

Een kleine mogendheid in de grote politiek. België's buitenlands beleid (1830-1940)

C. A. TAMSE

H. Lademacher, *Die belgische Neutraliteit als Problem der europäischen Politik 1830-1914* (Veröffentlichung des Instituts für geschichtliche Landeskunde der Rheinlande an der Universität Bonn; Bonn, 1971, 536 blz.) en D. O. Kieft, *Belgium's Return to Neutrality. An Essay in the Frustrations of Small Power Diplomacy* (Oxford, 1972, viii + 201 blz.).

De geschiedenis van de Belgische buitenlandse politiek oefent bepaald aantrekkingskracht uit op buitenlandse historici. Wellicht boeit zij sterker dan die van de Scandinavische landen en Nederland wegens de vaak dramatische weerslag van de internationale politiek op de Belgische positie. Buitenlands onderzoek op het gebied van de Belgische diplomatieke geschiedenis resulteerde onlangs in twee interessante studies waarvan het de moeite loont nader op de inhoud in te gaan.

DE TIJD VAN 1830-1914

Voor de Eerste Wereldoorlog streefde de regering in Brussel er steeds naar om diplomatiek een zo groot mogelijke onafhankelijkheid te bewaren ten opzichte van naburige grote mogendheden. De Belgische belangen leken haar daarmee het beste gediend. Dat was juist; ook andere kleine landen gaven er gezien de toenmalige internationale verhoudingen de voorkeur aan om op zichzelf te staan. Bovendien kon een verplicht-neutrale staat als België geen ander beleid voeren. Een ongebonden positie leek speciaal voor België nuttig wegens zijn bijzondere Europese ligging; het werd immers omringd door vaak met elkaar in onmin levende eersterangsstaten die op bepaalde ogenblikken trachtten hun positie te verbeteren door België van zich afhankelijk te maken of te gebruiken als springplank voor hun militaire operaties.

In de jaren 1830 en 1840 hoopten regeringskringen in Parijs België economisch en politiek aan zich te binden en zo een hereniging voor te bereiden. België werd in die jaren trouwens algemeen beschouwd als een tijdelijke diplomatieke schepping. Napoleon III keek tijdens zijn regering uit naar een geschikte gelegenheid om Brussel van Parijs afhankelijk te maken, terwijl ook een gehele of gedeeltelijke inlijving van de kleine buurstaat hem aantrok. De slechte Belgische herinnering aan dit streven naar uitbreiding en de Franse onvrede met de territoriale amputatie van 1871 maakten dat veel Belgen ook de buitenlandse politiek van de Derde Republiek niet vertrouwden. Daarbij kwam dat het anticlericalisme van de Derde Republiek en de arrogantie van de Franse diplomatieke vertegenwoordigers in Brussel katholieke Belgische staatslieden en hoge ambtenaren van Buitenlandse Zaken kwetsten. Van hun kant vroegen Franse diplomaten zich vol wantrouwen af hoe België op een Duitse inval zou reageren; zij vreesden dat het Belgische leger met zijn vele pro-Duitse officieren alleen voor de vorm verzet zou bieden en zodoende de Franse noordelijke grens onvoldoende beschermd. In ieder geval scheen men te mogen verwachten dat België bij een preventieve Franse invasie partij voor Duitsland zou kiezen.

De Duits-Belgische relaties werden tijdens de *Kulturkampf* vertroebeld door de verontwaardigde reacties van Belgische katholieken en de irritatie die daardoor weer in Berlijn ontstond. Toen die episode echter was afgesloten ontstond in Brussel veel waardering

voor het confessionele, conservatieve Duitse Rijk, dat door hoge Belgische diplomaten, militairen en katholieke politici uitdrukkelijk geprezen werd. Op het departement van Buitenlandse Zaken in Brussel was de stemming zodanig dat secretaris-generaal Arendt en zijn opvolger Van der Eist, de directeur van de Politieke Afdeling Basompierre en de bijzonder invloedrijke gezant in Berlijn Greindl, meer vertrouwen bezaten in de Duitse politiek dan in het beleid van de Entente. Schending van de Belgische onzijdigheid onder het mom van een preventieve interventie ter bescherming van die status, vreesden zij speciaal van Franse en Engelse kant. Duitsland daarentegen was volgens Greindl de beste steun voor de handhaving van de Belgische neutraliteit. De Duitse regering had evenals de Engelse en de Franse plannen voor een schending van de Belgische onzijdigheid in het geval van een oorlog; in tegenstelling tot Londen en Parijs gaf Berlijn die opzet niet op. Daarom zag de Duitse regering met welgevallen hoe Brussel toenaderingspogingen van de Entente van de hand wees en rond 1911 weigerde om de Brits-Belgische militaire besprekingen over de gezamenlijke defensie van België te hervatten.

De Engels-Belgische betrekkingen ondergingen in de periode 1831-1914 een aanzienlijke verandering; ook zij illustreerden hoezeer de relatie van België met een grote mogendheid afhing van de verhoudingen in de grote politiek. België dankte aan Groot-Britannië's diplomatie in hoge mate het behoud van zijn prille onafhankelijkheid en zijn bijzondere volkenrechtelijke status. Toch trad Engeland na 1839 niet steeds op als diplomatieke beschermengel. In 1840, 1859, 1866 en 1867 was het bovendien onduidelijk of Londen bereid was België ook militaire bijstand te verlenen. De ontwijkende Britse antwoorden op Belgische vragen aangaande eventuele gewapende hulp maakten de regering in Brussel soms nerveus - niet zonder reden. Sinds de Krimoorlog een periode van herziening der Wener verdragen inluide, was van de vijf garanderende eersterangsmogendheden Groot-Britannië de enige die nog belang had bij het behoud van de Belgische onzijdigheid.

