Scheiding van het Handvest en het Vredesverdrag staat zoals altijd hoog op de agenda van Duitsland. Door het Handvest op te nemen in het Verdrag van Versailles is daarmee de in 1919 uitgesproken veroordeling van Duitsland als schuldig aan de Grote Oorlog doorgesijpeld in het Handvest en voor sommige landen - zeker ook Engeland - is het gaandeweg duidelijk geworden dat dit geleid heeft tot een onrechtvaardige bejegening van Duitsland. Het idee om hiervoor een correctie aan te brengen en het Handvest te scheiden van het verdrag kan rekenen op voldoende steun, maar pogingen daartoe lijden schipbreuk. De uiteindelijke tekst wordt aanvaard door de Algemene Vergadering in 1938, maar formele ratificatie wordt onderbroken door het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog.

Inwerkingtreding ervan zou overigens op de houding van Hitler geen enkele invloed hebben gehad. De andere voorstellen zijn controversieel en raken aan de vraag of het Handvest moet blijven wat het is: een handvat voor de Volkenbond om dwingend

sancties op te leggen, of dat de bond beperkt wordt in zijn rol door als bemiddelaar op te treden zonder sanctie. Dwang versus consultatie, dat is de vraag waarvoor de Algemene Vergadering zich gesteld ziet in de wetenschap dat het opleggen van sancties niet mogelijk is zonder instemming van de grote mogendheden. Consultatie is daardoor een aantrekkelijker positie. Vooral voor de Britten is het een moeilijke keuze en vandaar dat zij in september 1938 met een tussenvoorstel komen. Geen dwingend optredende Volkenbond, noch een louter consultatieve, maar een bond waarvan de leden het recht hebben sancties op te leggen aan agressors, maar daartoe niet verplicht zijn.

Na veel wikken en wegen komen Frankrijk en Engeland met het voorstel om het Handvest in die zin aan te passen dat de leden van de Volkenbond regionale samenwerkingsverbanden kunnen aangaan voor wederzijdse verdediging zonder dat andere landen in het geweer behoeven te komen in geval van nood. Rusland komt met een dergelijk plan dat in feite mikt op een Oost-Europees samenwerkingsverband in aanvulling op de mogelijkheid een beroep te kunnen doen op de Volkenbond, terwijl de Britten regionale samenwerking beogen zonder de verplichting te hebben elders te hulp te moeten schieten. De Fransen opteren ervoor dat zij een beroep kunnen blijven doen op het Handvest zonder enige verplichting jegens anderen zolang de eigen veiligheid niet in het geding is. Vanwege deze onderhuidse tegenstellingen sterven de voorstellen tot formeren van regionale samenwerkingsverbanden een zachte dood.

Oorlog in het Verre-Oosten

Sinds de ondertekening van het Tangguverdrag in 1933 is de Volkenbond niet meer betrokken geweest bij de situatie in het Verre-Oosten, wat niet betekent dat het daar rustig is gebleven. Zeker, er hebben zich geen openlijke conflicten voor gedaan, maar spanning bestaat alom. Japan wil zich gewoon meester maken van China en China is vastbesloten baas in eigen huis te blijven. Intussen is Chiang Kai-shek druk doende geweest om na de inval van de Japanners in Mantsjoerije zijn interne en externe positie te versterken ondanks de voortdurende agitatie van de communisten in het noordwesten van het land.

Met Britse en Amerikaanse hulp zijn de financiën op orde gebracht en hij heeft Duitse officieren in de arm genomen om het leger te trainen. Daarbij kan China nog altijd rekenen op de volledige steun van de Volkenbond. Wanneer Chiang Kai-shek de burgeroorlog met de communisten weet te beëindigen en een gemeenschappelijk

front tegen de Japanners kan vormen, is het voor het Japans leger de hoogste tijd om door te zetten en China zijn wil op te leggen. De oorlog wordt hervat in juli 1937. Chiang Kai-shek realiseert zich dat het nu erop of eronder is in een gevecht tegen een militair veel sterker Japan. In de gevechten tonen de Chinezen zich taai en volhardend, er vallen aan hun kant honderdduizenden doden en de wreeddadigheden van de Japanners veroorzaken enorme vluchtelingenstromen nog voordat een aanval plaatsvindt. Aan het eind van het jaar hebben de Japanners vrijwel alles onder controle en hebben zij in de hoofdstad Nanking een bloedbad aangericht zonder weerga. Deze actie staat bekend als 'De verkrachting van Nanking'.

