

DE DIPLOMATIEKE REVOLUTIE VAN 1919 EN DE OMSLAG IN DE INTERNATIONALE POLITIEKE CULTUUR

C.A. Tamse

Reflecties over oude en nieuwe diplomatieke stijl

De Eerste Wereldoorlog en de erop volgende Parijse vredesconferentie van 1919 veroorzaakten zo'n omslag in de internationale politieke cultuur, dat zij leidden tot reflectie over diplomatieke stijl. De hoge Franse beroepsdiplomaat Jules Cambon, bijvoorbeeld, signaleerde vormverschil tussen twee stijlen van diplomatie: de oude van vóór en de nieuwe van na de Eerste Wereldoorlog.¹ Zijn Britse collega Harold Nicolson sprak zelfs van 'de diplomatieke revolutie van 1919'. Zij had met haar *democratic diplomacy* ertoe geleid dat beroepspolitici persoonlijk internationale onderhandelingen voerden - langs de professionele diplomaten heen. Deze amateur-diplomaten lieten zich door de wispelturige openbare mening leiden, mopperde Nicholson.² Recente historiografie wijst soms op de bevlogen discoursen van dit slag nieuwe internationale woordvoerders, maar doet hen af als lippendienst aan de stijl van de internationale politieke cultuur rondom de Volkenbond.³

Niet alleen internationale leiders maar ook parlementen bezigden trouwens taal die getuigde van de nieuwe stijl. Zo deed bijvoorbeeld de commissie voor buitenlandse zaken van de eerbiedwaardige Belgische Senaat. In augustus 1919 sprak zij in hooggestemde bewoordingen de wens uit, dat de internationale betrekkingen in het algemeen en de Volkenbond in het bijzonder volstrekt openbare discussies zouden voeren en dat de Raad van de Bond een democratisch gekozen, verantwoordelijk bestuursorgaan zou worden. De Volkenbondsassemblée zou moeten worden: "représentative des peuples et que ses membres

-
- 1 H. Nicolson, *The evolution of diplomatic method* (Londen 1954) 83-84; de secretaris-generaal van het Franse ministerie van Buitenlandse zaken, Ph. Berthelot, wilde in die functie (1920-1932) uitdrukkelijk de brug vormen tussen de oude en de nieuwe diplomatie. R.D. Challener, 'The French Foreign Office: the era of Philippe Berthelot' in: G.A. Craig en F. Gilbert ed., *The Diplomats 1919-1939* (Princeton 1994) 74.
 - 2 H. Nicolson, *The evolution*, 79 ; H. Nicolson, *Diplomacy* (Londen 1965) 90 en 100; G.A. Craig en A.L. George, *Force and statecraft. Diplomatic problems of our time* (New York 1990) 60-69. De literatuur duidt met 'nieuwe diplomatie' nu eens de integrale buitenlandse politiek aan en dan weer alleen de uitvoering ervan door diplomatieke onderhandeling.
 - 3 S. Marks, *The illusion of peace. International relations in Europe 1918-1933* (Londen 1992) 30-31.

soient les mandataires de parlements démocratiques, issus des masses populaires par le suffrage direct et universel."⁴

Vaak wordt het eerste van Woodrow Wilsons veertien punten: 'open covenants of peace openly arrived at' en 'diplomacy should proceed always frankly and in the public view', geciteerd als de klaroenstoot van een nieuwe diplomatie met een nieuwe openbaarheid.⁵ Maar reeds in 1915 hadden de Nederlandsche Anti-Oorlog Raad (NAOR) en de internationale Centrale Organisatie voor een Duurzame Vrede (CODV) als minimumprogramma voor de komende vrede verlangd: 'Medezeggenschap van de volksvertegenwoordigingen in de buitenlandse staatkunde. Nietigheid van geheime verdragen.' Sinds kort is verduidelijkt welke belangrijke rol de NAOR speelde bij de totstandkoming van CODV en haar idealen.⁶ Afgezien daarvan bevatte het minimumprogramma van de CODV de klassieke internationalistische voorstellen van individuele pacifisten en pacificisten en hun organisaties sinds 1870.⁷

Voor 1914 hadden de staatslieden en de meerderheid van de volkeren weinig gevoeld voor een radicaal andere stijl van internationale politiek, al bestond er in de Angelsaksische staten, de Lage Landen en Skandinavië meer belangstelling voor dan bij de grote continentale mogendheden. De grote culturele, mentale, sociale en economische stroomversnelling van de Eerste Wereldoorlog bracht ook hier de omslag.⁸ Zoals nog zal worden betoogd, gaven bepaalde internationale staatslieden met hun wervende welsprekendheid en hun stijl van optreden vorm aan de nieuwe internationale politieke cultuur. Zonder Wilson, Lloyd George, Briand of vergelijkbare voortrekkers, zouden deze politieke cultuur en de Volkenbond daarom anders uitgevallen zijn.

