

*M. DE WAELE, Naar een groter België! De Belgische territoriale eisen tijdens en na de Eerste Wereldoorlog. Een onderzoek naar de doeleinden, de besluitvorming, de realisatiemiddelen en de propagandavoering van de buitenlandse politiek. Gent, R.U.G., 1989. Promotoren: R. Van Eenoo en H. Gaus.*

België streefde tijdens en na de Eerste Wereldoorlog naar de annexatie van het groothertogdom Luxemburg, Nederlands-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en de Waalse kantons. Deze onvermoede ambities vormden het meest controversiële onderdeel van het Belgisch programma op de Vredesconferentie van Versailles, maar de eisen hadden een lange voorgeschiedenis. België moest zich in 1839, toen zijn internationaal statuut en zijn grenzen werden vastgelegd in het verdrag der XXIV Artikelen, met veel tegenzin neerleggen bij het verlies van de hoger genoemde gebieden. Dit oude dossier, dat doorheen de 19e eeuw latent aanwezig was gebleven in de buitenlandse politiek, kreeg tijdens de Eerste Wereldoorlog een nieuwe aktualiteitswaarde en werd door België heropend. We hadden, bij de studie van dit onderwerp, een viervoudige vraagstelling voor ogen. We wilden op de eerste plaats de voorgeschiedenis, de evolutie en de afloop van de territoriale eisen tijdens en na de oorlog onderzoeken. Vormde deze merkwaardige aanval van landhonger een wat aparte episode in de buitenlandse politiek of waren deze eisen verbonden met de dieper liggende krachtlijnen van het beleid? Dit brengt ons meteen bij het tweede luik

van de vraagstelling. We wilden, aan de hand van de geschetste problematiek, dieper graven naar de objectieven en krachtlijnen van het buitenlands beleid voor, tijdens en na de oorlog. Was er sprake van continuïteit in de doeleinden of werd de buitenlandse — en defensiepolitiek, onder invloed van de Duitse inval, volledig herdacht? We probeerden tevens het besluitvormingsproces inzake de buitenlandse politiek te analyseren en streefden daarbij naar een genuanceerd beeld, waarbij verschillende elementen werden in aanmerking genomen: het aandeel van de koning, de regering en de diplomatie, de rol van verschillende en uiteenlopende drukings- en belangengroepen, de invloed van het Parlement na de wapenstilstand, de weerslag van het gevolgde beleid op de binnenlandse politieke toestand en op de internationale situatie van het land. We hebben tenslotte onderzocht op welke wijze België probeerde zijn territoriale aspiraties te realiseren: beperkte het zich tot louter diplomatieke tussenkomsten of schakelde het ook een ruimer arsenaal aan propagandamiddelen en overredingstechnieken in? Bij het eigenlijke onderzoek werd in hoofdzaak een beroep gedaan op onuitgegeven archiefmateriaal, m.n. op de archieven van het Belgische en Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, van het Koninklijk Paleis in Brussel en van de verschillende betrokken ministers, diplomaten en politici. Dit archiefmateriaal werd aangevuld met de herinneringen van de betrokkenen, de pers en de gelijktijdig verschenen literatuur en propaganda.

Het territoriaal eisenprogramma mag dan anno 1990 een volstrekt onredelijke en onwaarschijnlijke indruk maken, het was in de context van de jaren 1914-1920 rechtstreeks verbonden met de krachtlijnen van de buitenlandse politiek. Deze steunde in hoofdzaak op twee pijlers, m.n. het verzekeren van de *veiligheid* en van de *zelfstandigheid* van het land. De Duitse inval lag uiteraard aan de basis van de veiligheidsbepaalding. De inval had het geloof in het neutraliteitsstatuut, sinds 1839 de hoeksteen van de internationale positie van het land, fataal ondermijnd en België besloot dat dit na de oorlog moest worden opgeheven. De regering in Le Havre stond m.a.w. voor de moeilijke taak om een coherent alternatief uit te werken voor het systeem van 1839, met inbegrip van een nieuw statuut en betere veiligheidsgaran-

