

‘The Treaty to End all Treaties’

Soevereiniteit in het Verdrag van Versailles

Masterthesis Politicologie

Radboud Universiteit Nijmegen

Auteur: Stan Tubée

Studentnummer: 0437212

Begeleider: Prof. dr. R.H. Lieshout

Datum: 29-2-2012

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Hoofdstuk 1 – Onderzoekopzet	9
1.1 – De staat als handelende actor binnen het internationale systeem	9
1.2 – Soevereiniteit	10
1.3 – Interne en externe soevereiniteit	11
1.4 – Ondeelbaarheid	12
1.5 – Een systeem van soevereine staten	12
1.6 – Verwoording van de principes van soevereiniteit in het Verdrag van Versailles	13
1.7 – Het Convenant van de Volkenbond	14
1.8 – Methode van onderzoek	15
Hoofdstuk 2 – Historische Achtergrond	18
2.1 – Bismarck en de Duitse staten	18
2.2 – De eenwording van het Duitse Rijk	19
2.3 – De Frans-Pruisische oorlog	20
2.4 – Allianties	22
2.5 – De periode na Bismarck	23
2.6 – De Triple Entente	24
2.7 – De aanloop naar de Eerste Wereldoorlog	25
2.8 – De Eerste Wereldoorlog	27
2.9 – De wapenstilstand	30
Hoofdstuk 3 – De thema’s bij de Vredesconferentie van Versailles	32
3.1 – Aanloop naar de Vredesconferentie	32
3.2 – Rusland en het Bolsjewisme	33
3.3 – Wilsons persoonlijke aanwezigheid	34

3.4 – De Britse Dominions op de vredesconferentie	35
3.5 – De gang van zaken tijdens de Vredesconferentie van Versailles	36
3.6 – De achtergrond van de Volkenbond	38
3.7 – Wilson en een idee voor collectieve veiligheid	40
3.8 – Wilsons visie op zelfbeschikking	42
– Historische evolutie van het begrip zelfbeschikking in de Verenigde Staten	43
– Wilson, zelfbeschikking en artikel 10	44
3.9 – Op weg naar het idee van een Volkenbond	46
3.10 – Het House-Grey memorandum	47
3.11 – Wilsons toespraak tegenover de <i>League to Enforce Peace</i>	48
3.12 – Van neutraliteit naar oorlog	49
3.13 – Het Verenigd Koninkrijk en het idee voor een Volkenbond	51
3.14 – Het Phillimore plan en Wilsons visie in de laatste fase van de oorlog	53
3.15 – Ontwerpen voor een Volkenbond	55
- Cecils ontwerp	56
- Het ontwerp van Jan Smuts	57
- Wilsons ‘ <i>Eerste & Tweede Parijse</i> ’ versies	57
- Een nieuw Brits ontwerp: De ‘ <i>Draft Convention</i> ’	59
Hoofdstuk 4 – Het tot stand komen van het Convenant van de Volkenbond	61
4.1 – Frankrijk	61
4.2 – De Franse strategie	62
4.3 – De onderhandelingen over het Convenant tijdens de Vredesconferentie	63
4.4 – Het Cecil-Miller ontwerp	64
4.5 – Het Hurst-Miller ontwerp	66
4.6 – Het tot stand komen van artikel 10 in de ontwerpcommissie	68
4.7 – Italië, Japan en de kleine mogendheden	70

4.8 – Het ontwerp Covenant van 14 februari	72
4.9 – Waarom het Covenant pas op 28 april definitief werd aangenomen	73
4.10 – Wilsons aanpassingen	74
4.11 – De Monroe-Doctrine	75
4.12 – Clemenceau en de Franse veiligheidsgaranties	75
4.13 – Japan en Shandong	76
Hoofdstuk 5 – Conclusie	78
5.1 – Samenvatting	78
5.2 – Analyse	84
5.3 – Reflectie	86
Literatuurlijst	91
Bijlagen	95

Inleiding

In 1648 werd de Vrede van Westfalen getekend. Het sluiten van dit verdrag maakte een einde aan de Dertigjarige oorlog. In de Leer der Internationale Betrekkingen wordt de Vrede van Westfalen over het algemeen beschouwd als een grote verandering. Deze zou namelijk de geboorte van een nieuw politiek systeem hebben vastgelegd waarin wij tot op de dag van vandaag leven: het Westfaalse systeem. Dit kwam omdat in de vredesakkoorden van Westfalen voor het eerst de verschillende verdragsluitende partijen als soeverein werden erkend. Dit hield aan de ene kant in dat de verschillende vorsten aan de hand van de gesloten akkoorden hun bevoegdheden in eigen land bevestigd kregen. Aan de andere kant betekende dit voor de vorsten dat zij gevrijwaard waren van de ongewenste inmenging van anderen in hun interne zaken. Kortweg gesteld, werd er met het sluiten van de Vrede van Westfalen afstand gedaan van de oude feodale systemen en werden deze vervangen door het moderne statensysteem. Binnen dit moderne systeem neemt soevereiniteit een centrale rol in.

Binnen de Leer der Internationale Betrekkingen hebben de akkoorden van Westfalen dus deze status verworven en worden ze doorgaans tot de onproblematische achtergrondkennis gerekend. De soevereine staat speelt zelfs een cruciale rol in deze wetenschap en kan tot de 'harde kern' worden gerekend. Over het algemeen wordt aangenomen dat van drie belangrijke aspecten van het moderne statensysteem de oorsprong terug kan worden gevoerd tot de Vrede van Westfalen. Het eerste betreft het principe van de soevereine staat. Het tweede is de wettelijke gelijkheid tussen staten. Het derde aspect is territoriale integriteit, dit wil zeggen dat de staten toezeggen zich niet te zullen mengen in elkaars interne aangelegenheden (Kelly, 2005: 375-376). Hoewel er tussen de verschillende stromingen in de IB de nodige verschillen in visies en meningen bestaan, bestaat er echter wel een grote consensus binnen het veld wat betreft het essentiële belang van de Vrede van Westfalen voor het tot stand komen van het moderne systeem van soevereine staten. Niet alleen binnen (neo)liberale en (neo)realistische scholen van de Leer der Internationale Betrekkingen wordt het ontstaan van het Westfaalse systeem als een belangrijke gebeurtenis gezien. Deze gebeurtenis is in verscheidene sociologische en constructivistische theorieën ook met regelmaat terug te vinden. Het verdrag van Westfalen wordt ook vaak aangehaald door verscheidene analytici, die het als een van de referentiepunten zien waartegen ze de door hen vermeende erosie van soevereiniteit in de huidige wereld kunnen afzetten.

Een van de auteurs die het Verdrag van Westfalen als een belangrijk keerpunt in de geschiedenis ziet is bijvoorbeeld Hans Morgenthau. Binnen de Leer der Internationale Betrekkingen wordt hij gezien als een van de grondleggers van de Realistische school. Hij stelt met betrekking tot het Verdrag van Westfalen onder meer dat: "... the treaty of Westphalia brought the religious wars to an end and made the territorial state the cornerstone of the modern state system" (Morgenthau, 1963: 277). Een andere auteur die het belang van het Verdrag van Westfalen aangeeft, en een van de grondleggers van het neoliberalisme is, is Joseph Nye. Hij zegt het volgende: "In 1648, the Peace of Westphalia ended Europe's Thirty Years' War, sometimes called the last of the great wars of religion and the first of the wars of modern states. In retrospect, that treaty enshrined the sovereign territorial state as the dominant form of international organization" (Nye, 2009: 3). David Armstrong, een constructivist, zegt het volgende over de Vrede van Westfalen: "... the Peace of Westphalia... encapsulated in its terms seven of the most fundamental aspects of the emerging society of states... The first and most basic of these was the idea of sovereignty..." (Armstrong, 1993: 33). Ook Alexander Wendt, die wordt geassocieerd met de sociaal-constructivistische stroming in de IB, ziet de Vrede van Westfalen als een historisch keerpunt. Het Verdrag symboliseert volgens hem een belangrijke cultuurverandering. Namelijk de overgang van de door hem zo genoemde Hobbesiaanse cultuur naar de Lockeaanse cultuur: "... in the seventeenth century European states founded a Lockean culture where conflict was constrained by the mutual recognition of sovereignty" (Wendt, 1999: 318). Barry Buzan en Richard Little benadrukken ook dat het Verdrag een historisch keerpunt symboliseert. Zij zien het als de culminatie van gebeurtenissen die de overgang van de oude feodale systemen naar het moderne statensysteem vertegenwoordigen: "... the complex shift from feudalism to the westphalian system of sovereign states that took place in Europe at the end of the Middle Ages" (Buzan & Little, 2000: 243). En ook: "European international society, with its highly formalized diplomacy, and mutual recognitions of sovereign equality, reached full flower in the much celebrated Treaty of Westphalia in 1648" (Buzan & Little, 2000: 337).

Nu blijkt echter uit onderzoek van auteurs als Stephen Krasner (1993) en Andreas Osiander (2001) dat de brede consensus binnen het onderzoeksveld die er bestaat over de Vrede van Westfalen berust op een mythe. De breed gedragen consensus binnen het wetenschapsveld blijkt te zijn gebaseerd op een foutieve interpretatie van de betekenis van de Westfaalse verdragen. De Vrede van Westfalen is niet het belangrijke historische keerpunt dat de geboorte van het moderne statensysteem markeerde. Krasner (1993) en Osiander (2001) maken elk afzonderlijk duidelijk dat soevereiniteit in de huidige opvatting van dat begrip binnen de Leer der Internationale Betrekkingen niet voorkomt in de vredesakkoorden van Westfalen en ook op geen enkele andere wijze deel uitmaakt van de in 1648 getekende verdragen. Osiander gaat in zijn onderzoek ook nog verder in op

de mogelijke verklaringen die er zijn voor het ontstaan van deze verkeerde interpretatie van de vredesakkoorden. Een van de hoofdoorzaken die Osiander hiervoor noemt is dat het verdrag door de tijd heen de functie van 'founding myth' heeft verkregen. "... it offers a neat account of how the "classical" European system, the prototype of the present international system, came about. Conveniently and comprehensively, it explains the origin of what are considered the main characteristics of that system..."(Osiander, 2001: 266). Een ander aspect dat hij benadrukt is de wijze waarop met het begrip soevereiniteit is omgegaan door historici in de negentiende en vroege twintigste eeuw: "In the context of the new nation-state, sovereignty had a highly positive ring, a popular emotive appeal. And as it increasingly became a central concept of contemporary international politics, historians eager to anchor the new nationalism in history tended to project the heightened role of the concept into the past" (Osiander, 2001: 282). En met betrekking tot de betekenissen die aan het begrip soevereiniteit werden verbonden: "...historians have overlooked the fact that the connotations were not quite the same then as later" (Osiander, 2001: 282).

Een vraag die beide auteurs echter niet beantwoorden is dat, als de principes van soevereiniteit niet hun oorsprong hebben gevonden in de Vrede van Westfalen, waar en wanneer zijn deze principes dan wel in verdragen vastgelegd? Deze vraag staat centraal in het onderzoek van Wouter Schroër (2011). Hij heeft onderzoek gedaan naar de belangrijkste Europese Vredesverdragen na Westfalen en de manier waarop het soevereiniteitsconcept een rol speelt in deze verdragen. Hieruit blijkt volgens Schroër dat de principes van soevereiniteit in het internationale systeem voor het eerst in verdragsvorm werden vastgelegd in het Convenant van de Volkenbond. Het Convenant van de Volkenbond vormt een onderdeel van het Verdrag van Versailles, dat in 1919 werd gesloten na het beëindigen van de Eerste Wereldoorlog. In het Convenant van de Volkenbond, dat de eerste 26 artikelen van het verdrag van Versailles beslaat, wordt in artikel 10 het principe van de soevereine staat vastgelegd. Hier zal later uitgebreid op terug worden gekomen, maar kortweg kan worden gezegd dat aan de hand van dit artikel alle lidstaten van de Volkenbond formeel gelijkwaardig werden verklaard. Tevens is er toen overeengekomen dat de territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van elk van de lidstaten gerespecteerd dient te worden. De principes van soevereiniteit worden daarmee voor het eerst officieel vastgelegd in een internationaal verdrag tussen meerdere staten.

Een vraag die door Schroër slechts heel beknopt wordt behandeld, en daardoor grotendeels onbeantwoord blijft, is de volgende: Als in alle grote Europese Vredesverdragen vanaf de Vrede van Westfalen nooit de principes van soevereiniteit zijn vastgelegd, waarom gebeurt het dan 270 jaar na het sluiten van de Vrede van Westfalen ineens wel bij de Vrede van Versailles? Dat is de vraag die centraal zal komen te staan in deze thesis. Om deze vraag te beantwoorden zal de opbouw van deze

thesis er als volgt uitzien. In het eerste hoofdstuk zal de onderzoeksopzet aan bod komen. Daarin zal uiteengezet worden wat de principes van soevereiniteit precies inhouden. Tevens zal aangetoond worden dat de principes van soevereiniteit ook daadwerkelijk zijn vastgelegd in het Verdrag van Versailles. Vervolgens is het van belang om greep te krijgen op de achtergrond waartegen het Verdrag van Versailles tot stand is gekomen. In het tweede hoofdstuk zal er daarom in worden gegaan op de historische context van het verdrag. Eerst zal een voorgeschiedenis worden gegeven van de Eerste Wereldoorlog. Het verloop van de oorlog zelf en de uiteindelijke wapenstilstand zullen daarna worden beschreven. In hoofdstuk drie zal eerst de aanloop naar de vredesconferentie worden bekeken, waarbij de belangrijkste onderwerpen uit deze periode aan bod komen. Daarna zal er in worden gegaan op de algemene gang van zaken tijdens de vredesconferentie. Vervolgens zullen de voor deze thesis belangrijkste thema's aan bod komen. Het eerste thema betreft de achtergrond van het idee voor een Volkenbond, zoals onder meer de reden waarom de oprichting van een dergelijke organisatie op de agenda stond tijdens de vredesconferentie. Het tweede thema in dit kader is het recht op nationale zelfbeschikking en de rol die dit speelde in Wilsons visie op een Volkenbond. Als laatste zal in dit hoofdstuk worden gekeken naar de verschillende Britse en Amerikaanse ontwerpen voor een Covenant van de Volkenbond die voor aanvang van de Vredesconferentie waren gemaakt. Het vierde hoofdstuk zal zich richten op het tot stand komen van het Covenant van de Volkenbond tijdens de vredesconferentie. De positie die Frankrijk innam ten opzichte van de Volkenbond zal eerst worden behandeld. De onderhandelingen over het Covenant zullen daarna aan bod komen. Hierbij zullen eerst twee gezamenlijke Brits-Amerikaanse ontwerpen voor een Covenant worden besproken, daarbij hoofdzakelijk gericht op het tot stand komen van artikel 10. Vervolgens zal in worden gegaan op de onderhandelingen over artikel 10 in de ontwerpcommissie. De ontwerpcommissie presenteerde op 14 februari het ontwerp voor een Covenant, artikel 10 had toen bijvoorbeeld al zijn definitieve vorm gekregen. De positie die Italië, Japan en de kleine mogendheden tijdens de onderhandelingen innamen zal vervolgens kort aan bod komen. Aan de hand van de analyse zal dan uiteindelijk blijken wat de redenen waren voor het vastleggen van de principes van soevereiniteit in het Verdrag van Versailles. Hoewel het ontwerp van het Covenant al op 14 februari klaar was, zou het nog tot 28 april duren voordat het officieel werd aangenomen tijdens een plenaire vergadering van de vredesconferentie. In deze periode zou er op een aantal punten nog veranderingen in het Covenant worden aangebracht. De redenen achter deze vertraging en de veranderingen zullen in dit hoofdstuk als laatste ook nog kort uiteengezet worden. In het vijfde en laatste hoofdstuk komen vervolgens mijn conclusies aan bod.

Hoofdstuk 1: Onderzoeksopzet

Uit de onderzoeken van Osiander (2001), Krasner (1993) en Schroër (2011) is gebleken dat het moderne systeem van soevereine staten niet zijn oorsprong vindt bij de Vrede van Westfalen in 1648. Het expliciet vastleggen van de principes van soevereiniteit in een internationaal verdrag gebeurde pas bij het sluiten van de Vrede van Versailles in 1919. In de tussentijdse 270 jaar zijn in alle belangrijke internationale verdragen zoals bijvoorbeeld de Vrede van Utrecht (1713), het Congres van Wenen (1814-1815) en het Congres van Berlijn (1878) nooit de principes van de soevereiniteit van staten vastgelegd. Een vraag die onbeantwoord blijft is echter waarom deze principes nu ineens, bij het sluiten van het Verdrag van Versailles, wel expliciet worden vastgelegd? Om deze vraag te beantwoorden zal er allereerst duidelijk gemaakt moeten worden wat er wordt verstaan onder een 'systeem van soevereine staten' en op welke wijze dit is vastgelegd in het Verdrag van Versailles. De hiervoor relevante begrippen zullen in dit hoofdstuk uiteengezet worden. Vervolgens zullen de methoden van onderzoek beschreven en verantwoord worden.

1.1 - De staat als handelende actor binnen het internationale systeem

Binnen de Leer der Internationale Betrekkingen wordt door de overgrote meerderheid van de theorieën de staat als de handelende actor binnen het internationale systeem gezien. Zo geldt dit onder meer voor de Realistische, Liberale en Neorealistische scholen binnen de IB. Het idee dat staten de belangrijkste handelende actoren is te herleiden tot een breed gedeelde opvatting over de structuur van het internationale systeem, namelijk dat deze anarchisch is. Dit houdt in dat de hoogste autoriteit binnen het systeem die van de staat is: binnen het systeem bestaan er geen andere actoren die boven de staat gesteld zijn. Dit is te danken aan het monopolie op het legitieme gebruik van geweld dat de staat bezit. Voor een staat is het daarom mogelijk om, zoals Kenneth Waltz het stelt "remake the rules by which other actors operate" (Waltz, 1979: 94; Lieshout, 2007: 22). De staat op zichzelf is een abstract begrip, deze abstractie geeft echter wel een weerspiegeling weer van de werkelijkheid.

Zij heeft betrekking op een instelling die er aanspraak op maakt over voldoende (gewelds)middelen te beschikken om desnoods af te dwingen dat individuen binnen een zeker grondgebied eventuele beloftes tegenover elkaar nakomen, welke aanspraak ook door een voldoende aantal individuen binnen dat grondgebied wordt erkend. (Lieshout, 2007: 22)

Voordat er echter van een staat kan worden gesproken die als volwaardig lid binnen het internationale systeem opereert, zijn er wel enkele voorwaarden waaraan een dergelijke entiteit moet voldoen. Zo noemt Alan James (1999) bijvoorbeeld als eerste voorwaarde: het bezit van een territorium. Een territorium vormt de basis voor alle andere elementen van een staat. Een tweede, voor de hand liggende, voorwaarde voor een staat is dat er mensen leven op dit grondgebied. Er dient een bevolking aanwezig te zijn. De derde voorwaarde is hier nauw mee verbonden. Namelijk de aanwezigheid van een vorm van officieel bestuur en vertegenwoordiging ten opzichte van de rest van de internationale gemeenschap. Of, kort gezegd, de aanwezigheid van een overheid. Als we deze drie voorwaarden bij elkaar nemen dan zien we dat deze noodzakelijk zijn voor een staat. Er ontbreekt echter nog een cruciaal element alvorens we van een staat als volwaardig lid van het internationale systeem kunnen spreken. De drie reeds genoemde voorwaarden zijn namelijk geen voldoende voorwaarden, ze zijn ook van toepassing op gebieden als Gibraltar of de verschillende staten waaruit de Verenigde Staten zijn opgebouwd. Deze gebieden ontberen echter datgene wat nodig is voor participatie in het internationale systeem, namelijk de meest essentiële voorwaarde om van lidmaatschap van het statensysteem te kunnen spreken: de aanspraak op en het bezit van soevereiniteit (James, 1999: 459-460).

1.2 - Soevereiniteit

Hoewel soevereiniteit een kenmerkende en cruciale eigenschap is van een staat, is het een begrip dat met name in zijn moderne vorm zeer complex is en uit vele verschillende facetten bestaat. Omdat het begrip verre van helder is, en vaak ook wordt misbruikt, noemt bijvoorbeeld Stephen Krasner het ook wel "*organized hypocrisy*" (Krasner, 1999). De complexe aard van soevereiniteit is voor een groot deel terug te leiden naar het feit dat soevereiniteit, zoals Lieshout het zegt, "zowel refereert aan een toestand als een aanspraak op die toestand" (Lieshout, 2007: 22). Soevereiniteit bestaat zowel op een normatief niveau als een feitelijk niveau. Het normatieve niveau bestaat uit de aanspraak van de staat om over een bepaald grondgebied en de daar aanwezige bevolking het volledige gezag uit te oefenen, vrij van de inmenging van externe actoren. Hoewel algemeen bezien beide niveaus in de praktijk met elkaar overeen zullen komen, hoeft de feitelijke stand van zaken niet altijd in overeenstemming te zijn met deze normatieve aanspraak (Bull, 1995: 8).

1.3 - Interne en externe soevereiniteit

Soevereiniteit heeft twee te onderscheiden aspecten. Het eerste aspect betreft de interne soevereiniteit van een staat, ook wel de 'territoriale integriteit' genoemd. Dit wil zeggen dat "de staat op zijn grondgebied en over de daarop levende bevolking geen ander gezag erkent dan het zijne" (Lieshout, 2007: 23). Dat de staat de hoogste autoriteit op zijn grondgebied is, is terug te voeren op het gegeven dat hij het monopolie op het legitiem gebruik van geweld bezit. Dit wil niet zeggen dat andere actoren, denk bijvoorbeeld aan een kerk of bedrijven, geen invloed kunnen proberen uit te oefenen op de staat. Het laatste woord blijft echter te allen tijde aan de staat. Het tweede aspect betreft de externe soevereiniteit van een staat en wordt ook wel 'onafhankelijkheid' genoemd. Kort gezegd komt dit principe erop neer dat "een staat in zijn internationale betrekkingen geen gezag boven zich erkent" (Lieshout, 2007: 23). Deze onafhankelijkheid refereert aan de bevoegdheden die staten, met betrekking tot hun onderlinge relaties, in hun handelen ten opzichte van elkaar hebben. Alain De Benoist zegt het volgende over externe soevereiniteit en het internationale niveau:

On the international level, sovereignty means independence, i.e., noninterference by external powers in the internal affairs of another state... Thus, sovereignty is eminently rational, if not dialectical, since the sovereignty of a state depends not only on the autonomous will of its sovereign, but also on its standing *vis-à-vis* other sovereign states. From this perspective, one can say that the sovereignty of any single state is the logical consequence of the existence of several sovereign states. (De Benoist, 1999: 100)

Hieruit valt af te leiden dat een staat nooit op zichzelf soeverein kan zijn, maar dat het vooral belangrijk is dat, als een staat een aanspraak maakt op soevereiniteit, deze aanspraak ook door andere staten wordt erkend. Deze wederzijdse erkenning van soevereiniteit betekent aan de ene kant dat een staat gevrijwaard is van de ongewenste inmenging van andere staten in zijn interne aangelegenheden. Aan de andere kant betekent dit dat: "The chief price it has to pay for this is recognition of like rights to independence and sovereignty on the part of other states" (Bull, 1995: 17). Dit laatste staat ook wel bekend als het non-interventie principe: de wederzijdse erkenning van het recht op vrijwaring van ongewenste inmenging in de interne aangelegenheden door andere staten.