Of Wilson origineel was, is een andere vraag. Weliswaar drong hij in 1919 de Volkenbond op aan bondgenoten, neutrale en verslagen landen, en gaf hij zo de nieuwe internationale cultuur haar institutionele sluitsteen. Maar dat deze eclecticus elementen aan tal van andere voorstellen ontleende, is bekend.⁹ Onlangs werd de Zuid-Afrikaanse generaal Jan Christiaan Smuts (lid van het Britse oorlogskabinet en vertegenwoordiger van Zuid-Afrika op de vredesconfe-

4 Geciteerd in: C.A. Kluyver ed., *Documents on the League of Nations* (Leiden 1920) 190-191.

5 A.S. Link ed., *The papers of Woodrow Wilson*, VI (Princeton 1966-1986) 538, Wilson's Congrestoespraak d.d. 8 januari 1918.

6 M.J. Riemens, *Een vergeten hoofdstuk. De Nederlandsche Anti-Oorlogsraad en het Nederlandse pacifisme tijdens de Eerste Wereldoorlog* (Groningen 1995) 73.

7 M.S. Anderson, *The rise of modern diplomacy 1450-1919* (Londen 1993) 280.

8 E. Hobsbawm, *The age of extremes. A history of the world 1914-1991* (New York 1994) hfdst. I; D. Kagan, *On the origins of war and the preservation of peace* (Londen 1995) 81-83; A. Marwick, *War and social change in the twentieth century* (Londen 1974) hfdst. 7.

9 J. Siotis, 'The institutions of the League' in: *The League of Nations in retrospect* (Berlijn en New York 1983) 21-30, spec. 21-26; L.E. Ambrosius, *Woodrow Wilson and the American diplomatic tradition. The treaty fight in perspective* (Cambridge 1990) hfdst. 2 en 3; Kluyver, *Documents*, I, 7 en 8.



President Wilson met president Raymond Poincaré van Frankrijk

rentie) ook als inspirator van de Volkenbond getypeerd.¹⁰ Van belang is hier dat de voorstellen voor een nieuwe internationale cultuur niet puur Amerikaans-Wilsoniaans waren, maar aan veel meer bronnen ontsprongen. Voordat Wilson de Verenigde Staten in de wereldpolitiek mengde, bestond er al een gestaag groeiende stroom voorstellen voor een nieuwe internationale stijl met openbare diplomatie en democratische legitimatie van internationale, gelijkberechtigde, zelfbeschikkende naties die als vredelievende volkeren zouden streven naar ontwapening; zij zouden onderling de vrede bewaren dank zij de kracht van de wereldopinie, openbare diplomatie, een supranationaal Hof van Arbitrage en geweldloze, economische sancties. Ook de oprichting van een internationale organisatie voor codificatie van internationaal recht was al van diverse kanten bepleit.¹¹

De omslag in de internationale politieke cultuur van 1919

Uit het bovenstaande is duidelijk, dat voor de oorlog al de ideeën geformuleerd waren over wat internationale politiek eigenlijk moest zijn en met welke onderwerpen zij zich diende bezig te houden. In en na 1919¹² waren zij niet meer alleen de idealen van een kleine, vóór 1914 maar langzaam groeiende, intellectuele elite in enkele West-Europese landen en de Verenigde Staten. Ik stel voor die omslag in de stijl van de internationale betrekkingen te beschouwen als de transformatie van de internationale politieke cultuur met een *moment suprême* in 1919, toen de heterogene aanspraken en het uiteenlopende optreden van de internationale actoren voor tijdgenoten plotseling uitkwamen op een samenhangend systeem dat tegengesteld was aan de oude stijl.

Nu heeft Keith Baker opgemerkt dat een breuk in de politieke cultuur nooit messcherp is en dat uiteenlopende discoursen en veranderende praktijken elkaar soms overlappen, zodat zelfs op het hoogtepunt van verandering sporen van de oude politieke cultuur zichtbaar blijven. Een politieke cultuur hoeft dan ook niet volledig homogeen te zijn, ook al lijkt dat op een kritiek ogenblik zo. Politieke cultuur vergelijkt hij daarom met een levende archeologische opgraving. Daar geeft een oude laag betekenis aan een nieuwe en *vice versa*.¹³ Alleen al omdat tijdgenoten van de nieuwe diplomatie de voorgaande oud noemden, gaven zij betekenis aan de voorgaande stijl en verduidelijkten zij de aard van de nieuwe.

10 M.H. van Meurs, J.C. Smuts. *Staatsman, holist, generaal* (Amsterdam 1997) 160-166. Siotis, 'The institutions', 22, poneert echter, dat Smuts Wilson vooral inspireerde inzake de institutionele structuur van de Bond.

11 Anderson, *Modern diplomacy*, 248-278 en 288-289.

12 A.J. Mayer, *Political origins of the new diplomacy 1917-18* (New Haven 1959) poneert dat Wilson in 1918 de nieuwe diplomatie lanceerde als wapen in de propaganda-oorlog met Duitsland en het bolsjewisme.

13 K.M. Baker, 'Introduction' in: *The French Revolution and the creation of modern political culture*, I, *The political culture of the old regime* (Oxford 1987) xii-xiii.