ties. Het debat over de naoorlogse buitenlandse politiek werd onmiddellijk na het begin van de oorlog binnenskamers geopend en werd gevoerd door de koning, in en rond de regering en op Buitenlandse Zaken. In de loop van 1915 mengden ook de Belgische exilkranten en sommige, naar het buitenland gevluchte politici en prominenten zich in de discussie. Deze werd verder bemoeilijkt door de langdurige onzekerheid over de afloop van de oorlog en de verdeeldheid over de oorlogsdoeleinden. Het vastleggen van de oorlogsdoeleinden kon dan weer niet losgemaakt worden van de door België gewenste nieuwe veiligheidsgaranties. Zou België de terugkeer van de in 1839 verloren gebieden vragen, zodat het zijn defensie in de toekomst op betere grenzen kon steunen? De strategische betekenis van Limburg — de Maaslinie — en Zeeuws-Vlaanderen — de Scheldelinie — werd herontdekt en kreeg in de discussie over de veiligheid een belangrijke plaats. De eventuele inlijving van beide gebieden bood nog andere voordelen, zij kon immers een definitieve oplossing bieden voor de vele twisten met Nederland over de Schelde en de verbinding met de Maas en de Rijn. Het geloof in de haalbaarheid van gebiedswinst ten nadele van het neutraal gebleven Nederland werd aanzienlijk versterkt door de geallieerde beloften in het begin van de oorlog, die door regering en diplomatie zeer ernstig werden genomen.

Werden de eisen in Limburg en Zeeuws-Vlaanderen ingegeven door het veiligheidsaspect, dan was de belangstelling voor Luxemburg mee te verklaren door de bezorgdheid voor het vrijwaren van de zelfstandigheid. De regering beseftte dat het Belgisch grondgebied ook na de oorlog kwetsbaar zou blijven en dat gebiedsuitbreiding alleen niet volstond om een eventuele nieuwe Duitse aanval af te slaan. Theoretisch lagen er voor België nog andere mogelijkheden open, zoals bvb. allianties met de overblijvende garanten Frankrijk en Groot-Britannië, maar een nauwe samenwerking met beide mogendheden stelde dan weer andere problemen. Centraal hierbij stond de vrees voor een dominant Frankrijk, vrees die tijdens de oorlog sterk heropleefde. Parijs maakte er geen geheim van dat het België in zijn invloedssfeer wou opnemen en militair en economisch aan zich binden. Een eenzijdige oriëntatie op de zuiderbuur, gekoppeld aan de territoriale omsingeling, werd van Belgische zijde beschouwd als de eerste stap

naar een onvermijdelijke "vassalisering". Militaire of economische samenwerking met Frankrijk moest dan ook op een dubbele manier gecompenseerd worden. Een gelijkaardige samenwerking met Groot-Brittannië kon de Belgische internationale positie evenwichtiger maken. De Belgische dominantie over Luxemburg werd daarnaast, in de beste 19e eeuwse traditie, als het beste middel beschouwd om de Franse territoriale omsingeling te doorbreken. Deze politieke bekommernis bleef, op termijn gezien, de hoofdreden voor de Belgische belangstelling voor het buurlandje en plaatste Luxemburg meteen centraal in het Frans-Belgisch spanningsveld. De gevolgen hiervan zouden pas voor goed duidelijk worden na de oorlog. De Luxemburgers zelf gaven, ook om economische redenen, de voorkeur aan toenadering tot Frankrijk. Parijs maakte zich dan ook sterk dat het, door het listig uitspelen van het vraagstuk Luxemburg, de balsturige Belgen alsnog tot militaire en economische samenwerking zou kunnen bewegen.

Over de wenselijkheid van de "terugkeer" van Luxemburg heerste er in Le Havre vrijwel volledige eensgezindheid, de eisen in Limburg en Zeeuws-Vlaanderen daarentegen zorgden voor grote verdeeldheid. Ook de diplomatieke verdediging van deze aanspraken was bijzonder delicaat, op het einde van de oorlog waren er alleen vage beloften over een aanpassing van het Schelderegime, van territoriale toezeggingen was er geen sprake.