Vóór 1871 kon de relatie met Londen Brussel niet nauw genoeg zijn en betreurden Belgische staatslieden de Britse terughoudendheid. Daarna werd zij geleidelijk koeler. De Britse ontstemming over het koloniale beleid van Leopold II droeg daaraan ook bij. Maar doorslaggevend voor deze ontwikkeling was de vorming van de internationale blokken. Toen Parijs en Londen namelijk op goede diplomatieke voet met elkaar raakten en de internationale crises van 1905 en 1911 hun vriendschap onderstreepten, werd het de regering in Brussel langzamerhand duidelijk dat de Belgische positie een stuk moeilijker was omdat Engeland niet meer tegen elke schender van de Belgische onzijdigheid te hulp kon worden geroepen. De Entente verzwakte de Belgische positie ook in ander opzicht, want sinds haar ontstaan had Duitsland niets meer te winnen bij de eerbiediging van de Belgische onzijdigheid: Engeland zou in ieder geval de Franse kant kiezen als een Frans-Duits conflict uitbrak. De Belgische staatslieden die zich speciaal met de nationale veiligheid bezig hielden, vreesden van Duitse kant evenwel weinig gevaar, maar waren sedert 1908 bepaald beducht voor een preventieve interventie van de Franse en Engelse legers. Militaire besprekingen met Londen wees de regering in Brussel in 1911 resoluut van de hand uit vrees op die manier door Engeland zoetjesaan in het kamp van de Entente gebracht te zullen worden. Hoever de twee landen toen van elkaar waren vervreemd, bleek uit het Belgische voornemen om elke ongevraagde Britse hulpverlening aan België gewapenderhand terug te slaan.

Lademacher's studie besteedt veel aandacht aan de ideeën Van Belgische staatslieden die in de periode 1876-1914 de gevolgen van een Frans-Duits militair conflict trachtten te voorzien en poogden na te gaan wat België's positie voor, tijdens en na afloop van de strijd zou kunnen zijn. De schending van de neutraliteit leek hun onvermijdelijk. In dat opzicht

maakte het toen weinig meer uit of België zich voor het uitbreken van de oorlog met één der partijen verbond of dat het nog een tijdje vermeed om een keuze te doen. In ieder geval was het hun duidelijk dat België op een bepaald ogenblik van de strijd een beslissing niet langer zou kunnen uitstellen. Maar het leek de plannenmakers verstandig als de regering het vermeed stelling te nemen totdat tijdens gevechten duidelijk was geworden hoe de krachtsverhoudingen lagen, aangezien België in ieder geval aan de kant van de overwinnaars diende te staan. De samenwerking met een belligerent moest natuurlijk een beperkt doel dienen, want het ging Brussel niet om deelname aan een wereldoorlog maar om het herstel van de Belgische neutraliteit. België kon het zich niet veroorloven op het verkeerde paard te wedden; dan immers kon het wel eens door zijn bondgenoot in diens val worden meegesleept. Maar ook al slaagde de Belgische regering erin tijdig de kant van de overwinnaars te kiezen, dan bleef het nog de vraag of haar positie na de oorlog erg comfortabel kon zijn. Zou een zegevierend Frankrijk of een oppermachtig Duitsland geen satelliet van België willen maken? Het leek aannemenlijk dat de overwinnaars in ruil voor hun hulp politieke concessies van Brussel zouden vragen. Om de risico's van een Belgische stellingname en van de na-oorlogse tijd te verminderen poneerden sommige plannenmakers dat België op beperkte schaal aan de oorlog moest deelnemen, verzoek om hulp zo lang mogelijk moest uitstellen en van militaire hulpverlening slechts op beperkte schaal gebruik diende te maken. Reeds het begin van de oorlog maakte aan deze illusies een einde. De Belgische behoefte aan een ongebonden positie bleef echter bestaan en zo vermeed de regering in ballingschap het om formeel bondgenoot van de Entente-landen te worden.

De verplichte, gegarandeerde Belgische neutraliteit overleefde de Eerste Wereldoorlog niet. Al geruime tijd voor 1914 manifesteerde zich in de door Lademacher zo zorgvuldig bestudeerde kring van staatslieden en diplomaten afkeer van de neutrale status. Voor generaal Brialmont was de onzijdigheid in 1901 het 'mauvais cadeau' van 1831. Omstreeks diezelfde tijd poneerde Greindl dat de grote mogendheden alleen uit eigenbelang de zware last van de neutraliteit op de Belgische schouders hadden gelegd, terwijl de Belgische volkenrechtsgeleerde Nys erop aandrong dat België het verdrag van 1839 eenzijdig opzegde. Zij behoorden tot de pleitbezorgers van een sterke Belgische defensie die niet op een huns inziens verouderde garantie vertrouwden, maar de landsverdediging wensten te versterken door aanleg van forten langs de Maas, de invoering van de algemene dienstplicht en de verhoging van de defensieuitgaven. Daar tegenover stond een politiek eveneens heterogene groep tegenstanders van grote militaire inspanningen. Zij verdedigden hun standpunt onder andere met het argument dat de neutraliteit België wel degelijk een redelijke mate van veiligheid verschafte. De voor- en tegenstanders van grote defensieuitgaven trof men zowel onder katholieke als onder liberale politici aan. Optimistische en pessimistische opinies over de waarde van de neutraliteit waren eveneens in beide kampen te vinden. In dit debat over de betekenis van de verplichte, gegarandeerde neutraliteit weerspiegelden zich de steeds veranderende internationale omstandigheden.