1.4 - Ondeelbaarheid

Een van de belangrijkste aspecten van soevereiniteit is dat deze ondeelbaar is. Dit wil zeggen dat het een absolute conditie is: soevereiniteit is volledig aanwezig of het is volledig afwezig, geen enkele tussenliggende optie is mogelijk. Uiteraard is het voor staten wel mogelijk om delen van hun bevoegdheden over te dragen aan andere organisaties, de Europese Unie is hier een van de meest voor de hand liggende voorbeelden van. Belangrijk is echter wel dat dit niet wil zeggen dat staten hun soevereiniteit of zelfs maar een deel daarvan op enigerlei wijze opgeven of dat deze wordt aangetast (Lieshout, 2007: 24). Van een erosie van de soevereiniteit die sommige analytici momenteel menen waar te nemen is dan ook geen sprake. Alan James zegt het volgende over de ondeelbaarheid van soevereiniteit: "For constitutional independence is either possessed, or not. The relevant entity is sovereign (and therefore 100% sovereign) or lacks sovereignty – lacks it totally" (James, 1999: 463). De ondeelbaarheid van soevereiniteit impliceert tevens de hierboven door James genoemde constitutionele onafhankelijkheid. Voor de deelname van een staat aan het internationale statensysteem betekent dit volgens James het volgende: "A sovereign state may have all sorts of links with other such states and with international bodies. But the one sort of link which it cannot have (for thereby it would lose its international status) is a constitutional one" (James, 1999: 461).

1.5 - Een systeem van soevereine staten

Wat wordt er nu eigenlijk verstaan onder een systeem van soevereine staten? Lieshout zegt het volgende over een systeem: "een systeem bestaat uit een verzameling van elementen die op enigerlei wijze met elkaar samenhangen, dat wil zeggen: het gedrag of de toestand van ieder van de elementen wordt beïnvloed door het gedrag of de toestand van de andere elementen" (Lieshout, 1993: 41). Hedley Bull zegt hier iets van soortgelijke strekking over. Hij stelt dat: "...where states are in regular contact with one another, and where in addition there is interaction between them sufficient to make the behaviour of each a necessary element in the calculations of the other, then we may speak of their forming a system" (Bull, 1995: 9-10). Hieruit blijkt ook het belang dat er binnen een systeem sprake dient te zijn van enige vorm van interactie tussen de verschillende elementen. Zo vormde precolumbiaans Amerika geen internationaal systeem met het toenmalige Europa.

Binnen een systeem van soevereine staten zijn de staten de handelende eenheden, ofwel de actoren. De structuur van het systeem is anarchisch van aard. Omdat staten de hoogste autoriteit zijn in het

systeem en alle dezelfde eigenschappen bezitten, betekent dit dat de staten gelijksoortige actoren zijn. Binnen de Leer der Internationale Betrekkingen is dit voor een meerderheid van de theorieën een fundamenteel aspect. Zo noemt Waltz bijvoorbeeld staten dan ook 'like units' (Waltz, 1979: 93). Het voorgaande wil echter niet zeggen dat staten zomaar kunnen doen en laten wat ze willen binnen het statensysteem. Wil een staat kunnen overleven in het statensysteem dan zal hij zich uiteindelijk altijd (succesvol) aan moeten passen aan het zogenaamde 'dictaat van de werkelijkheid' (Lieshout, 1993:51-52). Dit wil zeggen: “..dat een staat alleen kan overleven indien hij de middelen weet te verwerven die het hem mogelijk maken zich met succes aan te passen aan de structuur van het internationale systeem” (Lieshout, 2007:24).

1.6 - Verwoording van de principes van soevereiniteit in het Verdrag van Versailles

Nu duidelijk is wat een 'systeem van soevereine staten' inhoudt kan de manier waarop de principes van soevereiniteit zijn vastgelegd in het Verdrag van Versailles worden bestudeerd. Om te beoordelen of er sprake is van het ontstaan van een systeem van soevereine staten, en of er sprake is van wederzijdse erkenning van soevereiniteit binnen het internationale systeem, is het van belang om de precieze bewoordingen en de bepalingen die in het Verdrag van Versailles zijn opgenomen te bestuderen. Die zullen de aard van de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken staten moeten blootleggen. Om te kunnen beoordelen of dan ook daadwerkelijk gesproken kan worden over een internationaal systeem van soevereine staten dat wordt vastgelegd in het Verdrag van Versailles, zal er allereerst aan een aantal voorwaarden moeten worden voldaan.

Omdat we het hier hebben over een systeem van soevereine staten is een van de meest voor de hand liggende voorwaarden waaraan moet worden voldaan dat in het verdrag meer dan twee staten het soevereiniteitsprincipe verdragsrechtelijk erkennen. Worden de principes in het verdrag namelijk door slechts twee staten erkend dan hoeft dit niets te zeggen over het systeem waarbinnen deze staten zich bevinden, het zegt dan alleen iets over de onderlinge verhoudingen tussen die twee staten. Pas als meer dan twee staten de principes van soevereiniteit ten opzichte van elkaar erkennen en vastleggen kan worden aangenomen dat het niet slechts het gevolg is van toevallige politieke omstandigheden tussen deze twee staten, maar dat er sprake is van een 'systeem van soevereine staten'.

De betrokkenheid van meer dan twee staten is echter niet de enige voorwaarde waaraan moet worden voldaan. Van groot belang daarnaast is dat de principes van interne en externe soevereiniteit door de betrokken staten expliciet worden erkend en vastgelegd in het verdrag. Wat betreft interne

soevereiniteit betekent dit dat de staat op zijn eigen grondgebied de hoogste autoriteit is en daar ook alleen zijn eigen gezag erkent. Wat betreft externe soevereiniteit betekent dit dat staten in hun onderlinge relaties geen gezag boven zich erkennen. Als staten in het verdrag elkaars soevereiniteit over het eigen grondgebied erkennen leidt dit ook automatisch tot het principe van non-interventie. Dit wil zeggen dat de betrokken staten ten opzichte van elkaar overeenkomen dat ze zich niet zullen bemoeien met elkaars interne aangelegenheden. Als aan alle drie voorwaarden expliciet wordt voldaan in het Verdrag van Versailles dan kan er gesproken worden van de codificatie van een systeem van soevereine staten.

1.7 - Het Convenant van de Volkenbond

Het Convenant van de Volkenbond is het gedeelte van het Verdrag van Versailles waarin de principes van soevereiniteit zijn vastgelegd. Het Convenant van de Volkenbond wordt al meteen in het begin van het Verdrag behandeld en beslaat de artikelen 1 tot en met 26. In totaal bestaat het verdrag van Versailles uit vijftien verschillende delen, met in totaal 440 artikelen.¹

Kort gezegd was de Volkenbond een internationale organisatie van staten met als doel om eventuele onderlinge geschillen tussen staten vreedzaam op te lossen. Het initiatief voor het instellen van een Volkenbond was afkomstig van Woodrow Wilson, hij was de Amerikaanse president van 1913 tot 1921. Wilson was ervan overtuigd dat het oprichten van de Volkenbond essentieel was voor het behoud van de vrede. Als de Volkenbond maar was opgericht dan zou deze eventuele problemen, die in het Verdrag van Versailles over het hoofd waren gezien of niet geheel tot ieders tevredenheid waren geregeld, later alsnog kunnen oplossen (Macmillan, 2003: 94). De principes van soevereiniteit worden in het Convenant vastgelegd in artikel 10. Dit is als volgt geformuleerd:

The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled. (Convenant van de Volkenbond, Artikel 10, 1919)

¹ Deze 15 delen behandelen de volgende onderwerpen: 1: De Volkenbond, 2-3: De Duitse gebiedsinperkingen, 4: De Duitse koloniën, 5: De ontwapening, 6: Krijgsgevangenen en oorlogsgraven, 7: De uitlevering en berechting van oorlogsmisdadigers, 8- 9: De Duitse herstelbetalingen (waaronder ook het bekende artikel 231 valt, waarin de verantwoordelijkheid voor de oorlog bij Duitsland en haar bondgenoten werd gelegd; de zogenaamde 'war guilt clause'), 10: De economische clausules, 11: Bepalingen betreffende de luchtvaart, 12: Bepalingen betreffende de havens, waterwegen en spoorwegen, 13: De oprichting van de Internationale Arbeidersorganisatie, 14: Garanties, in West en Oost-Europa (bijvoorbeeld de garantie dat Duitsland het Brest-Litovsk verdrag opheft), 15: De algemene bepalingen.

Als er nu wordt gekeken naar de interne soevereiniteit, dan blijkt uit dit artikel dat door het vastleggen van de 'territoriale integriteit' van de staten deze wordt bevestigd. De externe soevereiniteit wordt op haar beurt vastgelegd door het opnemen van 'politieke onafhankelijkheid' in het artikel. Het Verdrag van Versailles werd op 28 juni 1919 uiteindelijk ondertekend door 32 staten. Daarnaast werden er ook nog eens 14 staten uitgenodigd om ook toe te treden tot de Volkenbond.² Omdat het hier aanzienlijk meer dan twee staten betreft die het Convenant hebben ondertekend, kan worden gesteld dat hier sprake is van een (internationaal) systeem van staten. Uit het bovenstaande blijkt dat de principes van soevereiniteit zoals deze heden ten dage gebruikt worden zijn vastgelegd in het Convenant van de Volkenbond; daarmee is aan alle hierboven genoemde voorwaarden voldaan om te kunnen spreken van een internationaal systeem van soevereine staten. Dat de principes van soevereiniteit zijn vastgelegd in het Verdrag van Versailles is nu vastgesteld. Tevens zijn ze niet alleen op Europees niveau vastgelegd, maar zelfs op wereldniveau.

1.8 - Methode van onderzoek

Dat de principes van soevereiniteit zijn vastgelegd in het Verdrag van Versailles, in artikel 10 van het Convenant van de Volkenbond, is nu vastgesteld. Tevens zijn ze niet alleen op Europees niveau vastgelegd, maar zelfs op internationale schaal. Maar als in alle belangrijke verdragen die er zijn gesloten in de lange periode tussen het Verdrag van Westfalen (1648) en het Verdrag van Versailles (1919) nooit eerder de principes van soevereiniteit zijn vastgelegd, dan komt de vraag boven drijven waarom dit in het Verdrag van Versailles dan wel gebeurde? Dit onderzoek heeft tot doel om deze vraag te beantwoorden.

Om te komen tot een duidelijk en onderbouwd antwoord op de vraagstelling van dit onderzoek zal als volgt te werk worden gegaan. Artikel 10 vormde de kern van het Convenant van de Volkenbond, het Convenant vormde op zijn beurt weer een onderdeel van het Verdrag van Versailles. Om de redenen achter het opnemen van artikel 10 in het Convenant te onderzoeken, is het daarom allereerst van belang om te kijken waarom het oprichten van de Volkenbond een onderdeel vormde van de vredesonderhandelingen in Parijs. Om dit te kunnen beantwoorden zal er eerst inzicht moeten worden verkregen in de context waarbinnen de vredesonderhandelingen plaatsvonden. De

² De originele lidstaten waren: De Verenigde Staten van Amerika, België, Bolivia, Brazilië, China, Cuba, Ecuador, Frankrijk, Griekenland, Guatemala, Haïti, Koninkrijk Hedjaz, Honduras, Italië, Japan, Liberia, Nicaragua, Panama, Peru, Polen, Portugal, Roemenie, De Servisch-Croatisch-Sloveense Staat, Siam, Tsjecho-Slowakije, Uruguay en het Brits Koninkrijk. Van deze laatste was het voor de volgende gebieden (Dominions) ook toegestaan om apart lid te worden van de Volkenbond: Australië, Zuid-Afrika, Nieuw-Zeeland en India. De staten die werden uitgenodigd waren: De Argentijnse Republiek, Chili, Colombia, Denemarken, Nederland, Noorwegen, Paraguay, Perzië, El Salvador, Spanje, Zweden, Zwitserland en Venezuela.

ontwikkelingen die de achtergrond vormden voor het tot stand komen van het Verdrag van Versailles zullen daarvoor eerst uitgelicht moeten worden.

Het einde van de Eerste Wereldoorlog vormde de directe aanleiding voor het opstellen van het Verdrag van Versailles. Binnen dit kader zullen daarom eerst kort de ontwikkelingen worden onderzocht die hebben geleid tot de Eerste Wereldoorlog. Naast de oorlog zelf komen hierbij onder meer de eenwording van het Duitse Keizerrijk en het vooroorlogse systeem van allianties, dat eind negentiende eeuw grotendeels op initiatief van Bismarck tot stand was gekomen, aan bod. Het initiatief voor het oprichten van een Volkenbond was afkomstig van de Amerikaanse president Woodrow Wilson. Het idee om de principes van soevereiniteit, in de vorm van artikel 10, op te nemen in het Convenant kwam ook van hem. Wilson was er dus grotendeels verantwoordelijk voor dat het oprichten van de Volkenbond op de agenda stond tijdens de vredesconferentie in Parijs. In dit onderzoek zal daarom de achtergrond van zijn visie op een Volkenbond en op de wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid, op basis waarvan de Volkenbond volgens hem diende te functioneren, in detail worden onderzocht. De wijze waarop zijn visie op collectieve veiligheid zich tijdens de oorlog heeft ontwikkeld tot het idee van een Volkenbond zal daarbij uitgebreid aan bod komen, evenals de achtergrond van de reden dat hij zoveel belang hechtte aan de wederzijdse garantie in artikel 10 van het Convenant. Als de eerste versie die Wilson van artikel 10 had geformuleerd naast de versie van het artikel wordt gelegd die uiteindelijk in het Convenant werd opgenomen, dan blijkt dat de twee versies nogal veel van elkaar verschillen. Het artikel is dus in de tussenliggende periode aangepast. Om de redenen achter deze aanpassing van het artikel te onderzoeken, zal de ontwikkeling die het artikel in de tussenliggende periode heeft doorgemaakt in detail moeten worden onderzocht.

Voorafgaand aan de vredesconferentie hadden verschillende landen al een ontwerp voor een Volkenbond opgesteld. Tijdens de conferentie zou het ontwerpen van de definitieve versie van het Convenant doorverwezen worden naar een speciale commissie. Hoewel ook Frankrijk en Italië ontwerpen hadden opgesteld voor een Volkenbond, werd er uiteindelijk voor gekozen om in deze ontwerpcommissie het zogenaamde Hurst-Miller ontwerp, een gezamenlijk ontwerp van de Britten en de Amerikanen, als basis te nemen voor de onderhandelingen. Als het Hurst-Miller ontwerp naast de definitieve versie van het Convenant wordt gelegd, dan blijkt dat het Hurst-Miller ontwerp grotendeels onveranderd is aangenomen door de ontwerpcommissie. In dit onderzoek is er daarom voor gekozen om de focus te leggen op de achtergrond van de verschillende ontwerpen die de Amerikanen en de Britten elk apart hadden opgesteld, die uiteindelijk zouden resulteren in het gezamenlijke Hurst-Miller ontwerp. Alleen daar waar het relevant is voor de totstandkoming van

artikel 10 in het uiteindelijke Convenant zal er worden gerefereerd aan de ontwerpen van de andere landen.

De plaats die de wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid uit artikel 10 in de Britse en Amerikaanse ontwerpen innam, en de ontwikkeling die het artikel zelf heeft doorgemaakt, zullen de leidraad voor het verdere onderzoek vormen. De posities die de betrokken partijen innamen ten opzichte van de Volkenbond en het opnemen van artikel 10 in het Convenant zullen hierbij in detail onderzocht worden, evenals de argumenten achter de veranderingen die het artikel heeft ondergaan. Door de analyse van de ontwikkelingen die voorafgingen aan het oprichten van de Volkenbond te combineren met de analyse van de wijzigingen die artikel 10 in de verschillende ontwerpen voor het Convenant heeft ondergaan, kan dan uiteindelijk antwoord worden gegeven op de vraag waarom de principes van soevereiniteit zijn vastgelegd in het Verdrag van Versailles.

Hoofdstuk 2: Historische Achtergrond

In dit hoofdstuk zal een globaal historisch overzicht worden gegeven van de gebeurtenissen en gevormde allianties in de aanloop naar de Eerste Wereldoorlog. Tevens zal de oorlog zelf kort besproken worden. Het betreft hier een complex proces, waar een groot aantal sociale, economische en politieke processen over een lange tijdsperiode invloed op heeft uitgeoefend. Daarom zullen er hier slechts een paar belangrijke aspecten uitgelicht en besproken kunnen worden. Het moge duidelijk zijn dat het hier volgende overzicht dan ook niet volledig is.

2.1 - Bismarck en de Duitse staten

Een van de belangrijkste gebeurtenissen die van invloed zijn geweest op de machtsverhoudingen in Europa in de negentiende eeuw, was de totstandkoming van het Duitse Keizerrijk. Tijdens het Congres van Wenen in 1815 werd de Duitse Bond in het leven geroepen. Deze bestond uit 38 onafhankelijke Duitse staten met Oostenrijk en Pruisen als de twee meest invloedrijke leden. Na 1848 waren de Duitse staten echter in een politieke patstelling terecht gekomen. Frederik Willem IV, koning van Pruisen in de periode 1840-1861, had namelijk geprobeerd de Duitse staten te verenigen, maar Oostenrijk en Rusland hadden deze pogingen geblokkeerd. Dit leidde er mede toe dat binnen de Duitse Bond de spanning en rivaliteit tussen Oostenrijk en Pruisen gestaag toenam. Een andere belangrijke factor in de rivaliteit tussen beide staten na 1848 was de leidende rol van Pruisen binnen de in 1834 opgerichte *Zollverein*. Oostenrijk werd in eerste instantie ook uitgenodigd om tot de *Zollverein* toe te treden, maar omdat het weigerde zijn sterk protectionistisch beleid op te geven werd het uiteindelijk uitgesloten. Een van de redenen dat Oostenrijk weigerde was dat het een vrij grote interne markt had en derhalve zijn hoge tariefmuren wilde handhaven. Oostenrijks afwezigheid resulteerde in een Pruisische dominantie over de *Zollverein*. Het doel van de *Zollverein* was de handel en industrie van de lidstaten te stimuleren. Hiervoor werden bijvoorbeeld onderlinge douanetarieven opgeheven, terwijl tegenover buitenstaanders protectionistische tariefmuren werden opgericht. Vanaf 1853 bestond de *Zollverein* uit alle Duitse staten behalve Oostenrijk (Mckay, 2003: 829-830).

Wilhelm Frederik I werd in 1861 koning van Pruisen en was ervan overtuigd dat het noodzakelijk was om het leger aanzienlijk te hervormen en te vergroten. Het door de liberale middenklasse gedomineerde parlement was hier echter sterk op tegen. Tevens wilde het parlement dat de politieke macht volledig bij het parlement kwam te liggen, in plaats van bij de koning. In 1862 kwam

het tot een crisis toen het parlement de begroting voor de legerhervormingen afwees. Als reactie benoemde Wilhelm op 23 september Otto von Bismarck tot eerste minister van Pruisen. Dit gebeurde op aanraden van Albrecht von Roon, de Pruisische Minister van Oorlog, een goede vriend van Bismarck, die in de overtuiging leefde dat Bismarck de enige was die de crisis op zou kunnen lossen. Wilhelm bemoeide zich vervolgens minder met de politieke zaken, wat betekende dat in de praktijk Bismarck het grotendeels voor het zeggen had (Steinberg, 2011: 172-183). Bismarck, die zichzelf als een *realpolitiker* zag, slaagde er in om het parlement te omzeilen en te beginnen met reorganiseren van het leger. Hij deed dit door te provoceren, tegenstanders tegen elkaar uit te spelen en het juridisch gezien handig aan te pakken. Van dit laatste is zijn zogenaamde *Lückentheorie* een goed voorbeeld. Hij verklaarde dat de grondwet een gat vertoonde als er sprake was van een conflict tussen het parlement en Kroon, in een dergelijk geval zouden daarom alle bevoegdheden bij de Kroon blijven. De Kroon stond dan ook in haar volste recht om de activiteiten van de overheid, zoals belastinginning en het doen van uitgaven, gewoon uit te blijven voeren zelfs als het parlement er tegen was. Dit gaf Bismarck de mogelijkheid om zijn beleid door te zetten, ondanks het (vaak terechte) verwijt van liberale zijde dat hij ongrondwettelijk handelde (Steinberg, 2011: 190-191).

2.2 - De eenwording van het Duitse Rijk

Mede om de binnenlandse oppositie rustig te krijgen richtte Bismarck zich op buitenlandse successen. In 1864 bood zich hiervoor een uitgelezen mogelijkheid aan. De Deense koning probeerde de hertogdommen Sleeswijk en Holstein, die onder een personele unie met Denemarken vielen, volledig onder controle te krijgen. Dit had hij in 1848 ook al eens geprobeerd. De Duitse Bond was hier echter fel op tegen, Holstein was namelijk lid van de Duitse Bond, en Pruisen en Oostenrijk trokken samen succesvol ten strijde tegen Denemarken. De twee hertogdommen werden vervolgens samengevoegd tot de provincie Sleeswijk-Holstein. Bismarck wilde na dit kleine succes echter het volledige noordelijke deel van de Duitse Bond onder Pruisische controle krijgen. Kort gesteld hield dit in dat Oostenrijk uit de Bond gewerkt moest worden. Het lukte Bismarck om de situatie zodanig te manipuleren dat hij een oorlog wist uit te lokken met Oostenrijk. Tegelijkertijd had hij zich ervan weten te verzekeren dat Rusland en Frankrijk zich neutraal zouden opstellen (Steinberg, 2011: 226-246). In de Oostenrijks-Pruisische oorlog van 1866 werd binnen een tijdsbestek van slechts zeven weken Oostenrijk beslissend verslagen door de Pruisische troepen onder leiding van Helmuth von Moltke.³ Met het oog op de toekomst was Bismarck bij de vredesonderhandelingen heel mild ten

³ Met name de superioriteit in training, wapentuig en het effectief benutten van de mobilisatie mogelijkheden die het spoorwegenetwerk bood, hebben bijgedragen aan deze snelle overwinning. De slag bij Königgrätz was

opzichte van Oostenrijk. Bij de Vrede van Praag werd de Duitse Bond ontbonden en werden enkele staten door Pruisen geannexeerd (Mckay, 2003: 830).⁴ Bismarck bereidde een verdrag voor waarin hij de oprichting van een Noord-Duitse Bond voorstelde, op 18 augustus 1866 sloten zich 17 Duitse staten hierbij aan. In de daaropvolgende periode zouden nog vijf andere staten dit voorbeeld volgen. Op 16 april 1867 werd, door de op 24 februari van dat jaar ingestelde Reichstag, de grondwet aangenomen voor de Noord-Duitse Bond. Deze Bond bestond uit een federatie van 22 Noord-Duitse staten met de Koning van Pruisen, Wilhelm I, als Bondsprezident.⁵ Bismarck werd tot Bondskanselier benoemd en was in die positie alleen verantwoording verschuldigd aan de Bondsprezident (Steinberg, 2011: 267-269). Hoewel er een Bondsraad was opgericht met vertegenwoordigers van alle lidstaten, kwam het er dus eigenlijk op neer dat Pruisen het volledig voor het zeggen had.

2.3 - De Frans-Pruisische oorlog

Frankrijk was tot dan toe de dominante staat geweest op het Europese vasteland en begon zich langzamerhand zorgen te maken over de alsmaar groeiende macht van Pruisen. Onenigheid met Frankrijk, over de positie van Luxemburg in 1867 en over de Spaanse troonopvolging in 1870, leidde ertoe dat de spanning tussen beide staten sterk toenam. De kwestie omtrent de Spaanse troonopvolging, een Duitse prins genaamd Leopold van Hohenzollern was hiervoor de belangrijkste kandidaat, was een ideaal excuus en werd vervolgens de belangrijkste aanleiding voor de oorlog tussen beide staten (Mckay, 2003: 832-833). Handig gebruik makend van propaganda wist Bismarck de Fransen zodanig te provoceren dat zij op 19 juli 1870 de oorlog verklaarden aan Pruisen.⁶ Wat

de beslissende overwinning voor Pruisen in deze oorlog. Een ander gevolg van deze oorlog was het tot stand komen van Oostenrijk-Hongarije, de zogenaamde *Ausgleich*. Nadat Oostenrijk zo beslissend was verslagen door Pruisen, werd de Hongaarse roep voor onafhankelijkheid van Oostenrijk steeds sterker. Om dit te voorkomen stelde Keizer Frans Joseph I van Oostenrijk een compromis voor. Op basis van dit compromis werd overeengekomen dat beide gebieden hun eigen regeringen zouden hebben en hun eigen interne beleid mochten voeren. Ze zouden echter wel onder een gezamenlijke monarchie vallen die de controle had over buitenlandse zaken, defensie en financiën.

