

DE MOEIZAME ZOEKTOCHT NAAR EEN NIEUWE PLAATS IN HET CONCERT DER NATIES

Rik Coolsaet

Vier oorlogsjaren hebben het aanzijn van het land ingrijpend gewijzigd. Decennialang behoorde België tot de top-vijf van de industriële mogendheden. Belgische producten konden wereldwijd concurreren dankzij hun lage kostprijs. Het land experimenteerde als eerste met een nieuwe bedrijfsvorm, de financiële trust of holding. Een mondiale expansie volgde, met wereldwijde Belgische investeringen in de elektrische industrie, de spoorwegen en de buurtspoorwegen. In Rusland was België de grootste buitenlandse investeerder, maar ook in het Nabije-Oosten, Oost-Europa en Latijns-Amerika gaf België present. Door toedoen van Leopold II had België als enig klein Europees land volop deelgenomen aan de wedren op China. Met de overname van Congo-Vrijstaat in 1908 was het bovendien een koloniale mogendheid geworden.

Maar de oorlog en de bezetting hebben de Belgische mondiale expansie gebroken. In 1918 is het land verwoest, het industriële patrimonium ontmanteld. De Westhoek is een woestenberg. De Belgische staat kijkt aan tegen een snelgroeïende overheidsschuld die de wederopbouw hypothekeert. De vooroorlogse illusie dat neutraliteit het land voor eeuwig zou beschermen, is uiteengespat.

Al tijdens de oorlog is de Belgische regering in Le Havre gaan beseffen dat het herstel van de politieke onafhankelijkheid van het land hand in hand moet gaan met het herstel van de economische onafhankelijkheid. Zo niet riskeert het land opnieuw de speelbal te worden van het machtsspel tussen zijn grote buurlanden. Dat inzicht vormt de kern van de Belgische eisenbundel op de vredesconferentie die op 18 januari 1919 in Versailles van start gaat. België legt er de opheffing van de verplichte neutraliteit en herstelbetalingen door Duitsland op tafel en zoekt garanties tegen het economische en politieke overwicht van zowel Frankrijk als Duitsland.

Om te verhinderen dat Frankrijk een te grote invloed op België zou krijgen, zet de Belgische diplomatie in op een douane-unie met het Groothertogdom Luxemburg, de cruciale verkeersknoop voor de Belgische handel met Zuid-Duitsland, Elzas-Lotharingen, Zwitserland

en Italië. Franse controle over Luxemburg zou Parijs immers een commercieel en economisch pressiemiddel tegen België in handen geven.

Duitsland van zijn kant dient in Belgische ogen dan weer onder commerciële en economische curatele te worden geplaatst voor de duur van de wederopbouw van de Belgische industrie en het herstel van de afzetmarkten. Meer nog zijn herstelbetalingen de inzet van de Belgische delegatie in Versailles. Alleen zo kan het land zijn wederopbouw financieren, Amerikaanse oorlogsleningen terugbetalen en de Belgische bevolking schadeloos stellen voor de geleden verliezen. In het Verdrag van Versailles wordt Duitsland veroordeeld als de enige verantwoordelijke voor het uitbreken van de oorlog en dient daarom alle geleden oorlogsschade te vergoeden.

Maar Versailles wordt niet wat de Belgische diplomatie gehoopt had. België verwerft wel een prioriteitsrecht op de Duitse herstelbetalingen en ziet de beoogde discriminatie van de Duitse economie vastgelegd in het Verdrag. Ons land krijgt ook een psychologische voldoening vanwege de grote mogelijkheden in de vorm van een rangverhoging van hun gezantschappen in België tot ambassades, het allereerste voorzitterschap van de Assemblee van de Volkenbond (door Louis Hymans) en het lidmaatschap, als niet-permanent lid, van de Volkenbondraad. Het krijgt ook territoriale uitbreiding met de Oostkantons en een Volkenbond-mandaat over de Duitse koloniale bezittingen Ruanda en Burundi.

Toch had België op meer gehoopt. De verplichte neutraliteit mag dan al opgeheven zijn, internationale garanties voor de veiligheid van het land zijn er niet gekomen. Collectieve veiligheid in het kader van de nieuwe Volkenbond lijkt immers weinig geloofwaardig. Maar het is vooral het gebrek aan resultaten inzake economische onafhankelijkheid dat de Belgische regering en diplomatie zorgen baart. Parijs heeft zich met succes verzet tegen de Belgische aanspraken op Luxemburg. Toegang tot de Franse en Britse afzetmarkten ligt evenmin in het verschiet. Het Belgische aandeel in de Duitse herstelbetalingen staat onder sterke druk. Niet alleen eisen ook de overige overwinnaars, zoals Frankrijk, een zo groot mogelijk deel van de koek. Omdat Duitsland economisch en commercieel aan banden is gelegd, blijkt daarenboven al snel dat het land niet in staat is om de zware betalingen ook effectief te verrichten.