Lademacher's studie is hoofdzakelijk gewijd aan de analyse van de wisselende interpretaties van de Belgische onzijdigheid in Europa en België. Een dergelijke uitvoerige studie was nog niet voorhanden; zij is van groot belang voor dit onderwerp, omdat de auteur ruimschoots gebruik maakte van Belgische, Engelse, Duitse, Franse en soms ook van Nederlandse diplomatieke stukken en literatuur en de betekenis van de neutraliteit steeds relateert aan de internationale verhoudingen. Bovendien analyseert de auteur op scherpzinnige wijze de talrijke logische implicaties van de diverse opinies betreffende de Belgische onzijdigheid.

De neutralisering van België was volgens Lademacher een maatregel waarbij het legi-

timateitsbeginsel werd opgegeven ten gunste van een politiek van noninterventie. Toch herinnerde de onzijdigheidsverklaring zijns inziens nog aan de voorgaande periode, want de grote mogendheden mochten ook in de toekomst althans waar het België betrof, interveniëren ten gunste van het behoud van de status quo van 1839. De onzijdigheid onderstreepte in die eerste tijd van de Belgische onafhankelijkheid de bufferfunctie van het land; België gold als een rustpunt in de Europese politiek en daarom lag bij de interpretatie van de neutraliteit de klemtoon op de Belgische plichten. Nu kon er gemakkelijk verschil van mening ontstaan over de vraag hoever de rechten en plichten van België en van de garanderende landen gingen, want de tijdgenoten verschilden van mening over de vraag in welke mate de Belgische soevereiniteit door de neutraliteit werd beperkt. In Brussel bijvoorbeeld ging men ervan uit dat het recht tot interventie onderworpen was aan een Belgisch verzoek om militaire hulp ter handhaving van de onzijdigheid. Buitenlandse bemoeienis met de binnenlandse politiek wees de regering er natuurlijk van de hand. Maar verschillende grote mogendheden trachtten in de jaren 1840 hun interventierecht ruimer te interpreteren; zij meenden dat België nieuwe defensieve maatregelen, zijn perswetgeving en zijn diplomatie moest laten afhangen van hun opvattingen. Toch bleek de gegarandeerde neutraliteit geen bruikbaar instrument te zijn voor een voortdurende bevoogding door de eersterangsmogendheden. Brussel hoefde wegens de verdeeldheid van de grote staten nooit te vrezen voor een vijfvoudige pressie. Ja, het kon meestal de ene partij tegen de andere uitspelen en een eigen buitenlands beleid blijven voeren. Dat kwam neer op een actieve neutraliteitspolitiek ter handhaving van zijn ongebonden positie.

Na 1850 bestond, aldus de auteur, de evenwichtsfunctie van het neutrale België eigenlijk al niet meer. Daarom werd sindsdien minder aandacht geschonken aan de wijze waarop België diende te handelen en viel de klemtoon wat meer op de vraag hoe de garanderende mogendheden hun plichten zouden nakomen - of zij bijvoorbeeld gewapenderhand de Belgische neutraliteit wilden handhaven. Die vraag klemde sinds de Noordse Hoven niet meer opraden voor het behoud van de Europese status quo en revisionistische mogendheden diverse kleine landen liquideerden. Alleen van Londen kon Brussel nog steun verwachten. De onzijdigheid bleef ook toen van belang: omdat haar schending een plausibel argument voor Engels ingrijpen kon opleveren. Ook bleef de enigszins overleefde neutrale status voor Brussel nuttig om Franse toenaderingspogingen van de hand te wijzen. Hoezeer evenwel de politieke betekenis van de gegarandeerde neutraliteit van 1839 was versleten bleek toen Londen tijdens de Frans-Duitse oorlog nieuwe verdragen meende te moeten sluiten met de belligerenten ter handhaving van de Belgische onzijdigheid.

Sindsdien boezemde de Belgische neutraliteit nog maar weinig respect in bij de generale staven der grote mogendheden; bepaalde Belgische pogingen om 's lands politiek in geval van oorlog reeds van te voren te doordenken leidden sinds 1887 evenwel tot verrijnde, maar futiele hypotheses aangaande de beperking van de strijd op Belgisch territorium. Rond 1911 ontwierp secretaris-generaal Arendt de tekst van een verdrag dat België in geval van oorlog kon sluiten en waarbij op zeer beperkende voorwaarden aan een garanderende mogendheid werd toegestaan om zich van zijn plicht jegens België te kwijten. Sinds dat jaar bleef het standpunt van het Belgische departement van Buitenlandse Zaken wat dit betrof onveranderd. Dat kwam erop neer dat ook Belgische staatslieden die de beschermende functie van de neutraliteit laag aansloegen, geen geheel nieuwe buitenlandse politiek voorstonden, maar binnen het kader van de traditionele onzijdigheidspolitiek een zekere mate van veiligheid en zelfstandigheid poogden te vinden. Het is mogelijk dat een besef van Belgische onmacht bij deze plannenmakers leidde tot die weinig originele voorkeur voor een handhaving van de vrijhandelspolitiek, want vroeger verzette Brussel zich altijd tegen

nauwe samenwerking met een grote mogendheid uit vrees dat zo'n coöperatie tot een hoge mate van afhankelijkheid zou leiden. Maar er bestonden wellicht nog andere overwegingen om de onzijdigheid niet voetstoots op te geven.