In september doet China een beroep op de ondertekenaars van het Negen partijenverdrag uit 1922 in de hoop dat de Verenigde Staten het land te hulp zal schieten, maar er komt geen reactie, waarna de Chinezen zich wenden tot de Volkenbond. Niet dat zij daar veel van hebben te verwachten, maar morele steun is van belang evenals eventuele medewerking van de Amerikanen via het Verre-Oostencomité dat is opgericht na het Mantsjoerije-conflict en waarbij de Verenigde Staten aanwezig waren. Dat zijn zij ook nu, zij het als waarnemer, als het comité bijeenkomt. Japan, dat geen lid meer is van de Volkenbond, wordt door het comité ervan beschuldigd zowel het Kellogg-Briandpact als het Negen partijenverdrag met voeten te hebben getreden. Deze conclusie wordt gedeeld door de Algemene Vergadering die vrijwel in zijn geheel aan de kant van China staat. Maar een aantal landen die belangen hebben in de Pacific, waaronder Nederland, is huiverig om Japan al te zeer tegen de haren in te strijken.

Zij zijn zich ervan bewust dat Japan van plan is alle westerse invloed in het Verre-Oosten uit te bannen en vrezende Japanse wraak ter zee als zij zich al te voortvarend opstellen. Daarom beperken zij zich tot stilzwijgende steun aan de Chinezen en hopen op een Chinees succes op het slagveld. Die terughoudendheid geldt ook voor Engeland en Frankrijk die ervoor terugdeinzen om Japan als lid van het driemanschap Duitsland-Italië-Japan het vuur aan de schenen te leggen.

De Algemene Vergadering zegt toe het verzet van de Chinezen in geen enkel opzicht te willen frustreren en beveelt alle leden aan om te bezien op welke manier zij China hulp kunnen bieden. In het najaar van 1938 doet China een formeel beroep op de Volkenbond om in te grijpen en Japan sancties op te leggen. De Raad concludeert dat de bond gerechtigd is dat te doen omdat Japan de aanstichter is van de oorlog

ondanks het ontbreken van een formele oorlogsverklaring, maar deze stellingname leidt tot niets. De meeste leden hebben al verklaard zich niet meer gebonden te achten om de verplichtingen van het Handvest na te komen en zijn verlamd door de politieke ontwikkelingen die zich afspelen op het Europese toneel met Hitler in de hoofdrol. Het enige dat de Volkenbond onderneemt ondanks verzet van Japan, is het op touw zetten van technische en humanitaire hulp aan China.

Het Midden-Oosten

Landen als Perzië, Egypte en ook Turkije hebben voor de eerste Wereldoorlog doorgaans moeten onderhandelen met mogendheden die politieke en militair gezien aan hen superieur zijn. Vandaar dat zij nadat de Volkenbond is opgericht graag hun problemen voorleggen aan dit instituut, waardoor zij op voet van gelijkheid kunnen spreken met hun collega's en de bond opereert als hoeder van hun rechten. Deze landen zijn dan ook fel gekant tegen hervorming van het Handvest. Misschien enigszins onverwacht, maar, afgezien van de Palestijnse kwestie, worden de conflicten die rijzen tegen het eind van de jaren dertig in het Midden-Oosten, in redelijke harmonie opgelost. Ook is sprake van samenwerking op het gebied van vrede en veiligheid tussen de landen in het Midden-Oosten. In juli 1937 wordt in het zomerpaleis van de Sjah te Saadabad het Midden-Oostenpact gesloten tussen Turkije, Iran, Irak en Afghanistan. Het is een niet-aanvalsverdrag naar analogie van het in 1934 gesloten verdrag tussen de Balkanlanden Griekenland, Turkije, Joegoslavië en Roemenië om zich te beschermen tegen de agressie van Bulgarije: de zogeheten Balkan Entente.

Een van de problemen die moet worden opgelost is dat van het beheer van de Dardanellen, de zee-engte die de Zwarte Zee verbindt met de Middellandse Zee en gedurende lange tijd een twistappel is geweest tussen Rusland en Engeland. Engeland is er altijd op uit geweest de Russen af te snijden van toegang tot het Middellandse Zeegebied, voor de Russen zowel uit economisch als militair oogpunt van groot belang.

Te Montreux wordt in de zomer deze kwestie besproken en naar tevredenheid opgelost. Turkije krijgt het recht om de Dardanellen af te sluiten voor oorlogsbodems in geval er een oorlog woedt waarbij het land niet betrokken is, behalve voor schepen van mogendheden die de zeestraat willen passeren ter handhaving van het Handvest. In geval van oorlogsdreiging mag Turkije doen wat in zijn ogen noodzakelijk is, zij het

dat dit door de Volkenbond twee derde meerheid kan worden tenietgedaan. Een vergelijkbare oplossing wordt gevonden voor Egypte en Engeland met betrekking tot het Suezkanaal. In augustus 1936 ondertekenen beide landen een overeenkomst waarin bepaald is dat de Britten gedurende twintig jaar het recht hebben op de bouw van bases in de kanaalzone en dat wanneer deze periode verstreken is en de betrokken partijen het niet eens kunnen worden, deze kwestie wordt voorgelegd aan de Volkenbond. Dit verdrag is een steun in de rug voor Egypte als het een aanvraag voor het lidmaatschap van de Volkenbond indient. Op 26 mei 1937 wordt het land met algemene stemmen voor toegelaten tot de bond, waarmee voor de laatste keer een nieuw lid wordt verwelkomd.