⁴ Dit waren: de provincie Sleeswijk-Holstein, het keurvorstendom Hessen-Kassel, het Koninkrijk Hannover, het hertogdom Nassau en de vrije stad Frankfurt.

⁵ Volgens de grondwet had de Bondsprezident onder meer de bevoegdheid om: Het buitenlands beleid van de Bond te voeren: zoals oorlog verklaren, verdragen aan te gaan, bondgenootschappen te sluiten. Maar ook de bevoegdheid om de Bondskanselier te benoemen, de Bondsraad en de Reichstag te ontbieden en was hij opperbevelhebber van het leger.

⁶ Koning Wilhelm I had in de stad Bad Ems, op 13 juli 1870, een onderhoud met de Franse ambassadeur Vincent Benedetti, over de kwestie van de Spaanse troonopvolging. Het was een rustig en informeel gesprek waarin Benedetti de Franse eisen doorgaf aan Wilhelm. Deze eisen kwamen erop neer dat Wilhelm moest garanderen dat hij nooit meer de kandidatuur van een Duitse prins voor de Spaanse troon zou steunen. Wilhelm ging hier

betreft Bismarcks doel, de vereniging van de Duitse staten tot één groot Duits Rijk onder Pruisisch gezag, kwam het hem dus erg goed uit dat Frankrijk de oorlog verklaarde aan Pruisen. Het bood Bismarck namelijk de ideale gelegenheid om ook de Zuid-Duitse staten aan zich te binden in het kader van een patriottistische oorlog (Steinberg, 2011: 281-289). De oorlog verliep zeer voorspoedig voor Pruisen en de Franse troepen werden volledig onder de voet gelopen.⁷ Na een maandenlange belegering van Parijs werd er op 26 februari 1871 een wapenstilstand gesloten. De Zuid-Duitse staten hadden zich tegen deze tijd al bij de Noord-Duitse Bond aangesloten. Op 18 januari 1871 was in de spiegelzaal van het paleis van Versailles zelfs al het nieuwe Duitse Keizerrijk uitgeroepen, met Wilhelm I als Keizer en Bismarck als Rijkskanselier. Bismarcks droom van een verenigd Duits Rijk onder Pruisisch gezag was werkelijkheid geworden (Steinberg, 2011: 292-308).

De oorlog kwam officieel tot een einde met het sluiten van de Vrede van Frankfurt op 10 mei 1871. In het verdrag werden er strenge voorwaarden opgelegd aan Frankrijk. Zo moest Frankrijk bijvoorbeeld vijf miljard goudfrank betalen aan Duitsland. Belangrijker was echter dat Frankrijk gedwongen werd om het grotendeels Duitstalige en economisch belangrijke gebied Elzas-Lotharingen af te staan. Dit laatste was een grote vernedering en heeft een grote bijdrage geleverd aan de Franse wrokgevoelens en toenemende spanningen tussen beide staten in de daarop volgende jaren. Binnen een tijdsbestek van slechts tien jaar was het Bismarck gelukt om van Duitsland de machtigste staat in Europa te maken. Tevens was in deze periode ook de eenwording van Italië een feit geworden (Mckay, 2003: 828-829).⁸ In 1871 was er dus een geheel nieuwe situatie op het Europese vasteland ontstaan, iets wat een grote weerslag zou hebben op de verhoudingen tussen de Europese staten.

niet mee akkoord en wees de Franse eis op beleefde wijze af. Na dit gesprek stuurde Wilhelm een telegram met de inhoud van het gesprek naar Bismarck; het zogenaamde Emser-Depesche. Bismarck paste het bericht vervolgens aan, hij maakte het korter en verscherpte het taalgebruik, om het daarna te laten publiceren. In deze aangepaste versie wekte het de indruk dat Wilhelm de Franse ambassadeur had beledigd. De publicatie van het bericht leidde tot veel opschudding in Frankrijk, dat vervolgens de oorlog aan Pruisen verklaarde. Bismarcks plan om de Fransen te provoceren had gewerkt (Steinberg, 2011: 286-289).

⁷ De Duitse operationele planning, waarbij het moderne spoorwegennet een belangrijke rol speelde, de goede militaire training en de in 1860 ingevoerde algemene dienstplicht waren enkele van de factoren die een grote bijdrage leverde aan de Duitse overwinning.

⁸ Op 17 maart 1861 was Victor Emanuel II uitgeroepen tot koning van Italië. De meeste gebieden van de Pauselijke Staat waren in de voorgaande jaren veroverd, echter het tot hoofdstad uitgeroepen Rome was nog niet in Victors handen. Dit kwam doordat Franse koning, Napoleon III, een garnizoen in de stad had gelegerd om de Paus te steunen. Bij het uitbreken van de Frans-Pruisische oorlog werd dit garnizoen echter terug getrokken en kon Victor Rome op 20 september 1870 alsnog veroveren.

2.4 Allianties

In de periode na de Frans-Pruisische oorlog was het voornaamste doel van Bismarck om de positie van het nieuwe Duitse Rijk binnen Europa veilig te stellen. Hiervoor was het volgens hem belangrijk om in het westen Frankrijk zoveel mogelijk diplomatiek en militair geïsoleerd te houden. In het oosten was het van belang om de dreiging die uitging van een eventueel conflict tussen Rusland en Oostenrijk-Hongarije zoveel mogelijk te neutraliseren (Canis, 2004: 64-66, 81,84). Deze twee landen hadden conflicterende belangen, met name als het ging om de Balkan, waar de invloed van Ottomaanse Rijk, ook wel aangemerkt als de 'zieke man' van Europa, zienderogen afnam. De oplossing die Bismarck bedacht voor dit probleem was de creatie van een systeem van allianties. Heel globaal gezien kwam dit op het volgende neer.

In 1873 werd de Driekeizersbond opgericht. Dit was een alliantie tussen Oostenrijk-Hongarije, Duitsland en Rusland. Het doel was tweeledig, het tegengaan van radicale sentimenten, zoals de toenemende invloed van de radicaal socialistische Internationale Arbeiders-Associatie; en het behoud van het Europese machtsevenwicht. Toen tijdens de Russisch-Turkse oorlog (1877-1878) Rusland een aantal grote overwinningen behaalde op het Ottomaanse Rijk, raakte het evenwicht op de Balkan tussen Rusland en Oostenrijk-Hongarije echter verstoord. (Evenals het evenwicht in het Midden-Oosten tussen Rusland en het Verenigd Koninkrijk.) Tijdens het Congres van Berlijn in 1878 trad Bismarck op als bemiddelaar (Canis, 2004: 133-140). Rusland had het Ottomaanse Rijk verslagen, maar werd gedwongen concessies te doen wat betreft zijn veroverde gebieden. Dit kwam omdat de Europese mogendheden eigenlijk liever hadden dat Oostenrijk-Hongarije meer invloed kreeg op de Balkan, daar ging volgens hen namelijk minder dreiging van uit dan van Rusland. Na het congres voelde Rusland zich bedrogen wat betreft zijn belangen in de Balkan. Dit leidde tot een verslechtering van de Duits-Russische relatie en de ontbinding van de Driekeizersbond. Het resultaat was dat Duitsland en Oostenrijk-Hongarije een defensieve alliantie aangingen tegen Rusland, de zogenaamde Tweebond. Italië, dat zich bedreigd voelde door Frankrijk, deed een verzoek om zich hier ook bij aan te mogen sluiten. In 1882 leidde dit tot de creatie van de Driebond. Bismarck was er ondertussen in 1881 in geslaagd om weer nieuw leven te blazen in de Driekeizersbond (Canis, 2004: 180-182). De achterliggende conflicten tussen Oostenrijk-Hongarije en Rusland over de Balkan waren echter nog steeds niet opgelost en toenemende spanningen tussen beide staten resulteerden in 1887 in het opnieuw verlaten van de Driekeizersbond door Rusland. Bismarck wist echter wel nog een geheim verdrag te sluiten met Rusland, het zogenaamde herverzekeringsverdrag, waarin beide staten elkaar beloofden neutraal te blijven mocht de ander aangevallen worden. In het verdrag waren wel twee uitzondering opgenomen, het zou namelijk niet van toepassing zijn op het moment

dat het Duitse Keizerrijk Frankrijk zou aanvallen, of als Rusland Oostenrijk-Hongarije zou aanvallen (Mulligan, 2010: 32-34).

2.5- De periode na Bismarck

Op 9 maart 1888 overleed Keizer Wilhelm I, hij werd opgevolgd door zijn zoon Frederik III. Frederik was op het moment dat hij de troon besteeg echter al dodelijk ziek, hij had keelkanker, en kwam slechts drie maanden later op 15 juni al te overlijden. Als gevolg ging de troon naar zijn zoon Wilhelm II, die zou regeren tot 1918. De invloedrijke positie die Bismarck zich had verworven was Wilhelm II een doorn in het oog. In 1890 ontsloeg hij Bismarck dan ook, om hem vervolgens door graaf Leo von Caprivi te vervangen (Steinberg, 2011: 446-449). Wilhelm II hanteerde een meer confronterende en minder subtiele diplomatieke stijl dan zijn grootvader. Mede hierdoor en door het Duitse lidmaatschap van de Driebond zag hij er geen heil in om in 1890 het verlopen herverzekeringsverdrag met Rusland te vernieuwen. Het gevolg was echter dat Rusland alleen kwam te staan. Frankrijk, dat zich al jaren eveneens in een geïsoleerde positie bevond, was er snel bij om een alliantie aan te gaan met de Russen. In 1891 kwamen beide staten in het geheim al tot een voorlopige overeenkomst en op 17 augustus 1894 werden ze met het sluiten van de geheime Frans-Russische alliantie officieel militaire bondgenoten. Geheimhouding was noodzakelijk om discussie en goedkeuring in het Franse parlement te voorkomen. Dit zou namelijk, vanwege de grote politieke verschillen tussen beide staten, hoogstwaarschijnlijk fataal zijn voor de alliantie. Er werd overeengekomen dat zo lang als de Driebond, ook wel de Centrale Mogendheden genoemd, bestond het verdrag van kracht zou blijven (Mulligan, 2010: 34-38). Het vasteland van Europa was nu verdeeld in twee rivaliserende machtsblokken.

Het Verenigd Koninkrijk had zich al deze tijd tamelijk afzijdig gehouden van de gang van zaken op het Europese vasteland, ook wel bekend als de periode van de 'splendid isolation', en had zich vooral op zijn koloniale beleid gericht. Groot-Brittannië had door de jaren heen de nodige conflicten met Frankrijk en Rusland gehad, met name betreffende de koloniale belangen van de drie staten. Maar met Duitsland had Groot-Brittannië tot aan de laatste jaren van de negentiende eeuw altijd een vrij goede verstandhouding (Mckay, 2003: 890-891). Hier zou echter verandering in komen. Een reden was dat vanaf 1890 Duitsland steeds sterkere concurrentie begon te bieden aan Groot-Brittannië op de wereldmarkt. Dit gecombineerd met Wilhelms gebrek aan diplomatieke subtiliteit en zijn ambities om van Duitsland een grote zeemacht en koloniaal rijk te maken, verontrustte de Britten. De beslissing in 1900 van Wilhelm II om de Duitse vloot sterk uit te breiden werd door de Britten dan

ook als een aanval gezien op de Britse suprematie op zee. Hier kwam nog eens bij dat van 1899 tot 1902 Groot-Brittannië verstrikt was geraakt in de Boerenoorlog. Internationaal gezien leverde deze oorlog veel negatieve reacties op en men kwam tot het besef dat het rijk te maken had met overbelasting (Mulligan, 2010: 42-43). Het resultaat was dat de Britten besloten zich minder afzijdig te houden en op zoek te gaan naar bondgenoten.

2.6 - De Triple Entente

Het Verenigd Koninkrijk verbeterde onder meer zijn diplomatieke relatie met de Verenigde Staten en in 1902 werd een alliantie afgesloten met Japan. Maar het meest opzienbarend in deze periode was de toenadering tot Frankrijk. In 1904 sloten de beide staten een zogenaamde *Entente Cordiale*, op basis waarvan de koloniale geschillen tussen beide landen werden opgelost. Belangrijk was met name de regeling dat Frankrijk de vrije hand kreeg in Marokko. De Duitsers waren zeer verontrust over deze ontwikkelingen en eisten in 1905 een internationale conferentie over de Marokko-kwestie, veelal gezien als een manier om de kracht van de entente te testen (Mulligan, 2010: 52-58). De conferentie liep voor Duitsland uit op een catastrofe. Door de confronterende politiek die Duitsland volgde werden Frankrijk en Groot-Brittannië dichter naar elkaar toe gedreven en werd Duitsland door de internationale gemeenschap nu als een potentiële dreiging gezien. Rusland had in deze periode te maken met een desastreus verlopen oorlog tegen Japan (1904-1905), waarin het Mantsjoerije had verloren. Daarnaast kreeg het te maken met een revolutiepoging in 1905 (Mckay, 2003: 837). Als resultaat werd er in augustus 1907 daarom besloten om de conflicten met het Verenigd Koninkrijk in Perzië en Centraal-Azië uit de wereld te helpen. Met het Verdrag van Sint-Petersburg werd de Engels-Russische Entente bezegeld. Naast het maken van koloniale afspraken had het verdrag ook tot doel om de Duitse expansie in Perzië en het Ottomaanse Rijk zoveel mogelijk tegen te gaan (Mulligan, 2010: 58-60). Het Verenigd Koninkrijk was dus langzaam maar zeker met het Frans-Russische kamp verbonden geraakt. *De Engels-Russische Entente*, de *Entente Cordiale* en de *Frans-Russische alliantie* vormden samen de *Triple Entente*, zoals deze bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog bekend zou komen te staan. Heel Europa was nu verdeeld geraakt in twee grote machtsblokken (zie bijlage 1 voor een globaal overzicht). Duitsland besloot na 1907 om zijn oorlogsvloot nog sterker uit te breiden, wat de Britten als een directe militaire uitdaging zagen. Dit gecombineerd met de groeiende economische concurrentiestrijd tussen beide staten zorgde voor toenemende spanningen tussen de twee machtsblokken.

2.7 - De aanloop naar de Eerste Wereldoorlog

Een van de belangrijkste aanleidingen voor het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog was de situatie op de Balkan. Zowel het Ottomaanse Rijk als het Oostenrijk-Hongaarse Rijk had te maken met voortdurend groeiende nationalistische bewegingen op hun grondgebied. Na het Congres van Berlijn in 1878 was het relatief rustig geweest op de Balkan. Roemenië, Bulgarije en Servië waren alle onafhankelijk verklaard, Bosnië-Herzegovina was onder toezicht van Oostenrijk-Hongarije geplaatst en het Ottomaanse Rijk mocht daarnaast aanzienlijke gebieden behouden (Mckay, 2003: 891-892). Maar vanaf 1903 begon het nationalisme steeds meer op te komen in de regio, vooral Servië begon zich op vijandige wijze tegen zowel Oostenrijk-Hongarije als het Ottomaanse rijk te gedragen. Servië zocht steun voor zijn nationalistische aspiraties bij Rusland. Hoewel Rusland sympathie koesterde voor Servië had het echter zijn eigen problemen met de naweeën van de revolutie van 1905. Om de Servische expansiedrang tegen te gaan annexeerde Oostenrijk-Hongarije in 1908 formeel Bosnië-Herzegovina, dat voornamelijk werd bevolkt door Servische, Kroatische en Moslim bevolkingsgroepen. Hoewel Servië hier woedend over was stond het alleen en kon het niets uitrichten (Mulligan, 2010: 63-66).

In oktober 1912 brak de eerste Balkanoorlog uit tussen het Ottomaanse Rijk aan de ene kant en Griekenland, Bulgarije, Montenegro en Servië aan de andere kant. Deze laatste vormden samen de Balkanliga. Deze was eerder dat jaar tot stand gekomen op aandringen van Rusland. Rusland had Servië en Bulgarije ervan overtuigd een alliantie aan te gaan om zo een 'Slavisch blok' te creëren in de regio als tegengewicht voor Oostenrijk-Hongarije en het Ottomaans Rijk. Servië en Bulgarije waren op hun beurt weer bilaterale verdragen aangegaan met Montenegro en Griekenland. De andere grote mogendheden, Duitsland, Groot-Brittannië, Oostenrijk-Hongarije en Frankrijk zagen de Balkanliga als een verontrustende ontwikkeling en probeerden elk op hun eigen wijze invloed uit te oefenen in de regio (Mulligan, 2010: 79-80). Voor Rusland was de Balkanliga ideaal als buffer tegen Oostenrijk-Hongarije, het had de territoriale ambities van de Balkanstaten echter onderschat. Het Ottomaanse Rijk had te maken met interne problemen en de Balkanliga staten zagen hun kans schoon om hier van te profiteren. Tijdens de eerste Balkanoorlog leed het Ottomaanse Rijk in korte tijd aanzienlijke territoriale verliezen. Toen op 30 mei 1913 in Londen het vredesverdrag werd gesloten had het Ottomaanse Rijk vrijwel al zijn Europese gebieden verloren (Mckay, 2003: 892). Tevens werd op aandringen van Oostenrijk-Hongarije en Italië vastgelegd dat Albanië onafhankelijk zou worden. Hiermee wilden beide landen meer invloed in de regio krijgen en de expansie van andere staten in de regio tegengaan, voornamelijk Servië. Uiteraard leidde dit tot grote onvrede bij Servië, dat grote delen van het veroverde gebied weer moest opgeven. Maar er heerste nog meer onvrede onder de overwinnaars. Zo had Bulgarije grote territoriale winst geboekt en de ander

Balkanstaten waren bang geworden voor een Bulgaarse dominantie van de regio (Mulligan, 2010: 80-81).

De spanningen liepen hoog op en de Balkanliga viel uiteen toen op 16 juni 1913 de tweede Balkanoorlog uitbrak. Hierbij raakte Bulgarije in oorlog met Griekenland en Servië. Bulgarije had het Russische aanbod om te bemiddelen in de zaak genegeerd, wat leidde tot het verbreken van de Russisch-Bulgaarse militaire alliantie uit 1902 en tot de Russische steun aan Servië. Roemenië en Turkije sloten zich al snel aan bij Griekenland en Servië. Bulgarije stond alleen en zou zich uiteindelijk gewonnen moeten geven. Met het sluiten van de Vrede van Boekarest verloor Bulgarije het grootste gedeelte van de gebieden die het in de eerste Balkanoorlog had gewonnen. Het resultaat van de oorlog was uiteindelijk dat Rusland door het uiteenvallen van de Balkanliga veel invloed in de regio was kwijt geraakt. Het had alleen nog maar Servië als bondgenoot over. Rusland kon zich niet veroorloven nog meer invloed te verliezen in deze cruciale regio en was dus min of meer genoodzaakt Servië onvoorwaardelijk te steunen (Mulligan, 2010: 82). Bulgarije was door deze ontwikkelingen steeds dichterbij de Centrale mogendheden gedreven en zou zich bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog ook hierbij aansluiten.

Oostenrijk-Hongarije had ondertussen steeds meer problemen gekregen met nationalistische bewegingen in zijn rijk, vooral met de Slavische bevolking. Het sterk opkomende (Slavische) Servië, in hun ogen een satelliet van Rusland, werd als de grote boosdoener aangewezen. Servië op zijn beurt had aanzienlijke territoriale winst geboekt in de tweede Balkanoorlog en zag zich door de Russische steun gesterkt in zijn rivaliteit met Oostenrijk-Hongarije over Bosnië-Herzegovina (Mulligan, 2010: 83-86). Wederom liepen de spanningen in de regio hoog op, wat uiteindelijk tot de zogenaamde *Julicrisis* zou leiden. Op 28 juni 1914 werd de kroonprins van Oostenrijk-Hongarije, Frans Ferdinand, tijdens een bezoek aan Bosnië-Herzegovina in Sarajevo vermoord door Servische nationalist. Oostenrijk-Hongarije, gesterkt door de onvoorwaardelijke steun van Duitsland, stelde Servië op 23 juli een ultimatum met tien eisen. Oostenrijk-Hongarije had voor zichzelf al besloten om oorlog te gaan voeren en had het ultimatum daarom zo geformuleerd dat het wel afgewezen moest worden. Toen Servië weigerde aan alle tien de eisen te voldoen, verklaarde Oostenrijk-Hongarije op 28 juli de oorlog aan Servië (Mckay, 2003: 893-894; Mulligan, 2010: 210-214). Rusland kon vervolgens Servië niet aan zijn lot overlaten, dus zette het alliantie systeem zich in werking. Al snel liep de diplomatieke situatie volledig uit de hand en werd de gang van zaken bepaald door vooraf opgestelde militaire plannen.

2.8 - De Eerste Wereldoorlog

Zoals gezegd trad er na de oorlogsverklaring van Oostenrijk-Hongarije aan Servië een serie van vooraf opgestelde militaire plannen in werking, die een diplomatieke oplossing zo goed als onmogelijk maakten. Tijd was het cruciale aspect voor alle betrokkenen, men kon zich namelijk niet veroorloven om de tegenstander een te grote voorsprong te geven in de mobilisatie. Zo was bijvoorbeeld de generale staf van Rusland ervan uitgegaan dat als het tot een oorlog zou komen er gelijktijdig tegen Oostenrijk-Hongarije en Duitsland moest worden gevochten. Mobilisatie tegen de een zou niet kunnen zonder ook te mobiliseren tegen de ander. Op 29 juli besloot Rusland dan ook tot volledige mobilisatie (Keegan, 2006: 74-75). Duitsland werkte op zijn beurt ook met een vooraf opgesteld plan, het zogenaamde *Von Schlieffen* plan. De Duitse generale staf was door de centrale ligging van Duitsland uitgegaan van een oorlog op twee fronten, een in het oosten en een in het westen. Het *Schlieffen* plan ging er kort gezegd van uit dat Frankrijk zich sneller zou mobiliseren dan Rusland en dat het daarom van belang was om eerst heel snel Frankrijk te verslaan alvorens men zich op Rusland zou richten. Op deze wijze zou een oorlog op twee fronten kunnen worden voorkomen (Keegan, 2006: 40-44). Een ander belangrijk aspect was dat de Duitsers dachten dat het Verenigd Koninkrijk neutraal zou blijven. In de voorgaande jaren had het Verenigd Koninkrijk namelijk nooit duidelijk stelling genomen tegen Duitsland, mede vanwege de economische banden, en zich meestal afzijdig gehouden. Dit gebeurde ook tijdens de Julicrisis toen het Verenigd Koninkrijk alleen had geprobeerd te bemiddelen. De Duitsers zagen ook dat het Verenigd Koninkrijk eind juli te maken had met verdeeldheid in het kabinet over wat er gedaan zou moeten worden aan de situatie op het Europese vasteland. Vooral vanwege de eventueel nadelige gevolgen voor de Britse handel en industrie stond men in het kabinet terughoudend tegenover (militair) ingrijpen (Papayoanou, 1996: 65-66). Van Britse zijde kwamen dus al sinds lange tijd tegenstrijdige signalen. Om deze redenen waren de Duitse leiders optimistisch in hun verwachtingen, zij dachten dat het Verenigd Koninkrijk in ieder geval lang genoeg neutraal zou blijven om het *Von Schlieffen* plan succesvol uit te kunnen voeren. Daarmee zaten ze niet ver naast de waarheid. Pas op 2 augustus besloot het Brits kabinet namelijk dat een schending van de Belgische neutraliteit, zoals deze in het Verdrag van Londen (1839) was vastgelegd, reden genoeg was om oorlog te voeren. Het Brits kabinet was ervan overtuigd geraakt dat een Duitse bezetting van de Franse en Belgische kust een ernstige bedreiging zou vormen voor de Britse eilanden (Papayoanou, 1996: 73-74). De Duitse kanselier Theobald von Bethmann Hollweg zei hier nog over dat hij niet kon geloven dat het Verenigd Koninkrijk de oorlog zou verklaren aan het Duitse Keizerrijk vanwege '*un chiffon de papier*' (Devlin, 1974: 139).