Over Keith Bakers betekenis voor de culturele benadering van politiek heeft Henk te Velde in zijn inleidende artikel al gesproken. Daarin kondigt hij mijn bijdrage aan als een poging de traditionele benadering van de internationale geschiedenis uit te breiden met dimensies zoals mentaliteit, stijl en openbare ruimte. Te Velde poneert, dat door de cultureel-politieke benadering onder meer duidelijker kan worden gemaakt, hoezeer politiek een creatief proces is waarin discussie en confrontatie bepalen wat politiek is, welke regels er gelden en waarmee zij zich dient bezig te houden. Deze invalshoek is tevens uitermate geschikt om het eigen moment van de politiek en de creatieve kant van het spreken en handelen van individuele staatslieden te verduidelijken.

Dat lijkt mij ook een belangwekkende invalshoek voor de internationale geschiedenis. Want ook de internationale politieke cultuur is een voortdurend in ontwikkeling verkerende artefact. Zolang de politiek-culturele analyse maar wordt gericht op het centrum van de internationale politiek, op de stijl van de buitenlands-politieke leiders en de discussie over de internationale betrekkingen, hun deelnemers en hun inhoud, kan een esthetisering van de politiek worden vermeden. De politiek-culturele benadering is trouwens ook vruchtbaar, omdat deze invalshoek de nodige distantie geeft en de tegenstelling overwint tussen realistische en idealistische visies op 'de nieuwe diplomatie' van de Vrede van Parijs en de jaren 1920.

Wat is internationale politieke cultuur?

Transponeer ik de politiek-culturele benadering op de internationale betrekkingen, dan meen ik het volgende te mogen stellen. Door middel van internationale politiek regelen staten en andere internationale actoren hun onderlinge machtsverhoudingen. De politieke werkelijkheid is echter niet direct gegeven, maar wordt mede bepaald door de voorstellingen die tijdgenoten er zich van maken en die tot uiting komen in hun betekenisvolle spreken en handelen, de politieke cultuur; zij vormt de kern van de politiek. Binnen de internationale politieke cultuur worden de bindende beginselen, de betekenis van woorden en termen, de institutionele processen van overleg en de vorm van conflictstrategie en conflictoplossing vastgesteld.

Voor de betrekkingen tussen staten bestaan er dus geen 'natuurlijke' patronen (zoals het machtsevenwicht) en vaste kaders of overleginstellingen. Ook de openbare ruimte waarbinnen internationale actoren in onderlinge discussie, samenwerking en confrontatie hun belangen behartigen, is variabel. Niet alleen in geografische zin, maar ook wat het aantal en de aard van de actoren en de bij de internationale relaties betrokken aantallen burgers betreft. Van een omslag in de internationale politieke cultuur is sprake als het spreken en het handelen, de politieke stijl van de vertegenwoordigers van actoren en instellingen, een transformatie ondergaan. Misschien zou men mogen poneren, dat een verandering van de politieke stijl aan een verandering van de inhoud voorafgaat

en een nieuwe ontwikkeling aankondigt. Als object van historisch onderzoek zou stijl daarom wel eens uitermate belangrijk kunnen zijn.¹⁴

In de internationale geschiedenis traden, onder andere op belangrijke vredescongressen, veranderingen in de internationale politieke cultuur aan de dag die zich daarna voortzetten. Men kan in dit verband denken aan de vredescongressen van Westfalen (1648), Utrecht (1713), Wenen (1813-15), Parijs (1857) en Berlijn (1878). In dit artikel staat het vredescongres van Parijs (1919) centraal.

Verandering van internationale politieke ruimte en actoren

In 1919 was het Eurocentrische systeem (onder het Ancien Régime 'de Christenheid' en in de 19e eeuw 'de beschaafde staten' geheten) uiteengevallen. Het Europees Concert, dat wil zeggen het directoraat van de grote Europese mogendheden, moest vervangen worden door een stelsel met heterogener actoren waarbinnen groter openbaarheid in acht werd genomen.¹⁵ Niet alleen was de internationale politieke ruimte door de nieuwe diplomatie en het optreden van de Verenigde Staten, Japan, de Britse *dominions* en de Zuid-Amerikaanse staten mentaal en geografisch sterk uitgebreid. Maar ook waren er tal van 'kleine', politiek en diplomatiek onervaren, soevereine staten in Europa ontstaan die de internationale politiek niet meer aan de grote mogendheden overlieten. In beginsel werd met de toelating van kleine landen tot de Volkenbond dan ook gebroken met het monopolie van de grote mogendheden. Toch kostte het in 1919 nog moeite voordat de Angelsaksische landen erin toestemden, dat enkele kleinen om toerbeurt lid van de Raad van de Volkenbond konden zijn.¹⁶ De vraag wie mee mocht doen met de internationale politiek vormde dus inzet van politieke strijd en bleef dat doen. Want ook binnen de Volkenbond legden de grote mogendheden meer gewicht in de schaal dan hun kleine tegenvoeters. Ook de vraag waarmee internationale politiek zich moest bezighouden werd anders beantwoord dan vóór 1914.