De Palestijnse kwestie is van een andere orde. Van alle mandaatgebieden hebben de Palestijnen geen uitzicht op verzelfstandiging zoals Egypte die kreeg in 1936, terwijl die voor Syrië, Libanon en Transjordanië in 1940 verwacht wordt. Palestina heeft te maken met Arabisch geweld zowel gericht tegen mandaathouder Engeland als tegen de joodse gemeenschap die snel groeit ten gevolge van immigratie veroorzaakt door de naziterreur. Handhaving van de orde in Palestina is geen zaak van de Volkenbond, maar is voor honderd procent de verantwoordelijkheid van de Britten. Zij hebben als mandaathouder niet alleen de verplichting het land te verzelfstandigen, maar moeten ook de zionisten tevreden stellen die een thuisland is beloofd in dit gebied (de Balfourverklaring van 1917). Na de Arabische opstand in 1936 wordt een koninklijke commissie in het leven geroepen die concludeert dat er geen oplossing is voor Palestina waarbij een joodse minderheid ondergeschikt is aan een Arabische meerderheid of andersom. Er is slechts één uitweg, opdeling van Palestina en de voor beide geloofsgemeenschappen heilige stad Jeruzalem onder Brits mandaat stellen.

Uitwerking van dit voorstel neemt jaren in beslag terwijl zowel Arabieren en joden dit plan betwisten en met hun wederzijdse gewelddadigheden de tegenstellingen verscherpen. Begin 1939 worden de leiders van de twee opposanten uitgenodigd voor een conferentie te Londen waar ook vertegenwoordigers aanwezig zijn van Egypte, Saoedi Arabië, Irak, Transjordanië en Jemen. Het blijkt verloren moeite, want alle bemiddelingsvoorstellen worden onmiddellijk door beide partijen de grond in geboord. Dan besluit de Britse regering met een eigen voorstel te komen dat zij ontvouwt in het zogeheten White Paper van mei 1939.

Belangrijkste onderdeel van dit voorstel is de stelling dat het mandaatgebied omgezet moet worden in een zelfstandige staat die noch Arabisch, noch joods is, maar Palestijns. Daaraan is de voorwaarde verbonden dat de Arabische bewoners van het land niet een minderheidsgroep mogen worden ten gevolge van joodse immigratie. Een in omvang beperkte immigratie zou dan gedurende vijf jaar kunnen worden voortgezet wat het bevolkingsaandeel van de joden op een derde van het totaal brengt. Daarna stopt de immigratie, behalve als de Arabieren ermee akkoord gaan. Ook dit voorstel kan de goedkeuring van Arabieren en joden niet wegdragen. De Britten verzoeken vervolgens om advies van de Mandaatcommissie van de Volkenbond. De commissie uit kritiek op het White Paper en acht het stoppen van de immigratie niet wenselijk. Die mening wordt bestreden door Malcolm MacDonald, de minister voor Koloniale Zaken, die het Paper verdedigt, maar niet kan voorkomen dat de Mandaatcommissie teruggrijpt op het idee van opdeling. De Britse regering is er fel op tegen terwijl opdeling van Palestina favoriet is bij het publiek. Bedoeling is dat de Raad zich erover buigt, maar voordat deze bijeenkomt breekt de Tweede Wereldoorlog uit. Dat betekent het einde van de bemoeienis van de Volkenbond met de Palestijnse kwestie.

Wapenwedloop en het einde van het beginsel van collectieve veiligheid

Nadat het systeem van collectieve veiligheid de rug toe te hebben gekeerd, starten de belangrijkste leden van de Volkenbond een grootscheeps bewapeningsprogramma in de wetenschap dat Duitsland daar al lang mee bezig is. En zo begint het internationale beeld trekken te vertonen van de situatie van voor de Eerste Wereldoorlog toen de bestedingen aan wapens niet op konden. Dat een wapenwedloop automatisch tot oorlog leidt is geen wet van Meden en Perzen, maar aangenomen mag worden dat men aan het eind van de dertiger jaren zich ervan bewust is dat met al die bewapening er een gevaarlijke weg wordt ingeslagen.