Het *Von Schlieffen* plan ging uit van een snelle opmars van de Duitse legers door het neutrale België om Frankrijk uit te schakelen. Duitsland begon te mobiliseren op 30 juli en verklaarde op 1 augustus

de oorlog aan Rusland. Als reactie begon ook Frankrijk zich die dag te mobiliseren. Echter toen Duitsland op 2 augustus toestemming aan België vroeg om de Duitse legers te laten passeren, werd dit geweigerd door de Belgen. Het Verenigd Koninkrijk eiste dat de neutraliteit van België gerespecteerd zou worden. Een dag later besloten de Duitsers toch over te gaan tot een invasie van België. Omdat het Brits ultimatum was genegeerd, sloot het Verenigd Koninkrijk zich op 4 augustus bij Frankrijk aan en verklaarde de oorlog aan Duitsland (Keegan, 2006: 83). De Eerste Wereldoorlog was nu in volle gang.

In het begin was iedereen zeer optimistisch, de gedachte die in beide kampen overheerste was dat de oorlog een goede zaak was. De lucht zou geklaard worden en rond kerstmis zou de oorlog wel weer voorbij zijn. Met patriottistisch enthousiasme trok men ten strijde. Het Duitse plan faalde echter in zijn opzet en halverwege september liep de Duitse opmars vast. Toen in november 1914 ook het laatste grote Duitse offensief bij Ieper was vastgelopen ontstond er een patstelling. Het front in het Westen was gestabiliseerd en in plaats van de korte bewegingsoorlog waar vanuit was gegaan, ontstond er een lange, gruwelijke loopgravenoorlog. Op 26 april 1915 hadden de geallieerden Italië weten over te halen om in het geheim het Verdrag van Londen te tekenen. Met deze actie voegde Italië zich, in ruil voor territorium, bij de Triple Entente. Op 23 mei 1915 verklaarde het de oorlog aan Oostenrijk-Hongarije en, hoewel al volop in oorlog, pas een jaar later ook aan Duitsland (Keegan, 2006: 249-250).

In het oosten leek Rusland een veelbelovende start te maken. In september werd Rusland echter enkele zware nederlagen toegebracht bij de slagen om Tannenberg en de Mazurische meren. Uiteindelijk vormden ze geen echt serieuze dreiging meer voor de Duitsers gedurende de rest van de oorlog. De Russen leden enorme verliezen en werden steeds verder terug gedreven. In 1917 brak de Russische revolutie uit, de Russische legers vielen uiteen en de Bolsjewieken grepen uiteindelijk de macht. Niet veel later wist Lenin het Bolsjewistische Centrale Comité ervan te overtuigen vrede te sluiten met Duitsland om de Revolutie veilig te stellen. Dit leidde op 3 maart 1918 tot het Verdrag van Brest-Litovsk waarbij Rusland een derde van zijn bevolking en enorme stukken grondgebied verloor (Keegan, 2006: 375-376). Voor Duitsland was de oorlog op twee fronten ten einde, wat betekende dat er troepen vrijkwamen voor de oorlog in het Westen. Ondertussen had de oorlog zich verspreid over de gehele wereld. Zo probeerden bijvoorbeeld Frankrijk, Groot-Brittannië en Japan de Duitse koloniën te veroveren.

Een van de belangrijkste ontwikkeling in de oorlog was de oorlogsverklaring van de Verenigde Staten aan Duitsland op 6 april 1917. Het gevolg van de Amerikaanse toetreding tot de oorlog was dat de balans aan het Westfront rond augustus 1918 op beslissende wijze begon door te slaan in het

voordeel van de *Triple Entente*. In het voorjaar van 1918 hadden de Duitsers enkele grote offensieven op touw gezet in een poging een beslissende doorbraak te forceren. Met de toevoeging van de vijftig vrijgekomen divisies van het Oostfront was Ludendorff ervan overtuigd dat hij de oorlog in Duits voordeel kon beslechten met één groot offensief, de zogenaamde *Kaiserschlacht*. Hij wist dat hij snel moest handelen voordat de Amerikanen zich serieus in de strijd konden mengen (Keegan, 2006: 433-434). Het zwaartepunt van de aanval zou operatie *Michael* zijn, deze ging van start op 21 maart, en was gericht tegen de Britse stellingen nabij Saint-Quentin. Na enkele vroege successen was het Duitse offensief echter vastgelopen en blies Ludendorff operatie *Michael* af.⁹ Ook de ondergeschikte operaties liepen allemaal vast.¹⁰ Rond 19 juli was er op geen enkel punt aan het front nog sprake van een Duitse opmars. Hoewel het Duitse leger een groot aantal gebieden had weten te veroveren kan deze terreinwinst beter gezien worden als een pyrrusoverwinning. In de eerste plaats omdat het gewonnen terrein lastig te verdedigen was. In de tweede plaats omdat de Duitse troepen uitgeput waren en door het grote aantal verliezen, in slechts zes maanden was het aantal manschappen van het Duitse leger van 5,1 miljoen naar 4,2 miljoen gedaald. Omdat men geen beslissende doorbraak had weten te forceren had het moreel ook een enorme deuk opgelopen (Keegan, 2006: 449-450). Op 8 augustus zette het Britse vierde leger, gesteund door het Franse eerste leger en Amerikaanse divisies, de tegenaanval in. Dit was het begin van het zogenaamde honderddagenoffensief dat het einde van de oorlog inluidde. De Duitse linies werden op verschillende plaatsen doorbroken en nadat ook de Hindenburglinie, een van de laatste grote Duitse verdedigingslinies, was doorbroken realiseerden de Duitsers zich dat de oorlog was verloren. Ze begonnen zich op alle fronten terug te trekken richting Duitse grens.

⁹ de Duitsers waren op 5 april over een 80 kilometer breed front tot 30 kilometer diep door kunnen dringen en werden pas nabij Amiens tot staan gebracht.

¹⁰ Operatie *Georgette*, deze ving aan op 9 april in de buurt van Ieper, liep vast en Ludendorff was gedwongen deze op 29 april stop te zetten. Een derde aanval, op 28 mei, gericht tegen de Franse stellingen tussen Soissons en Reims werd ook tegengehouden en op 3 juni afgeblazen. Op 9 juni ging een vierde offensief van start bij de Matz, een zijrivier van de Oise, maar ook dit werd op 14 juni afgeblazen. Ludendorff zag zijn troepensterkte met toenemende snelheid afnemen en besloot daarop om op 15 juli alle hem nog ter beschikking staande troepen, zo'n 52 divisies, in te zetten tegen de Fransen voor een mars op Parijs. De Fransen, gesteund door verse Amerikaanse divisies, wisten ook deze aanval af te houden en op 19 juli begonnen de Duitsers zich terug te trekken (Keegan, 2006: 440-451).

2.9- De wapenstilstand

Het werd tijd om te onderhandelen over een wapenstilstand. Op 8 januari 1918 had de Amerikaanse president Woodrow Wilson zijn beroemde veertien punten toespraak gehouden (zie bijlage 2). Hierin zette hij de Amerikaanse oorlogsdoelstellingen uiteen op basis waarvan hij hoopte een rechtvaardige en stabiele vrede te kunnen bereiken met de Centrale mogendheden. De Duitse leiding besloot op basis van dit veertien punten plan een wapenstilstand aan te vragen. Om gunstigere voorwaarden af te kunnen dwingen werd besloten om eerst op 3 oktober een nieuwe, meer democratische, regering in te stellen met de liberale prins Maximiliaan van Baden als Rijkskanselier (Keegan, 2006: 454-455). Op 5 oktober werd het verzoek tot een wapenstilstand op basis van de veertien punten naar Wilson verstuurd. Wilson reageerde hier positief op. Hij deed dit echter eigenhandig, zonder de Britten en de Fransen te informeren. Dit tot grote ergernis van de laatsten. Ze voelden zich buitengesloten en waren met name gepikeerd over het feit dat Wilson er zomaar van uitging dat zijn principes algeheel geldend waren en dat zij het volledig eens zouden zijn met zijn veertien punten. Het resultaat was dat in de vroege aanloop naar de vredesconferentie Lloyd George en Clemenceau geen positief beeld hadden van Wilson. Zowel de Fransen als de Britten eisten enkele aanpassingen van de veertien punten alvorens ze ermee akkoord zouden gaan. De Fransen eisten bijvoorbeeld dat ze een vergoeding kregen voor de schade die Duitsland tijdens de oorlog Frankrijk had toegebracht. De Britten waren vooral zeer sterk tegen het tweede punt, dat ging over de 'freedom of the seas'. Na veel discussie tussen de Amerikanen, Britten en Fransen werd besloten om de eis voor herstelbetalingen op te nemen in het voorstel voor een wapenstilstand en om tijdens de Vredesconferentie verder te onderhandelen over de 'freedom of the seas'. Ook de Franse eis voor het terugtrekken van de Duitse legers uit de regio ten westen van de Rijn en een vergaande ontwapening van Duitsland werden meegenomen. De herziene versie van de veertien punten werd op 5 november naar de Duitsers verstuurd (Elcock, 1972: 31-34).

De onrust in het Duitsland nam gedurende deze periode steeds meer toe en op 3 november brak er onder de matrozen in Kiel een opstand uit, die zich al snel over het hele land verspreidde. De situatie voor Duitsland werd nog hachelijker toen op die dag Oostenrijk-Hongarije capituleerde. De Duitse keizer trad af op 9 november en diezelfde dag werd er door de revolutionaire socialistische leiders in Berlijn een Duitse Republiek uitgeroepen. De nieuwe Duitse regering ging meteen akkoord met de strenge voorwaarden voor een wapenstilstand van de geallieerden en op 11 november 1918 om 11

uur 's morgens ging de algehele wapenstilstand in (Keegan, 2006: 460-461).¹¹ De Eerste Wereldoorlog was voorbij.

De Eerste Wereldoorlog had een verwoesting en leed van tot dan toe ongekennde schaal tot gevolg gehad. Aan het einde van de oorlog waren er 1,7 miljoen Franse soldaten gedood en nog eens 4,3 miljoen waren er gewond geraakt. Duitsland had 2,5 miljoen soldaten verloren en ook daar waren er 4,3 miljoen gewond geraakt. De cijfers voor de andere landen die betrokken waren zijn al even triest. Uiteindelijk hebben tijdens de Eerste Wereldoorlog meer dan 9 miljoen soldaten hun leven verloren en zijn er 21 miljoen gewond geraakt. Dit zijn slechts nog de militaire slachtoffers, het aantal burgerdoden als gevolg van de oorlog, ondervoeding en ziektes bedraagt ook nog eens bijna 7 miljoen (Keegan, 2006: 463-465).

¹¹ De eisen van de geallieerden waren onder meer: Het terugtrekken van alle Duitse troepen uit de bezette gebieden in België, Frankrijk, Luxemburg en het in 1871 veroverde Elzas-Lotharingen. Alle Duitse troepen ten westen van de Rijn moesten terug getrokken worden, waarbij de steden met de belangrijkste bruggenhoofden (Köln, Koblenz en Mainz) door de geallieerde troepen bezet zouden worden. Het verdrag van Brest-Litovsk met Rusland en het Verdrag van Boekarest met Roemenië dienden nietig verklaard te worden. Ook diende Duitsland al het veroverde gebied, sinds 1 augustus 1914, in het oosten op te geven. De Duitse vloot diende geïnterneerd te worden. Naast de vloot moest ook nog eens een grote hoeveelheid oorlogsmaterieel over worden gedragen aan de geallieerden (Keegan, 2006: 459-460).

Hoofdstuk 3: De thema's bij de vredesconferentie van Versailles

In dit hoofdstuk zal eerst de aanloop naar de vredesconferentie worden bekeken, waarbij de belangrijkste onderwerpen uit deze periode aan bod komen. Daarna zal er in worden gegaan op de algemene gang van zaken tijdens de vredesconferentie. Vervolgens zullen de voor deze thesis belangrijkste thema's aan bod komen. Het eerste betreft de achtergrond van het idee voor een Volkenbond, zoals de reden waarom de oprichting van een dergelijke organisatie op de agenda stond tijdens de vredesconferentie. Het tweede thema in dit kader is het recht op nationale zelfbeschikking en de rol die dit speelde in Wilsons visie op een Volkenbond. Als laatste zal in dit hoofdstuk worden gekeken naar de verschillende Britse en Amerikaanse ontwerpen voor een Convenant van de Volkenbond die voor aanvang van de Vredesconferentie waren opgesteld.

3.1 – Aanloop naar de vredesconferentie

Gedurende de aanloop naar de vredesconferentie, die in Parijs zou worden gehouden, heerste er een ongekend enthousiasme onder de bevolking van de overwinnaars. De ogen van de wereld waren op Parijs gericht en velen waren ervan overtuigd dat een nieuw tijdperk was aangebroken. Het leek wel of iedereen naar Parijs trok om daar deel te nemen aan de vredesonderhandelingen, of ze nu een land vertegenwoordigde of slechts een droom. Zes maanden lang was Parijs de plaats waar de hoop van miljoenen mensen zich had verzameld. Zelfs een kleine groep als de Koreanen van Siberië had een poging gewaagd om op de conferentie vertegenwoordigd te zijn. Ze waren echter hoofdzakelijk te voet gereisd en tegen de tijd dat in juli de conferentie was afgelopen waren ze nog niet verder dan Archangel gekomen (Temperly, 1969, Vol. 1: 246). De belangrijkste deelnemers, die de gang van zaken zouden bepalen, waren de Grote Vier - Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Italië - en Japan. Ieder land had een delegatie naar Parijs gestuurd om zijn belangen te behartigen. De delegatie van Frankrijk werd geleid door premier Georges Clemenceau, die van de Verenigde Staten door president Woodrow Wilson, die van het Verenigd Koninkrijk door prime minister David Lloyd George en die van Italië door premier Vittorio Orlando.

3.2 - Rusland en het bolsjewisme

De conferentie zou officieel pas openen op 18 januari 1919, precies 48 jaar na de proclamatie van het Duitse Keizerrijk. In de tijd tussen de wapenstilstand en de opening vonden echter al de nodige besprekingen, discussies en voorbereidingen plaats. Een van de grootste vraagstukken betrof het Bolsjewisme. Dit had twee aspecten: hoe om te gaan met het revolutionaire Rusland zelf; en hoe om te gaan met een eventuele verspreiding van het bolsjewisme buiten de Russische grenzen. Zo was Lloyd George vooral bezorgd dat er een communistische revolutie zou uitbreken in Duitsland. Dit zou namelijk betekenen dat er geen goed functionerende regering aanwezig zou zijn om de voorwaarden van de wapenstilstand uit te voeren. Maar ook dat de revolutie zich zou kunnen verspreiden naar andere landen, zoals Groot-Brittannië (Macmillan, 2003: 170). Na het verdrag van Brest-Litovsk hadden de geallieerden in Rusland verschillende antibolsjewistische, 'witte', groeperingen gesteund met als doel belangrijke grondstoffen te ontzeggen aan de centrale mogendheden. Hoewel de Fransen en de Britten het bolsjewisme als een bedreiging zagen, hadden ze nu de oorlog voorbij was geen goede reden meer om hun troepen nog langer in Rusland gestationeerd te houden. Wilson was vooral bezorgd over wie Rusland moest vertegenwoordigen op de vredesconferentie. Clemenceau wilde de Russen er helemaal niet bij hebben. Hij heeft ze nooit kunnen vergeven dat ze tijdens de oorlog waren gecapituleerd, in zijn ogen was dat 'desertie', en hij zag er geen heil in om met Bolsjewisten te praten. Lloyd George daarentegen was ervan overtuigd dat er geen blijvende vrede kon worden bereikt zonder Russische participatie. De kwestie bleef liggen tot het begin van de vredesconferentie. Daar werd besloten om een uitnodiging naar de verschillende facties in Rusland te versturen om te onderhandelen over een wapenstilstand op neutraal gebied: het eiland Prinkipo, in de Zee van Marmara. Toen deze uitnodiging werd afgeslagen, werd na veel discussie besloten niet meer te onderhandelen met de Bolsjewisten (Elcock, 1972: 68-69, 94-97). Wat betreft Rusland hadden de geallieerden uiteindelijk dus geen beleid uitgezet en geen vrede bereikt.

Voor Frankrijk waren het in deze periode voornamelijk strategische problemen waarvoor het een oplossing zocht. Om de Franse veiligheid te kunnen garanderen was het volgens de Fransen noodzakelijk om de linkeroever van de Rijn tot neutraal gebied te maken, tevens zou dit onder toezicht moeten komen van een 'speciaal militair regime'. Ook zou Frankrijk toestemming moeten krijgen om Elzas-Lotharingen en het Saargebied te annexeren. De Britten zaten vooral met het Verdrag van Londen in hun maag. Italië was namelijk vastbesloten om de Britten aan hun beloftes te houden. Dit leverde vooral problemen op met de zojuist gevormde Staat van Slovenen, Kroaten en Serven (Elcock, 1972: 43-44). Daarnaast zouden de Italiaanse claims niet gerechtvaardigd zijn in het licht van de veertien punten. Als de tijdens de conferentie de Italiaanse claims ingewilligd zouden worden dan zou dit bij veel andere staten tot grote onvrede kunnen leiden. Het lot van de Duitse

koloniën was ook een probleem voor de Britten, de Britse dominions eisten enkele van deze namelijk op als beloning voor hun bijdrage aan de oorlog.

3.3 - Wilsons persoonlijke aanwezigheid

Een ander discussiepunt in de voorbereidingen betrof de persoonlijke aanwezigheid van Wilson op de conferentie. Wilson had zijn goede vriend en persoonlijk adviseur Edward House, ook wel bekend als kolonel House, op 14 oktober naar Europa gestuurd om als zijn persoonlijke vertegenwoordiger op te treden tijdens de onderhandelingen voor de wapenstilstand. Tijdens de voorbereidingen van de conferentie was House de belangrijkste tussenpersoon tussen Wilson en de Fransen en Britten. House vulde zijn rol echter nogal vrij in, wat af en toe betekende dat hij Wilsons visie niet geheel tot op de letter volgde en compromissen sloot met de Europeanen. Halverwege de vredesconferentie zou dit tot een breuk leiden tussen Wilson en House (Macmillan, 2003: 185). Het was via House dat Wilson in november 1918 had vernomen dat de Europeanen hadden laten doorschemeren dat ze Wilson liever niet persoonlijk bij de conferentie zagen. Wilsons vastberadenheid om juist wel naar de conferentie te komen was als gevolg alleen maar sterker geworden. Hij zag het 'oude' machtevenwicht denken uit de negentiende eeuw als een van de belangrijkste oorzaken van de oorlog. Hij was daarom vooral bang dat de Fransen en Britten het onderling op een akkoordje zouden gooien, waardoor feitelijk de oude situatie gehandhaafd bleef en de problemen niet zouden worden opgelost. Wilson richtte zich grotendeels om deze reden ook op de oprichting van de Volkenbond, die hij zag als het belangrijkste middel om een stabiele vrede te creëren en te behouden (Macmillan, 2003: 27-29). Toen ze vernamen dat Wilson toch naar Europa zou komen wilden de Fransen het liefst de rol van Wilson op de conferentie zoveel mogelijk beperken. Ook Lloyd George, zij het in mindere mate, liet blijken weinig behoefte te hebben om veel toe te geven aan Wilson. De Fransen stelden zelfs voor een gezamenlijk front te vormen met de Britten tegen Wilson en zoveel mogelijk van de belangrijkste zaken geregeld te hebben voor diens aankomst in Europa (Elcock, 1972: 45-46). Arthur James Balfour, de Britse minister van Buitenlandse Zaken, was echter tegen dit Franse idee. Hij zag namelijk goede kansen voor Groot-Brittannië om samen te werken met de Amerikanen en was van mening dat dit uiteindelijk de Britse belangen veel beter zou dienen. Zo hoorde Balfour, net als Lord Robert Cecil, bij een stroming in de Britse regering die van mening was dat, als het erop aan kwam, het Verenigd Koninkrijk gebonden was aan de verplichtingen die het was aangegaan, zoals de Sykes-Picot overeenkomst.¹² Hoewel ze meenden dat ze zich aan de gemaakte afspraken dienden te

¹² De Sykes-Picot overeenkomst was een geheime overeenkomst die op 16 mei 1916 werd gesloten tussen Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Kort gezegd bepaalden de beide landen hierin hoe ze in de toekomst,

houden, zouden ze echter wel graag hebben dat de overeenkomst zou worden herzien. Binnen dit kader zou de Amerikaanse betrokkenheid in hun ogen goed uitkomen. Dit bood namelijk een ideale gelegenheid om de Fransen in te laten zien dat de overeenkomst aangepast zou moeten worden. Daarbij had Wilson eerder ook al laten blijken tegen geheime overeenkomsten te zijn. Door hem erbij te betrekken was de kans dus groter dat de overeenkomst aangepast zou kunnen worden. Ondanks deze lichte tegenstand van Britse zijde, Lloyd George had bijvoorbeeld nog zijn twijfels over de aanwezigheid van Wilson, kwam het door Frans aandringen toch tot een vergadering tussen Clemenceau, Lloyd George en Orlando op 1 december 1918. Het doel was om alvast de belangrijkste vraagstukken te bespreken en te kijken waar iedereen stond. Het lukte Balfour echter wel, ondanks de nodige tegenstand, om een resolutie er doorheen te krijgen die stelde dat alle beslissingen die tijdens deze vergadering werden genomen ter discussie konden komen te staan in de onderhandelingen met Wilson (Elcock, 1972: 46-48). Wilson arriveerde op 14 december 1918 in Frankrijk en werd zeer enthousiast onthaald door de bevolking. Nadat Clemenceau op 16 december Wilson voor het eerst had ontmoet, draaide Clemenceau bij en liet zijn bezwaar tegen Wilsons aanwezigheid varen. Het lijkt erop dat de reden hiervoor was dat Clemenceau dacht dat Wilson over het algemeen weinig problemen zou opleveren voor de Fransen. Ook de Britten stonden na hun eerste gesprek met Wilson wat positiever tegenover zijn aanwezigheid. Vooral omdat de Amerikanen hadden laten doorschemeren dat ze het 'freedom of the seas' punt niet als een struikelblok zagen zolang de Volkenbond maar tot stand kwam (Elcock, 1972: 52-55).