Een nieuwe benadering van oorlog en vrede

Op de Parijse vredesconferentie en in de volgende jaren werden oorlog, militarisme en bewapeningswedloop opgevat als de centrale problemen in de internationale politieke betrekkingen. Hoewel men ook na 1919 het oorlogsrecht (*ius in bello*) poogde te moderniseren, werd het recht om überhaupt oorlog te voe-

14 Met dank aan prof. F.R. Ankersmit en dr. H. te Velde voor suggesties van deze aard.

15 G.A. Craig en L.G. Alexander, *Force and statecraft: diplomatic problems of our time* (New York 1990) 57-58.

16 J.J. Holsti, *Peace and war: armed conflicts and international order 1648-1989* (Cambridge 1991) 201-202.

ren (*ius ad bellum*) aan de orde gesteld - en in het verlengde daarvan de bewa-
pening.¹⁷

Op de Haagse vredesconferenties van 1899 en 1907 hadden de grote mogendheden al geprobeerd het vrijzinnige, internationalistische segment van de publieke opinie tevreden te stellen met de ontwikkeling van het internationale oorlogsrecht en de rechten van neutralen. Maar het Haags systeem berustte op de vrijwillige ontwikkeling van het internationale recht en op facultatieve arbitrage in geschillen tussen staten. Intussen bleven de regeringen van de twee blokken waarin Europa was verdeeld, oorlog beschouwen als een acceptabele oplossing van hun problemen en als middel ter realisering van hun aspiraties. De Franse, Engelse en Duitse bellettrie had het publiek zelfs vertrouwd gemaakt met de idee van een Europese oorlog waarin uiteindelijk het vaderland overwon.¹⁸

Een uitputtingsoorlog tussen hoog geïndustrialiseerde staten bleek echter een ramp te zijn waarvan de regeringen die elkaar in 1914 de oorlog verklaarden en het publiek dat hen daarbij geestdriftig steunde, geen flauw benul hadden gehad. Geen wonder dat de scherpzinnige Engelse auteur H.G. Wells al kort na het uitbreken de Eerste Wereldoorlog betitelde als 'the war to end all wars', wegens het afschrikwekkend karakter ervan. Volgens hem had de mensheid deze les nodig om te beseffen dat het technologisch vernietigingspotentieel een volgende oorlog onmogelijk maakte. 1914 vormde slechts een tijdelijke onderbreking van de vooruitgang der beschaving; de soldaten offerden hun leven in deze laatste oorlog voor 'the universal kingdom of righteousness'. Terwijl Wells nog deze ratio aan de krijg toeschreef, ontzegden de Britse oorlogsdichters hem iedere zin.¹⁹

Geen wonder dus dat Wilson bij de oorlogsmoede Europese bevolking grote indruk maakte; openbare diplomatie en oorlogspreventie waren uiterst populair geworden. Onder zijn pressie waren de regeringen van grote en kleine landen bereid een nieuwe internationale politieke cultuur vorm te geven in een intergouvernementele Volkenbond en de vrede in het vervolg te organiseren; de Volkenbond werd synoniem met collectieve veiligheid.²⁰ Met deze stijl van benadering verschilde het congres van Parijs van alle vroegere vredescongressen; zij hadden oorlog immers nooit als een probleem gezien. Wilson was wat deze belangstelling betreft overigens niet uniek. Een stortvloed van publikaties over de oorzaken van oorlog in het algemeen en van de Eerste Wereldoorlog in het bijzonder verscheen na 1919; deze stroom is nooit meer opgedroogd.²¹

17 G. Best, *War and law since 1945* (Oxford 1994) 53-55.

18 J. Joll, *The origins of the First World War* (Londen 1984) 194-96 en 202-203.

19 C. Coker, *War and the 20th century. A study of war and modern consciousness* (Londen 1994) 102 vlg. 128-138.

20 Z.S. Steiner, 'Introductory essay' in: *The League of Nations in retrospect*, 1-15, vooral 2.

21 M. Howard, *The causes of wars and other essays* (Londen 1984) 7-22, vooral 8-9; A.E. Kersten, 'Tussen wetenschap en politiek. Enkele twintigste-eeuwse documentenuitgaven over buitenlandse politiek' in: *Bron en publicatie* ('s-Gravenhage 1985) 139-166.

De stijlelementen in de internationale politieke cultuur

Terug naar de nieuwe internationale stijl. In de internationale politieke cultuur van na 1919 trof men twee stijlelementen aan die zich in de jaren 1920 schenen te ontwikkelen naar een samenhangend geheel. Daar was in de eerste plaats het stijlelement van het democratisch en populistische leiderschap dat zich sinds de jaren 1880 in de binnenlandse politiek van de massademocratieën van de Verenigde Staten en Europa had ontwikkeld²² en waarmee nu geprobeerd werd de politieke representatie buitenslands te legitimeren. Met de kracht van hun retoriek en charisma riepen uit de binnenlandse politiek afkomstige nationale oorlogsleiders een *Society of Nations* op van vredelievende, democratische natiestaten waarin de publieke opinie internationale betrekkingen met democratische openbaarheid verlangde. Zo kondigden zij grotere openbaarheid in buitenslands beleid en diplomatie aan.