Het is niet verwonderlijk dat de kleine lidstaten nu net als de grote mogendheden zich uitsluitend bekommeren om hun eigen veiligheid en het voorbeeld van Duitsland volgen. De Balkanlanden, de landen van de Kleine Entente, maar ook de Scandinavische landen, Nederland en België trekken de nationale portemonnee om de bewapening zoveel mogelijk op te voeren. De Volkenbond waarschuwt voor de mogelijk desastreuze effecten van deze focus op bewapening, niet alleen in economisch opzicht - het is in hoge mate verspilling van materiaal en menskracht - maar ook wijst hij op het risico van oorlog.

Het is aan dovemansoren, het bewapeningsvraagstuk verdwijnt voor de Volkenbond achter de horizon en het geloof van velen, met name de kleine landen, in zijn daadkracht en autoriteit nadert het nulpunt, zeker na de weigering om Ethiopië, China en Spanje te hulp te komen. Wat deze landen overkomt kan ook elk moment hun lot zijn. En als na het aftreden van Eden, Neville Chamberlain openlijk verklaart dat de kleine landen zich geen illusies moeten maken over de mogelijkheid dat de Volkenbond hen kan beschermen tegen agressie van sterkere buurlanden, valt definitief het doek over het concept van collectieve veiligheid. De gevolgen zijn onmiddellijk merkbaar, want als de Algemene Vergadering weer bijeenkomt verklaren tal van landen zich niet meer gebonden te voelen aan de verplichtingen van het Handvest waaraan zij zich gecommitteerd hebben en die inhouden dat zij andere leden zullen helpen in geval zij worden aangevallen.

Chamberlain en zijn minister van Buitenlandse Zaken Edward Wood, beter bekend als Lord Halifax proberen in april 1938 een nieuwe overeenkomst te sluiten met Mussolini waarin zij hem beloven de Italiaanse annexatie van Ethiopië formeel te erkennen in ruil voor de toezegging dat na afloop van de Spaanse Burgeroorlog Italië zijn troepen terugtrekt van Iberische bodem. Aan de Secretaris-Generaal van de Volkenbond wordt gevraagd het punt van de annexatie te agenderen. Dat is het moment dat Franco's troepen oprukken aan het Aragonese front, de Middellandse Zee bereiken en de Republiek in tweeën splijten. Iets eerder, begin maart 1938, lopen Hitlers troepen Oostenrijk onder de voet. Het land biedt geen weerstand en vraagt ook niet om hulp aan de landen die stevast verklaard hebben dat een onafhankelijk Oostenrijk van vitaal belang is voor de vrede in Europa. En niemand doet de suggestie om deze openlijke schending van het Vredesverdrag van Versailles aan de Volkenbond voor te leggen. Duidelijk is op dat moment dat Tsjecho-Slowakije de volgende prooi is van Hitler.

Onder dit onheilspellende gesternte start de Raad van de Volkenbond zijn honderdeneerste sessie, de laatste bijeenkomst die nog aandacht trekt van het publiek. Het is van met af aan duidelijk dat er geen enkel bezwaar zal worden geuit tegen de formele erkenning van de annexatie van Ethiopië en dat noch Frankrijk, noch Engeland hun afkeuring zullen uitspreken over het verslinden van Oostenrijk door Hitler of over de dreiging die Tsjecho-Slowakije boven het hoofd hangt.

Chamberlain laat over Ethiopië geen misverstanden bestaan: het besluit om de annexatie te erkennen is geen zaak van Engeland alleen, maar kan slechts door de Raad worden genomen. Dat laatste is voor Haile Selassie aanleiding om nogmaals zijn standpunt naar voren te brengen. Halifax komt niet verder dan te verklaren dat sprake is geweest van schending van het Handvest, maar dat niet-erkenning van de annexatie de vrede op het spel zet. Bevrijding van Ethiopië uit de armen van Italië kan slechts door middel van oorlogvoering en wie zou zover willen gaan? Daarop houdt de keizer weer een hartstochtelijk pleidooi in het belang van zijn land, maar er is geen lid van de Raad die daarop reageert. Ethiopië wordt op de mestvaalt van de geschiedenis achtergelaten.

Voor Halifax is het die dag nog niet afgelopen. Spanje doet bij monde van Del Vayo opnieuw een beroep op de Raad om het non-interventieprincipe te laten vallen. Als er niet geïntervenieerd wordt in Ethiopië, waarom dat wel toestaan in Spanje? Maar ook Del Vayo moet toezien dat niemand meer geïnteresseerd is in het lot van de Tweede Spaanse Republiek. Alle kaarten zijn geschud. Vervolgens komt ook de Chinese afvaardiging aan het woord die het argument op tafel legt dat beëindiging van het conflict in China, het afstoppen van het agressieve Japan, de stabiliteit in Europa kan bevorderen. Maar ook zij ervaren dat de angst van de grote mogendheden in het Verre-Oosten voor hen zwaarder weegt dan de belangen het bedreigde China. En deze offers worden allemaal gebracht in de hoop dat door Mussolini te vriend te houden deze in staat zal zijn Hitler in bedwang te houden en om dat te bereiken kunnen de grote mogendheden de Volkenbond missen als kiespijn. Dat verklaart waarom de kwestie van Tsjecho-Slowakije nooit is voorgelegd aan de Raad.