3.4 - De Britse Dominions op de vredesconferentie

Verder was het bijzonder dat de Britse Dominions aparte vertegenwoordiging kregen tijdens de vredesconferentie. Dit was onder meer het gevolg van de volgende ontwikkelingen. Eind 1916 was Lloyd George premier geworden en hij was ervan overtuigd dat het noodzakelijk was om de Dominions en India formeel te consulteren over de beste manier waarop de oorlog gewonnen kon worden. Hij stelde voor om in dit kader een 'Imperial War Cabinet' te creëren. De Dominions en India leverden onmisbare steun aan de Britse oorlogsinspanning, zowel in grondstoffen als in soldaten. In totaal zo'n 2,25 miljoen manschappen. In 1916 toonden de dominions nog veel eerbied voor het moederland, twee jaar later hadden ze echter heel goed door hoe groot en belangrijk hun bijdrage aan de overwinning was geweest. In ruil voor deze bijdrage verwachtten ze daarom dat ze geraadpleegd zouden worden als het ging over de te sluiten vrede (Macmillan, 2003: 51-53). Ze

mocht het Ottomaanse Rijk uiteenvallen, de invloed en controle over de gebieden in het Midden-Oosten tussen hun tweeën zouden verdelen. De belangrijkste bepaling in de overeenkomst, met betrekking tot de Vredesconferentie in Versailles, was dat Frankrijk de controle zou krijgen over Syrië (Elcock, 1972: 8).

vonden ook steun bij de Britse bevolking, die veel respect had gekregen voor hun getoonde inzet en kracht tijdens de oorlog. De dominions waren dan ook kwaad toen ze vernamen dat ze slechts als een onderdeel van de Britse delegatie zouden mogen deelnemen aan de vredesconferentie. De Britten waren een beetje verbaasd over deze assertiviteit, maar uiteindelijk zwichtte Lloyd George. Hij gaf de Dominions en India toestemming om met een aparte delegatie deel te nemen aan de conferentie. De Amerikanen en de Fransen waren eerst nogal terughoudend hierover, maar Lloyd George wist ze te overtuigen het toch toe te staan. De Fransen zagen de vertoonde onenigheid bij de Britten als een kans om de Dominions tegen Groot-Brittannië uit te spelen. De Amerikanen zagen de aparte vertegenwoordiging als een teken dat er een eind begon te komen aan het Brits imperialisme, en als iets dat over de lange termijn het uiteenvallen van het Britse Rijk zou kunnen versnellen (Macmillan, 2003: 53).

3.5 - De gang van zaken tijdens de Vredesconferentie van Versailles

Met veel ceremonieel vertoon vond op 18 januari 1919 de opening plaats van de vredesconferentie te Versailles. Hoewel het Verdrag van Versailles op 28 juni 1919 werd ondertekend, en daarmee de Eerste Wereldoorlog officieel werd beëindigd, was dit niet het enige verdrag dat tijdens de conferentie werd uitgewerkt. Officieel eindigde de conferentie pas in januari 1920 met de eerste algemene vergadering van de Volkenbond. De volgende verdragen werden in deze periode opgesteld: het Verdrag van Versailles (28 juni, 1919); het Verdrag van Saint-Germain, waarin de vrede met Oostenrijk werd geregeld (10 september, 1919); het Verdrag van Neuilly, dit regelde de vrede met Bulgarije (27 november, 1919); het Verdrag van Trianon regelde de vrede met Hongarije (4 juni, 1920); en als laatste het Verdrag van Sèvres, dat de vrede met Turkije regelde (10 augustus, 1920). Van deze laatste twee verdragen werden tijdens de conferentie alleen de hoofdlijnen vastgesteld. Over enkele details, waarover men het niet eens kon worden, werd pas na het officiële sluiten van de conferentie overeenstemming bereikt, daarom werden deze verdragen enkele maanden later ondertekend.

In het begin van de vredesconferentie was er nogal wat onduidelijkheid over de organisatie en de te hanteren procedures. Kort voor de conferentie was in de opperste oorlogsraad, opgericht in 1917 op initiatief van de Britten om de geallieerde militaire strategie te coördineren, besloten dat Groot-Brittannië, Frankrijk, de Verenigde Staten en Italië de leiding zouden krijgen tijdens de conferentie. Japan werd hier als vijfde partij nog speciaal bijgevoegd, dit omdat het land zogezegd 'algemene belangen' zou hebben in de vredesovereenkomst. Dit had voornamelijk betrekking op koloniale kwesties. Georges Clemenceau werd aangewezen als voorzitter van de vredesconferentie, het was

gebruikelijk dat de leider van het gastland deze taak kreeg toebedeeld. De verhouding tussen de vijf leidende staten en de andere 27 staten, die vaak slechts specifieke belangen bij de vredesovereenkomst hadden, was echter niet geheel duidelijk (Macmillan, 2003: 61-63). Hoewel er plenaire vergaderingen werden gehouden met alle aanwezigen, werd er door de zogenaamde 'Raad van Tien' in aparte vergaderingen onderhandeld en beslist over de belangrijkste problemen, alvorens deze ter sprake kwamen op de plenaire vergadering.¹³ Bij de vergaderingen van de Raad van Tien waren niet alleen de tien hoofdpersonen aanwezig, maar ook een groot aantal specialisten, afhankelijk van het onderwerp dat op tafel lag. Verder werden er ook zogenaamde expertcommissies in het leven geroepen. Deze zouden alle een specifiek onderwerp toegewezen krijgen, nadat de Raad de algemene lijn had bepaald, en dit verder in detail uitwerken. Vervolgens zou het report van deze commissies ter goedkeuring aan de Raad worden voorgelegd (Elcock, 1972: 62,66).¹⁴

Dit bleek echter een nogal omslachtig en tijdrovend proces te zijn, met name omdat men het niet eens kon worden over de manier waarop de hoofdpunten aangepakt zouden moeten worden. Al snel bleek dat de belangrijkste problemen alleen uit de weg geruimd konden worden tijdens dagelijkse, informele vergaderingen tussen de leiders van de Grote Vier, Lloyd George, Clemenceau, Wilson en Orlando.¹⁵ Vanaf maart 1919 werden de belangrijkste beslissingen dus uitgewerkt door deze zogenaamde Raad van Vier en waren de plenaire bijeenkomsten niet meer dan een ritueel geworden (Macmillan, 2003: 281-283). Halverwege de vredesconferentie zou er grote onenigheid ontstaan met de Italianen, waarop Orlando de conferentie verliet en er uiteindelijk een Raad van Drie overbleef. Duitsland werd pas uitgenodigd toen het verdrag zijn uiteindelijke vorm al had gekregen, dit ging

¹³ bestaande uit de twee belangrijkste vertegenwoordigers van elk van de vijf leidende landen. Over het algemeen waren dit de Premier of President en de Minister van Buitenlandse Zaken.

¹⁴ Bij de minder controversiële onderwerpen betekende dit vaak dat het advies uit het report zonder er verder nog uitgebreid naar te kijken werd opgenomen in het verdrag.

¹⁵ Prins Saionji, een voormalig premier van Japan, was de officiële leider van de Japanse delegatie. Hij kwam pas in maart aan op de conferentie omdat hij deze taak pas kreeg toegewezen nadat de Japanners zich hadden gerealiseerd dat Wilson, Clemenceau en Lloyd George elk hun eigen delegaties zouden leiden. Japan wilde vervolgens laten zien dat het de conferentie ook serieus nam. Maar omdat de eigen premier wegens politieke omstandigheden het land niet kon verlaten en de minister van Buitenlandse Zaken te ziek was, stuurde het ter compensatie Saionji naar Parijs. Saionji bleef mede hierdoor grotendeels op de achtergrond en waar nodig probeerde hij zijn collega's, aan de hand van informele bijeenkomsten, te helpen. De twee meest publieke vertegenwoordigers aan Japanse zijde, naast Saionji, waren de diplomaten Baron Makino en de Japanse ambassadeur voor het Verenigd Koninkrijk, Burggraaf Chinda. De Japanse delegatie had slechts een paar doelstellingen, in alle andere zaken die op de conferentie werden besproken toonden zij weinig tot geen interesse. Het grootste deel van de tijd keken de Japanse vertegenwoordigers dan ook alleen maar toe. Ze mengden zich alleen in de discussie als het een van hun doelstellingen betrof. Deze waren: 1. Een clause over rassengelijkheid opgenomen krijgen in het Convenant van de Volkenbond. 2. De controle krijgen over de noordelijke Pacifiche Eilanden en 3. Het behouden van de op Duitsland veroverde havenstad Tsingtao in de provincie Shandong te China (Macmilan, 2003: 216-223).

tegen de diplomatieke traditie in en leidde tot grote woede in Duitsland. Zonder een kans om te onderhandelen werd Duitsland slechts bedenktijd gegund of het dit verdrag al dan niet zou accepteren.

3.6 - De achtergrond van de Volkenbond

Dat de vorming van een Volkenbond op de agenda stond tijdens de vredesconferentie in Versailles was grotendeels te danken aan Woodrow Wilson. Het idee dat een blijvende vrede verzekerd kon worden door een Volkenbond van staten was echter niet nieuw. Zo had Immanuel Kant in zijn essay uit 1795 genaamd *'Zum ewigen Frieden'* al gesproken over de totstandkoming van een federatie van republieken als een essentiële voorwaarde om de eeuwige vrede tot stand te brengen. Kants essay heeft een grote invloed gehad op het liberale gedachtegoed. Wilsons idee voor het vormen van een Volkenbond kwam voor een groot deel voort uit zijn wens dat de Verenigde Staten neutraal zouden blijven tijdens de Eerste Wereldoorlog. Door zich afzijdig te houden van de oorlog in Europa volgde Wilson de isolationistische politieke traditie die de Verenigde Staten gedurende de negentiende eeuw had ontwikkeld. Hij had er geen enkele behoefte aan om op enigerlei wijze verstrikt te raken in de Europese problematiek. Maar hij was zich ook bewust van het gegeven dat de VS en grote delen van de bevolking hechte banden hadden met Europa, zo woonden er bijvoorbeeld grote groepen Duitsers en Ieren in de VS. Wilson was ook sterk overtuigd van de unieke rol die de Verenigde Staten innamen in de wereld en de morele superioriteit van de Amerikaanse democratische principes. Over Amerika's prioriteiten zei Wilson onder meer het volgende: "I am not speaking in a selfish spirit when I say that our whole duty, for the present, at any rate, is summed up in this motto: 'America first'" (Cooper, 2009: 278). En over Amerika's unieke morele positie en het gegeven dat de VS, volgens hem, neutraal zouden moeten blijven in moeilijke tijden: "... there is something better to do than fight; there is a distinction waiting for this country that no nation has ever yet got. That is the distinction of absolute self-control and self-mastery" (Cooper, 2009: 278). Deze visie op de oorlog en de rol die de VS zou moeten spelen kwam grotendeels overeen met die van grote delen van de Amerikaanse publieke opinie op dat moment.

Gedurende 1914 ondervonden de Verenigde Staten weinig problemen van de oorlog. De invasie van het neutrale België door Duitsland hield de gemoederen wel bezig, maar buiten dat en een toename in het handelsverkeer met Europa en het aantal verstrekte leningen, bleef het over het algemeen rustig. Vanaf begin 1915 zou de oorlog echter een steeds centralere rol gaan spelen in Wilsons presidentschap. Een eerste belangrijke gebeurtenis in dit kader was dat op 4 februari 1915 de Duitse admiraliteit de wateren rondom Groot-Brittannië tot een oorlogszone uitriep. Dit hield volgens de

Duitsers in dat alle koopvaardijsschepen, vijandig of neutraal, legitieme doelwitten zouden zijn voor Duitse duikboten (Cooper, 2009: 274-276). Wilson reageerde voorzichtig op deze verklaring, hoewel hij duidelijk zijn afkeer liet blijken, maar zorgde er wel voor dat de VS geen kant kozen in het conflict.

Wilson was realistisch genoeg om in te zien dat bij een oorlog op deze schaal de Verenigde Staten nooit eeuwig neutraal konden blijven. De kwestie omtrent de duikbootoorlog liet dit wel zien. In maart 1915 hadden de Duitsers bijvoorbeeld het passagiersschip de *Falaba* laten zinken, waarbij een Amerikaan om het leven kwam. Wilson zocht druk naar een manier om adequaat met dit soort 'kleine' incidenten om te gaan en toch neutraal te blijven. Zo hadden de Britten bijvoorbeeld enkele vrachtschepen in beslag genomen.¹⁶ Zelfs na het zinken van de *Lusitania*, op 7 mei 1915, bleef onder de Amerikanen de roep om neutraliteit sterk (Devlin, 1974: 337-343). Kenmerkend voor de gehele periode van neutraliteit leken de Amerikanen, en Wilson zelf, op twee gedachtes te hinken. Aan de ene kant sterk en duidelijk de grenzen van het toelaatbare aan de oorlogvoerenden aangeven, vooral Duitsland; maar aan de andere kant niets doen wat er toe zou kunnen leiden dat de VS op enigerlei wijze betrokken zou raken in de oorlog. Positief in dit kader was dat de Duitsers, na Amerikaanse kritiek op het tot zinken brengen van de *Arabic*, publiekelijk beloofden niet langer passagiersschepen zonder waarschuwing te torpederen. Duitse schuld aan het tot zinken brengen van de *Lusitania* en de *Arabic* werd echter nooit officieel erkend. Op 24 maart 1916 zou de geschiedenis zich echter herhalen en werd een Franse passagiersveerboot, de *Sussex*, getorpedeerd. Het schip zonk niet en kon veilig een haven bereiken, maar onder de tachtig doden bevonden zich ook vier Amerikanen. Op aandringen van zijn minister van Buitenlandse Zaken Robert Lansing reageerde Wilson met enkele mededelingen in stevige taal, waarin hij dreigde de diplomatieke betrekkingen met Duitsland te verbreken.¹⁷ De Duitsers gaven toe op 8 mei en beloofden dat nu ook duikboten aan de vastgestelde regels van oorlogsvoering gebonden zouden zijn en niet meer mochten aanvallen zonder eerst een waarschuwing te geven. Ondanks dit succes was Wilson zich er terdege van bewust dat de bereikte overeenkomst, en Amerika's neutraliteit, slechts een heel fragiele basis had (Devlin, 1974: 479-483).

Voor Wilson was het al enige tijd duidelijk geworden dat, om echt buiten het conflict in Europa te blijven, het van belang was dat de oorlog tot een einde kwam. Binnen dit kader probeerde hij de beste manier te vinden om dit te bereiken en daarbij gelijktijdig de neutraliteit van de VS te kunnen

¹⁶ Later zou ook de zeer gewelddadige manier waarop de Britten reageerden op de Ierse Paasopstand in Dublin, 24-30 april 1916, slecht vallen in de VS. Het bracht de herinneringen aan de Revolutie en de oorlog van 1812 weer naar boven. In de ogen van veel Amerikanen waren de Britten moreel gezien dan ook niet veel beter bezig dan de Duitsers toen deze België binnenvielen.

¹⁷ In juni 1915 had de Minister van Buitenlandse Zaken William Jennings Bryan, een voorstander van Amerika's neutraliteit en iemand die altijd naar een vreedzame oplossing zocht, ontslag genomen. Lansing was hem opgevolgd en, in tegenstelling tot Bryan, stond hij voor een hardere, meer directe aanpak.

waarborgen (Cooper, 2009: 275-276). In de ogen van Wilson lag de schuld voor de oorlog niet alleen bij Duitsland. Een groot deel van de schuld lag volgens hem ook bij het denken in termen van machtevenwichten, zo kenmerkend voor de negentiende eeuw, en de bijbehorende (geheime) verdragen die de vooroorlogse allianties hadden gecreëerd. Hij zag het in dit kader ook niet als wenselijk dat een van beide partijen een grote beslissende overwinning zou behalen:

I think that the chances of a just and lasting peace, and of the only possible peace that will be lasting, will be happiest if no nation gets the decision by arms; and the danger of an unjust peace, one that will be sure to invite further calamities, will be if some one nation or group of nations succeeds in enforcing its will upon the others. (Cooper, 2009: 276)

3.7 - Wilson en het idee van collectieve veiligheid

Wilson was van mening dat niet alleen de oorlog beëindigd zou moeten worden, maar ook dat er verstrekkende hervormingen zouden moeten plaatsvinden op het vlak van de internationale politiek. Dit om een herhaling te voorkomen en de toekomstige vrede veilig te stellen. Sinds eind 1914 was House gesprekken aangegaan met de Britse en Duitse ambassadeurs in Washington in een poging te bemiddelen tussen de beide partijen. Het is vanaf deze periode dat de ideeën van Wilson en House over een vorm van collectieve veiligheid langzaam vorm begonnen te krijgen. Wilson speelde in deze periode namelijk ook met het idee van een Pan-Amerikaans verdrag. Aan de hand van dit verdrag wilde hij een alliantie vormen met de verschillende republieken in Latijns Amerika, hoofdzakelijk Argentinië, Brazilië en Chili. Het betrekken van deze landen in een samenwerking om de Monroe-doctrine te handhaven was voor Wilson een van de belangrijkste drijfveren achter dit verdrag.¹⁸ Een andere reden achter Wilsons poging het pan-Amerikanisme te stimuleren was de Mexicaanse Revolutie (1910-1920); hij probeerde op deze manier meer rust en stabiliteit te creëren in Latijns Amerika (Cooper, 2009: 245-249). Tijdens een toespraak in 1913 sprak hij, met betrekking tot Latijns-

¹⁸ President James Monroe introduceerde op 2 december 1823 de Monroe-doctrine, hierin stelde hij het volgende: Alle pogingen van Europese staten om gebieden in Noord- of Zuid-Amerika te koloniseren, of zich te bemoeien met de interne aangelegenheden van deze gebieden, zouden worden gezien als daden van agressie gericht tegen de directe belangen en veiligheid van de Verenigde Staten. Het doel van de doctrine was om de zojuist onafhankelijk geworden koloniën in Latijns Amerika te vrijwaren van Europese bemoeienissen. Een ander belangrijk, onuitgesproken, doel was het veiligstellen van het eigen expansieproces en de dominantie van de Verenigde Staten in het gebied. Monroe beloofde wel dat de VS zich niet zou bemoeien met al bestaande Europese kolonies (Bron: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/monroe.asp).

Op 6 december 1904, in zijn State of the Union toespraak, breidde de toenmalig president Theodore Roosevelt de Monroe-doctrine uit. Hij stelde dat de VS het recht had om te interveniëren in Latijns Amerikaanse landen als deze landen wat betreft politieke en sociale zaken 'chronic wrongdoing' vertoonden (Bron: <http://www.theodore-roosevelt.com/images/research/speeches/sotu4.pdf>).

Amerika, bijvoorbeeld over het tot stand brengen van constitutionele vrijheid in de wereld en de bescherming tegen externe agressie.¹⁹ Het plan dat Wilson voor ogen had om dit te bewerkstelligen kreeg vorm in de loop van 1914 in overleg met House. De Europese diplomatie had volgens House met het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog overduidelijk gefaald. Hij was van mening dat de reden hiervoor was dat er geen georganiseerd internationaal systeem voor samenwerking bestond, dit had de onderlinge spanningen kunnen verminderen (Seymour, 1926: 207). Hij stelde daarom voor dat Wilson tegenover Latijns-Amerika een beleid zou volgen gebaseerd op overleg en samenwerking. Hiervoor had hij een losse bond van Amerikaanse staten voor ogen, deze zou de veiligheid van de lidstaten moeten garanderen en voorzien in een mechanisme om onderlinge geschillen op te lossen (Seymour, 1926: 209).

Wilson was erg enthousiast over dit idee en in januari 1915 had hij een voorstel voor een verdrag voorbereid, dit legde hij vervolgens voor aan Argentinië, Brazilië en Chili. Het verdrag bevatte drie hoofdpunten. Het eerste punt was een wederzijdse garantie van: “undisturbed and undisputed territorial integrity and of complete political independence under republican forms of government” (Cooper, 2009: 246). Het tweede was een voorziening voor de arbitrage van onderlinge geschillen. Het derde punt betrof de volledige controle van de overheden over de productie en verkoop van wapens en munitie. Een van de dingen die hier opvalt is de gelijkens die het eerste punt vertoont met het artikel 10 dat later in het Convenant van de Volkenbond zou worden opgenomen. Hieruit blijkt dat Wilson in deze periode al vroeg het idee had dat collectieve veiligheid gebaseerd diende te zijn op de wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid. Deze gedachte vond zijn oorsprong in een aantal ideeën. Zo spreekt hij in het eerste punt bijvoorbeeld ook over Republikeinse regeringsvormen, de lidstaten zouden aan de hand van dit punt dus eigenlijk beloven om deze te beschermen.²⁰ Wilson was er namelijk van overtuigd dat de toekomstige vrede en veiligheid het beste gegarandeerd konden worden door een organisatie die was gebaseerd op soevereine (democratische) staten (Unterberger, 1996: 934).²¹ Een andere gedachte die achter deze wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid zat was, naast het eerder al genoemde falen van de Europese diplomatie in de ogen van House, dat de drang naar

¹⁹ Toespraak Wilson op 27 oktober 1913 in Mobile, Alabama: “I mean the development of constitutional liberty in the world.... We have seen material interests threaten constitutional freedom in the United States. Therefore we will now know how to sympathize with those in the rest of America who have to contend with such powers, not only within their borders but from outside their borders also” (Bron: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65373#ixzz1bPPcXGJy>).

²⁰ Hoewel hij hier alleen over republikeinse regeringsvormen spreekt, betekende dit binnen Wilsons visie impliciet ook dat het democratische regeringsvormen dienden te zijn. Verderop in dit hoofdstuk zal daar nog op terug worden gekomen.

²¹ In de volgende paragrafen zal de achtergrond van deze gedachte uitgebreid aan bod komen.

territoriale expansie een van de belangrijkste oorzaken was van oorlogen. Door de territoriale integriteit van staten te garanderen, en deze garantie te verbinden met collectieve veiligheid, zou de drang naar territoriale expansie tegengegaan kunnen worden. Gedurende zijn hele eerste termijn (1913-1917) probeerde Wilson een pan-Amerikaans verdrag te sluiten, uiteindelijk zou dit echter niet lukken.²² Eind 1914 deed House zelfs de suggestie dat een dergelijk verdrag misschien model zou kunnen staan voor een breder plan om wereldvrede te kunnen bereiken:

I thought he [Wilson] might or might not have an opportunity to play a great and beneficent part in the European tragedy; but there was one thing he could do at once, and that was to inaugurate a policy that would weld the Western Hemisphere together. It was my idea to formulate a plan, to be agreed upon by the republics of the two continents, which in itself would serve as a model for the European nations when peace is at last brought about. (House, in: Seymour, 1926: 209)

Hieruit blijkt dat de achtergrond voor de gedachte dat de toekomstige vrede en veiligheid allereerst gebaseerd moesten zijn op een wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid, voor een groot deel zijn oorsprong vond in de ideeën die House en Wilson hadden over een pan-Amerikaans verdrag. Het moet echter wel benadrukt worden dat Wilson toen nog absoluut geen volledig helder idee had over internationale collectieve veiligheid, of over de manier waarop de internationale politieke wereld uiteindelijk vormgegeven zou moeten worden. Het betrof veelal nog een aantal losse ideeën, specifiek gericht op Latijns Amerika.

3.8 - Wilsons visie op zelfbeschikking

In de nu volgende paragrafen zal uiteengezet worden waar Wilsons idee van zelfbeschikking vandaan komt, en op welke wijze dit betrekking heeft op de wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid die uiteindelijk in artikel 10 van het Convenant van de Volkenbond is opgenomen. Voor Wilson was artikel 10 de kern van het Convenant, op basis hiervan diende de Volkenbond te functioneren (Kernek, 1982: 285). Een van de redenen dat hij zoveel belang hechtte

²² Het kan zijn dat hier de indruk wordt gewekt dat Wilson een heel idealistisch en nobel beleid voerde ten opzicht van Latijns Amerika, dit is zeer zeker niet het geval. Ondanks de retoriek schrokken de VS en Wilson er in deze periode niet van terug om verschillende keren (militair) te interveniëren in de regio. Interventies in Mexico, Nicaragua, Haïti en de Dominicaanse Republiek zijn hier goede voorbeelden van. Het veiligstellen beschermen van de aanvoerroutes en de regio rondom het zojuist voltooide Panama kanaal lijken de belangrijkste reden te zijn achter deze interventies. Chili was tegen het Pan-Amerikaans verdrag vanwege een grensgeschil met Peru, dit gecombineerd met de angst die velen hadden voor Amerikaanse dominantie en agressie in de regio, waren de belangrijkste redenen dat het initiatief voor een pan-Amerikaans verdrag uiteindelijk faalde (Cooper, 2009: 247-249).

aan de wederzijdse garantie die in dit artikel was opgenomen, was de in de vorige paragraaf beschreven bescherming tegen territoriale expansiedrang. Een andere reden heeft betrekking op Wilsons visie op zelfbeschikking, die bij hem ook wel als 'nationale zelfbeschikking' bekend is komen te staan.

