

I. VIJGEN, *Tussen mandaat en kolonie. Het bestuur van België over Ruanda-Urundi in opdracht van de Volkenbond (1916-1919-1932)*, Katholieke Universiteit Leuven, 2003, promotor: Prof. Dr. E. Lamberts

1. VRAAGSTELLING

Op de vredesconferentie van Versailles (1919) speelde de Verenigde Staten, bij monde van President Wilson, een doorslaggevende rol inzake de toekenning van de voormalige Duits kolonies als mandaatgebieden aan de geallieerde mogendheden. Eén van de pijlers van het mandaatstelsel was de opendeurpolitiek, waardoor ondermeer zakenlieden en missionarissen afkomstig van andere mogendheden dan de mandaathouders makkelijker hun intrede konden doen in de mandaatgebieden dan in de kolonies. De hoge verwachtingen van zowel de Amerikaanse als Europese mogendheden met betrekking tot de rijkdommen van Ruanda-Urundi, het feit dat de Duitse ex-kolonisator het Belgische mandaatbeleid met argusogen volgde en de Britse nabijheid in Tanganyika Territory en het Oeganda-protectoraat deden ons kiezen voor de benadering van Ruanda-Urundi als een casus in de internationale politiek.

Hiermee samenhangend werden de mandaatgebieden ook beschouwd als een casus in de Belgische Afrika-politiek, omdat de positie van België als koloniale mogendheid na 1918 grondig verschilde van de vooroorlogse. Niet alleen was de territoriale integriteit van Belgisch-Congo veilig gesteld, maar bovendien werd de kolonie met de verwerving van Ruanda en Urundi aan de oostgrens versterkt, hetgeen positief zou inwerken op de ontwikkeling van de Kivu. De mandaathouder van Ruanda-Urundi werd evenwel van verschillende zijden belaagd: door Duitse 'diehards' van het kolonialisme, door Britse sceptici die België ongeschikt vonden voor koloniaal beschavingswerk, en niet in het minst door binnenlandse onverschilligheid.

Twee cruciale vragen dringen zich op voor wat de geschiedenis van de mandaatgebieden, in relatie tot België en de wereld betreft. Enerzijds: welke veranderingen bracht de Eerste Wereldoorlog mee voor de verschillende actoren op het terrein: het traditionele gezag, de bevolking, de 'mandaat-ambtenaren' en de missionarissen? Anderzijds: welke positie nam België internationaal in tussen de mandaatmogendheden? België was als het ware een 'mandaatmogendheid die er geen had mogen zijn'. In tegenstelling tot het

Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, aan wier koloniale competentie niet getwijfeld werd, had de Belgische Staat, als 'overnemer van de Belgisch-Congo-Vrijstaat' sinds 1908, zich niet alleen nog te bewijzen maar bovendien had hij een kwalijke reputatie af te schudden. We stelden ons verder ook de vraag waarom België, ook nadat duidelijk was dat de economische verwachtingen niet konden worden ingelost, vasthield aan de gebieden ten Oosten van haar kolonie.

Met de studie wilden we de administratieve en diplomatieke invalshoek aanhouden, zoals die door de Amerikaanse auteur William Roger Louis werd geïntroduceerd. Vooral het internationale kader kreeg ruime aandacht. Aan de bijzonder wankel internationale positie van België aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog, leek na 1918 een einde te zijn gekomen. Als 'weerloos slachtoffer' van Duitse agressie, zowel aan de grenzen in eigen land als in de kolonie, beschikte België over een groot moreel krediet. De Belgische diplomatie zag het als een belangrijke zaak de militaire inspanningen in de Duits Oost-Afrikacampagne, zoals in Europa, passend te laten verzilveren door de geallieerden. De beloning bestond in eerste instantie in de versteviging van de koloniale positie in Midden-Afrika, vooral op een ogenblik waarop de mijnexploraties winstgevende perspectieven boden.