In september komt de Algemene Vergadering bijeen waar duidelijk wordt dat de meerderheid van de leden in het kielzog van de Britten zich willen bevrijden van de verplichtingen van het Handvest om medeleden in geval van agressie te hulp te snellen, zonder afscheid te nemen van de Volkenbond. Maar dit is met elkaar in tegenspraak. Je kunt niet de principes van het Handvest onderschrijven door lid te blijven en tegelijkertijd onder die principes uitkruipen. Tijdens de beraadslagingen doet de Tsjecho-Slowaakse delegatie er het zwijgen toe. Zij hebben alle hoop verloren op steun van een organisatie die mooie woorden spreekt, maar als puntje bij paaltje komt tot geen enkele actie bereid is.

Als duidelijk wordt dat de Volkenbond in feite geen rol meer te spelen heeft wanneer een van de leden wordt aangevallen, stellen de Britten voor om de Raad meer armslag te geven om te bemiddelen in een vroeg stadium van een conflict. Op zich geen onverstandig idee, maar het is mosterd na de maaltijd en het voorstel wordt verworpen. Maar als na de Tweede Wereldoorlog de Verenigde Naties het licht zien wordt dit voorstel opgenomen in haar Handvest en krijgt de Veiligheidsraad meer armslag dan zijn voorganger.

In het zicht van de Tweede Wereldoorlog

De Raad van de Volkenbond komt voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog nog drie keer bijeen en wel in oktober 1938 en in januari en mei 1939. Tsjecho-Slowakije krijgt nauwelijks of geen aandacht meer, maar China neemt elke gelegenheid te baat om zijn grieven en wensen op tafel te leggen. Ook Spanje verschijnt weer ten tonele, ofschoon de overwinning van Franco nabij is. Spanje vraagt met name aan de Raad om hulp voor de talloze vluchtelingen die de wraak van Franco vrezen. Al snel nadat de nationalistische troepen Madrid zijn binnengekomen en de overwinning een feit is, erkennen tal van landen Franco als Spaans staatshoofd en de Volkenbond kan niet anders dan dat voorbeeld volgen. Spanje is opnieuw veranderd in een dictatuur. Op 15 maart verdelen Duitsland en Hongarije de Tsjecho-Slowaakse republiek en een paar weken later annexeert Mussolini Albanië. Weliswaar bereiken protesten van de in ballingschap verblijvende Albanese koning Zog en de Tsjecho-Slowaakse premier Beneš de Raad maar die laat deze kwesties rusten. Intussen heeft Groot-Brittannië steun toegezegd aan Polen, Roemenië en Griekenland waarmee de Britten feitelijk aan het Handvest van de Volkenbond voorbij gaan en een nieuwe veiligheidsbeleid introduceren naar eigen goeddunken. Frankrijk sluit zich daarbij aan en beide landen starten onderhandelingen met de Russen.

Er is één zaak die nog de aandacht vraagt van de Raad en dat is toevallig ook de kwestie waarmee de Raad zijn werk begon in 1920: die van de Åland eilanden. Destijds is besloten de eilanden onder beheer te stellen van Finland en ze te demilitariseren, maar nu zijn zowel Finland als Zweden van mening te versterken voordat zij in handen vallen van Duitsland of Rusland. Maar er bestaat binnen de Raad geen overeenstemming over deze vraag en de betrokken landen nemen zich voor er met Rusland over te spreken.