De auteur schijnt de neutralisatie van België te betreuren. Al spoedig kon de bijzondere Belgische status immers zijn oorspronkelijke Europese functie niet meer vervullen en werd hij een blok aan het been van de Belgische diplomatie. De gereserveerde buitenlandse politiek die een dergelijk servituut voorschreef, stak zijns inziens schril af bij de dadendrang van de naar volledige vrijheid van handelen hunkerende jonge, industriële natie. Het verbaast hem dan ook enigszins dat zelfs de intelligente Arendt er aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog niet voor pleitte om de neutraliteit prijs te geven, want 'die Geschichte der Neutralität' is toch 'im grossen ganzen eine Leidensgeschichte der Neutralen'. Inderdaad bracht de verplichte, gegarandeerde onzijdigheid het risico met zich mee van een ongewenste militaire interventie, terwijl zij België naar men vermoedde niet kon behoeden voor een invasie en de daarmee gepaard gaande confrontatie met de grote politiek. In dat opzicht was de bijzondere Belgische positie niet erg voordelig. Bovendien belette zij de regering om zich door middel van een alliantie voor het uitbreken van de oorlog te verbinden met een van de twee rivaliserende blokken. Het is echter de vraag of Brussel wat dit betrof door de neutraliteit in zijn buitenlands beleid werd gehinderd. Lademacher toont overtuigend aan dat de Belgische regering haar handen zo lang mogelijk vrij wilde houden en uit trouw aan de verdragen en met het oog op de onduidelijke Europese machtsverhoudingen en de moeilijke procedure van een prijsgeve van de neutraliteit, terugschrok voor een volledige heroriëntatie van het buitenlands beleid. Het komt mij voor dat ook een positieve overweging kan hebben bijgedragen tot die handhaving van de onzijdigheid. Ook rond 1900 vormde een zelfstandigheidspolitiek het meest wezenlijke kenmerk van neutraliteit; zij verschafte de regering in Brussel nog steeds het formeel juiste argument om toenaderingspogingen van de Entente af te wijzen. De behoefte aan een politiek van 'les mains libres' was kenmerkend voor het Belgisch buitenlands-politieke denken zowel voor als na de Eerste Wereldoorlog. Ook de door Lademacher geciteerde realistische staatslieden zullen mijns inziens de neutraliteitspolitiek toch zijn blijven waarderen wegens de ongebonden positie die eruit voortvloeide. Men kan zich bovendien afvragen of hun steun aan Leopold II's koloniale politiek met succes zou zijn bekroond als België geen kleine, neutrale, ongebonden mogendheid zou zijn geweest. Het tragische element in de Belgische geschiedenis van de laatste decennia voor de Eerste Wereldoorlog lag daarom niet in de beperking die de onzijdigheid oplegde aan het buitenlands beleid, maar in de dwangpositie waarin België als klein land buiten zijn toedoen was geraakt. Het deed er namelijk weinig toe of het allianties sloot dan wel aan een vrijhandspolitiek de voorkeur gaf, want zijn liefste wens, namelijk om buiten een oorlog te blijven, kon niet worden vervuld. En op deelname aan de strijd volgde de dan zo gevreesde afhankelijkheid van de grote mogendheden.

Lademacher poneert dat België in tegenstelling tot Zwitserland (en ik ben geneigd eraan toe te voegen: Nederland) op het eind van de negentiende eeuw niet pretendeerde een bolwerk van het volkenrecht in de jungle van de internationale betrekkingen te zijn. België bleef volgens de auteur te zeer gebiologeerd door zijn kwetsbare geografische positie om een dergelijk missiebesef te kunnen ontwikkelen. Hoewel Lademacher steeds merkwaaardige symptomen van een Belgisch nationaal zelfbewustzijn in het buitenlands beleid opmerkt en enkele bladzijden wijdt aan het Belgische irredentisme en semi-expansionisme, onderstreept zijn studie vooral hoe België door de internationale omstandigheden in het defensief werd gedrongen. Leopold II, Lambermont, Banning en Brialmont wensten in-

derdaad versterking van de Belgische defensie omdat anders de militaire zwakte van hun land naburige mogendheden kon verleiden tot avonturen; het is ook juist dat zij de gevolgen van een invasie vreesden. Maar toch waren zij niet volslagen pessimistisch wat de Belgische positie in de wereld betrof, want onverdroten bouwden zij aan een 'grande Belgique' dat boven de enge Europese grenzen uitsteeg. De souverain van de Kongostaat en zijn medestanders meenden dat hun land niet louter als object van grote politiek hoefde te dienen, maar in Afrika zelf handelend kon optreden. Banning en Lambermont wensten hun land zelfs een humanitaire missie in het Kongobekken te laten vervullen. De auteur wijst hierop in enkele regels. Zodoende wordt het niet steeds duidelijk dat Belgische staatslieden met een open oog voor de precaire Europese positie van hun land, tegelijkertijd met groot zelfvertrouwen naar territoriale en economische expansie in Afrika streefden en daar soms een grootse missie meenden te vervullen.