In de tweede plaats werden voor en tijdens de vredesconferentie door tal van plannenmakers, met name door Walter Phillimore, kolonel E.M. House, Robert Cecil, Léon Bourgeois, J.C. Smuts, C.J.B. Hurst, D.H. Miller en natuurlijk Woodrow Wilson, de liberale idealen van vrede en orde door recht gestalte gegeven in internationale organisaties zoals de *League of Nations* (Volkenbond), het Permanente Hof van Internationale Justitie en andere met de Volkenbond geassocieerde internationale organisaties. In vergelijking met de behoudende internationalistische idealen van voor de oorlog en het Haags systeem, ging de vredesconferentie nu verder. Zij schiep een internationale organisatie compleet met Raad, Vergadering en secretaris-generaal. Ook verplichtte het Volkenbond-handvest de leden niet tot oorlog over te gaan, maar arbitrage door Raad of Hof te aanvaarden. Op niet-naleving stonden economische sancties. Hier was Wilson minder doortastend dan zij die voorstelden om desnoods met militaire interventie de vrede te handhaven. Wilson hoopte echter met morele en economische drukmiddelen en met steun van de wereldopinie de ondeelbare vrede te organiseren.²³ Ook hier werd de openbaarheid een belangrijke rol toegedacht.

De verbindingsschakel tussen het stijlelement van de democratisering der internationale betrekkingen en dat van de liberale rechtsidealen werd gevormd door het woordgebruik en het optreden binnen en buiten de Volkenbond van bepaalde staatslieden. Met hun spreken en handelen, met hun voorstellen voor grotere openbaarheid via nieuwe diplomatie, versmolten zij deze twee niet per

22 H. te Velde, 'Ervaring en zingeving in de politiek. Het politieke charisma in de tijd van Abraham Kuyper', *Theoretische Geschiedenis* 23 (1996) 519-538.

23 Zie noten 9 en 10. Wegens ruimtegebrek laat ik de betekenis van de Bond als vernieuwer met betrekking tot de bescherming van minderheden, het beheer van mandaatgebieden, de vluchtelingen, de arbeidsverhoudingen en de internationalisatie van de financiën en economie buiten beschouwing. S. Sofer, 'Old and new diplomacy: a debate revisited', *Review of international studies* 14 (1988) 195-211 vooral 203 en 205, poneert ten onrechte dat openbare, permanente, multilaterale diplomatie, topconferenties en internationale organisaties (Volkenbond?) geen wezenlijk veranderingen t.o.v. de 19e eeuw betekenden.

se bij elkaar horende stijlelementen omdat hun electoraten hen over één kam schoren en er gelijkelijk grote waarde aan toekenden.

De internationale voormannen zwegen erover, dat de machtspolitiek niet afgestorven was en dat nationale zelfbeschikking en belangenbehartiging - laat staan een heftig nationalisme - zich slecht verhielden tot internationalisme. Weliswaar veranderden hun internationale stijl en de legitimatie van hun diplomatieke representatie, maar zowel grote als kleine mogendheden bleven nationale belangenpolitiek bedrijven, zowel binnen de Volkenbond - ter wille van hun publieke imago - als erbuiten. Grote en kleine landen keerden in de jaren 1920 al gedeeltelijk terug naar traditionele vormen van diplomatie zoals regionale pacts, confidentiële onderonsjes van eersterangs landen en bilaterale allianties.²⁴

Toen in de jaren 1930 de Volkenbond geen algemene ontwapening bracht en evenmin Japans, Italiaans en Duits revisionisme wist te bedwingen, kregen de internationale betrekkingen steeds meer buiten de Volkenbond om gestalte en raakte het liberale stijlelement in verval; uiteindelijk zouden velen de nieuwe diplomatie associëren met betreurenswaardige besluiteloosheid tegenover brute machtspolitiek. Het nam niet weg, dat dictatoren van uiterst rechts ook als diplomaat gingen optreden en hun buitenlandse beleid zelfs als de kern van hun leiderschap beschouwden.

Keren wij echter terug naar de omslag in de internationale politieke cultuur van de Parijse vredesconferentie en naar de jaren 1920. In het beknopte bestek van dit artikel beperk ik mij tot één van de stijlelementen waarmee nieuw zich van oud onderscheidde.

Democratisch en populistisch: de veranderde legitimatie van de diplomatieke representatie

Met de premiers van de Entente-mogendheden en de president van de Verenigde Staten diende zich sinds 1919 een nieuw type internationaal-politieke representanten aan: beroepspolitici die op belangrijke ogenblikken het buitenlands beleid in handen namen en in het volle licht van de publiciteit (vergaderingen, conferenties, demonstraties, pers en film²⁵) en met een schuin oog naar de verkiezingen, zich expliciet als representanten van hun kiezers opstelden, terwijl beroepsdiplomaten dat nooit hadden gedaan. Bij de democratische grote mogendheden manifesteerde zich een nieuw type van buitenlands-politieke leider. Hij voelde zich gelegitimeerd door zijn electoraat en voortgestuwd door de behoefte van het publiek aan een democratisch, openbaar buitenlands beleid. Met die nieuwe stijl kwam hij er ten dele aan tegemoet.

24 Steiner, 'Introductory essay' in: *The League of Nations in retrospect*, 3-8.

25 Poincaré deed Briands optreden daarom af als 'diplomatie de cinéma' aldus J. Bariéty's lemma 'Briand' in: J.F. Sirinelli ed., *Dictionnaire historique de la vie politique française au xxe siècle* (Parijs 1995) 111.