Voordat de laatste sessie van de Raad in mei ten einde loopt is duidelijk dat Hitler het nu gemunt heeft op Polen en Dantzig. In het geval van Polen gaat het om de behandeling van Duitse minderheden in dat land, een kwestie die de Poolse regering aangaat en dat geldt ook voor de status van Dantzig. Polen zou in feite de Raad om zijn oordeel hebben moeten vragen, maar dat is beneden de waardigheid van het land dat zich ziet als gelijkwaardige partner van Duitsland en als zodanig met dat land wil onderhandelen. Voor wat betreft Dantzig speelt de Hoge Commissaris van de Volkenbond aldaar een belangrijke rol en weet Hitler zover te krijgen dat deze in juli 1939 aangeeft geen oorlog te beginnen over Dantzig en zich voortaan te verstaan met de Hoge Commissaris. De Britten adviseert Polen deze laatste strohalm aan te grijpen, maar de Polen blijven koppig en willen niets weten van bemiddeling tussen Duitsland en Polen door de Hoge Commissaris van Dantzig. Hitler raakt geïrriteerd en ontketent een haatcampagne gericht aan het adres van de Polen die ervan beschuldigd worden de belangen van de Duitse minderheden in hun land met voeten te treden. Beschuldigingen over barbaars optreden jegens de Duitsers zijn niet van de lucht. Op 23 augustus grijpt Hitler in in de vrijstaat Dantzig en roept zijn zetbaas Förster uit tot heerser over Dantzig. Een week later vervoegt Förster zich bij de Hoge Commissaris om hem te zeggen dat Dantzig wederom deel uitmaakt van het Duitse rijk.

De Britten maken na de overval op Tsjecho-Slowakije een draai in hun buitenlands beleid dat tot dan toe gebaseerd is op het axioma dat geen andere garanties aan de Oost-Europese landen kunnen worden gegeven anders dan die volgens het Handvest. Eind maart bieden zij de Polen vergaande veiligheids garanties aan. Frankrijk, dat al een verdrag heeft afgesloten met dit land, volgt Groot-Brittannië en gelijkkluidende garanties worden vervolgens toegezegd aan Griekenland en Roemenië. Joegoslavië heeft er geen behoefte aan.

Hiermee nemen zij het recht om te beslissen een land in nood terzijde te staan in eigen hand terwijl het Handvest nadrukkelijk bepaalt dat een besluit tot oorlog geen zaak is om ongecontroleerd over te laten aan een afzonderlijke staat, maar ter beoordeling is van een vijftigtal landen. Toch is het Britse gebaar logisch omdat het Handvest zijn betekenis heeft verloren. De Britten zien hun actie dan ook niet slechts als een concrete maatregel om Polen in bescherming te nemen tegen Hitler, maar tevens als een eerste stap naar een nieuw veiligheidssysteem voor Europa.

Vanaf het moment dat Rusland lid is van de Volkenbond (september 1934) heeft het land bij monde van Litvinov een versterking van de bond bepleit onder aanvoering van Engeland, Frankrijk en Rusland. Daar heeft het land de handen niet voor op elkaar weten te krijgen bij de Fransen en Britten die er steeds voor hebben gekozen Mussolini te vriend te houden als middel om Hitler in te tomen. Dit om oorlog te voorkomen, zeker, maar het Handvest is eraan opgeofferd en concreet resultaat is uitgebleven. Nu het menens wordt proberen Frankrijk en Engeland in mei 1939 het idee van Litvinov leven in te blazen door er bij de Russen op aan te dringen de Brits-Franse coalitie voor Oost-Europa uit te breiden tot een driemanschap. Maar het is te laat, de Russen voelen zich door de voortdurende oppositie van de Fransen en Britten tegen hun pleidooi om de Volkenbond meer handen en voeten te geven in een isolement gedrongen en tonen geen belangstelling. Op dezelfde dag dat Hitler zijn aanslag pleegt op Dantzig (23 augustus 1939) sluit Rusland een niet-aanvalsverdrag met Duitsland, het zogeheten Molotov-Ribentroppact. Dat is een rampzalige ontwikkeling die echter niet voor de volle honderd procent op het conto van de Russen kan worden geschreven. Engeland en Frankrijk zijn er medeverantwoordelijk voor. Hitler heeft nu de troeven in handen en de oorlog breekt uit als hij op 1 september Polen binnenvalt.

De laatste keer dat de Volkenbond zich buigt over een conflictueuze situatie is wanneer Rusland Finland attaqueert op 30 november 1939. Daaraan zijn onderhandelingen vooraf gegaan waarbij Rusland Finland heeft verzocht territorium over te dragen dat de Russen van wezenlijk belang achten voor de verdediging van hun grenzen. Dit in ruil voor andere gebieden. Die onderhandelingen verlopen stroef, Rusland verliest zijn geduld en grijpt een waarschijnlijk verzonnen incident aan om Finland binnen te vallen zonder een oorlogsverklaring af te geven.

Na Helsinki en andere steden te hebben gebombardeerd nemen zij de touwtjes in handen en benoemen de al twintig bij hun in ballingschap verkerende Kuusinen tot hoofd van de Democratische Republiek Finland die terstond een verdrag tekent met de bolsjewieken waarin aan al hun eisen tegemoet wordt gekomen. Molotov wijst een bemiddelings-voorstel van de Amerikaanse president af met het argument dat er geen sprake is van oorlog en Rusland slechts een vreedzaam verdrag heeft afgesloten met de legitieme regering.