Een groep Belgische politici bleef steeds vertrouwen op de beschermende functie van de neutraliteit maar aan hun opinies besteedt de auteur slechts zelden aandacht; de door hem geanalyseerde memories vertolken juist de opvattingen van de groep pessimistische realisten. Wat dat betreft schijnt dit werk bedoeld te zijn als een correctie van de mening dat België aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog blind was voor gevaar. De auteur keert zich ook tegen theorieën van Duitse auteurs volgens wie België al voor 1914 door contacten met de Entente zijn neutraliteit de facto prijs gaf, zodat de Duitse inval slechts bezegelde wat al eerder op Brussels initiatief had plaats gevonden.

De auteur besteedt ruimschoots aandacht aan de periode die voorafging aan de Eerste Wereldoorlog, toen Brussel met geen mogelijkheid buiten de maalstroom van de grote politiek kon blijven en de regering volhardde in de zelfstandigheidspolitiek. Die decennia vertonen in dit opzicht een merkwaardige overeenkomst met de jaren 1930, toen Brussel het geheime militaire akkoord met Parijs opzegde, door Engeland en Frankrijk werd ontslagen van de Europese verplichtingen die het bij het verdrag van Locarno op zich had genomen en een met ophef aangekondigde zelfstandigheidspolitiek ging voeren. Kieft's boeiende studie behandelt die laatste periode en voegt allerhande informatie over de Belgische binnenlandse verhoudingen en de Europese ontwikkelingen samen tot een interessant geheel.

DE TIJD VAN 1918-1940

België kon zich na de Eerste Wereldoorlog maar niet van die mate van veiligheid verzekeren die het verlangde. In ruil voor de opheffing van de verplichte neutraliteit kreeg het geen strategische grenzen, terwijl ook een defensieve alliantie met Parijs en Londen of een Brits-Franse garantie van het Belgisch territorium onbereikbare diplomatieke idealen bleken te zijn. In de jaren 1920 was dat eigenlijk niet zo'n ramp, want toen was er van een Duits gevaar geen sprake. Toch wenste de regering haar internationale positie te versterken; dat was wellicht een van de redenen dat zij in 1920 toegaf aan krachtige Franse druk en met Parijs een geheim militair akkoord sloot. Van die beslissing hebben de Belgische staatslieden weinig plezier beleefd. Het akkoord was namelijk bijzonder vaag geformuleerd en kon wat de *casus foederis* betrof op verschillende manieren worden uitgelegd. Parijs kon zodoende de Belgische plichten en de Franse rechten veel ruimer interpreteren dan Brussel wenselijk vond. Daar de bepalingen van het akkoord geheim waren en de Belgische regering niet openlijk haar zienswijze durfde te doen blijken uit angst om haar enige bondgenoot voor het hoofd te stoten, deden uitlatingen van Franse staatslieden interna-

tionaal en in het Belgische parlement de mening postvatten dat Frankrijk te allen tijde België kon gebruiken als springplank voor militaire operaties ten behoeve van zijn Oost-europese bondgenoten. Het leek alsof België een Franse satelliet was geworden, vooral toen Brussel aan de Franse bezetting van het Ruhrgebied (1923-1924) meewerkte. De vrees voor een beperking van de Belgische vrijheid van handelen uit de jaren voor de Eerste Wereldoorlog leek gerechtvaardigd te zijn geweest.

Het eigenaardige van de situatie was dat het niettemin steeds de Belgische opzet bleef om als het maar enigszins mogelijk was buiten een nieuwe oorlog te blijven. Als de strijd niet meer te vermijden viel, wilde Brussel in ieder geval met Parijs en Londen geallieerd zijn. Nu was België sedert 1920 niet geheel vrij maar ook weer niet aan een alliantie gebonden die vertrouwen inboezemde. Daarom trachtte de Belgische regering in 1922 vergeefs ook met Londen een militaire overeenkomst te sluiten. Locarno scheen tenslotte de oplossing te bieden voor België's problemen, omdat de eenzijdige Belgische verplichtingen jegens Frankrijk leken te kunnen opgaan in collectieve Europese afspraken. Bovendien werd de oostelijke Belgische grens door vier grote mogendheden gegarandeerd. In Parijs meenden regeringskringen evenwel dat er nog steeds een bijzondere Frans-Belgische relatie bestond met unieke wederzijdse militaire verplichtingen. Sedert die tijd wensten hoge ambtenaren van het Belgisch departement van Buitenlandse Zaken en vooraanstaande officieren het militaire akkoord te zien verdwijnen. Zij vertegenwoordigden de neutralistische traditie in het Belgisch buitenlands-politieke denken; naarmate de Europese situatie in de jaren 1930 gevaarlijker werd leek ook anderen de traditionele zelfstandigheidspolitiek het minste risico voor België te bieden. De Franse diplomatie nam de Belgische bezwaren tegen het militair akkoord evenwel niet ernstig en beschouwde ze als blijken van opportunistische inschikkelijkheid jegens Vlaamse agitatie tegen de band met Frankrijk.