In de vraagstelling wordt Ruanda-Urundi benaderd als een toetssteen voor het Belgische koloniale beleid tijdens en na de Eerste Wereldoorlog onder druk van vooral buitenlandse omstandigheden. In tegenstelling tot de periode voorafgaand aan de Eerste Wereldoorlog, was het bestaan van de kolonie – niet langer een exclusief koninklijke aangelegenheid – veilig gesteld en kwamen de recent veroverde gebieden onder een nieuw type van (internationaal) bestuur.

De Volkenbond was één van de voornaamste veranderingen in het naoorlogse internationaal-politieke leven. Binnen deze organisatie fungeerde de mandatencommissie als een bescheiden 'controleerend oog' op het mandaatbestuur. Hoe werden de politiek-bestuurlijke veranderingen door het 'multilaterale gezagsniveau' in Genève geapprecieerd, en welke invloed had dit op het beleid vanuit Brussel en ter plaatse? Hoe werden de verheven principes van *indirect rule* en finaliteit van de mandaatnotie (onafhankelijkheid) op het terrein zichtbaar? Deze studie heeft in de eerste plaats de verschillende hoofdrolspelers in kaart gebracht vanuit een bronnenstudie die vooral internationaal georiënteerd is.

2. ONDERZOEKSRESULTATEN

De internationale positie van België als koloniale mogendheid was bijzonder precair toen op 4 augustus 1914 de Eerste Wereldoorlog in Europa uitbrak. Het risico om de pas verworven kolonie definitief te verliezen aan rivalen als Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en het Duitse keizerrijk werd dermate groot geacht dat België de neutraliteit in Afrika verkoos. De aanvankelijke keuze voor de neutraliteit werd ingegeven door de zorg om de territoriale integriteit van Belgisch-Congo, ongeacht de identiteit van de mogelijke overwinnaars in het conflict. Toen midden augustus 1914 de oostgrens van Belgisch-Congo bedreigd werd, gaf de regering de impliciete goedkeuring tot een offensief dat echter enkel in samenspraak met de Britten op gang kon getrokken worden. Dit betekende in de praktijk dat men in nauwelijks tien dagen evolueerde van een absolute neutraliteit naar een uitgesteld 'defensief offensief'. In het statuut van niet-geallieerd land dat aan de zijde van de geallieerden meevocht, trachtte België het internationaal krediet bij het Verenigd Koninkrijk te verhogen om bij de afrekening zijn eisen in het voordeel van Belgisch-Congo ingewilligd te kunnen zien.

De lange aanlooptijd tot het eigenlijke offensief en de relatief succesvolle militaire exploitatie van de Belgen in Duits Oost-Afrika, gaven minister Renkin de mogelijkheid om een steeds meer ambitieuze agenda te ontwikkelen: de veroverde gebieden in het oosten zouden als pasmunt gebruikt worden om een uitbreiding ten westen van de kolonie te bekomen. Als minister met een zeer beperkte koloniale ervaring (tussen 1908 en 1914) van een land dat een neutraal statuut kende, gaf Renkin meteen bij het uitbreken van de oorlog blijk van een visie op de toekomstige grenzen van Belgisch-Congo. Tegen de wil van de koloniale administratie in Belgisch-Congo, stemde de minister daarom in met de toenemende Britse eisen inzake de aanlevering van troepen de bestuursorganisatie in de voormalige Duitse kolonie. In eerste instantie stemde Renkin in met de ontruiming van het door de Belgen veroverde Tabora; in tweede instantie bleef hij troepen uit Belgisch-Congo aanleveren voor de campagne van 1917, alhoewel hij voordien had gesteld dat de militaire acties beëindigd zouden zijn met de inname van Tabora (19 september 1916). De eerste bekommernis van Renkin was de verdediging van de grens tussen Belgisch-Congo en Duits Oost-Afrika; maar bijna gelijktijdig ontwikkelde hij zijn objectief van gebiedsverovering om bij de vredesonderhandelingen als klein land grote eisen te kunnen stellen. Zijn samenwerking met de Britten was er uitsluitend op gericht België te verzekeren van een stoel aan de onderhandelingstafel.