Het ligt niet voor de hand gezien de gebeurtenissen in de afgelopen periode dat Finland zich wendt tot de Volkenbond, maar onder druk van de aanzwellende publieke opinie die alles wat naar communisme riekt haat als de pest, komen de Finnen tot de conclusie dat zij niets te verliezen hebben met een beroep op de Volkenbond. Vrijwel alle landen scharen zich achter de Finnen, behalve landen als China, de Scandinavische landen, het Balticum die allen grenzen aan Rusland en voor hun hachje vrezen. Engeland en Frankrijk sympathiseren met Finland, maar nemen niet het initiatief. De Zuid-Amerikaans landen staan pal achter de Finnen en dienen een verzoek in om Rusland uit de Volkenbond te zetten.

Het gaat er de Russen niet echt om Finse gebieden te annexeren. Werkelijke reden voor hun agressie is de angst dat Finland zich aansluit bij Duitsland als dat land Rusland aanvalt. Zij menen dat de Finse neutraliteit is gegarandeerd door er een marionettenregering te installeren, hetgeen een forse misrekening is. In 1939 is Finland nog strikt neutraal, maar twee jaar later sluit het land zich aan bij de Duitse aanval op Rusland, juist vanwege de Russische inbreuk op hun neutraliteit. De Fins-Russische oorlog van 1939 maakt natuurlijk onderdeel uit van de Tweede Wereldoorlog, maar wordt door de Algemene Vergadering van de Volkenbond behandeld als ware het een geïsoleerd conflict. Op verzoek van Zwitserland wordt niets gezegd over de strijd die inmiddels dreigt aan het westelijk front. De Finnen zijn er niet op uit om Rusland uit de Volkenbond te stoten, voor hen is het voldoende wanneer de Algemene Vergadering de Russen zover krijgt om weer plaats te nemen aan de onderhandelingstafel. Maar de Russen, die zelfs niet op komen dagen, volharden in hun standpunt dat zij tot overeenstemming zijn gekomen met de democratische regering van Finland. De Algemene Vergadering veroordeelt het optreden van Rusland, maar rept niet van sancties of directe militaire steun. Wel roept zij de leden op om Finland hulp te bieden in termen van wapenleveranties.

Ook stelt de Algemene Vergadering vast dat Rusland door zijn optreden zich onttrokken heeft aan het Handvest en vraagt de Raad om tot een conclusie te komen. Op 16 december velt de Raad voor de eerste en laatste keer het oordeel om een land uit de Volkenbond te zetten. De Algemene Vergadering stemt ermee in, zij het dat veel landen zich onthouden van stemming uit angst voor Rusland of betrokken te worden bij de wereldoorlog. Wel is men het erover eens is dat Finland recht heeft op materiële hulp die dan ook snel op gang komt. Dan breekt de hel los in het westen.

In juni 1940 verhuist het Secretariaat van de Volkenbond naar Princeton in de Verenigde Staten op uitnodiging van de universiteit. Secretaris-Generaal Avenol treedt af en zijn plaats wordt ingenomen door de Ier Seán Lester. Na de oorlog komt de Algemene Vergadering voor het laatst bijeen in april 1946 te Genève. Op 19 april houdt de Volkenbond op te bestaan onder het motto 'De Volkenbond is dood, lang leve de Verenigde Naties.'

Bijlagen

1. De veertien punten van Wilson

(originele tekst)

1. Openconvenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view.
2. Absolute freedom of navigation upon the seas, outside territorial waters, alike in peace and in war, except as the seas may be closed in whole or in part by international action for the enforcement of international covenants.
3. The removal, so far as possible, of all economic barriers and the establishment of an equality of trade conditions among all the nations consenting to the peace and associating themselves for its maintenance.
4. Adequate guarantees given and taken that national armaments will be reduced to the lowest point consistent with domestic safety.
5. A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principle that in determining all such questions of sovereignty the interests of the populations concerned must have equal weight with the equitable government whose title is to be determined.
6. The evacuation of all Russian territory and such a settlement of all questions affecting Russia as will secure the best and freest cooperation of the other nations of the world in obtaining for her an unhampered and unembarrassed opportunity for the independent determination of her own political development and national policy and assure her of a sincere welcome into the society of free nations under institutions of her own choosing; and, more than a welcome, assistance also of every kind that she may need and may herself desire. The treatment accorded Russia by her sister nations in the months to come will be the acid test of their good will, of their comprehension of her needs as distinguished from their own interests, and of their intelligent and unselfish sympathy.
7. Belgium, the whole world will agree, must be evacuated and restored, without any attempt to limit the sovereignty which she enjoys in common with all other free nations. No other single act will serve as this will serve to restore confidence among the nations in the laws which they have themselves set and

determined for the government of their relations with one another. Without this healing act the whole structure and validity of international law is forever impaired.