Ook om binnenlands-politieke redenen was het akkoord van 1920 voor België eerder hinderlijk dan nuttig. Belgische socialisten en Vlaamse katholieken wezen de conventie om uiteenlopende redenen af, wat de parlementaire behartiging van de landsverdediging schaadde. Onder andere daarom trachtte Hymans in 1931 de wederzijdse militaire verplichtingen zodanig te preciseren en af te zwakken dat het akkoord ondergeschikt werd aan Locarno. Parijs wilde evenwel zover niet gaan en het resultaat van de besprekingen was dat twee verschillende interpretaties van het akkoord mogelijk bleven. Met dit incident begon de geleidelijke verwijdering tussen de twee landen. Die ontwikkeling was op het eerste gezicht paradoxaal. In de veilige jaren 1920 liet België zich immers een onduidelijk geformuleerd geheim akkoord aanleunen, terwijl het zich in het daarop volgende gevaarlijke decennium van zijn enige bondgenoot dissocieerde en tenslotte ook de multilaterale garanties van Locarno opgaf.

Zoals gezegd meende Brussel dat er twee situaties waren die het een redelijke mate van veiligheid verschafden: een zelfstandigheidspolitiek die het land hield buiten geschillen die het niet direct aangingen of een alliantie met Frankrijk en Engeland om het hoofd te bieden aan een oorlog die niet meer te vermijden viel. Veiligheid was in de jaren 1930 evenwel niet op Belgische voorwaarden verkrijgbaar. De twee potentiële geallieerden trokken niet een lijn tegenover het remilitariserende Derde Rijk, zodat België zich niet bij een hecht diplomatiek front kon aansluiten. Een defensieve alliantie met Londen en Parijs was onmogelijk, omdat de Britten zich niet wilden binden; dat bleek in 1934 en het daaropvolgende jaar toen Belgische staatslieden vergeefse pogingen in het werk stelden om Londen tot een militair bondgenootschap of besprekingen van generale staven te bewegen. Waarom hield België dan tenminste de eenzijdige band met Frankrijk niet aan?

Die relatie werd in Belgische ogen steeds gevaarlijker. Toen in Parijs het Volksfront re-

geerde en een pact met Moskou sloot, vonden de Franstalige burger kringen in België die tot dan toe in hun conservatief-patriottisme een op Parijs georiënteerde politiek hadden gesteund, het onaantrekkelijk om in een ideologisch verdeeld Europa met Frankrijk aan de linker zijde te staan. In dit milieu leek het gevaarlijk om door de band met Parijs partij te moeten kiezen in Europese geschillen die men er interpreteerde als een strijd tussen communisme en nationaal-socialisme. Hoe kon immers het intern verzwakte Frankrijk zich ooit tegen Duitsland staande houden? Natuurlijk had België er geen bezwaar tegen om door andere landen gegarandeerd te worden, maar de internationale situatie leek te dreigend om het land nog langer de risico's van militaire verplichtingen jegens Frankrijk te laten lopen. Er pleitten dus verschillende overwegingen tegen de bijzondere relatie met Frankrijk. Maar er was meer. Toen Duitsland uit de Volkenbond trad en het Rijnland remilitariseerde en Italië wegens het avontuur in Ethiopië met dat instituut in botsing kwam zonder dat het lidmaatschap van de Bond het slachtoffer van de Italiaanse agressie voor de ondergang behoeftte, leken het verdrag van Locarno en het lidmaatschap van de Volkenbond voor België hun waarde grotendeels te verliezen. De grond ontzonk aan het stelsel van collectieve veiligheid en nu leek alleen een strikte zelfstandigheidspolitiek nog uitkomst te kunnen bieden. Brussel verzocht Parijs bruusk om België te ontslaan van de verplichtingen van 1920; daarna werkten Engeland en Frankrijk mee aan de Belgische opzegging van Locarno zodat België niet meer garant stond voor de Franse oostelijke grens. Met ophef kondigden Spaak en Leopold III in 1936 de 'zuiver Belgische' buitenlandse politiek aan die men in Brussel sinds dat ogenblik wilde voeren. De nadruk waarmee dit beleid werd geannonceerd mag ons niet uit het oog doen verliezen dat deze politiek bij gebrek aan beter werd gekozen; toen de collectieve veiligheidspolitik mislukte viel België terug op de traditionele diplomatieke panacee van de zelfstandigheidspolitiek die aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog nog minder gelegenheid bood buiten gewapende Europese conflicten te blijven dan in de decennia voor 1914.

Zowel de internationale verhoudingen als binnenlands-politieke overwegingen schenen rond 1936 om een enigszins andere oriëntatie van het Belgisch buitenlands beleid te vragen. Met het oog op de Europese toestand leek het Belgische staatslieden noodzakelijk om de landsverdediging drastisch te verbeteren. Nu hoopte de regering het verzet van socialisten, Vlaamse katholieken en VN'ers tegen een daartoe strekkend wetsontwerp te kunnen verminderen met het argument dat de verhoogde militaire uitgaven en de verlenging van de dienstplicht louter Belgische belangen dienden; daarom moet het kabinet tijdens de parlementaire debatten kunnen meedelen dat het akkoord van 1920 niet meer bestond. Het wetsontwerp bleef eindeloos in behandeling. Toen het in 1937 tenslotte werd aangenomen had België ook zijn uit 1925 daterende verplichtingen opgezegd. Ter wille van de nationale defensie werden internationale militaire afspraken abrupt ongedaan gemaakt en kreeg het reeds verzwakte stelsel van collectieve veiligheid opnieuw een zware slag.