De imperiale rivaliteit tussen België en het Verenigd Koninkrijk bleek vooral uit de geschillen omtrent de bestuurlijke inrichting van de veroverde Duitse gebieden. Het akkoord om het door België veroverde deel, met uitzondering van de provincies Ruanda en Urundi, aan de Britten over te laten, verwijderde een aantal Belgische militairen-bestuurders, onder wie Pierre Ryckmans, tot op zekere hoogte van de koloniale verantwoordelijken in Brussel. De koloniale administratie in Belgisch-Congo vreesde dat de belangen van Belgisch-Congo ondergeschikt werden gemaakt aan de annexionistische agenda van Renkin zelf. Dit was een misvatting omdat op langere termijn de blijvende bezetting van de veroverde Duitse gebieden niet in het strategisch plan was opgenomen, maar wel een gunstiger geografische positie aan de westzijde van de kolonie om de haven van Matadi beter te kunnen uitbouwen. Elke eindbeslissing omtrent de bestemming van de veroverde Duitse kolonies moest echter in Europa vallen. In tegenstelling tot de snelle opmars in Afrika, was de oorlog op het Europese vasteland in een impasse terecht gekomen. De militairen dienden bijgevolg na de feitelijke verovering noodgedwongen tot een voorlopig bestuur over te gaan zonder te weten hoelang de bezetting zou duren. Zelfs met enige administratieve ervaring in Belgisch-Congo, waren de meeste militairen-bestuurders volstrekt onvoorbereid op de complexe machtsverhoudingen in de traditionele samenlevingen. De lokale chefs vonden in de Belgische administratie dan ook een gemakkelijk manipuleerbare bondgenoot in hun strijd tegen Musinga, wiens centrale macht stelselmatig afnam of in hun pogingen om de gefragmenteerde machtsbasis in Urundi te bestendigen. De onzekere internationale positie belette de lokale administratie drastische ingrepen in het bestuur te verrichten, al waren er bescheiden aanzetten om bijvoorbeeld in Ruanda de positie van de Bahutu te verbeteren of in Urundi de positie van de (minderjarige) mwami een bredere basis van legitimiteit te geven. De bestuurlijke bezetting was allerminst een zaak van behoud van het status-quo. Meer dan voorheen en gedurende een aanzienlijke tijd functioneerden de 'onwetende' Europese aanwezigen als pionnen in handen van de onderling rivaliserende lokale chefs en raakten ze verstrikt in politieke intriges. Die onbekendheid leidde er ook toe dat de Missionarissen van Afrika de voornaamste politieke adviseurs van de Belgische administratie werden. Tijdens de oorlog verloren de Witte Paters tijdelijk hun greep op de chefs, maar in de missionaire expansie die nadien volgde wisten ze een politiek statuut te verwerven dat ze gedurende de bestudeerde mandaatperiode stelselmatig konden verstevigen. Ook hier valt er echter een verschil te bespeuren tussen Ruanda en Urundi. Waar Monseigneur Classe zich in Rwanda een uitgesproken politieke rol in de schaduw van de administratie heeft toegemeten, bleef de politieke rol van Monseigneur

Gorju duidelijk bescheidener. Van het machtsvacuüm na het vertrek van de Duitsers profiteerden dus niet alleen de lokale chefs maar ook de aanwezige missies, met dit verschil dat de lokale chefs in de daaropvolgende jaren steeds meer in het spoor van de administratie liepen terwijl de katholieke missies een gelijke partner van de administratie zijn gebleven. Onder de mandaatwet beschikten overigens alle geloofsovertuigingen over gelijke rechten, hetgeen potentieel en theoretisch aan de protestanten een betere uitgangspositie gaf in de mandaatgebieden dan in de kolonie. De gewijzigde machtsverhoudingen na afloop van de oorlog zorgden voor een ontwikkeling van Ruanda-Urundi in de richting van de Kivu en een éézijdiger machtsconcentratie in handen van de Tutsi-elite, na een aanzienlijke tijd van 'ad hoc' bestuur in het luchtledige' omdat de internationale contouren niet voldoende duidelijk waren uitgetekend.