België, vazal van Frankrijk ?

Na Versailles zet de Belgische diplomatie een intensieve diplomatieke campagne in om het Belgisch prioriteitsrecht en een zo groot mogelijk aandeel in de Duitse herstelbetalingen te

behouden. Maar die verloopt liep niet zoals verwacht en België belandt in een diplomatieke impasse.

Om zijn politieke onafhankelijkheid in het naoorlogse Europa te verzekeren, heeft België zich voorgenomen om een beleid van strikt evenwicht ten aanzien van al zijn grote buurlanden te voeren. Maar door prioriteit te geven aan de economische onafhankelijkheid, raakt het Belgisch buitenlands beleid ongewild verstrikt in de Franse strategie van anti-Duitse blokvorming.

Om Frankrijk gunstig te stemmen ten aanzien van zijn aanspraken op Luxemburg, toont België zich bereid om deel te nemen aan de Franse bezetting van enkele steden in Rijnland in april 1920. In ruil ziet Frankrijk af van zijn eigen aanspraken. Maar de bezetting verzuurt de diplomatieke relaties met Londen. Officieel is België nog steeds op zoek naar een economische en militaire samenwerking met Groot-Brittannië, maar de Belgische deelname aan de bezetting bevestigt in Britse ogen precies datgene waar Londen beducht voor is, namelijk via een alliantie met België meegesleurd te worden in een Franse anti-Duitse politiek.

Om de Franse goodwill te behouden, verklaart België zich vervolgens bereid om een militair akkoord te sluiten. Frankrijk zet inderdaad het licht op groen voor een Belgisch-Luxemburgse douane-unie, die in mei 1921 wordt gesloten. Maar terwijl België het Frans-Belgisch militair akkoord beschouwt als de eerste stap in zijn beoogde diplomatieke evenwichtspolitiek, ziet Londen het als een bijkomend bewijs dat België zich als een vazal van Frankrijk gedraagt.

Derde en laatste stap in het Belgisch-Frans diplomatiek ballet is de Belgische bereidheid in januari 1923 om deel te nemen aan een nieuwe Franse operatie, de bezetting van de Ruhr. Opnieuw reageert Parijs positief op deze Belgische geste. Vier maand later stemt Frankrijk dan ook in met een handelsverdrag, dat België eindelijk toegang verschaft tot de Franse markt. Maar het is meer dan dat. Het is een waarachtige economische alliantie tussen beide landen, gericht op een duurzame herschikking van de economische machtsverhoudingen in Europa ten nadele van Duitsland.

Het Belgische imago in de wereld ligt nu aan diggelen. Eerder al heeft België Nederland van zich vervreemd met zijn plannen over mogelijke gebiedsuitbreiding ten koste van zijn noorderbuur. Het heeft de woede opgewekt van Luxemburg, dat de voorkeur geeft aan een douane-unie met Frankrijk. Het harde militaire optreden van België tijdens de Ruhrbezetting en de strenge strafmaatregelen die België bepleit ten aanzien van Duitsland, geeft het land het imago van een kleine, brutale grootmacht. In eigen land beschouwt de Belgische publieke

opinie het Belgische optreden als een rechtmatige verdediging van België's belangen, maar Londen en Washington zien in België niet meer dan een pion van de Franse machtspolitiek. Spoedig echter begint de Belgische diplomatieke positie te kantelen. De economische wurging van Duitsland levert het omgekeerde op van wat beoogd werd. De Belgische regering komt tot het besef dat Frankrijk en België alléén de Duitse kwestie niet kunnen oplossen en dat de steun van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië noodzakelijk blijft. De alliantie met Frankrijk blijkt ten slotte vooral het Franse bedrijfsleven ten goede te komen, niet het Belgische.

Ontspanning in Europa

Verkiezingen in Frankrijk, later gevolgd door verkiezingen in België, effenen het pad voor een herziening van het Duitslandbeleid. Toenadering in plaats van machtspolitiek moet de diplomatieke impasse doorbreken. In augustus 1924 bereikt een internationaal comité, onder leiding van de Amerikaanse bankier Charles G. Dawes, een compromis over de Duitse herstelbetalingen op basis van een plan, uitgetekend door de Belgische financier Emile Francqui. De hoogte van de bedragen is hierbij overigens minder belangrijk dan de filosofie achter het Dawesplan. Om te kunnen betalen moet de Duitse economie en handel weer opgebouwd worden. Daartoe moet de economische en financiële eenheid van Duitsland hersteld worden en de Frans-Belgische bezetting dus beëindigd. Tegelijkertijd ontvangt Duitsland de mogelijkheid om via grote buitenlandse leningen, hoofdzakelijk van Amerikaanse origine, zijn wederopbouw te financieren.