In zijn voorwoord poneert Kieft dat de Belgische regering rond 1936 speciaal door de binnenlands-politieke situatie werd gepocht om zich geheel los te maken van haar verdragsverplichtingen. Volgens de auteur leidden de ideologische tegenstellingen in Europa tot een revisie van de Belgische buitenlandse politiek omdat zij binnenslands verdeeldheid zaaiden. De ideologische controversen waren in België na de sensationele verkiezingen van 1936 zo hoog opgelopen dat Brussel zich geen omstrede buitenlands beleid meer kon veroorloven. Zodoende was de zelfstandigheidspolitiek het land van groot nut en diende zij tegelijkertijd de reorganisatie van de defensie. Hitler's revisionistische politiek en de zwakke Franse en Engelse reacties daarop vormden volgens de auteur slechts

het raam waarbinnen het Belgisch buitenlands beleid gestalte kreeg. Nu valt niet te ontkennen dat de binnenlandse verhoudingen rond 1936 bepaalde beslissingen over de buitenlandse politiek sterk beïnvloedden. De auteur meent dat de verkiezingsoverwinning van extreem rechts in Wallonië en Vlaanderen het neutralisme in hoge mate begunstigde; wellicht was de gewijzigde houding van de Franstalige burgerij van even grote betekenis. Ook onderstreept Kieft hoe een deel der socialisten de nieuwe buitenlands-politieke koers in de hand werkte. Het zou evenwel interessant zijn geweest ook van de auteur te vernemen in hoeverre hun enthousiasme voor het nationale plan-socialisme de sympathie van een deel der socialisten voor het 'zuiver Belgisch' buitenlands beleid van Spaak kan verklaren.

In ieder geval bestond er een opmerkelijke samenhang tussen de verschillende stadia waarin het wetsontwerp betreffende de legerreorganisatie werd behandeld en de abrupte Belgische stappen in Parijs en Londen. In zijn beschrijving van de gebeurtenissen zwakt Kieft zijn extreme stelling evenwel weer af, want daar blijkt hoe het buitenlands beleid het resultaat vormde van sterk met elkaar verweven factoren van binnenlands-politieke en buitenlands-politieke aard. Zo koos de Belgische regering volgens de auteur pas voor een zelfstandigheidspolitiek toen alle pogingen om Londen tot militaire samenwerking met Parijs en Brussel te bewegen, waren mislukt. De Belgische regering kon zich toen niet meer vleien met de gedachte dat de Kamer het wetsontwerp wel zou aannemen omdat een multilaterale militaire samenwerking tot stand was gekomen. De regering offerde het akkoord met Frankrijk dus pas op aan de parlementaire oppositie toen zij het geschokte stelsel van collectieve veiligheid niet meer kon restaureren.

Het staat dus te bezien of de binnenlandse factor wel als de hoofdoorzaak van de nieuwe koers mag worden bestempeld. Vormde het nieuwe beleid van 1936 bovendien wel een radicale breuk met de vroegere politiek? Al sinds 1931 trachtte Brussel de band met Parijs te laten vieren; bovendien was een eenzijdige relatie met Frankrijk nooit een Belgisch ideaal. De regering ging tenslotte in 1936 een consequente zelfstandigheidspolitiek voeren toen haar niet anders overbleef. De klemtoon van de auteur op de betekenis van de binnenlandse politiek moet men wellicht beschouwen als een reactie op de traditionele diplomatiek-historische verklaringswijze waarbij op die factor weinig wordt gelet. Misschien ook gaat Kieft teveel af op de argumenten waarmee Belgische staatslieden en diplomaten tegenover Londen en Parijs hun beleid rechtvaardigden. Tenslotte raadpleegde hij de archieven in het buitenland uitvoerig maar moest hij zich wat België betreft beperken tot gedrukte bronnen en memoires.

Kieft komt in zijn conclusie tot de slotsom dat de Belgische zelfstandigheidspolitiek het land niet voor oorlog kon behoeden, maar wel de binnenlandse tegenstellingen zozeer afzwakte dat België door dit beleid voor uiteenvallen werd gespaard. Het is een twijfelachtig compliment. Van een auteur die zo'n sterke invloed van de binnenlandse op de buitenlandse politiek veronderstelt zou men de vraag mogen verwachten of de Belgische zelfstandigheidspolitiek wel om de juiste diplomatieke overwegingen weer in ere werd hersteld. Was het gezien de internationale verhoudingen een verstandig beleid? Kieft zwijgt hierover. Wel poneert hij dat België met Frankrijk en Engeland een collectieve verantwoordelijkheid droeg voor de opkomst van Hitler's Derde Rijk. Het komt hem voor dat de drie landen gewapenderhand de remilitarisatie van het Rijnland in 1936 hadden kunnen verhinderen. De verwachtingen die veel Belgen van de zelfstandigheidspolitiek hadden waren zijns inziens volslagen illusoor, omdat ook deze koers het land niet voor oorlog kon behoeden.