Hoe dictatoriaal Clemenceau zich ook gedroeg, hij zorgde er wel voor dat hij met vrijwel unanieme steun van de Kamer van Afgevaardigden naar de Vredesconferentie ging. Lloyd George kwam er als overwinnaar van de khaki-verkiezingen van december 1918. Hij voelde zich door zijn kiezers voorzien van hernieuwd gezag - iets wat diplomaten nu juist misten. Daarom was het '[...] simply a waste of time to let [important matters] to be discussed by men who are not authorized to speak for their countries.'²⁶

Ondanks de afkalvende binnenlandse steun voor zijn beleid presenteerde Wilson zich in 1919 nog steeds als de spreekbuis van de internationalistische idealen van de Amerikaanse burgers en soldaten "which they knew to be the ideals of their country; I have sought to express those ideals; they have accepted my statements of them as the substance of their own thought and purpose [...]" Daar kwam nog bij dat hij zich voor en tijdens 1919 met groot succes over de hoofden van de geallieerde en centrale regeringen heen richtte tot de oorlogsmoede openbare mening in andere landen, alsof de wereld één kiesdistrict was geworden. Dat de nieuwe propagandastrategie werkte, bleek wel uit de massa's die hem in Europese hoofdsteden toejuichten.²⁷

Kissinger gaat mijns inziens te ver met zijn stelling dat Wilson een exclusief Amerikaanse politieke stijl opdroeg aan een tegenstribbelend Europa.²⁸ Juist is echter dat Wilson persoonlijk, met zijn welsprekendheid, belangrijke segmenten van de Amerikaanse en de Europese publieke opinie ervan doordrong dat de Verenigde Staten streden voor een nieuwe internationale stijl waarin het recht de enige aanvaardbare weg voor verandering van de status quo bood. Ook doordrong hij hen van de noodzaak van de organisatie van de vrede. Aan de hand van zijn eigen, eclectisch gedachtengoed en andermans plannen dwong hij, dank zij de Amerikaanse machtspositie, zowel vriend als vijand in het verdrag van Versailles en alle daarop volgende vredesverdragen een Volkenbond op te nemen van een heel bijzondere snit. De Bond belichaamde de bij het publiek zo geliefde ideeën van vrede door recht en collectieve veiligheid voor alle democratische naties. Die laatste conceptie was door hem betiteld als *a community of power* ter vervanging van de *balance of power* die slechts bekrompen nationale belangen zou hebben gediend.²⁹

26 G.A. Craig, 'The British Foreign Office from Grey to Austin Chamberlain' in: Craig en Gilbert, *The diplomats*, 28.

27 T.J. Knock, *To end all wars. Woodrow Wilson and the quest for a new world order* (Princeton 1995) 191, 193 en 195-198; citaat 193.

28 H.A. Kissinger, *Diplomacy* (New York 1995) 17-19, 51 en 232; een nog extremer interpretatie vanuit de Amerikaanse intellectuele en diplomatieke geschiedenis geeft Sofer, 'Old and new diplomacy', 197-198.

29 Kissinger, *Diplomacy*, 49-53 en 221-227; citaat in Link, *Papers Wilson* 536-537.

De stijl van de persoonlijke diplomatie

Toen Wilson de Amerikaanse binnenlandse politiek aan haar lot overliet en naar Europa reisde om persoonlijk aan de vredesconferentie deel te nemen, trof hij er premiers die even weinig achting voor professionele diplomatie koesterden als hijzelf³⁰ en een belangrijk segment van de openbare mening. Zo kwam het dat het machtigste gremium van de vredesconferentie, de Raad van Vier, bestond uit beroepspolitici: Wilson, Lloyd George, Clemenceau en Orlando. Zij maakten school. Want ook op de talrijke, volgende topconferenties (al of niet in het kader van de Volkenbond) onderhandelden en beslisten eerder politici dan diplomaten. Tot op de dag van vandaag is dat zo gebleven.

Evenals Wilson vermeed ook Lloyd George het professionele diplomaten te raadplegen; hij voerde liever zijn eigen diplomatie via persoonlijke gesprekken. Ook Briand vond het lezen en schrijven van *dépêches* tijdverlies; hij kon een moeilijke kwestie beter mondeling uitpraten.³¹ Om praktische redenen waren de ministers van Buitenlandse Zaken tijdens de oorlog al overschaduwd door Wilson of de premiers met hun adviseurs en door de generale staven en ministers met een eigen deskundigheid. Na de wapenstilstand hielden Wilson en de premiers met hun vertrouwelingen het heft in handen en drukten zij hun stempel op de vredesverdragen.³²

Terwijl Britse premiers de ministers van Buitenlandse Zaken en het *Foreign Office* bleven passeren, losten de Fransen het probleem op door de premier ook als minister van Buitenlandse Zaken te laten fungeren. Hoe dit ook zij, het fenomeen van de topconferentie waar binnenlands-politieke voormannen, begeleid door de goede wensen van het publiek en de aandacht van de pers, (maar wel achter gesloten deuren), poogden grote internationale kwesties op te lossen, werd een permanente vorm van de internationale politieke cultuur.³³

Conferentiediplomatie

De nieuwe internationale stijl bracht dus de conferentiediplomatie; zij was door Lloyd George na de Parijse vredesconferentie krachtig en met succes gepropageerd. Het ging daarbij zowel om kleine conferenties van premiers en/of mi-

30 A.S. Link, *The higher realism of Woodrow Wilson and other essays* (Nashville 1971) 83-85 en 104-107.

31 Craig, 'The British Foreign Office' in: *The diplomats*, 18-22, 25 en 27-29; H.R. Winkler, 'Arthur Henderson' in: *Ibidem*, 329.