België rekende overigens niet alleen op diplomatieke tussenkomsten en de Vredesconferentie om zijn territoriale ambities geheel of gedeeltelijk te realiseren. Het wilde, d.m.v. een grootscheepse annexionistische campagne ter plaatse, een Belgische "oplossing" afdwingen of tenminste beslissend beïnvloeden. Vooral de Luxemburgse campagne was zeer ambitieus en wilde, nog voor het begin van de Vredesconferentie, de toenadering tot België forceren en Frankrijk de pas afsnijden. De Limburgse campagne was noodgedwongen zeer bescheiden, maar België hoopte ter plaatse toch iets te bereiken. Bij de voorbereiding van deze campagnes werden de beoordelingsfouten en misrekeningen opgestapeld. België overschatte in zeer sterke mate de herinnering aan de scheiding van 1839, het hield er nauwelijks rekening mee dat Limburg bij Nederland en Luxemburg onafhankelijk wilden blijven. De annexionistische perscampagne, die m.n. in de

franstalige pers werd gevoerd en het drieste optreden van de kleine groep Belgische nationalistes, verenigd in het Comité de Politique Nationale, waren evenmin onopgemerkt voorbijgegaan. In Nederland en Luxemburg werd woedend gereageerd op de onvermoede Belgische aspiraties. Nederland aarzde trouwens niet om na de wapenstilstand resoluut in de tegenaanval te gaan. Dit tegenoffensief kende succes, Den Haag wist zich, nog voor het begin van de Vredesconferentie, verzekerd van Britse en Amerikaanse steun. De Belgische annexionistische akties in Limburg waren over heel de lijn mislukt, de campagne in Zeeuws-Vlaanderen bleek een doodgeboren kind. Nederland wachtte met gëstegen vertrouwen de Vredesconferentie, waar het verdicht zou vallen, af.

Luxemburg wierp internationaal veel minder gewicht in de schaal dan Nederland en kon, a.g.v. de houding van de vorstin en de regeringen tijdens de oorlog, maar op een beperkt krediet rekenen bij de geallieerden. België had aanvankelijk geprobeerd om de weg vrij te maken voor een personele unie, maar dit opzet was mislukt. De grootscheepse campagne, waaraan door alle ministeriële departementen en andere instanties eensgezind werd meegewerkt, leverde een volledig negatief resultaat op. De Belgische ambities werden er als een regelrechte aanslag op de nationale zelfstandigheid ervaren. België kon, na de mislukte stormloop van 1918-1919, alleen maar hopen op de realisatie van de minimumoplossing, nl. de economische unie, maar de vooruitzichten waren niet gunstig.

De kansen op gebiedsuitbreiding in Luxemburg waren, bij het begin van de Vredesconferentie, ernstig gecompromitteerd en in het geval van Nederland zo goed als onbestaande. De conferentie werd dan ook een frustrerende ervaring voor België, de resultaten beantwoordden geenszins aan de verwachtingen. Vooral het politiek eisendossier kwam er zeer bekaaid af. De opgelegde neutraliteit werd zoals gevraagd vervallen verklaard, maar daarmee was alles gezegd. België stond voorlopig met lege handen, het moest genoegen nemen met de collectieve garantie van het Volkenbondpact en kreeg als — schrale — troostprijs de Waalse kantons. Het zoeken naar een nieuw statuut en tastbare garanties werd na afloop van de Vredesconferentie met grote hardnekkigheid voortgezet.