De episode is wellicht nog om een andere reden interessant. België wenste in 1936 alleen

BELGIË'S BUITENLANDS BELEID (1830-1940)

te staan - evenals het aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog allianties vermeed. Eigenlijk was de Belgische positie in de jaren 1930 moeilijker dan aan het begin van de eeuw, omdat Brussel zelfs niet meer de theoretische keuze tussen twee min of meer gelijkwaardige kampen bleef. De beslissing van 1936 getuigde daarom niet alleen van omslag in het buitenlands-politieke denken in België maar ook van jammerlijke hulpeloosheid in de grote politiek. Noch de zelfstandigheidspolitiek noch de eenzijdige band met Parijs waren politieke opties die Brussel enige veiligheid konden bieden. De kleine staat was onmachtig in de grote politiek omdat eersterangsmogendheden geen bondgenootschappelijk stelsel vormden waar België steun kon vinden en zodoende restte het slechts een machteloos neutralisme dat duurde tot de grote mogendheden het kleine land in de oorlog meesleepen. De Belgische neutraliteitspolitiek leed schipbreuk in 1940 en het is geen wonder dat België sindsdien zijn heil zoekt in de deelname aan grote multilaterale bondgenootschappen en poogt langs die weg een zekere invloed op de grote politiek uit te oefenen. Het probleem van de wanverhouding tussen de materiële potenties van grote en kleine staten wordt daarmee natuurlijk niet opgelost. Maar het is duidelijk dat het ontbreken van dergelijke allianties op bepaalde kritieke momenten in de internationale betrekkingen een land van de tweede garnituur kan nopen tot een zelfstandigheidspolitiek die noch met echte zelfstandigheid noch met een zinvolle deelname aan de grote politiek iets te maken heeft.

Recensies

C. Douxchamps-Lefèvre en Ph. Godding, *Enquêtes par turbe du Conseil de Namur (1496-1630)* (Coutumes de Namur et de Philippeville IV; Brussel: Ministerie van justitie, 1972, xxi + 343 blz., BF 400.-).

In de Verzameling der oude costumen van België, van de Koninklijke Commissie voor de uitgave der oude wetten en verordeningen van België, verschenen reeds drie delen voor het graafschap Namen: de tekst van de gehomologeerde costumen van Namen en Philippeville en een groot aantal bijlagen evenals twee verzamelingen van rechtspraak uit de vijftiende eeuw, met een inleiding van J. Grandgagnage (2 dln; Brussel, 1869-1870) en een Naams formulierboek uit de veertiende eeuw, verzorgd door L. Genicot en J. Balon (Brussel, 1955). Thans wordt deze reeks aangevuld met de uitgave van 198 'enquêtes par turbe' van de Raad van Namen uit de periode 1496 tot 1630. Mevrouw C. Douxchamps heeft deze teksten ontdekt bij het inventariseren van het archief van de raad namelijk de *Inventaire analytique des Enquêtes judiciaires du Conseil de Namur* (2 dln; Brussel, 1966-1967).

Sedert de late middeleeuwen bestond het gebruik in een aantal rechtbanken om, ter gelegenheid van processen, nadere inlichtingen in te winnen over het bestaan, de betekenis en de draagwijdte van regels van het gewoonterecht, door middel van een getuigenverhoor. Hiertoe werd een beroep gedaan op een aantal getuigen (turbe) die de rechtshorigen van de plaats vertegenwoordigden. In de Naamse verhoren varieert het aantal leden van de turbe van zes (nrs 169,175,186) of zeven (nrs 26, 28, 34, 35, 39, 40, 188,190, 192, 193) tot zeventien (nr. 7). Bij uitzondering heeft men genoeg genomen met vier getuigen betreffende de gebruikelijke wijze van handelen van de griffiers bij de registratie van de overeenkomsten (nr. 73), met vijf betreffende de afwezigheid van plaatsvervulling in de zijlijn in de Leuvense costume (nr. 181) en betreffende de noodzakelijkheid van 'relief' voor de erfgenamen in het gewoonterecht van Namen (nr. 196). In de meeste gevallen bedraagt het aantal getuigen negen, tien, elf of twaalf. Hierbij is dus niet altijd voldaan aan de regel, zoals hij door W. van der Tanerijen aan het eind van de vijftiende eeuw werd geformuleerd, dat in een turbe tenminste tien getuigen eenparig dezelfde stelling moesten verdedigen om een afdoend bewijs te leveren. Zie E. J. Strubbe, ed., *Boec van der loopender practijken der Raidtcameren van Brabant*, II (Brussel, 1952) 180.

In de inleiding wordt het belang van de 'enquêtes par turbe' toegelicht. De auteurs hebben meer gevallen gevonden van vóór 1564, jaar van de homologatie van de Naamse costume, dan van de latere tijd. Na de homologatie rezen nog problemen in verband met de interpretatie van de regels van het Naamse gewoonterecht, maar het bewijs van het bestaan van de costumiere bepalingen diende meestal door partijen niet meer te worden geleverd, tenzij over punten die niet in de gehomologeerde tekst voorkwamen. Ter staving van hun verklaring beriepen de getuigen zich soms op de handboeken (manuels) van griffiers of op 'records de coutumes', veelal op de algemene bekendheid of op hun persoonlijke ondervinding.