8. All French territory should be freed and the invaded portions restored, and the wrong done to France by Prussia in 1871 in the matter of Alsace-Lorraine, which has unsettled the peace of the world for nearly fifty years, should be righted, in order that peace may once more be made secure in the interest of all.
9. A readjustment of the frontiers of Italy should be effected along clearly recognizable lines of nationality.
10. The people of Austria-Hungary, whose place among the nations we wish to see safeguarded and assured, should be accorded the freest opportunity to autonomous development.
11. Romania, Serbia, and Montenegro should be evacuated; occupied territories restored; Serbia accorded free and secure access to the sea; and the relations of the several Balkan states to one another determined by friendly counsel along historically established lines of allegiance and nationality; and international guarantees of the political and economic independence and territorial integrity of the several Balkan states should be entered into.
12. The Turkish portion of the present Ottoman Empire should be assured a secure sovereignty, but the other nationalities which are now under Ottoman rule should be assured an undoubted security of life and an absolutely unmolested opportunity of autonomous development, and the Dardanelles should be permanently opened as a free passage to the ships and commerce of all nations under international guarantees.
13. An independent Polish state should be erected which should include the territories inhabited by indisputably Polish populations, which should be assured a free and secure access to the sea, and whose political and economic independence and territorial integrity should be guaranteed by international covenant.
14. A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike.

2. Leden van de Volkenbond

10 januar1 1920: (leden bij oprichting)

Argentinië

België

Bolivië

Brazil (uitgetreden op 14 juni 1926)

Verenigd Koninkrijk

Australië

Canada

India

Nieuw Zeeland

Zuid-Afrika

Chili (uitgetreden op 14 mei 1938)

China

Colombia

Cuba

Tsjecho-Slowakije (bezet door Duitsland op 15 maart 1939)

Denemarken

El Salvador (uitgetreden op 11 augustus 1937)

Frankrijk (Vichy Frankrijk trad uit op 18 april 1941)

Griekenland

Guatemala (uitgetreden op 26 mei 1936)

Haiti (uitgetreden in April 1942)

Honduras (uitgetreden op 10 July 1936)

Italië (uitgetreden op 11 december 1937)

Japan (uitgetreden op 27 maart 1933)

Liberië

Nederland

Nicaragua (uitgetreden op 27 juni 1936)

Noorwegen

Panama

Paraguay (uitgetreden op 23 februari 1935)

Perzië (Iran vanaf 1934)

Peru (uitgetreden op 8 april 1939)

Polen
Portugal
Roemenië (uitgetreden op 11 juli 1940)
Siam (Thailand vanaf 1939)
Spanje (uitgetreden in mei 1939)
Uruguay
Venezuela (uitgetreden op 12 juli 1938)
Joegoslavië (bekend als het Koninkrijk van Serven, Kroaten en Slovenen tot 1929)
Zweden
Zwitserland

1920

Oostenrijk (15 december 1920; geannexeerd door Duitsland op 13 maart 1938)
Bulgaria (16 december 1920)
Costa Rica (16 december 1920, uitgetreden op 22 januari 1925)
Finland (16 december 1920)
Luxemburg (16 december 1920;)
Albanië (17 december 1920)

1921

Estland (22 september 1921; geannexeerd door de Sovjet-Unie in 1940)
Letland (22 september 1921; geannexeerd by the Soviet Union in 1940)
Litouwen (22 september 1921; geannexeerd by the Soviet Union in 1940)

1922

Hongarije (18 september 1922; uitgetreden op 11 april 1939)

1923

Ierse Vrijstaat (10 september 1923, bekend als Ierland vanaf 1937)
Abessinië (28 september 1923)

1924

Dominicaanse Republiek (28 september 1924)

1926

Duitsland (8 september 1926; uitgetreden op 19 oktober 1933)

1931

Mexico (11 september 1931)

1932

Turkije (18 juli 1932)

Irak (3 oktober 1932)

1934

Sovjet-Unie (18 september 1934; uitgezet op 14 december 1939)

Afghanistan (27 september 1934)

Ecuador (28 september 1934)

1937

Egypte (26 mei 1937)

3. Literatuur

- Lansing, R., *The Peace Negotiations, a personal narrative*, Jefferson Publication, US 2016.
- MacMillan, M., *Vredestichters, de Verdagen van Versailles en Parijs 1919*, Omniboek, Utrecht 2018.
- Ostrower, G. B., *The League of Nations from 1919 to 1929*, Avery Publishing Group, New York 1996.
- Walters, F. P., *A History of the League of Nations*, Oxford University Press, London 1960.