De onderhandelingen over de herziening van de verdragen van 1839 waren in dit opzicht van cruciale betekenis. De krijtlijnen voor deze besprekingen waren al op 4 juni uitgetekend: een geallieerde resolutie stemde in met de herziening van de verdragen, maar sloot gebieds- of soevereiniteitsoverdracht bij voorbaat uit. De aanspraken ten nadele van Nederland waren, zoals te verwachten, op een onwrikbaar njet van Groot-Brittannië en de V.S. gebotst. De besprekingen, die in juli 1919 van start gingen, waren in feite tot mislukken gedoemd. De objectieven van België en Nederland stonden lijnrecht tegenover elkaar. België wilde om veiligheidsredenen betrokken worden bij de verdediging van de Maas en de Schelde, Nederland daarentegen was in 1919 meer dan ooit gehecht aan de voortzetting van zijn neutraliteitspolitiek en wenste onder geen enkele voorwaarde verbintenissen aan te gaan, die risico's voor zijn veiligheid inhielden. Militaire samenwerking met België, waarachter Den Haag het gewantrouwde Frankrijk vermoedde, was a priori uitgesloten. Kwam daarbij dat België en Nederland, uiterekend op een moment dat hun verstandhouding ongemeen slecht was, een oplossing moesten vinden voor problemen, die sinds 1839 hun relaties verzuurd hadden. De negatieve invloed van de territoriale aanspraken en de annexionistische campagne liet zich voortdurend gelden. De sfeer aan de onderhandelingstafel werd verder verziekt door de dubbelzinnige formulering van de Belgische eisen, die nog steeds een annexionistische ondertoon bevatte. De besprekingen over de politieke en militaire problemen raakten in de herfst van 1919 dan ook hopeloos vast. Op economisch gebied werd er, na een moeilijke start, wel vooruitgang geboekt maar het bereikte ontwerpakkoord lokte onverwacht fel protest uit in Wallonië. Het zag er zelfs naar uit dat de ratificatie door het Parlement in het gedrang zou komen. De Wielingenkwestie was er in deze context te veel aan en op 21 mei 1920 werden de besprekingen opgeschort. België had niets bereikt, het enige concrete resultaat was de volledige vertroebeling van de verhouding met Nederland. De herinnering aan de territoriale eisen heeft de relaties tussen de twee buurlanden jarenlang vergiftigd en was medeverantwoordelijk voor de verwerping van het Belgisch-Nederlands verdrag door de Eerste Kamer in 1927. Het was pas aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog, onder dreiging

van een nieuw internationaal conflict, dat de twee landen opnieuw toenadering zochten.

De kwestie Luxemburg kon na de Vredesconferentie nog alle kanten uit, maar de Belgische ambities waren danig getemperd. België zou genoeg moeten nemen met de minimumoplossing, nl. een economische unie, maar deze riep dan weer veel verzet op in het groothertogdom. Belangrijker nog, de kwestie Luxemburg werd in de zomer van 1919 gekoppeld aan alle onopgeloste problemen tussen Frankrijk en België. Parijs wilde pas het licht op groen zetten voor de B.L.E.U. indien er een economische overeenkomst en, in tweede instantie, een militair akkoord met België kwam. Dit leidde tot een maandenlange, onvervalste chantage tussen Parijs en Brussel, alle pogingen om een wisseloplossing uit te werken liepen spaak. Parijs was pas in maart 1920, ook al omdat Frankrijk ten allen prijze een militair akkoord met België wou afsluiten, tot een kleine toegeving bereid. De situatie was dus iets minder uitzichtloos wanneer Frankrijk, a.g.v. zijn optreden in de Ruhr, internationaal geïsoleerd dreigde te raken. De Belgische militaire en diplomatieke steun was in die omstandigheden zeer welkom en Brussel rook meteen een kans om een beslissende doorbraak te forceren. Het was pas nadat Frankrijk zijn fiat had gegeven voor de economische unie dat België wilde praten over een militair akkoord. Vanuit het Belgisch standpunt was dit akkoord op dat moment minder dreigend, de gewenste tegengewichten leken verzekerd. Dit bleek een misrekening. Paradoxaal genoeg had de Belgische deelname aan de Ruhr-bezetting, die aan de basis lag van de doorbraak inzake Luxemburg, de eventuele militaire samenwerking met Groot-Brittannië zwaar gehypothekeerd. Londen, dat zeer weinig voelde voor militaire verbintenissen op het continent, haakte voorgoed af, het ene tegengewicht had het andere uitgeschakeld.

De onderhandelingen over de B.L.E.U. gingen in juli 1920 van start en werden een echte uitputtingsslag. De Luxemburgers zaten tegen hun zin aan de onderhandelingstafel en presenteerden en passant België de rekening voor zijn agressief optreden uit 1918-1919. België had bovendien de praktische moeilijkheden en de kostprijs van de economische unie zwaar onderschat. Het akkoord werd tenslotte ondertekend op 25 juli 1921, maar het enthousiasme was gering en de

slechte verstandhouding tussen de twee partners zou nog jaren duren.