De potentieel gunstige onderhandelingspositie van België werd bij de start van de vredesconferentie in Versailles verzwakt. De kleine mogendheden werden uitgesloten van de besprekingen binnen de Hoge Raad van geallieerden. De Amerikaanse delegatie, geleid door President Wilson zelf, wenste via een mandaatstelsel en een opendeurpolitiek de macht van de Europese koloniale mogendheden te beperken. In de eerste helft van de vredesconferentie slaagde Wilson erin om de notie van het mandaat door te drukken. Toen de concrete invulling en toewijzing aan de orde kwamen was hij van het Parijse toneel verdwenen. Naar het einde van de vredesconferentie toe zag het Verenigd Koninkrijk zich genoodzaakt om de koloniale kwestie zo snel mogelijk geregeld te krijgen en bijgevolg konden de Belgische eisen, anders dan in februari 1918, niet meer volledig terzijde worden geschoven. In deze context besloten de Britse minister Milner en de Belgische diplomaat Orts tot de toewijzing van Ruanda-Urundi als mandaatgebieden van de Volkenbond aan België. Met dit compromis werd zowel de territoriale honger van de oude koloniale mogendheden gestild als de rauwe imperialistische expansie enigszins afgeremd. Tegelijk werden ook een aantal binnenlandse annexionistische stemmen gestild, vooral van de militairen die in de Oost-Afrika campagne actief waren geweest en een zekere betrokkenheid met de provincies Ruanda-Urundi hadden opgebouwd tussen 1916 en 1919. De voorziene combinatie Verenigd Koninkrijk-België-Portugal voor een tweede onderhandelingsfase heeft niet gewerkt omdat voor Lord Milner de zaak van Ruanda-Urundi definitief was afgehandeld. De Zuid-Afrikaanse generaal Smuts, een belangrijke strateeg van de vredesconferentie, had dan wel zijn voorkeur voor een totale Britse overname van Duits Oost-Afrika uitgesproken, maar hiervoor kon geen Britse binnenlandse steun noch de goedkeuring van de internationale

publieke opinie verworven worden. Het resultaat was dat België enerzijds een gebied kreeg toegewezen waarin het intrinsiek niet was geïnteresseerd en dat anderzijds Renkin geen genoegdoening kreeg inzake de uitbreiding aan de westgrens omdat het Verenigd Koninkrijk geen bemiddelingsrol met Portugal wenste op te nemen. Toen ook het vooruitzicht op een mogelijke spoorweg wegviel, werd het Verenigd Koninkrijk zelfs bereid gevonden om het landsdeel Gissaka (in oostelijk Ruanda) aan België af te staan.

Voor de Belgische diplomatie, net als voor de Franse, had de mandaatnotie weinig betekenis. De pogingen om een tussenstatuut tussen het B- en C-mandaat te verwerven zijn daar uitgesproken voorbeelden van. Annexatie was de finaliteit van Hymans' en Orts' onderhandelingsstrategie, omdat de onbekende 'mandaatnotie' niet werkbaar werd ge(d)acht. Ook de Fransen voerden verdragende manoeuvres uit om de mandaten te neutraliseren. Ten opzichte van het koloniale bezit legde het mandaatstatuut immers belangrijke beperkingen op: er konden geen soevereiniteitsrechten geclaimd worden en jaarlijks diende de mandaathoudende mogendheid een bestuursrapport aan de mandatencommissie te Genève voor te leggen. In de praktijk waren deze juridische bepalingen echter minder beperkend dan ze door de voorstanders van het mandatenstelsel bedoeld waren. De administratieve unie tussen Ruanda-Urundi enerzijds en Belgisch-Congo anderzijds bood precies een uitweg en maakte van het B-mandaat, dat in een volledig van de kolonie afgescheiden statuut voorzag, tot op zekere hoogte een C-mandaat. Het C-mandatenstatuut, dat bijvoorbeeld voor Zuidwest-Afrika (Namibië) gold, wees dan weer in de richting van een feitelijke annexatie. Na de definitieve verdwijning van president Wilson van het politieke toneel, zette de Amerikaanse delegatie zich nog uitsluitend in voor haar potentiële economische belangen. De koloniale kwestie had geen enkel politiek belang meer voor de Amerikaanse administratie, die het verdrag van Versailles precies verworpen had mede omdat de Volkenbond er integraal deel van uitmaakte. De onwil van de geallieerden om het door de Amerikaanse president ontworpen mandaatconcept van het papier naar de werkelijkheid te brengen, verklaart ongetwijfeld waarom de mandaten slechts vijf jaar na de ondertekening in werking traden. De multilaterale bekrachtiging van het bilaterale Milner-Orts akkoord liep geen vertraging op, maar wel de goedkeuring van de verschillende teksten die het mandaatbestuur begrepsden en de economische toegang voor alle Volkenbondsleden (en de Verenigde Staten afzonderlijk) gelijk maakten.