32 A. Adamthwaite, 'The Foreign Office and the making of British Foreign Policy, 1918-1939' in: *Comité des sciences historiques. XVIe Congrès international des sciences historiques, Rapports 2*, (3 dln. Stuttgart 1985) 525-531; R. Boyce, 'Economics and the crisis of British foreign policy management 1914-45' in: D. Richardson en G. Stone ed., *Decisions in Diplomacy. Essays in the twentieth-century international history* (Londen 1995) 9-41.

33 Challenger, 'The French Foreign Office' in: *The diplomats*, 49-85 spec. 52; Craig en George, *Force and Statecraft*, 67-69.

nisters van Buitenlandse Zaken van de grote mogendheden als om grote bijeenkomsten met afgevaardigden van grote en kleine landen over onderwerpen van algemene financiële of militaire aard.³⁴ De wereld was door de regelmatige bijeenkomsten van de Raad en de Vergadering van de Volkenbond eigenlijk in een permanente staat van conferentie gewikkeld, verzuchtte Nicolson.³⁵ Inderdaad vormden multilaterale diplomatie en topconferenties opvallende kenmerken van de nieuwe politieke cultuur. Die conferenties gingen dan weer gepaard met een grote mate van publiciteit rondom internationale onderhandelingen wegens de behoefte aan democratische openbaarheid.

Het bespelen van de publieke opinie ging daarbij soms ver. Hierboven is al even aangestipt, dat Wilson zich tot de openbare mening in het buitenland richtte - over de hoofden van bevriende en vijandelijke regeringen heen. In Wilsons geval voelden vooral liberalen, vakbondsleden en sociaal-democraten buiten de Verenigde Staten zich aangesproken. Zijn innovatie bleef niet onopgemerkt, want in 1922, aan de vooravond van de conferentie van Genua, probeerde Lloyd George de wereldopinie wakker te schudden. En het was niet onopzettelijk, dat Briand zich met zijn vurige vredesredes in de Volkenbond tot de lieveling maakte van internationalisten zowel binnen als buiten Frankrijk.³⁶

Representatie en vrijheid van handelen

De bereidheid tot representatie van de openbare mening kon rolpatronen fors wijzigen. Lloyd George, bijvoorbeeld, transformeerde zich van duif tot havik binnen het Britse kabinet. Hij wilde de man worden die de oorlog had gewonnen en groeide uit tot een ideale oorlogsleider met welhaast dictatoriale macht: 'You have filled the bill as Jupiter Puganax. You are now before the footlights as Jupiter Victor', zei Montague hem in november 1918. Het nam niet weg, dat Lloyd George in de verkiezingen van december 1918 geen onbeperkt mandaat verwierf om gematigde financiële eisen aan Duitsland te stellen, zoals hij aanvankelijk van plan was. Want tijdens de campagne had hij in moeten spelen op de eisen van het verbitterde Britse electoraat: 'Make Germany pay' en 'Hang the Kaiser'. Daarom insisterde hij in Parijs op verdragsclausule 232 volgens welke de Centralen de schuld aan de oorlog erkenden en Duitsland voor de vergoeding van zowel civiele als militaire schade opdraaide. Net op tijd! Het thuisfront werd ongeduldig. Toen circa 200 Lagerhuisleden hem per telegram herinnerden aan zijn verkiezingsbeloften inzake Duitse herstelbetalingen, wipte hij even over uit Parijs om voor een jubelend Lagerhuis te verklaren: "I am here to say that every pledge we have given with regard to what we pressed for

34 Craig en George, *Ibidem*, 67.

35 Nicolson, *Evolution of diplomatic method*, 79 en 89; In feite was de Bond slechts één nieuwe vorm van multinationale diplomatie aldus Steiner, 'Introductory essay', 8.

36 Craig, 'The British Foreign Office' in: *The diplomats*, 30; Challener, 'The French Foreign Office' in: *Ibidem*, 78.

insertion in the peace terms is incorporated in the demands [...] put forward by the Allies." De premier had zijn huid gered. Maar Wilsons vertrouweling House noteerde over de extreme financiële eisen van Lloyd George en Clemenceau: "I was amused and struck by the cynical way in which they discussed their people. Both of them practically confessed that they knew Germany could not pay anything like the sum they had in mind to suggest, and that it was merely done to meet the expectations and desires of their constituents."³⁷

Het ging hier om een extreem geval. Maar ook in de loop van de jaren 1920 liet de publiciteit rondom officiële standpunten vóór, tijdens en na afloop van conferenties aan beroepspolitici als onderhandelaars weinig ruimte voor compromissen.³⁸ De politieke representatie en de openbaarheid verminderden dus de creatieve vrijheid van geven en nemen, zoals die bestaan had onder de oude diplomatie.