Het Dawesplan baant op zijn beurt de weg naar meer ontspanning in Europa. Begin februari 1925 stelt de Duitse minister van Buitenlandse zaken Gustav Stresemann aan Frankrijk en Groot-Brittannië een pact voor tussen alle landen "met belangen in de Rijn". De deelnemende landen zullen zich hierin verdragsrechtelijk engageren af te zien van het gebruik van geweld tegen elkaar en de naoorlogse grenzen bevestigen.

Op 5 oktober 1925 komen vijf landen bijeen in het Zwitserse Locarno. België is een van hen. Na twee weken onderhandelen wordt een reeks verdragen ondertekend, waarvan het Rijnpact het belangrijkste is. Dit legt, in de geest van de Volkenbond-principes, de onschendbaarheid vast van de naoorlogse grenzen in West-Europa, gegarandeerd door alle deelnemende staten. Met het Rijnpact verwerft België eindelijk de veiligheidsgaranties waar het sedert Versailles vruchteloos naar streefde.

Maar ook inzake internationale economische betrekkingen vindt België opnieuw zijn plaats in het concert der naties. Tegen 1925 is de oorlogsschade grotendeels hersteld. De wereldhandel neemt vanaf 1924 fors toe. De vooroorlogse handelsstromen komen opnieuw op gang en België begint zijn afzetmarkten te diversifiëren. Het land kent een economische *boom* en een forse uitbreiding van zijn industriële productie en export.

België omarmt de vrijhandel

België ontpopt zich tot een overtuigd pleitbezorger van de vrijhandel: hoe minder toltarieven, hoe gelijkjer het speelveld voor kleine landen. Wanneer de Volkenbond in mei 1927 in Genève een Wereld Economische Conferentie bijeenroept, speelt België dan ook een actieve rol. Onder het voorzitterschap van oud-eerste minister Georges Theunis moet de conferentie definitief het tijdperk afsluiten van de economische oorlogsvoering, via een systematische afbouw van de toltarieven. Het is het begin van de multilateralisering van de economische betrekkingen op het Europese continent.

Wanneer buiten Europa het protectionisme weer de kop opsteekt, drijft België zijn nieuw ontdekte pioniersrol op. In juli-augustus 1929 roept minister van Buitenlandse Zaken Paul Hymans op tot een internationale ‘tolwapenstilstand’, die moet uitmonden in een mondiaal handelsakkoord gebaseerd op het vrijhandelsprincipe.

Maar zover is het niet gekomen. In oktober 1929 crasht de beurs van Wall Street. Een kettingreactie volgt, waarbij de grote staten teruggrijpen naar een politiek van economisch nationalisme. Maar niet België. In de loop van de jaren dertig blijft België zijn intussen vertrouwde rol van pleitbezorger van de vrijhandel ten volle spelen. Het ontdekt daarbij de voordelen van sterke economische betrekkingen tussen zijn directe buurlanden. Dit is het begin van een diplomatiek parcours dat van België na de Tweede Wereldoorlog de architect van de Europese eenmaking zal maken.

Selecte bibliografie

Documents diplomatiques belges 1920-1940. Bruxelles, Koninklijke Academie van België, deel 1-2, 1964.

Eric Bussière, *La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe, 1918-1935*. Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, 1992.

Rik Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2015*. Leuven, Van Halewyck (zesde, volledig herziene editie), 2014.

- Rolande Depoortere, *La question des réparations allemandes dans la politique étrangère de la Belgique après la première guerre mondiale 1919-1925*. Bruxelles, Académie Royale de Belgique, Classe des Lettres, 1997.
- Sally Marks, *Innocent abroad. Belgium at the Paris Peace Conference of 1919*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1981.
- Guido Provoost, *Vlaanderen en het militair-politiek beleid in België tussen de twee wereldoorlogen*. Leuven, Davidsfonds, deel 1-2, 1976-1977.
- Fernand Vanlangenhove, *L'élaboration de la politique étrangère de la Belgique entre les deux guerres mondiales*. Bruxelles, Académie Royale de Belgique, Mémoires de la Classe des Lettres, 1980.