De garanties voor een opendeurpolitiek werden in de mandaatteksten weliswaar veilig gesteld, maar leidden niet tot actieve investeringen van

Amerikaanse zijde. Het economische leven bleef in de eerste mandaatjaren beheerst door de buitenlandse handelaars (vooral van Indische, Libanese en Italiaanse herkomst), geleidelijk aangevuld door Belgen en Britten die vooral voor eigen rekening werkten of in beperkte associaties georganiseerd waren met het oog op een exploratie van de bodemrijkdommen. Tot 1925 hield de onzekere internationale positie van de regio de Belgische overheid zowel af van ingrijpende administratieve als economische investeringen. De haast waarmee België de mandaatwet toen in het Parlement liet goedkeuren hield rechtstreeks verband met de politieke wil om de economische exploitatie na jaren van afwachten definitief op gang te brengen, vooral in het voordeel van de ontwikkeling van de Kivu-streek. Daartoe was een rationeler bestuur in functie van de economische politiek vereist dat de mogelijke kritiek van de mandatencommissie kon doorstaan.

In die mandatencommissie had Pierre Orts, de voormalige rechterhand van minister Renkin, zitting als onafhankelijk expert van de mandaatmogendheid België. In de aanvangsfase betekende deze *contradictio in terminis* een persoonlijk probleem voor de ex-diplomaat die het politieke toneel in België na de Eerste Wereldoorlog formeel had verlaten. In een latere fase groeide de gewoonte dat een hoge ambtenaar van koloniën, al dan niet vergezeld van een koloniale ambtenaar, zich jaarlijks naar Genève begaf om een antwoord te geven op de commentaren van de commissie op het beleid. In vergelijking met de bemerkingen op de overige mandaatmogendheden, ontving België slechts sporadisch kritiek. De zwaarste aanvallen kwamen vanaf 1927 uit Duitse hoek naar aanleiding van de hongersnoden. In het algemeen werd ook de onduidelijk afgescheiden financiële relatie tussen mandaat en kolonie, vooral in de context van de douane-unie, aangeklaagd. De politieke bestuurs-hervormingen die de inlandse samenleving grondig veranderden, werden zelfs positief geëvalueerd als een 'verlicht proces van modernisering'. De rationalisatie van het bestuur werd geïnterpreteerd als een maatregel om de voedselbevoorrading beter te organiseren. De vergoeding van de chefs kon eveneens op grote bijval rekenen. In dat opzicht is de stelling van de Burundese historicus Gahama als zou de Belgische administratie een illusie van indirecte administratie hebben gecreëerd onder het voorwendsel van een mandaatbestuur, niet correct. Door de sterk uitgesproken bipolariteit in de inlandse samenleving zorgde de toepassing van dit systeem echter voor ongewenste effecten op langere termijn, namelijk een verscherpte exclusieve bevoorrechte positie van de bevolkingsgroep die nauw met de koloniale overheid én de missies verbonden was.