Nationale zelfbeschikking verwijst naar het recht dat een volk heeft om zijn eigen politieke lotsbestemming te bepalen. Dit is echter een vrij brede en algemene beschrijving van het begrip. Nationale zelfbeschikking is een overkoepelende term die door het publiek werd opgepikt als een soort motto voor Wilsons beleid. Wilsons visie op nationale zelfbeschikking is echter verre van een helder en coherent geheel. Zijn conceptie van het begrip is namelijk een samenvoeging van een aantal ideeën en principes (Throntveit, 2011: 453). Om Wilsons opvattingen over nationale zelfbeschikking beter te kunnen begrijpen wordt nu eerst gekeken naar de historische evolutie van het begrip in de Verenigde Staten.

Historische evolutie van het begrip zelfbeschikking in de Verenigde Staten

Sinds de Amerikaanse onafhankelijkheidsoorlog (1775-1783) heeft het recht op zelfbeschikking altijd op de sympathie van het Amerikaanse volk kunnen rekenen. Vooral de ideeën van Thomas Jefferson, een van de leiders van de Amerikaanse Revolutie en de belangrijkste auteur van de onafhankelijkheidsverklaring, zijn invloedrijk geweest. Zijn visie op het principe van zelfbeschikking, geïnspireerd door John Locke, was tweeledig. Ten eerste was het van belang om buitenlandse inmenging in de eigen interne aangelegenheden te weren. Ten tweede moest ervoor gezorgd worden dat de overheid er een was *van* het volk en *door* het volk. Jefferson zag de wil van het volk als het hoogste gezag, zolang deze wil binnen de grenzen van de redelijkheid bleef. Zo moesten minderheden bijvoorbeeld in ieder geval over gelijke rechten beschikken. Jeffersons steun en enthousiasme voor het recht op zelfbeschikking was niet alleen beperkt tot de eigen natie, hij sympathiseerde ook met andere naties die strenden voor dit recht. Zo zei hij: "We surely cannot deny to any nation that right whereon our own government is founded, that everyone may govern itself according to whatever form it pleases and change those forms at its own will" (Jefferson, in: Unterberger, 1996: 927). Deze visie van Jefferson werd gedurende de negentiende en vroege twintigste eeuw door het Amerikaanse volk over het algemeen breed gedragen, zo ook door Wilson. In het officiële beleid kwam dit over het algemeen echter niet naar voren: dat werd gedurende de negentiende eeuw gekenmerkt door het isolationisme. De herhaaldelijke steunbetuigingen voor de, overigens mislukte, Hongaarse Revolutie van 1848-1849 zijn een goed voorbeeld van de sympathie die Amerikanen hadden voor onderdrukte volkeren. Tegelijkertijd was het feit dat niet werd

ingegrepen een goed voorbeeld van het officiële Amerikaanse beleid van non-interventie in de interne aangelegenheden van andere staten (Unterberger, 1996: 927-928). Hetzelfde valt te constateren met betrekking tot de Griekse onafhankelijkheidsstrijd (1821-1833). Tijdens de Amerikaanse burgeroorlog (1861-1865) negeerde president Abraham Lincoln de roep om zelfbeschikking in eigen land. Binnen de Amerikaanse federatie werd, tegen het principe van zelfbeschikking in, de wil van een minderheid die onafhankelijkheid nastreefde met geweld onderdrukt. Hieruit blijkt dat de universeel geachte opvatting van zelfbeschikking een probleem herbergt, namelijk dat de grenzen van haar toepasbaarheid niet altijd even duidelijk zijn. Zelfbeschikking voor groepen *binnen* een natie bleek te botsen met zoiets als *nationale* zelfbeschikking. Hier zit dan ook een probleem, er is namelijk altijd een grijs gebied waarbinnen het, universeel geachte, principe niet zomaar rigoureus toegepast kan worden (Unterberger, 1996: 929). Dit probleem zien we ook terug bij Wilsons opvattingen over het begrip en het gebruik ervan, het blijft vaag. Wie en wat moet er zelfbeschikking hebben ten opzichte van wie en wat? Het gegeven dat hij nooit echt in detail duidelijk heeft gemaakt wat hij precies bedoelde heeft zeker aan deze onduidelijkheid bijgedragen.²³

Wilson, zelfbeschikking en artikel 10

Wilson had een streng presbyteriaanse opvoeding gehad en was een erg gelovige man. In zijn beleid waren de invloeden van de waarden en overtuigingen afkomstig uit de christelijke traditie daarom

²³ Wat betreft de onduidelijkheid die er bestond over Wilsons opvattingen is het belangrijk om op te merken dat het Wilson vooral ging om zelfbeschikking in de vorm van zelfbestuur, niet zelfbeschikking op basis van etniciteit. Dit blijkt bijvoorbeeld uit Wilsons afwijzingen van de vele petitie's voor onafhankelijkheid, van onderworpen etnische groeperingen, die hij ontving tegen het einde van de oorlog. Het recht op zelfbeschikking was voor Wilson niet identiek aan het samenvallen van etnische en politieke grenzen (Unterberger, 1996: 930-931). In zijn toespraken kwam het onderscheid dat hij maakte echter nooit duidelijk naar voren, waardoor het op beide manieren opgevat kon worden. Een goed voorbeeld hiervan komt uit zijn 'American Principles' toespraak, die hij op 27 mei 1916 tegenover de *League to Enforce Peace* hield. Hij zei daarin het volgende: "...that every people has a right to choose the sovereignty under which they shall live" (Bron: Woodrow Wilson: "Address delivered at the First Annual Assemblage of the League to Enforce Peace: "American Principles"", May 27, 1916. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65391>).

Hoewel hij de term zelfbeschikking nooit gebruikte in de toespraken die hij tijdens de oorlog gaf, werden zijn ideeën door het publiek enthousiast opgepakt onder de algemene noemer 'nationale zelfbeschikking' (Unterberger, 1996: 930-931). Vooral bij de sterk heterogene populaties in Europa vond het idee van nationale zelfbeschikking gretig aftrek. Binnen de Europese context nam het begrip echter al snel en onvermijdelijk een etnische dimensie aan. Het werd gezien als een oproep tot het opdelen van de grote rijken en als een verlossing voor de verschillende onderdrukte bevolkingsgroepen. Wilson droeg zelf ook bij aan deze verkeerde interpretaties van zijn ideeën doordat hij nooit duidelijk in meer detail uiteen heeft gezet wat hij precies bedoelde (Keylor, 1998: 475-476, in: Boemeke, Feldman, Glaser).

ook nadrukkelijk aanwezig. Hij deelde tevens de op dat moment in de VS breed gedragen opvatting dat democratie de meest humane en effectieve regeringsvorm was. Dit kwam voort uit zijn overtuiging dat alle mensen, vanwege het aangeboren vermogen tot persoonlijke groei, uiteindelijk in staat zouden zijn *om zichzelf te regeren*. Hij geloofde in de morele goedheid van de algemene wil van het volk. Zijn ideeën over zelfbeschikking kwamen daarmee sterk overeen met het idee van volkssoevereiniteit (Unterberger, 1996: 933-934). De hierboven genoemde opvattingen brachten Wilson tot de overtuiging dat democratie de beste manier was om, door middel van een regering en staat naar eigen keuze, de wil van het volk tot uiting te brengen. Dit gaf hem op het internationale vlak, volgens historica Betty Miller Unterberger, de overtuiging dat:

The self-determination of nations and national sovereignty was a possible basis – indeed, the only basis of world peace. The president never conceived of these principles as divided or as being applied separately.... If national security could be restored to the various states, then the motive for political and economic aggression would be removed from international politics. (Unterberger, 1996: 934)

De idealisering van (democratisch) zelfbestuur was een belangrijk aspect van Wilsons visie. Zoals uit het bovenstaande blijkt zag hij de zelfbeschikking van soevereine (democratische) staten als de best mogelijke basis voor een toekomstige wereldvrede. In de ogen van Wilson was een wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid noodzakelijk om de zelfbeschikking van deze soevereine staten te beschermen tegen externe agressie. Een internationale organisatie van soevereine staten, gebaseerd op deze wederzijdse garantie, zou vervolgens kunnen zorgen voor de toekomstige veiligheid en het voorkomen van oorlogen. Wilsons visie op nationale zelfbeschikking vormt daarmee een belangrijk deel van de reden dat hij zoveel belang hechtte aan artikel 10 van het Convenant van de Volkenbond. Opmerkelijk detail is uiteraard dat het woord zelfbeschikking helemaal niet voorkomt in het Convenant. In eerste instantie was het wel opgenomen in artikel 10, in Wilsons ontwerp was het toen nog artikel 3, waarbij het voorzag in de mogelijkheid om in de toekomst de grenzen eventueel aan te kunnen passen in navolging van het principe van zelfbeschikking (Kernek, 1982: 253-254). David Hunter Miller, de juridische expert die betrokken was bij het opstellen van het Convenant, overtuigde Wilson er echter van om de verwijzing naar zelfbeschikking uit het Convenant te verwijderen. Miller was het eens met de president dat waarschijnlijk niet alle territoriale claims naar tevredenheid opgelost zouden worden tijdens de vredesconferentie. Maar in tegenstelling tot de president was hij echter niet van mening dat het opnemen van een mogelijkheid tot het herzien van de grenzen, op basis van zelfbeschikking, hiervoor een goede oplossing zou zijn. Hij stelde dat het opnemen van een clause die territoriale aanpassingen mogelijk zou maken “make that dissatisfaction permanent, ...compel every Power to

engage in propaganda and ...legalize irredentist agitation..." (Miller, in: Kernek, 1982: 253). In dit zelfde kader had de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Robert Lansing, het gevaar van de onduidelijkheid van Wilsons visie op zelfbeschikking al eens opgemerkt: "When the President talks of 'self determination', what unit has he in mind?Does he mean a race, a territorial area or a community? Without a definite unit which is practical, application of this principle is dangerous to peace and stability" (Keylor, 1998: 476, in: Boemeke, Feldman, Glaser). Dit geeft het eerder genoemde probleem weer met de vaagheid van het begrip, wie en wat moet er zelfbeschikking hebben ten opzichte van wie en wat? Uiteindelijk realiseerde Wilson zich dit probleem ook en werd de term zelfbeschikking niet opgenomen in het Convenant.

3.9 Op weg naar het idee van een Volkenbond

In januari 1915 had Wilson voor de eerste keer House naar Europa gestuurd in een poging de strijdende partijen om de onderhandelingstafel te krijgen. Grofweg gesteld legden deze bezoeken van House, gecombineerd met inspiratie uit het beleid ten opzichte van Latijns Amerika, de basis voor Wilsons ideeën over collectieve veiligheid in de vorm van een Volkenbond. Ondanks dat House niet altijd hetzelfde vertelde aan de Europese mogendheden wat hij rapporteerde aan Wilson, deelden beide mannen een zelfde visie over de rol die de VS zouden moeten spelen in de oorlog: die van een neutrale bemiddelaar. House reisde naar Londen, Parijs en Berlijn, maar het lukte hem niet om de partijen om de onderhandelingstafel te krijgen. Het werd duidelijk dat de Europese mogendheden niet echt zaten te wachten op Amerikaanse bemiddeling in de oorlog (Ambrosius, 1987: 17). Wat betreft het idee van collectieve veiligheid is vooral de relatie tussen House en de Britse minister van Buitenlandse Zaken Sir Edward Grey van belang. Grey had tijdens de gesprekken met House het idee geopperd dat het Verenigd Koninkrijk eventueel een vrede zonder overwinning zou overwegen als het kon rekenen op hulp van de Verenigde Staten om toekomstige agressie te voorkomen. House wees dit in eerste instantie af, omdat dit de VS te veel zou betrekken bij de Europese problematiek. Gedurende de zomer van 1915 kreeg het idee in de onderlinge communicatie tussen beiden echter langzaam meer vorm. Volgens Grey was het belangrijk om in de toekomst dit soort oorlogen te voorkomen. Hij dacht dat dit het beste kon met "some League of Nations that could be relied on to insist that disputes between any two nations must be settled by arbitration, mediation, or conference of others" (Ambrosius, 1987: 18). House en Wilson deden de suggestie, in het kader van de preventie van toekomstige oorlogen, om aan de hand van Amerikaanse bemiddeling tot een vrede te komen en het militarisme te elimineren. Grey liet blijken dat hij liever niet had dat de VS zouden gaan bemiddelen in de oorlog. Hij zag een Volkenbond liever

tot stand komen na een geallieerde overwinning. Maar hij was wel van mening dat Amerikaanse participatie van belang was voor de toekomstige preventie van oorlogen, daarom probeerde hij wel de VS aan te zetten om in de toekomst een grotere rol te spelen in Europese aangelegenheden. House en Wilson bleven terughoudend wat betreft dit laatste punt, maar het zette ze wel aan het denken over de rol die de VS zouden moeten spelen na de oorlog. Na het zinken van de *Lusitania* en gesprekken met de Duitse ambassadeur, die erop aandrong dat de VS het Verenigd Koninkrijk erop aan zou spreken om hun 'illegale' zeeblokkade op te heffen, raakten House en Wilson ervan overtuigd dat naast het militarisme het ook van belang was om het 'navalisme' te elimineren (Ambrosius, 1987: 18-19).²⁴ Langzaam begon bij Wilson nu een idee te ontstaan over het bewaken van de naoorlogse vrede in Europa door middel van collectieve veiligheid.

3.10 – Het House-Grey memorandum

Tijdens de voorbereiding van de tweede reis van House naar Europa formuleerde Wilson voor het eerst zijn idee over een Volkenbond. Hij deed dit echter aan de hand van een nog vrij vage en brede conceptie gericht op langetermijndoelen, zonder zich op specifieke Europese problemen te richten. Kort gezegd kwam het neer op het elimineren van het navalisme en het militarisme, waarna aan de hand van een Volkenbond de vrede bewaard kon blijven (Cooper, 2009: 317). Hieruit blijkt dat Wilson op deze wijze probeerde de toekomstige vrede veilig te stellen, maar tegelijkertijd ook de huidige neutraliteit van de Verenigde Staten te bewaren. In januari 1916 was House weer in Europa en bij de gesprekken met de Britten bleek al snel dat de terughoudendheid en de vage ideeën die de president had over een Volkenbond, de nodige twijfels zaaiden in Europa over de rol die Amerika voor zichzelf zag. Zo hadden de Britten vooral hun bedenkingen bij zijn standpunt betreffende het navalisme. De Fransen lieten daarnaast blijken dat zij nog steeds weinig heil zagen in Amerikaanse bemiddeling. Tijdens gesprekken in Berlijn raakte House ervan overtuigd dat de Duitsers, door hun extravagante eisen, met niets minder genoegen zouden nemen dan een overwinning en uiteindelijk ook een bedreiging zouden vormen voor de VS. Voor House bevestigde dit zijn eerdere vermoedens (Ambrosius, 1987: 20).²⁵ Hij kreeg de partijen niet aan de onderhandelingstafel en het leek erop dat ook House zijn tweede bezoek aan Europa weinig resultaat zou gaan opleveren.

²⁴ Navalisme betekende, in de ogen van House en Wilson, het nastreven van suprematie op zee.

²⁵ Na het zinken van de *Lusitania* hadden Wilson en House langzaam maar zeker steeds sterker uiteenlopende visies gekregen over de rol die Amerika zou moeten spelen. House neigde vanaf toen sterker naar de Entente zijde en zag de oorlog sindsdien meer als een strijd tussen democratie en autocratie. Amerikaanse inmenging

Deze situatie leidde ertoe dat House op eigen initiatief ging handelen. Dit resulteerde op 16 januari 1916 in een document dat House samen met Grey opstelde, het House-Grey memorandum. Kort gesteld kwam dit op het volgende neer. De Verenigde Staten nodigden Duitsland en de andere oorlogvoerende partijen uit voor een vredesconferentie waarbij de VS als bemiddelaar zouden optreden. Zou Duitsland deze uitnodiging weigeren dan zou de VS zich militair gezien gaan bemoeien met de oorlog. Dit ging veel verder dan Wilson bereid was te gaan. House kreeg pas Wilsons goedkeuring voor het initiatief nadat het woord 'waarschijnlijk' was toegevoegd aan het document waar het de militaire bemoeienis van de VS betrof. Dit liet duidelijk Wilsons wens om neutraal te kunnen blijven zien. De Entente mogendheden verwelkomden eventuele militaire steun van de VS, maar vanwege de getoonde terughoudendheid van Wilson zagen zij uiteindelijk af van het steunen van het House-Grey initiatief. Ze probeerden liever hun doelen te bereiken door een overwinning te behalen dan een Amerikaanse bemiddeling te accepteren die eventueel hun belangen zou kunnen schaden (Devlin, 1974: 457-462).

3.11 - Wilsons toespraak tegenover de League to Enforce Peace

Nadat op 24 maart 1916 de *Sussex* was getorpedeerd nam de publieke druk voor een vredesinitiatief op Wilson toe. Dit, gecombineerd met het gegeven dat de Entente mogendheden het House-Grey initiatief hadden afgewezen, zette Wilson ertoe aan om zijn ideeën over de naoorlogse vrede in het openbaar uiteen te zetten. Hij hoopte dat, indien de toekomstige vrede werd gegarandeerd op deze wijze, de huidige problemen makkelijker op te lossen zouden zijn. Op 27 mei 1916, bij een conventie van de *League to Enforce Peace*, zette Wilson voor het eerst publiekelijk zijn ideeën over collectieve veiligheid uiteen (Cooper, 2009: 324-328). Hij zei onder meer het volgende over de oorlog en de rol van Amerika: "we are participants, whether we would or not, in the life of the world. The interests of all nations are our own also." Hij stelde vervolgens dat grote mogendheden moesten beslissen: "what is fundamental to their common interest, and as to some feasible method of acting in concert when any nation or group of nations seeks to disturb those fundamental things".²⁶ En vervolgde:

We believe in these fundamental things: First, that every people has a right to choose the sovereignty under which they shall live... Second, that the small states of the world have a

zou uiteindelijk onvermijdelijk zijn. Wilson wilde echter neutraal blijven en was er nog van overtuigd dat aan de hand van Amerikaanse bemiddeling de oorlog beëindigd zou kunnen worden.

²⁶ Woodrow Wilson: "Address delivered at the First Annual Assemblage of the League to Enforce Peace: "American Principles", May 27, 1916. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65391>.

right to enjoy the same respect for their sovereignty and for their territorial integrity that great and powerful nations expect and insist upon. And, third, that the world has a right to be free from every disturbance of its peace that has its origin in aggression and disregard of the rights of peoples and nations.²⁷

Wat betreft het oprichten van een Volkenbond gaf Wilson geen gedetailleerde uiteenzetting, maar zei hij wel dat: "the United States is willing to become a partner in any feasible association of nations formed in order to realize those objects and make them secure against violation".²⁸ Hij zet hier dus nog geen plan uiteen voor de toekomstige Volkenbond. In deze toespraak is echter wel duidelijk het belang te zien dat Wilson hecht aan het respecteren van de territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van staten, als een van de beginselen voor een toekomstige Volkenbond.

3.12 - Van neutraliteit naar oorlog

Tijdens zijn verkiezingscampagne van 1916 zou Wilsons visie op een naoorlogse Volkenbond en zijn belofte aan de Amerikanen om neutraal te blijven in de oorlog centraal staan. Grotendeels op basis van deze belofte wist hij vervolgens ook de verkiezingen te winnen. Hoewel er positieve geluiden uit beide kampen kwamen met betrekking tot het bereiken van een vrede, bleven zowel de Centrale mogendheden als de mogendheden van de Entente nogal terughoudend en sceptisch over eventuele Amerikaanse bemiddeling en eventuele concessies die ze zouden moeten maken in dat geval (Ambrosius, 1987: 24-26). Daarom bleven ze zoeken naar een manier om zelf de oorlog te beslissen zonder Amerikaanse inmenging. Wilson hield op 22 januari 1917 zijn 'peace without victory' toespraak in de Senaat. Hier riep hij de Europese mogendheden op om de Amerikaanse principes en beleid te accepteren om op deze wijze zonder een overwinning tot vrede te komen (Devlin, 1974: 603-605). Wederom stond hierbij de neutrale positie van de VS centraal voor Wilson, hier zou echter snel verandering in komen. Op 31 januari 1917 kreeg Wilson namelijk het bericht dat vanaf de volgende dag Duitsland weer zou beginnen met de ongelimiteerde duikbootoorlogsvoering. Dit zorgde voor de nodige opwinding in de Verenigde Staten en een steeds sterkere roep tot het verbreken van de diplomatieke betrekkingen met het Duitse Keizerrijk. Toen op 18 maart drie Amerikaanse koopvaardijsschepen tot zinken werden gebracht was de positie van Amerikaanse

²⁷ Woodrow Wilson: "Address delivered at the First Annual Assemblage of the League to Enforce Peace: "American Principles", May 27, 1916. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65391>.

²⁸ Idem.

neutraliteit onhoudbaar geworden. Op 2 april 1917 riep Wilson het Congres op om de oorlog te verklaren aan Duitsland. Ook hij zag nu, net als House en Lansing, de oorlog als een strijd tussen democratie en autocratie: "A steadfast concert for peace can never be maintained except by a partnership of democratic nations... No autocratic government could be trusted to keep faith with it or observe its convents..." En: "The world must be made safe for democracy".²⁹ Op 6 april stemde het Congres met overgrote meerderheid voor de oorlogsverklaring aan Duitsland. Wilson rechtvaardigde zijn besluit om ten strijde te trekken mede met de belofte van een naoorlogse Volkenbond die in de toekomst de vrede zou veilig stellen. Hoewel hij hier nog geen specifieke invulling aan had gegeven, buiten een paar algemene principes, werd het idee van het instellen van een Volkenbond een centraal punt in zijn beleid (Cooper, 2009).