We gaven het hiervoor al verschillende keren aan, de krachtlijnen van het buitenlands beleid vertonen voor en na 1914 een opvallende continuïteit. Het afwijzen van de opgelegde neutraliteit en het systeem van 1839, waartoe in Le Havre besloten was, betekende geenszins een volledige breuk met het verleden. De regering meende dat België bevrijd moest worden van de opgelegde neutraliteit en dat de oorlog de nood aan betere veiligheidsgaranties had aangetoond, maar dit betekende niet dat alle krachtlijnen ingrijpend veranderden. Integendeel, het buitenlands beleid werd beslissend beïnvloed door de erfenis, om niet te zeggen de last van het verleden. De Belgische politici en diplomaten hadden het erg moeilijk om zich los te maken van de beleids- en denkschema's, die sinds meer dan 80 jaar de buitenlandse politiek hadden beheerst. Ook de kijk op het naoorlogse Europa en de relaties met Frankrijk en Groot-Brittannië werden sterk gekleurd door de ervaringen uit het verleden. Het buitenlands beleid werd tijdens en na de oorlog gevoerd vanuit een 19e eeuwse invalshoek, de prioriteiten uit het verleden werden naar de toekomst geëxtrapoleerd. België had zich voor 1914 in de marge van de Europese politiek opgehouden en voelde er na de oorlog nog steeds niet veel voor om bij de machtsstrijd tussen de mogendheden betrokken te worden. Aan allianties met Frankrijk en/of Groot-Brittannië werd met gemengde gevoelens gedacht, een dergelijke samenwerking mocht, vanuit Belgisch standpunt, louter in functie van de essentiële veiligheidsbelangen van het land geschieden. De risico's, dat België in een nieuw internationaal conflict werd meegesleept, mochten er in geen geval door stijgen. De eenzijdige militaire en economische samenwerking met Frankrijk werd bijzonder sterk gewantrouwd en beschouwd als een bedreiging voor de zelfstandigheid van het land. De herinneringen aan Napoleon III waren nog zeer levendig aanwezig, de oude slagzin "pas d'inféodation" had nog niets aan belang ingeboet. De Belgische plannen, om de Franse omsingeling d.m.v. de dominantie over Luxemburg te doorbreken, pasten eveneens in deze 19e eeuwse denkschema's. Meer recent wordt de B.L.E.U. soms beschouwd als de voorloper van de Benelux en de E.E.G., als de eerste stap naar de Europese integratie. Deze interpreta-



tie zet de zaken volledig op hun kop: de motieven van België bij het sluiten van de economische unie waren allesbehalve toekomstgericht, zij wortelden in het verre verleden.

De policymakers op Buitenlandse Zaken waakten allen jaloers over de zelfstandigheid en bewegingsvrijheid van het land en hadden in laatste instantie, de uitdrukking is niet te sterk, "une politique intégralement et exclusivement belge" op het oog. De omstandigheden hebben verhinderd dat dit doel ten volle gerealiseerd werd maar België probeerde, vooral t.o.v. Frankrijk, zo te manoeuvreren dat de verbintenissen en risico's minimaal bleven, van een alliantie was geen sprake. De eerste stappen naar de latere onafhankelijkheidspolitiek werden dan ook al zeer vroeg gezet.

De ondoorzichtigheid van de besluitvorming op buitenlands gebied is de jongste jaren geregeld op de korrel genomen, maar men kan zich afvragen of het ooit anders is geweest. De manier waarop in Le Havre aan buitenlandse politiek werd gedaan kan gelden als een schoolvoorbeeld van onduidelijkheid en verwarring. De geringe parlementaire controle van voor 1914 was weggefallen. A.g.v. de politieke meningsverschillen en de persoonlijke rivaliteiten tussen de ministers werd het besluitvormingsproces ronduit chaotisch en ontstonden er verschillende parallelle circuits. Dit bood het bijkomend voordeel dat sommige activiteiten, die minder goed het daglicht verdroegen, voorlopig in de coulissen bleven. De voltallige kabinetsraad werd hoe langer hoe meer buiten spel gezet, vooral ten voordele van de top van Buitenlandse Zaken. De rol van de topdiplomaten, die van in het begin van de oorlog zeer groot was geweest, nam, mede a.g.v. de verdeeldheid in de regering, nog gevoelig toe. Na het aantreden van Paul Hymans begin 1918 stippelde het triumviraat, bestaande uit de minister en zijn twee topmedewerkers het beleid zo goed als eigenmachtig uit. De terugkeer naar België bracht hierin weinig verandering, het zwaartepunt bleef bij de top van het departement. De politieke aardverschuiving, die veroorzaakt werd door de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen, betekende geenszins dat de impact van de publieke opinie en het Parlement groter werd. Het Parlement werd zéér bondig ingelicht over het wedervaren op de Vredesconferentie. Het kreeg inzake de territoriale eisen zelfs niet het spreekwoordelijke topje

van de ijsberg te zien.