Het oordeel van de mandatencommissie, die overigens vanaf 1926 een minder autonoom profiel kreeg, had weinig absolute waarde omdat de enige officiële informatie waarover de leden beschikten, precies geselecteerd en aangeleverd werd door de mandaathoudende mogendheden zelf. Het was bovendien vaak niet duidelijk of de kritiek van mogendheden als Duitsland en Italië was ingegeven door revanchistische overwegingen dan wel uit zorg voor de bevolking zelf in de mandaatgebieden. De potentiële jaarlijkse controle op basis van de jaarrapporten had een groot psychologisch effect op de koloniale ambtenaren ter plaatse en in Brussel, ook al waren inspecties ter plaatse uitgesloten. De denkbeeldige mogelijkheid dat het mandaat bij de minste misstap aan België kon onttrokken worden, spoorde ambtenaren als Pierre Ryckmans ertoe aan om voor daadwerkelijke investeringen van de overheid in de mandaatgebieden te pleiten. Na de eerste teleurstellende mijnexploraties was het duidelijk dat de industriële groepen of de individuele planters (*colons*) zich nooit massaal voor de gebieden zouden kunnen interesseren. Dit betekende echter niet dat de betekenis van Ruanda-Urundi herleid werd tot een bufferzone tussen het Belgische en Britse koloniaal bezit, zoals oorspronkelijk bedoeld was. Voor de Volkenbond betekende Ruanda-Urundi dan wel een administratieve eenheid, de ambtenaren ter plaatse erkenden zeer snel de verschillen tussen Ruanda en Urundi. Economisch weinig interessant, vormden deze gebieden niettemin een uitdagend politiek laboratorium: hoe ver kon men gaan bij de omvorming van traditioneel sterke gezagsstructuren in functie van het westerse moderniseringsdenken? Tussen 1925 en 1932 werden zowel de limieten van de economische mogelijkheden als van de buigzaamheid van de inlandse politiek duidelijk. Dit besef leidde tot een verschillende politiek voor Ruanda en Urundi. In Urundi werd de machtsbasis van de jonge mwami versterkt omdat dit faciliteiten bood voor het mandaatbestuur, terwijl in Ruanda de hinderlijke machtsbasis van de mwami Musinga stelselmatig werd afgezwakt tot de uiteindelijke afzetting en verbanning toe. De dynamiek van wederzijdse uitdaging tussen het Europese en traditionele gezag is na 1932 schijnbaar beslecht in het voordeel van de Europese mandaathoudende mogendheid. Op het moment van zowel de inlandse als de internationale consolidatie was de waarde van Ruanda-Urundi voor België en voor de kolonie duidelijk afgenomen. Toch hield België vast aan deze mandaatgebieden, die door hun beperkte oppervlakte als bestuursterrein voor een klein land als België bijzonder overzichtelijk leken, temeer omdat de hiërarchisch gestructureerde maatschappij mogelijkheden bood om *indirect rule* (naar het model van Lord Lugard) toe te passen. Lugards ideeën werden meestal versmald tot een handleiding om zich te bedienen van de inlandse structuren in functie van de exploitatiedoeleinden zonder de administratieve

kostprijs voor de metropool onevenredig te laten stijgen. De hervorming van de hoofdijs (*chefferies*) toont ook aan dat het respect voor de inlandse orde slechts gehandhaafd bleef zolang de lokale chefs het gezag van de mandaat-administratie aanvaardden. *Indirect rule* werd dus tot op zekere hoogte toegepast, maar reflectie over de logische finaliteit van de mandaatnotie (onafhankelijkheid via politieke ontvoogding) bleef geheel achterwege. In het statuut tussen B- en C-mandaat vielen de gebieden Ruanda en Urundi tussen twee stoelen. In de geest van het mandatensysteem was er 'te weinig mandaat'.

Er werden bij het lokale gezag en bij de Duitse ex-kolonisator mogelijk verwachtingen gecreëerd die zowel door de lokale blanke administratie ter plaatse als door de mandatensectie en -commissie van de Volkenbond niet konden worden waargemaakt, omdat de Europese koloniale machten deze organen van de Volkenbond vleugellam maakten. In de geest van de mandaathoudende mogendheid België was er 'te veel mandaat' omdat de eisen van Genève ruim de economische mogelijkheden overtroffen en de Belgen blootstelde aan internationale kritiek op hun overzees bestuur. Mede door het petitieright was het theoretisch immers mogelijk geworden om de volkeren in de mandaatgebieden een stem te geven die verder kon dragen dan deze van de koloniale mogendheden. De belangrijkste beperking was echter dat die stem niet kon klinken in de internationale gemeenschap zonder actieve steun van de mandaathoudende mogendheden zelf.