Wilson realiseerde zich dat de VS geen duidelijk oorlogsdoel hadden en dat hij zijn idealen uiteindelijk ook zou moeten omzetten in duidelijke richtlijnen. Hij gaf daarom aan House de opdracht om een groep experts bijeen te brengen voor het verzamelen van data en andere informatie ter voorbereiding van een toekomstige vredesconferentie. Aan de hand van deze informatie begon Wilson met het uiteenzetten van duidelijkere oorlogsdoelen in wat uiteindelijk zijn beroemde veertien punten toespraak zou worden. Op 8 januari 1918 gaf hij deze toespraak tegenover het Congres. Het veertiende punt voorzag in de oprichting van een Volkenbond: "A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike" (zie bijlage 2) Wilson wilde vervolgens niet dat er al met de oprichting van een Volkenbond zou worden begonnen terwijl de oorlog nog in volle gang was. Dit zou namelijk de Centrale mogendheden uitsluiten en in de toekomst tot nieuwe onenigheid leiden. Omdat hij de mogelijkheid open wilde laten dat een hervormd Duitsland uiteindelijk ook lid zou worden van de Volkenbond, was het voor Wilson zeer lastig om zijn idee over een Volkenbond gedetailleerder uiteen te zetten dan dat hij in zijn veertien punten toespraak had gedaan (Ambrosius, 1987: 36-37). In punt veertien van Wilsons toespraak komt wederom duidelijk het belang dat hij hechtte aan de principes territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid naar voren. In tegenstelling tot zijn toespraak van 1916 heeft hij hier wel heel duidelijk het oprichten van een Volkenbond verbonden aan het beschermen van deze principes. Hoewel het idee voor het oprichten van een Volkenbond hier en daar al veel steun genoot, bereikte deze toespraak van Wilson een veel groter publiek en sprak tot de verbeelding van miljoenen

²⁹ Woodrow Wilson: "Address to a Joint Session of Congress Requesting a Declaration of War Against Germany," April 2, 1917. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65366>.

mensen. Deze toetspraak was een van de belangrijkste redenen achter de ongekeerde populariteit van het idee voor een Volkenbond bij veel bevolkingsgroepen over de hele wereld.³⁰

3.13 - Het Verenigd Koninkrijk en het idee voor een Volkenbond

In het Verenigd Koninkrijk werd, tegen het einde van de oorlog, het idee van een Volkenbond door een aanzienlijk deel van de regering gesteund. Onder de regering van Asquith toonden leden van de Britse regering al interesse in een Volkenbond, met Grey als een van de grootste voorstanders. In deze periode kwam de steun voor het idee vooral van de kant van de liberalen. Onder Lloyd George, premier vanaf december 1916, kreeg de steun voor het idee een steeds bredere basis binnen de regering en werd dit ook publiekelijk uitgedragen (Egerton, 1974: 420-421). Hierbij dient opgemerkt te worden dat er wel veel steun was voor het principe van een Volkenbond, maar over de precieze functies, structuur en bevoegdheden van een dergelijke organisatie was nog veel onduidelijkheid en onenigheid. Dit was voor een groot deel te wijten aan de vraag die velen hadden of een dergelijke organisatie ook in overeenstemming was met de Britse maritieme en koloniale belangen. Met name vanwege dit laatste had het idee van een Volkenbond ook tegenstanders in de Britse regering. Zo was er tijdens de eerste jaren van de oorlog binnen de officiële kringen in de regering nog weinig behoefte om de traditionele strategieën die de Britse veiligheid moesten garanderen, op te geven ten gunste van een Volkenbond gebaseerd op collectieve internationale overeenkomsten (Egerton, 1974: 425-426). Sir Eyre Crowe, een hoge ambtenaar op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, was een van de grootste tegenstanders. Volgens hem was alleen feitelijke militaire macht een effectief middel voor het afschrikken van agressors en het handhaven van de vrede. De potentiële macht van een logge en bureaucratische organisatie zoals een Volkenbond, werkend op basis van sancties, zou nooit de Britse veiligheid kunnen garanderen. Imperialisten en militaire leiders zagen over het algemeen ook weinig heil in een Volkenbond. De chef van de generale staf Sir Henry Wilson vond het hele idee zelfs 'rubbish' (Egerton, 1974: 425).

³⁰ In Europa genoot Wilson kort na de oorlog dus ook een enorme populariteit vanwege zijn ideeën voor een blijvende vrede en nationale zelfbeschikking. Het warme onthaal dat hij kreeg toen hij op 14 december 1918 in Frankrijk aankwam is hier een goed voorbeeld van. Ook de andere leiders op de conferentie waren zich bewust van Wilsons ongekeerde populariteit, in het begin van de conferentie zou dit zijn onderhandelingspositie versterken. Het vertrouwen dat Wilson had in de populariteit van zijn ideeën was ook een van de belangrijkste redenen voor zijn compromisloze opstelling tegenover de Republikeinen, ondanks dat dezen in 1918 tijdens de verkiezingen van het Congres de meerderheid in de Senaat hadden gewonnen (Kernek, 1982: 250-252). Hij handelde in Parijs ook grotendeels naar eigen inzicht zonder zich al te veel aan te trekken van anderen, zelfs niet van zijn eigen staf.

Naarmate de oorlog langer voortduurde kreeg het idee van een organisatie die op basis van collectieve veiligheid de toekomstige vrede waarborgde echter steeds meer aantrekkingskracht. In het Verenigd Koninkrijk gold dit met name voor de liberalen en voor een meerderheid van de aanhangers van de sociaaldemocratische Labour Party. De pro-Volkenbond groeperingen aan beide kanten van de oceaan wisten hun programma's goed te verkopen, maar het waren vooral de ongekende vernietiging en de enorme slachtingen die plaatsvonden aan het front die ervoor zorgden dat ook een groot deel van de rest van de Britse bevolking en regering heel ontvankelijk was voor ideeën die toekomstige oorlogen konden voorkomen (Egerton, 1974: 423). Na de Russische Revolutie en de Amerikaanse toetreding tot de oorlog was het vooral aan president Wilson te danken dat het idee van een Volkenbond zo'n prominente rol kreeg bij de Entente mogendheden en hun bondgenoten. Eind 1918 werd bij de grote meerderheid van de belangrijke Britse opinievormende instellingen en organisaties, het idee van een Volkenbond dan ook als een goede zaak gezien. Denk hierbij aan de kerk, vakbonden, politieke partijen, maar ook bijvoorbeeld veel kranten. In de autobiografie van Lord Robert Cecil, sinds 1916 de grootste voorstander van de Volkenbond binnen de Britse regering, wordt dit door hem beaamd: "It may be said, then, that by the end of 1918 the British Government had accepted the main principles of the Covenant" (Cecil, 1941: 62).

Tijdens de vredesconferentie had de Britse onderhandelingsstrategie, ondanks de brede steun voor het oprichten van een Volkenbond, een oude en bekende rode draad. Namelijk het volgen van het traditionele beleid om het machtsevenwicht op het Europese vasteland in stand te houden. Bij voorkeur zonder dat het Verenigd Koninkrijk hier zelf, bijvoorbeeld aan de hand van verplichtingen, teveel bij betrokken zou worden. Zo kan het standpunt dat de Britten bijvoorbeeld innamen ten opzichte van de herstelbetaling, dit zou uiteindelijk een gematigde positie zijn, het beste in het kader van de toekomstige relatie tussen Frankrijk en Duitsland worden gezien. Duitsland zou aangepakt moeten worden, maar dit zou niet mogen leiden tot een Franse dominantie van het Europese vasteland. Het beleid ten opzichte van Oost-Europa volgde een zelfde gedachtegang, waarbij stabiliteit in deze regio een verstoring van het machtsevenwicht in het westen moest voorkomen. Het idee hierachter was om meer stabiliteit in die regio te scheppen door aparte natiestaten te creëren (Goldstein, 1998, in: Boemeke, Feldman, Glaser: 159-160). Een ander punt waar Lloyd George rekening mee moest houden was de relatie met de Dominions, die het gevoel hadden dat ze werden genegeerd ondanks de belangrijke bijdrage die ze hadden geleverd tijdens de oorlog. Binnen dit kader moet ook het opnemen van de Zuid-Afrikaanse leider Jan Smuts in de Britse delegatie

worden gezien, evenals het aanstellen van Billy Hughes, de premier van Australië, als voorzitter van het comité betreffende de herstelbetalingen (Goldstein, 1998, in: Boemeke, Feldman, Glaser: 158).³¹

3.14 – Het Phillimore plan en Wilsons visie in de laatste fase van de oorlog

Wilson richtte zich in de laatste periode van de oorlog meer op de overwinning dan op het duidelijk formuleren van zijn visie op een Volkenbond. Doorgaans bleef het bij de meer algemene richtlijnen zoals die ook al in zijn veertien punten toespraak naar voren waren gebracht. Omdat hij wat dit betreft op zich liet wachten namen de Britten in februari 1918 het initiatief om een comité in te stellen. Het Phillimore comité, dat onder leiding van de advocaat Sir Walter Phillimore stond en op aandringen van Cecil was ingesteld, had de taak gekregen om een ontwerpverdrag voor een Volkenbond op te stellen (Egerton, 1974: 428). Wat betreft het formuleren van specifieke plannen nam de Britse regering duidelijk de leiding in deze periode. Dit zou zich later ook vertalen in de grote mate van invloed die de Britten zouden hebben op de uiteindelijke versie van het Convenant. Het Phillimore plan, het eerste officiële plan voor een Volkenbond, werd op 20 maart 1918 aan het oorlogskabinet gepresenteerd. Het plan richtte zich voornamelijk op een bond van de Entente mogendheden en hun partners. Het bestond uit de volgende vier onderdelen. Het eerste onderdeel had betrekking op het voorkomen van oorlog. Hierin werd gesteld dat de lidstaten hun geschillen zouden onderwerpen aan arbitrage of bemiddeling voordat ze zouden over gaan tot het voeren van oorlog. Overtredingen zouden noodzakelijkerwijs leiden tot een oorlog met alle lidstaten. Het tweede deel richtte zich op de procedures voor het vreedzaam oplossen van geschillen. In het derde deel werden de relaties tussen de leden en niet-leden van de bond uiteengezet. In het laatste deel werd verklaard dat met het aangaan van het bondgenootschap, alle daarmee inconsistente overeenkomsten uit het verleden, zouden komen te vervallen (Tillman, 1961: 108-109). Het plan werd ook naar Wilson gestuurd, maar de Amerikanen zagen er weinig in. Het leek Wilson namelijk, zoals eerder al opgemerkt, onverstandig om tijdens de oorlog al de details uit te werken van een

³¹ David Lloyd George (1863-1945) was tussen 1916 en 1922 de premier van het Verenigd Koninkrijk. Als de premier die het Verenigd Koninkrijk naar de overwinning had geleid genoot hij een enorme populariteit na de oorlog. Dit was tevens de reden dat hij eind 1918 opriep tot verkiezingen, welke resulteerden in een klinkende overwinning voor Lloyd George. Belangrijk om hierbij op te merken is dat het echter een coalitieregering met de Conservatieven betrof. Lloyd George was zelf een liberaal, maar tweederde van alle kabinetsleden was afkomstig uit de hoek van de Conservatieven (Pugh, 1988: 123-128). De meerderheid die Lloyd George bezat bestond daarmee dus bij de gratie van de Conservatieven. Hoewel hij een hele goede relatie had met hun leider, Bonar Law, kon hij zich niet zomaar alles veroorloven, zo ook bij de vredesonderhandelingen in Versailles (Macmillan, 2003: 44). Dit is ook een van de belangrijkste redenen dat hij zich grotendeels op de achtergrond hield met betrekking de plannen voor een Volkenbond, met name in de laatste fase van de oorlog en tijdens de wapenstilstand. Hij wilde zoveel mogelijk bewegingsvrijheid houden en zich niet al te vroeg aan een specifiek plan binden.

Volkenbond. Hij sprak daarom de hoop uit dat het niet gepubliceerd zou worden. Het zou de meningen over het onderwerp al vroegtijdig vastleggen en de indruk wekken van een anti-Duitse bond, wat in de toekomst tot problemen zou kunnen leiden. Ondanks aandringen van Cecil om het plan toch te publiceren, om de discussie alvast op gang te brengen, deelde Lloyd George de mening van Wilson op dit punt. Het plan werd dus niet gepubliceerd (Ambrosius, 1987: 44-46).

In het najaar van 1918, toen de overwinning nabij leek, begon Wilson zelf ook met het uitwerken van een gedetailleerder plan voor een Volkenbond. Hij vroeg House om het Britse ontwerpverdrag te herzien, vervolgens zou hij er zelf naar kijken en aanpassen waar hij dat nodig achtte. Hoewel House niet expliciet refereerde aan het Phillimore plan, had hij wel de strekking van enkele artikelen uit dat plan overgenomen. Behalve naar Wilson zou hij ook een versie van zijn ontwerp naar Cecil sturen. In het licht van het toekomstige artikel 10 is vooral het opnemen van een wederzijdse garantie voor territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van belang. House had hierbij wel de mogelijkheid toegevoegd om in de toekomst, volgens een vastgelegde procedure, de grenzen op vreedzame wijze aan te kunnen passen aan eventueel veranderende omstandigheden. Het per direct verklaren van oorlog aan overtreders had hij echter niet opgenomen in zijn ontwerp, hij stelde voor om te werken met economische sancties en blokkades (Tillman, 1961: 111-112). Cecil uitte vooral kritiek op het gebrek aan militaire sancties, volgens hem was een dergelijke vorm van dwang juist noodzakelijk. Ook met de garantie voor territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid was hij het niet eens. Hij was van mening dat de onschendbaarheid van het verdrag gegarandeerd moest worden, maar niet territorium als zodanig:

I am sure we ought to guarantee so far as it can be done, the observance of all treaties, and as a corollary we ought to provide for their periodical renewal, but I do not know that territorial integrity should be specially singled out from other treaty obligations and as it were crystallized for all time. (Cecil, in: Kernek, 1982: 92)

Een verplichting zoals het garanderen van de territoriale grenzen zou er namelijk toe kunnen leiden dat het Verenigd Koninkrijk tegen zijn wil betrokken zou raken bij een conflict op het Europese vasteland. Met de traumatische ervaringen van de oorlog in het achterhoofd, probeerde het Verenigd Koninkrijk dus vooral te voorkomen verplichtingen aan te gaan die het land in toekomstige conflicten zouden kunnen betrekken (Raffo, 1974). Over Cecils kritiek op de wederzijdse garantie zei Wilson het volgende: "I do not agree with his conclusions. He would make the League an innocuous affair, and leave the world where it is now" (Wilson, in: Raffo, 1974: 161). Wilson was ondertussen aan de slag gegaan met het ontwerp van House en maakte de nodige aanpassingen. Dit zou Wilsons eerste ontwerp voor een Volkenbond worden. De wederzijdse garantie had hij behouden, maar hij

had wel de mogelijkheid tot het herzien van de grenzen aangepast. Dit zou in Wilsons versie mogelijk zijn op basis van het principe van zelfbeschikking (Ambrosius, 1987: 44-45). House en Wilson waren zich er beiden van bewust dat bij de vredesconferentie de nodige territoriale veranderingen geregeld zouden moeten worden. Gezien de hoeveelheid werk en de beschikbare tijd was het echter waarschijnlijk dat deze nooit naar alle tevredenheid geregeld konden worden tijdens de conferentie. Vandaar dat ze de mogelijkheid tot het herzien van de grenzen hadden toegevoegd. Op 15 augustus had Wilson zijn ontwerp klaar. Hij benadrukte verder nogmaals dat, binnen het kader van een blijvende vrede, het van belang was om de Volkenbond pas tijdens de vredesconferentie te creëren en het covenant op te nemen in het Vredesverdrag (Cooper, 2009: 439-440). In oktober zouden, zoals eerder al beschreven, Duitsland en Oostenrijk-Hongarije een wapenstilstand aanvragen op basis van Wilsons veertien punten. Na de wapenstilstand van 11 november begonnen de voorbereidingen voor de vredesconferentie. In deze periode voor de vredesconferentie begon de toekomstige Volkenbond steeds duidelijkere vormen aan te nemen.

3.15 - Ontwerpen voor een Volkenbond

De Fransen en de Britten wilden het liefst eerst alle oorlogsproblemen oplossen alvorens aan de slag te gaan met het opzetten van een Volkenbond. Wilson was er echter van overtuigd dat de oprichting van de Volkenbond de absolute prioriteit zou moeten hebben. Hij liet daarom bij de Britten doorschemeren dat, als zij mee zouden werken op dit punt, de VS een gunstigere houding aan zouden nemen ten opzichte van het 'navalisme' en de koloniën. Zo stond hij ook niet onwelwillend tegenover de Britse controle over sommige voormalige Duitse koloniën, mits dit onder de supervisie van de Volkenbond gebeurde. Hij verzekerde zich dus van de Britse steun om de Volkenbond als eerste punt op de agenda te zetten door niet verder in te gaan tegen Britse maritieme en koloniale belangen (Ambrosius, 1987: 52-54). Het harmoniseren van zijn visie met de Franse belangen zou aanzienlijk lastiger blijken. Clemenceau had namelijk duidelijk laten merken weinig vertrouwen te hebben in een Volkenbond en het, in de ogen van Wilson, 'oude' denken in termen van machtsevenwichten niet af te wijzen. Een Volkenbond zou in zijn ogen de veiligheid van Frankrijk nooit voldoende kunnen verzekeren. Vooral als Frankrijk aangevallen zou worden door Duitsland zou

deze te traag en te zwak zijn om hier iets tegen te doen. Amerikaans-Britse samenwerking op de conferentie werd hierdoor alleen maar waarschijnlijker.³²

Cecils ontwerp

Cecil had goede hoop wat betreft de Britse samenwerking met de Verenigde Staten en had ondertussen zelf, in een memorandum op 17 december 1918, een plan voor een Volkenbond ingediend bij Lloyd George.³³ De hoofdlijnen van zijn ontwerp kwamen op het volgende neer. De basis van de Volkenbond zou gevormd worden door een regulier systeem van conferenties van de grote mogendheden. De kleinere mogendheden zouden dus vrijwel geen invloed kunnen uitoefenen. Cecil had de wederzijdse garantie voor territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid, in het licht van zijn voorheen al genoemde commentaar, niet opgenomen in zijn ontwerp. In plaats daarvan zouden de leden van de Volkenbond niet over mogen gaan tot het voeren van oorlog, voordat ze hun geschillen hadden voorgelegd aan de Volkenbond. Vervolgens zou de Bond als arbiter optreden. Tijdens een conferentie zou de zaak besproken worden, waarna er een unaniem rapport uitgebracht zou worden. De staten waren verplicht om zich aan de uitkomsten van dit rapport te houden, deden ze dit niet dan zou dit onmiddellijk tot een oorlog leiden met alle lidstaten van de Bond. Belangrijk was vooral dat gedurende de periode dat de zaak onder behandeling was bij de Bond, het verboden was voor de betrokken staten om oorlog te voeren. Een laatste punt had betrekking op staten die geen lid waren van de Volkenbond. Als een dergelijke staat in conflict zou komen met een van de lidstaten, en zich niet aan de vreedzame procedures van de Bond zou houden, dan leidde dit direct tot een oorlog met alle lidstaten (Egerton, 1978: 99-100).³⁴

³² De Britten en Amerikanen hadden wel veel onderling contact, maar ze stelden hun ontwerpen in deze periode nog volledig apart van elkaar op. Pas op 21 januari 1919 zouden ze direct tegenover elkaar komen te zitten om tot een gezamenlijk plan te komen.

³³ Op de vredesconferentie zou dit, in een slechts licht aangepaste versie, als het Cecil-plan te boek komen te staan.

³⁴ Let wel, in deze vorm zou het voeren van oorlog dus niet absoluut verboden zijn, het zou slechts aan bepaalde regels gebonden zijn.

Het ontwerp van Jan Smuts

De Zuid-Afrikaanse generaal, en lid van het Britse oorlogskabinet, Jan Smuts had in dezelfde periode ook een plan opgesteld voor een Volkenbond. Dit raakte bekend als zijn 'practical suggestion', die veel steun kreeg en grote invloed zou hebben binnen de Britse regering en op Wilsons conceptie van een Volkenbond. Hij stelde in zijn ontwerp onder meer voor om te werken met mandaten onder toezicht van de Volkenbond als het ging om de gebieden van het Ottomaanse en Oostenrijk-Hongaarse Rijk.³⁵ Verder stelde hij voor om een uitvoerende raad op te richten. In deze raad zouden de grote mogendheden de dominante rol toebedeeld krijgen, zij zouden hier bijvoorbeeld permanente vertegenwoordiging in krijgen. Hoewel hij voorstelde om via algemene conferenties met alle lidstaten de belangrijkste resoluties van de raad te bediscussiëren, was dus ook in dit plan de rol van de kleine mogendheden zeer beperkt (Egerton, 1978: 101-102). In het plan van Smuts waren de lidstaten ook verplicht om hun conflicten bij de Raad te leggen en diens beslissing te accepteren. Tenzij drie of meer leden van de Uitvoerende Raad, waarvan minimaal één van de grote mogendheden, hun veto uit zouden spreken. Als de beslissingen van de Volkenbond werden genegeerd dan zouden de andere lidstaten deze beslissingen afdwingen, bij voorkeur door het opleggen van sancties maar desnoods met geweld. Hoewel ook onder dit plan oorlogsvoering nog mogelijk zou zijn, deed Smuts daarnaast wel vergaande suggesties voor ontwapening. Smuts nam, net als Cecil, de wederzijdse garantie voor territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid niet op in zijn voorstel. Ook hij was van mening dat deze garantie teveel verplichtingen mee zou brengen voor het Verenigd Koninkrijk. Toezeggingen en verplichtingen zouden volgens Smuts tot een minimum beperkt moeten blijven, hij werkte daarom liever met sancties (Egerton, 1978: 102).

Wilson's 'Eerste & Tweede Parijse' versies

Wilson was onder de indruk van Smuts plan, vooral het systeem van mandaten en het gegeven dat de Volkenbond een centrale rol zou spelen in het vredesproces sprak hem aan. In tegenstelling tot de plannen van Smuts en Cecil, die een verbod legden op oorlogsvoering zonder eerst de Volkenbond te raadplegen, zag hij liever dat het covenant een positieve garantie van politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit bevatte. Hij wilde namelijk, zoals eerder al aangegeven, de drang naar territoriale expansie tegengaan door de grenzen van staten te garanderen. Op deze wijze zouden de

³⁵ De Duitse koloniën werden in zijn voorstel niet genoemd omdat hij het liefst zag dat deze zouden worden geannexeerd door het Verenigd Koninkrijk. Het veiligstellen van de Britse belangen vormde dus een belangrijk aspect van zijn plan.

regels tussen de staten van te voren al duidelijk zijn. De Volkenbond kon dan per direct tegen overtredingen van deze regels optreden, zonder eerst langdurige procedures af te wikkelen. Met het plan van Smuts in zijn achterhoofd begon Wilson nu met het opstellen van een tweede ontwerpversie voor een convenant, deze versie van het convenant zou bekend komen te staan als de *Eerste Parijse versie* (Ambrosius, 1987: 62-63). Op 10 januari 1919 presenteerde hij dit ontwerp aan de rest van de Amerikaanse delegatie in Parijs. Hij had de wederzijdse garantie voor politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit onveranderd gelaten. Vooral belangrijk was dat hij van Smuts de institutionele inrichting van de Volkenbond grotendeels overnam. Bijvoorbeeld het instellen van een uitvoerende raad, die bestond uit de vertegenwoordigers van de grote mogendheden met een minderheid van vertegenwoordigers uit de kleine staten. Aan de hand van een veto van drie staten, waarvan minimaal één grote mogendheid, hadden de grote mogendheden ook hier de zwaarste stem. Dit kwam er dus eigenlijk op neer dat de grote mogendheden grotendeels de vrijheid hadden om zelf te beslissen hoe en wanneer ze de door hen aangegane verplichtingen in zouden vullen. Verder wilde Wilson voorkomen dat delen van de uiteengevallen rijken zouden worden geannexeerd. Hij stelde daarom voor om de desbetreffende gebieden van de Ottomaanse en Oostenrijk-Hongaarse Rijk onder zeggenschap van de Volkenbond te plaatsen. Hiervoor nam hij het mandatsysteem van Smuts over, echter in tegenstelling tot Smuts voegde hij hier ook de Duitse koloniën aan toe. Ook in Wilsons ontwerp waren staten verplicht hun onenigheden aan de Bond voor te leggen en zo tot een vreedzame oplossing te komen. Zouden ze hier niet aan voldoen, of de wederzijdse garantie schenden, dan zouden alle lidstaten per direct de oorlog verklaren. In de ogen van Wilson was, net als bij Smuts, vergaande ontwapening een belangrijk punt (Ambrosius, 1987: 62-63; Cooper, 2009: 467-468). Wilsons ontwerp voor een convenant kreeg echter de nodige kritiek van de leden van de Amerikaanse delegatie, onder anderen van Lansing en generaal Bliss. Aan de hand van deze kritiek maakte hij een aantal aanpassingen, dat resulteerde in de versie van het convenant die hij voor zou stellen op de vredesconferentie, dit was de zogenaamde *Tweede Parijse versie* van het Convenant. Wilson voegde aan de wederzijdse garantie voor politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit, toen nog artikel 3, de woorden 'tegen externe agressie' toe.³⁶ Dit deed hij om te voorkomen dat de Volkenbond zich zou gaan bemoeien met binnenlandse revoluties. Deze suggestie was afkomstig van generaal Bliss, die was namelijk bang dat de Volkenbond zich anders te

³⁶ Het hele artikel zag er op dat moment als volgt uit: "The Contracting Powers unite in guaranteeing to each other political independence and territorial integrity, as against external aggression; but it is understood between them that such territorial readjustments, if any, as may in the future become necessary by reason of changes in present racial conditions and aspirations or present social and political relationships, pursuant to the principle of self-determination, and also such territorial readjustments as may in the judgment of three-fourths of the Delegates be demanded by the welfare and manifest interest of the peoples concerned, may be effected if agreeable to those peoples and to the States from which the territory is separated or to which it is added; and that territorial changes may in equity involve material compensation"(Miller, 1928, dl2: 99).

veel zou gaan mengen in de interne aangelegenheden van de Latijns-Amerikaanse landen. Dankzij de door Bliss geuite bezorgdheid dat het convenant de macht van het Congres zou beperken wat betreft het verklaren van oorlog, veranderde Wilson het punt dat het overtreden van de regels automatisch tot oorlog zou leiden. Overtredingen van de regels zouden nu gezien worden als oorlogsdaden, dit betekende dat overtredingen van de regels niet per direct tot oorlog zouden leiden (Cooper, 2009: 467-469). Wilson zou de *Tweede Parijse* versie op 20 januari afhebben. Hoewel er nog de nodige onenigheden waren tussen de Amerikanen en de Britten over de precieze invulling van de Volkenbond, valt vooral aan deze versie op dat de ideeën van de Britten veel invloed hebben gehad op het ontwerp van Wilson.