Nieuwe en oude diplomatieke stijl

De stijl van de nieuwe, openbare, diplomatie en het optreden van beroepspolitici werd begunstigd door het sterk gedaalde prestige van de professionele diplomatie. In de oude internationale politieke cultuur waren diplomatieke contacten en onderhandelingen per definitie geheim; ministers van Buitenlandse Zaken en hun buitenlandse diensten hoorden tot een gesloten aristocratische kongs met een eigen stijl en taalgebruik.³⁹ Zij informeerden noch collega-ministers, noch volksvertegenwoordigingen over het buitenlands beleid. Van de pers hadden zij een afkeer; het publiek deden zij af als ondeskundig.

Tijdens en zeker na de oorlog ging een belangrijk segment van de internationale openbare mening opteren voor een 'democratische' buitenlandse politiek. Verdragen waren nu alleen nog legitiem als zij aan een parlement waren voorgelegd. Hoewel in Engeland en de Verenigde Staten een veel sterker wantrouwen tegen professionele diplomatie bestond dan in Frankrijk, wensten zowel de parlementen in Londen als in Parijs tijdens het Interbellum voortdurend geïnformeerd te worden - zelfs over het nog te voeren buitenlandse beleid; het ging dus bepaald niet alleen over de uitvoering van het beleid door de diplomatie. Weliswaar hadden staatslieden ook ten tijde van het Moderne Imperialisme al rekening met de openbare mening moeten houden. Maar dat was heel iets anders dan deze eis van openbaarheid bij de uitstippeling van de buitenlandse politiek. Hier manifesteerde zich een nieuwe internationale politieke cultuur.⁴⁰

Zoals bekend stond Nicolson kritisch tegenover de nieuwe diplomatie. Toch

37 Joll, *Origins*, 203; A. Lentin, *Guilt at Versailles* (Londen 1977) 1, 17, 24-26, 43, 52, 62, 76 en 78.

38 Craig en George, *Force and statecraft*, 67-69.

39 Z.S. Steiner, *Britain and the origins of the First World War* (Londen 1977) 171-174.

40 Craig, 'The British Foreign Office', *The diplomats*, 35-39; Challener, 'The French Foreign Office', *Ibidem*, 57-58.

keurde ook hij het af, dat de Franse Nationale Vergadering vóór 1914 niets had geweten van de geheime militaire clausules van de Frans-Russische alliantie van 1897. Ten onrechte had de Britse minister van Buitenlandse Zaken, Sir Edward Grey, zelfs tegenover zijn collega's gezwegen over de geheime contacten tussen de Britse en Franse militaire staven, waardoor Engeland moreel verplicht was tot actie in een Frans-Duits conflict.⁴¹ Toen in en na de oorlog de inhoud van al die verdragen onthuld werd, bleek dat vaak beperkte afspraken in de loop der tijd geëvolueerd waren tot verplichtingen met grote militaire consequenties. Daarom stipuleerde artikel 18 van het Volkenbondshandvest dat verdragen pas bindend waren als het secretariaat van de Bond hen geregistreerd had.⁴² Geheime diplomatie was de ultieme vorm van misrepresentatie geworden. Maar dat wilde natuurlijk niet zeggen, dat de voorstanders van de nieuwe diplomatie buitenlandse politiek en diplomatie onbelangrijk vonden - in tegendeel.

Conclusie

Op de vraag wat internationale politiek inhield, werden omstreeks 1919 antwoorden gegeven die duiden op een verandering in de internationaal-politieke stijl. Daarbij ging het in wezen om de vraag wat internationale betrekkingen en diplomatie eigenlijk inhielden. Dat kwam neer op democratische representatie, permanente, multilaterale, openbare conferentiediplomatie en op de samenwerking van vredelievende natiestaten die in de Volkenbond collectieve veiligheid nastreefden en voor eventuele conflicten procedures ontwikkelden waarin veel werd overgelaten aan de internationalistische moraal van de wereldopinie. In de jaren 1920 leken de internationale betrekkingen zich inderdaad in deze richting te ontwikkelen. Maar dat was niet de gehele waarheid. Want ondanks de nieuwe stijl met zijn nieuwe vormen en idealen rondom de Volkenbond, voerden grote en kleine landen ook machtspolitiek. Een dergelijke combinatie van een internationaalrechtelijk gegrond buitenlands beleid en een pragmatische *Realpolitik*, is volgens Kissinger steeds kenmerkend geweest voor de Verenigde Staten.⁴³ Of die constante inderdaad bestaat valt buiten dit bestek. Wel meen ik te mogen concluderen, dat de internationale politieke cultuur van Metternich en Bismarck in 1919 voorbij, voorgoed voorbij was. Zij kon zelfs onder Kissinger niet herleven.

41 Nicolson, *Evolution diplomatic method*, 78.

42 J.Joll, *The origins of the First World War* (Londen 1984) 35-43; Nicolson, *Diplomacy*, 85; vgl. Kluyver, *League of nations*, 358.

43 Kissinger, *Diplomacy*, 17-18.