Hoewel in de jaren twintig talrijke bladen en kringen ontstonden in het kader van de koloniale propaganda, was die overigens in eerste instantie op Belgisch-Congo en slechts in heel beperkte mate op Ruanda en Urundi gericht. Zowel de politieke als publieke betrokkenheid bij het mandaatbestuur bleef zeer beperkt. De koloniale interesse in het algemeen was bijna uitsluitend in de zakenmilieus en de missiekringen te vinden. In het geval van Ruanda-Urundi was er van een georganiseerde zakelijke belangstelling bovendien nauwelijks sprake. Ook de verschillende regerende politieke partijen lieten de koloniale politiek bij voorkeur aan de centrale administratie over. De controlerende functie van het parlement bleef veelal beperkt tot de jaarlijkse budgetkwesties. Wat de koninklijke belangstelling betreft, geven de reizen van kroonprins (en later koning) Leopold III aan dat de mandaatgebieden opgenomen werden in de algemene belangstelling van het Hof voor de koloniale activiteiten in ruime zin, maar over de reële betrokkenheid bij de mandaatgebieden in specifieke zin geven de beschikbare bronnen vooralsnog geen uitsluitsel. In dat verband blijven de vragen naar het optreden van graaf De Brieux, die in 1917 beweerde in opdracht van koning Albert I de waarde van de mandaatgebieden te onderzoeken, onbeantwoord. Ook over de betrok-

kenheid van zakenmilieus (al dan niet adellijke) in de exploitatie van Ruanda-Urundi is weinig geweten, al kan in het geval van de familie de Ligne voorzichtig gesteld worden dat de beperkte economische aanwezigheid volledig vanuit de Kivu werd gestuurd.

De koloniale controverse met het Verenigd Koninkrijk verloor steeds meer aan kracht, na het Gissaka-akkoord en de uitvoering van de economische bepalingen van het Milner-Orts akkoord. Het mandaatbestuur ter plaatse zou overigens in de figuur van Sir Donald Cameron, gouverneur van Tanganyika Territory, een bondgenoot vinden tegen een *Closer Union* tussen mandaten en kolonies. Vanuit de Britse kolonies Kenya en Oeganda was door de *settlers* meermaals de wil geuit om alle Britse gebieden in Oost-Afrika, zowel mandaten als kolonies, onder één administratieve koepel samen te brengen. Hiermee wilden ze niet alleen een efficiënter bestuur van grensoverschrijvende aangelegenheden (o.a. infrastructuurwerken) bewerkstelligen maar eveneens de politieke autonomie van de koloniale overheden ten opzichte van Londen versterken. Intern stuitte het plan op groot verzet van de gouverneur van Tanganyika Territory, die betoogde dat het voorstel de belangen van de inlandse bevolking zou schaden en bovendien onrechtmatig kolonie en mandaat op dezelfde voet plaatste. De *Closer Union*-discussie zorgde voor een hevig debat in Britse koloniale en politieke kringen, maar bij gebrek aan een intern akkoord zouden de Britten binnen de Volkenbond geen bondgenoten voor de zaak benaderen.

Overigens was deze discussie in het geval van België weinig relevant, want in de praktijk had Hymans in 1921 reeds een administratieve unie tussen Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi bedongen. Men kan zich afvragen of België, indien de *Closer Union* gerealiseerd was, tot een feitelijke annexatie tussen Belgisch-Congo en Ruanda-Urundi zou zijn overgegaan. Tot de versteviging van België's koloniale positie in Europa heeft het bezit van een mandaatgebied tijdens de bestudeerde periode slechts bijgedragen in de mate dat het een zetel verzekerde in de mandatencommissie van Genève. Hierdoor kregen de koloniale ambtenaren een forum waarop ze hun koloniale acties (eerder dan hun politiek) konden toelichten en in beperkte mate ook moesten rechtvaardigen. Ze kregen vrij toegang tot informatie van andere Europese koloniale mogendheden en koloniale theoretici. Er sijpelde weliswaar informatie van Genève naar de hoofdsteden door, maar politiek gesproken gebeurde daar weinig of niets mee. Dat had niet alleen te maken met het feit dat de leden van de mandatencommissie een van hun regeringen onafhankelijk statuut hadden en dus van de binnenlandse politiek verwijderd waren, maar evenzeer omdat de progressieve ideeën die in de mandatencommissie en -sectie ontwikkeld werden niet opportuun werden geacht voor politieke