De buitenlandse politiek kreeg tijdens de Vredesconferentie grotere aandacht bij Parlement en publieke opinie, alhoewel de financiële eisen het hoogst scoorden. De politieke partijen waren allen verdeeld over de gebiedsuitbreiding ten koste van Nederland. Het verschil tussen de officiële principes en de realiteit was het grootst binnen de B.W.P. In alle partijen tekende de verdeeldheid zich grotendeels af volgens Vlaams-franstalige scheidslijnen. Dit "communautaire" element ligt ook aan de basis van de misleidende voorstelling van Paul Hymans als een onvoorwaardelijke francofiel, die nog in een gedeelte van de literatuur te vinden is. Vlaamse politici zoals Frans Van Cauwelaert verwierpen de samenwerking met Frankrijk, niet alleen omdat zij meenden dat de risico's er groter door werden, maar ook omdat zij er een bedreiging in zagen voor de realisatie van het Vlaams eisenprogramma. Omdat Hymans niet onmiddellijk een vriend van de Vlaamse Beweging kon genoemd worden, werd hij door hen bijna automatisch bestempeld als een francofiel, eenzijdig gericht op Frankrijk en gewonnen voor een alliantie met de zuiderbuur. Zij negeerden zijn diepgeworteld wantrouwen t.o.v. Parijs en zijn bekommernis om risicovolle verbintenissen te beperken. Het is veel correcter om Hymans als één van de vaders van een zelfstandige buitenlandse politiek te beschouwen.

De drukkingsgroepen, die in de verhandeling een rol speelden, vormden een zeer heterogene groep, die o.a. bestond uit de patroonsorganisatie van de ijzer- en staalnijverheid, de Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries de Belgique, de Kamers van Koophandel van Antwerpen en Gent, de Assemblée Wallonne en het Comité de Politique Nationale, een nationalistische zweepgroep geleid door Pierre Nothomb. Het antwoord op de vraag naar hun impact kan niet anders dan genuanceerd zijn, en deze bevinding wordt niet ingegeven door de vrees om kleur te bekennen. Het opsporen van de druk en invloed van belangengroepen op het buitenlands beleid is geen eenvoudige zaak en we moeten, vooraleer we conclusies trekken, goed weten waarover we praten. Cruciaal hierbij is de vraag of de eisen/wensen van de drukkingsgroepen te verzoenen zijn met de krachtlijnen van het beleid. Indien hun eisen ingaan tegen of botsen met deze krachtlijnen, dan maken de drukkingsgroepen maar weinig kans om hun wensen door te

drukken en het beleid beslissend te beïnvloeden.

De diplomatieke realisatie- en drukkingsmiddelen, waarover België beschikte, waren al bij al beperkt. Het kleine België beschikte maar over weinig mogelijkheden om de mogendheden doeltreffend onder druk te zetten of om de belangstelling van diezelfde mogendheden voor zijn problemen te wekken. Het buitenlands beleid tijdens en na de oorlog was in feite een vreemd mengsel van naïviteit en cynisme, van goedgelovigheid en uitgekooktheid. Ondanks alle wantrouwen t.o.v. de mogendheden duurde het zeer lang vooraleer België zich rekenschap gaf van de *reële* machtsverhoudingen in het geallieerde kamp. Buitenlandse politiek is op de eerste plaats een kwestie van welbegrepen eigenbelang, België verwachtte dat de mogendheden rekening hielden met sentiment en andermans belangen. De betekenis van deze vaststelling kan, voor de verdere evolutie van de buitenlandse politiek in de periode 1920-1940, maar moeilijk overschat worden.