acties. De 'aansluiting' tussen het ideeëngoed van mandatensectie en -commissie, in de meest dynamische jaren, en de koloniale politiek van de mandaathoudende mogendheden werd hierdoor niet tot stand gebracht. De Belgische reflex was er één van voorzichtige terughoudendheid ten aanzien van de voor Genève belangrijke kwesties, en na een *trial-and-errorperiode* inzake het inlandse bestuur werd gewerkt aan de gestage opbouw van een loyaal lokaal administratief apparaat, dat ten dienste kon worden gesteld van de mandaatpolitiek (later: voogdijpolitiek). De opbouw zelf was nagenoeg volledig onttrokken aan het oog van de Volkenbond. Precies de maatregelen die het meest ingrepen in de lokale samenleving werden niet alleen het minst veroordeeld door de mandatencommissie maar ook het hoogst gewaardeerd. Geleidelijk aan profileerde België zich als een eerder loyale mandaathoudende mogendheid en verstevigde het land hiermee op indirecte wijze ook zijn positie als koloniale mogendheid op het Europese toneel. In die zin werd het mandaat Ruanda-Urundi een uitbreiding van de Kivu op weg naar het Victoria-meer. De status van het onderwijs, dat bijna exclusief in handen was van de katholieke missies, en de preciaire toestand van de publieke financiën bleven de voornaamste kritische punten van het mandaatbestuur. De scherpe kritiek van Duitsland op alle pogingen om het mandaat het uitzicht van een kolonie te geven, was van korte duur. Bij Hitlers machtsovername gaf Duitsland zijn verworven plaats in de mandatencommissie op.

Niettegenstaande het innoverende mandatenstelsel in de wereld van het internationaal recht, was er geen sprake van een herijking van het Belgische koloniale beleid als gevolg van de installatie van de mandatencommissie en -sectie in Genève. Er valt overigens een opvallende desinteresse van de Belgische diplomatie en politiek voor de werking van het mandatenstelsel zelf te noteren. De Volkenbond zelf bleek over onvoldoende slagkracht te beschikken om een gemeenschappelijke innoverende koloniale politiek te ontwikkelen, hoewel hiertoe verschillende theoretische aanzetten waren gegeven (George Louis Beer en William Rappard).

De nieuwe wind die President Wilson op de Parijse vredesconferentie wilde laten waaien in de richting van een geleidelijke beëindiging van het koloniale systeem had weliswaar geresulteerd in de organisatie van een controlerend oog in Genève, maar de Europese koloniale mogendheden in de Raad kenden de mandatensectie en mandatencommissie echter steeds minder autonomie toe. De Europese koloniale mogendheden streefden ernaar om de B-mandaten in tropisch Afrika zo dicht mogelijk bij de kolonies te laten aansluiten (en dus in de praktijk tot C-mandaten om te vormen). Door de bewuste boycot van het mandatenstelsel is het dekolonisatieproces onge-

twijfeld vertraagd. De controle instanties in Genève zijn tot op zekere hoogte het slachtoffer geworden van de Volkenbond als internationale organisatie. De mandaatnotie bleef echter wel voldoende krachtig om na de Tweede Wereldoorlog juridisch sterker in de voorgedij-notie te worden hernomen en om het gewicht van de Verenigde Naties op het Europese koloniale bestuur te laten groeien tussen 1945 en het tijdstip waarop Rwanda en Burundi hun onafhankelijkheid verwierven.

Ingeborg Vijgen