Een nieuw Brits ontwerp: de 'Draft Convention'

Cecil was, vanwege een kwestie over het ontbinden van de banden tussen de Kerk van Engeland en de Kerk van Wales, tegen het einde van de oorlog uit de regering gestapt. Hij ging echter wel mee met de Britse delegatie naar de vredesconferentie. Hij was door Lloyd George aangesteld als het hoofd van de Britse sectie die zich bezig zou gaan houden met het oprichten van de Volkenbond. Samen met Smuts zou hij later ook in de ontwerpcommissie voor het Convenant komen te zitten. Hoewel Cecil de Britse delegatie goed op de hoogte hield van de ontwikkelingen, was Lloyd George in het begin van de conferentie druk bezig met andere zaken. Ondanks dat hij het idee van een Volkenbond steunde, toonde hij weinig interesse in de details van de Volkenbond. Hij was in deze beginperiode vooral met het lot van de Duitse koloniën en de herstelbetalingen bezig. Cecil was hier in de aanloop naar de conferentie enigszins gefrustreerd over “[Lloyd George] did not want to talk about the League of Nations at all in which he takes no real interest” (Cecil, in: Egerton, 1978: 120). Cecil zou daarom echter wel, tijdens de onderhandelingen over de Volkenbond, relatief veel bewegingsvrijheid hebben. Cecil arriveerde op 6 januari 1919 in Parijs. Toen Wilson zijn convenant aan het herzien was stelde Cecil ook een nieuw Brits ontwerpverdrag op voor de Volkenbond, de zogenaamde *Draft Convention* (Egerton, 1978: 115). Op 20 januari diende Cecil zijn nieuwe ontwerpverdrag in bij de Britse regering en stuurde hij kopieën naar Wilson en House. De *Draft Convention* kwam grotendeels overeen met zijn vorige versie, gecombineerd met enkele punten uit het ontwerp van Smuts. Het belangrijkste punt dat hij had aangepast was dat hij nu een positieve garantie van territoriale integriteit had toegevoegd voor alle lidstaten. Deze verplichting voor het respecteren van elkaars territoriale integriteit combineerde hij wel met de mogelijkheid om in de

toekomst onder toezicht en op advies van de Volkenbond, de grenzen te kunnen herzien.³⁷ Een wederzijdse garantie van territoriale integriteit en de mogelijkheid tot het herzien van grenzen, hadden Wilson en Cecil deze nu beiden in hun ontwerp opgenomen (Egerton, 1978: 116-117). Cecil had echter geen garantie voor politieke onafhankelijkheid opgenomen. Cecil had deze aanpassing van zijn ontwerpverdrag bewust gedaan om het beter in overeenstemming te brengen met Wilsons idee van een Volkenbond (Egerton, 1974: 437). Wat betreft de uitvoerende raad maakte hij ook een grote aanpassing, hij stelde namelijk voor om het lidmaatschap daarvan te beperken tot de grote mogendheden. Verder stelde hij ook een apart lidmaatschap van de Britse Dominions voor en nam hij van Smuts het idee over om te werken met mandaten (Ambrosius: 1987: 64). Over het algemeen waren de meeste ministers, zoals Balfour en Lloyd George, het eens met deze versie van Cecil. Aan de vooravond van de vredesconferentie hadden de Britten en Amerikanen, ondanks onenigheid op enkele punten over de precieze inhoud van het convenant, dus al een brede overeenstemming bereikt over hoe de toekomstige Volkenbond er volgens hen uit zou moeten komen te zien.

³⁷ Dit viel bij Cecil onder artikel 1 en zag er als volgt uit: "They undertake to respect the territorial integrity of all States members of the League, and to protect them from foreign aggression, and they agree to prevent any attempts by other States forcibly to alter the territorial settlement existing at the date of, or established by, the present treaties of peace" (Miller, 1928, dl2: 106)

In de bijlage van artikel 1 had hij nog het volgende opgenomen: "If at any time it should appear that the boundaries of any State guaranteed by Article 1 (i), (ii) do not conform tot the requirements of the situation, the League shall take the matter under consideration and may recommend to the parties affected any modification which it may think necessary. If such recommendation is rejected by the parties affected, the States members of the League, shall, so far as the territory in question is concerned, cease to be under the obligation to protect the territory in question from forcible aggression by other States, imposed upon them by the above provision" (Miller, 1928, dl2:107).

Hoofdstuk 4: Het tot stand komen van het Convenant van de Volkenbond

Dit hoofdstuk zal zich richten op het tot stand komen van het Convenant van de Volkenbond tijdens de vredesconferentie. De positie die Frankrijk innam ten opzichte van de Volkenbond zal eerst aan bod komen. Daarna zal in worden gegaan op de onderhandelingen over het Convenant, hierbij zullen eerst twee gezamenlijke Brits-Amerikaanse ontwerpen voor een Convenant worden besproken. Vervolgens zal worden gekeken naar de onderhandelingen over het Convenant in de ontwerpcommissie. In de daaropvolgende paragraaf zullen de posities van Italië, Japan en de kleine mogendheden tijdens de onderhandelingen kort aan bod komen. Aan de hand van de gedane analyse zal dan uiteindelijk blijken wat de redenen waren voor het vastleggen van de principes van soevereiniteit in het Verdrag van Versailles. Hoewel het ontwerp van het Convenant al op 14 februari klaar was, zou het nog tot 28 april duren voordat het officieel werd aangenomen. De redenen achter deze vertraging zullen in dit hoofdstuk als laatste ook nog kort uiteengezet worden.

4.1 - Frankrijk

Georges Benjamin Clemenceau (1841-1929) is tweemaal premier van Frankrijk geweest, dit was van 1906 tot 1909 en van 1917 tot 1920. Van huis had hij zijn sterke republikeinse overtuiging meegekregen. Vanaf 1876 had hij een zetel in het Franse Parlement en was hij de leider van de (links) Radicaal in Frankrijk. In 1917 begon de situatie er steeds slechter uit te zien voor de Fransen. De toenmalige president Raymond Poincaré was ervan overtuigd dat hij, om weer orde op zaken te stellen, een sterke man moest aanstellen als premier. Op 16 november 1917 benoemde hij daarom Clemenceau tot premier en minister van Oorlog. Door zijn daadkrachtig optreden en sterk leiderschap tijdens de oorlog wist hij het Franse vertrouwen in een overwinning weer te herstellen, wat hem de bijnaam 'Père-la-Victoire' opleverde (Watson, 1974: 275-283).

Aan de vooravond van de vredesconferentie had Clemenceau aan de Franse zijde de controle stevig in handen en hoefde hij weinig binnenlandse tegenstand te vrezen. De grote meerderheid van het parlement stond achter hem. De enige vorm van tegenstand kwam van de Socialisten, deze waren echter verdeeld waardoor ze in deze periode nooit echt veel invloed uit hebben kunnen oefenen. Ook publiekelijk genoot Clemenceau een grote populariteit als de 'Père-la-Victoire'. Wat betreft het vredesproces had hij dus een grote handelingsvrijheid en kon hij de te volgen strategie veelal naar eigen inzicht invullen (Soutou, 1998, in: Boemeke, Feldman, Glaser: 169-170). De Franse

onderhandelingspositie tijdens de vredesconferentie omvatte drie onderling verbonden aspecten, bestaande uit territoriale, economische en veiligheidseisen. De belangrijkste territoriale eis betrof de Franse annexatie van Elzas-Lotharingen. Een andere belangrijke eis betrof het Duitse Rijnland, de gebieden aan ten Westen van de Rijn, hier stelden de Fransen voor om deze volledig te bezetten of op te delen in onafhankelijk neutrale staatjes, waarbij de bruggen over de Rijn voor onbepaalde tijd onder controle zouden komen te staan van de Entente mogendheden. Daarnaast hadden de Fransen ook nog koloniale eisen met betrekking tot gebieden in het Midden Oosten en Afrika. Alle andere territoriale eisen hadden tot doel Duitsland zoveel mogelijk economisch en strategisch te verzwakken (Stevenson, 1998, in Boemeke, Feldman, Glaser: 90-91). Zo dwarsboomden ze de Oostenrijkse aspiraties voor een aansluiting met Duitsland en steunden ze de Tsjechische wens voor onafhankelijkheid en hun aanspraak op het Sudetenland. Ook de Poolse aanspraak op Silezië werd door de Fransen gesteund. Een sterk Polen kon namelijk als tegenwicht dienen voor Duitsland. De economische eisen van de Fransen hadden voornamelijk betrekking op herstelbetalingen voor de kosten van de oorlog en de door Duitsland toegebrachte schade. Verder hadden ze tot doel de Duitse economische macht zoveel mogelijk terug te dringen. Controle door de Entente mogendheden over de Duitse import en export van grondstoffen was bijvoorbeeld een van de eisen. Veiligheid was echter het belangrijkste uitgangspunt voor de Fransen (Stevenson, 1998, in: Boemeke, Feldman, Glaser: 92-93). Een verdere eis op het gebied van veiligheid was een vergaande ontwapening van Duitsland. Wat betreft de Volkenbond zagen de Fransen het liefst dat deze een voortzetting zou zijn van de (militaire) coalitie met de andere Entente mogendheden en hun partners uit de oorlogstijd, voornamelijk gericht tegen Duitsland. De belangrijkste persoon, naast Clemenceau, in de Franse delegatie voor het vredescongres was André Tardieu, de voormalig Frans ambassadeur in de Verenigde Staten.

4.2 - De Franse strategie

In het kader van Frankrijks veiligheid, Clemenceaus grootste zorg, zagen Tardieu en Clemenceau twee mogelijke strategieën om te volgen. Via de eerste strategie zou Duitsland aan de hand van het verdrag gedwongen worden om op economische, militaire en territoriale gronden dusdanige concessies te doen dat het geen bedreiging meer kon vormen voor Frankrijk. De tweede strategie was gericht op het in stand houden van de alliantie met het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, zodat Frankrijk op steun kon rekenen mocht het opnieuw aangevallen worden. Na het in 1917 wegvallen van Rusland had Frankrijk op het continent geen grote mogendheid meer als bondgenoot. De opkomende staten Polen, Tsjecho-Slowakije en Roemenië in het oosten en België en

Italië in het westen konden, in Fransen ogen, nooit voldoende tegengewicht aan Duitsland bieden om de Franse veiligheid te garanderen. Hiermee bleven dus het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten over (Stevenson, 1998, in: Boemeke, Feldman, Glaser: 97-98). Clemenceau was ervan overtuigd dat voor de lange termijn de tweede strategie van cruciaal belang was om de veiligheid van Frankrijk te kunnen garanderen. Hij was van mening dat, gezien Duitslands superioriteit aan mankracht en industrieel potentieel, naar verloop van tijd de balans hoogstwaarschijnlijk weer in Duits voordeel zou doorslaan. Niettemin zou het verdrag ook een middel moeten zijn om Frankrijk meer tijd te geven om te herstellen van de oorlog en om het land de mogelijkheid te geven de relatieve achteruitgang ten opzichte van Duitsland aan te pakken. Met het oog op de korte termijn legde Clemenceau dan ook voornamelijk de nadruk op de eerste strategie. Clemenceau zou deze eerste strategie tot het uiterste proberen na te streven, echter wel onder het voorbehoud dat deze verenigbaar zou blijven met de tweede strategie; het in stand houden van de alliantie met de Britten en de Amerikanen (Stevenson, 1998, in: Boemeke, Feldman, Glaser: 96-97). Clemenceau was zeker een harde onderhandelaar, maar wel bereid om op verschillende gebieden concessies te doen in ruil voor een veiligheidsgarantie van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Alleen op de momenten dat het leek, of bleek, dat de Franse veiligheid niet voldoende gegarandeerd zou worden nam Clemenceau een minder inschikkelijke houding aan. De eerste strategie is dus ook een terugvalstrategie. De tweede had Clemenceaus voorkeur, maar mochten de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk niet over de brug komen, dan ging hij toch maar voor de eerste. De tactiek van Clemenceau tijdens de onderhandelingen bestond daarom uit het doen van vroege concessies op voor Frankrijk secundaire zaken, om vervolgens later als de belangrijker zaken aan bod kwamen hiervoor gecompenseerd te worden (Stevenson, 1998, in: Boemeke, Feldman, Glaser: 107). Het moge hiermee duidelijk zijn dat in de ogen van Clemenceau de koloniale belangen en de Volkenbond, die hij als te zwak zag om de Franse veiligheid te garanderen, enkele van deze secundaire punten waren. Wat betreft het verkrijgen van een vergaande Amerikaanse veiligheidsgarantie deed bijvoorbeeld Tardieu daarom de suggestie aan Clemenceau om in ruil voor deze garantie op het gebied van de Volkenbond wat flexibeler te zijn tegenover Wilson (Stevenson, 1998, in: Boemeke, Feldman, Glaser: 98).

4.3 - De onderhandelingen over het Convenant tijdens de Vredesconferentie

Vanaf het moment dat de vredesconferentie in Versailles op 18 januari 1919 werd geopend, ging men aan de slag met het opstellen van een definitieve versie van het Convenant voor de Volkenbond. Een eerste verkennend gesprek hiervoor vond al plaats op 19 januari tussen Wilson, Cecil en Smuts,

waarbij Wilson in het kort zijn ideeën voor een Convenant voorlegde aan hen. Het volledige ontwerp van zijn *Tweede Parijse* versie zou Wilson de volgende dag af hebben. Smuts en Cecil waren blij dat Wilsons versie zoveel overeenkomsten vertoonde met de Britse. Ze hadden echter wel hun bedenkingen bij het mandatsysteem, Wilson had hier namelijk ook de Duitse koloniën onder geplaatst, wat inging tegen de aanspraken die de Dominions op deze gebieden maakten. Behalve dit punt werd er echter in brede zin overeenstemming bereikt tussen de drie heren over de opzet van een Volkenbond (Ambrosius, 1987: 65-66). Hoewel er zeker nog de nodige meningsverschillen tussen beide partijen bestonden over de precieze invulling van het convenant, zette de hechte samenwerking tussen de Britten en Amerikanen over het tot stand brengen van een Volkenbond zich tijdens de conferentie voort. Op 22 januari werd tijdens een bijeenkomst van de Raad van Tien officieel besloten om, als een integraal onderdeel van het Vredesverdrag, een Volkenbond op te richten. Tevens werd besloten om het ontwerp en opstellen van het Convenant van de Volkenbond door te verwijzen naar een commissie. Lloyd George en Wilson waren van mening dat het Convenant door de grote mogendheden opgesteld zou moeten worden. Het idee was daarom dat van elk van de grote mogendheden twee afgevaardigden zitting zouden nemen in de ontwerpcommissie, waarna er door hen nog twee afgevaardigden geselecteerd zouden worden die alle kleine mogendheden zouden vertegenwoordigen. Clemenceau was hier echter op tegen en zorgde ervoor dat de kleine mogendheden vijf afgevaardigden kregen, later zouden er, na hevige kritiek van de kleine mogendheden, nog vier extra aan worden toegevoegd (Ambrosius, 1987: 66). Dit duidt erop dat Clemenceau zich realiseerde dat, als Frankrijk meer inbreng wilde hebben bij het oprichten van de Volkenbond, het meer tegenwicht nodig had tegen de hechte samenwerking op dit gebied tussen de Amerikanen en de Britten. Tijdens de plenaire zitting van 25 januari werden de ideeën voor een Volkenbond en het oprichten van een ontwerpcommissie voor het Convenant gepresenteerd. De aanwezigen stemden allen in met het oprichten van een Volkenbond (Tillman, 1961: 120). Het commentaar dat de kleine mogendheden hadden op hun geringe inbreng in het ontwerpen van het Convenant was verder aan dovemans oren gericht, de grote mogendheden hadden duidelijk de controle in handen. De ontwerpcommissie zou voor het eerst bijeenkomen op 3 februari, met Wilson als voorzitter.

4.4 - Het Cecil-Miller ontwerp

Gedurende de week voor de eerste bijeenkomst werd door Cecil en David Hunter Miller, een juridisch expert die Wilson hiervoor had aangesteld omdat House ziek was, gewerkt aan een gezamenlijk plan voor de Volkenbond. Op basis van Wilsons *Tweede Parijse* versie en de Britse *Draft*

Convention gingen ze aan de slag. Na drie lange vergaderingen leidde dit op 27 januari tot het Cecil-Miller ontwerp. Miller had de opdracht gekregen om, op basis van Wilsons ontwerp, Britse toestemming te krijgen met het doen van zo min mogelijk concessies. Uit tactische overwegingen ging Cecil akkoord met het gebruiken van de structuur van Wilsons versie, om vervolgens te proberen op de door hem gewenste punten aanpassingen aan de inhoud opgenomen te krijgen. De punten waarover ze geen overeenstemming konden krijgen werden gereserveerd voor latere discussies (Egerton, 1978: 118-119). Dit betrof onder meer het punt van de 'freedom of the seas', economische gelijkheid, de procedure voor het beroep doen op arbitrage en de mandaten. Wat dit laatste betreft was men het bijvoorbeeld nog niet eens over het lot van de Duitse koloniën. Lloyd George wilde de claims voor annexatie van deze gebieden door de Britse dominions honoreren. Wilson wilde hier echter absoluut niets van weten, hij had juist liever dat de Duitse koloniën onder toezicht van de Volkenbond werden geplaatst. Smuts bedacht uiteindelijk een compromis, waarbij de Duitse koloniën waren inbegrepen, dat bestond uit het instellen van verschillende typen mandaten op basis van de mate van ontwikkeling van het mandaatgebieid. De dominions gingen uiteindelijk met dit voorstel akkoord, zij zouden namelijk de door hen gewenste (Duitse) gebieden onder een mandaat toegewezen krijgen. Hoewel Wilson het er niet helemaal mee eens was, wist House uiteindelijk hem hier op 29 januari ook van te overtuigen. Door dit compromis kon hij namelijk de door hem gewenste mandaten behouden en zich tevens verzekeren van de noodzakelijke Britse steun voor het oprichten van de Volkenbond (Ambrosius, 1987: 68-69).

Artikel 3, het toekomstige artikel 10, had tijdens deze vergaderingen de nodige veranderingen ondergaan. Miller zei in een verslag aan House van 27 januari daar het volgende over: "While article 3, which is highly important, has been recast, the spirit of the American Draft had, I think, been preserved (Miller, 1928, dl1: 57).³⁸ In de kantlijn van het ontwerp had Cecil bij artikel 3 het volgende gezet: "This should be confined to territorial changes, otherwise it will be too vague" (Cecil, in: Raffo, 1974: 169). Hoewel hij het er dus nog niet volledig mee eens was, ging hij echter voorlopig met deze versie akkoord omdat het de mogelijkheid voor een toekomstige herziening van de grenzen open hield. De Volkenbond zou dan niet gebonden zijn aan het in stand houden van alle grenzen, die in

³⁸ Artikel 3 zag er nu als volgt uit: "The High Contracting Powers undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all States members of the League. If at any time it should appear that any feature of the settlement made by this covenant and by the present treaties of peace no longer conforms to the requirements of the situation, the League shall take the matter under consideration and may recommend to the parties any modification which it may think necessary. If such recommendation is not accepted by the parties affected, the States, members of the League, shall cease to be under any obligation in respect of the subject matter of such recommendation. In considering any such modifications the League shall take into account changes in the present conditions and aspirations of peoples or present social and political relations, pursuant to the principle, which the High Contracting Powers accept without reservation, that Governments derive their just powers from the consent of the governed" (Miller, 1928, dl2: 134).

Cecils ogen gedoemd waren imperfect te zijn, in het opnieuw ingedeelde Europa (Yearwood, 2009: 112). Dit betekende dat het Verenigd Koninkrijk geen verplichtingen tegen zijn zin aan hoefde te gaan met betrekking tot het Europese vasteland. Hier kwam ook bij dat hij op een aantal andere voor hem belangrijke punten concessies had gekregen van Miller. De drie belangrijkste concessies die Miller had gedaan waren het toelaten van aparte vertegenwoordiging in de Volkenbond voor de Britse Dominions, het beperken van het lidmaatschap van de uitvoerende raad tot de grote mogendheden en het vergroten van de bevoegdheden van het secretariaat van de Volkenbond (Ambrosius, 1987: 68). Cecil zou dus uiteindelijk een groot deel van de door de Britten gewenste wijzigingen in het ontwerp opgenomen krijgen. Over het algemeen was Cecil dan ook tevreden over de geboekte resultaten. Op 29 januari schreef hij in een brief aan Miller wel nog het volgende over de vorm van het ontwerp:

On re-reading it I am struck with the very artificial character of its drafting – the result, in part, of successive amalgamations. Before it can become an international document its form would naturally have to be entirely re-cast. (Miller, 1928, dl1: 61)

Op 31 januari vond vervolgens een vergadering plaats tussen Wilson, Cecil, Smuts, House en Miller waarin het Cecil-Miller ontwerp werd besproken. Hier werd onder meer nog besloten om een clause in te voegen voor het oprichten van een Permanent Hof van Internationale Justitie. Nadat men het ook eens was geworden over nog wat andere aanpassingen, kregen de twee juridische experts, Miller voor de Amerikanen en Cecil Hurst voor de Britten, de opdracht om het ontwerp kernachtiger en helderder te maken.

4.5 - Het Hurst-Miller ontwerp

Miller en Hurst zouden op 1 februari aan de slag gaan met hun taak en na enkele marathonsessies was op 2 februari het Hurst-Miller ontwerp klaar. In hun ogen zou dit de basis gaan vormen voor de onderhandelingen in de ontwerpcommissie. Naast het inkorten en helderder maken van het Cecil-Miller ontwerp, werden ook de op de vorige dag overeengekomen aanpassingen verwerkt. Verder kwamen onder meer de clauses voor de 'freedom of the seas' en voor het beëindigen van de dienstplicht te vervallen. Volgens het Hurst-Miller ontwerp waren lidstaten verplicht hun geschillen voor te leggen aan de Volkenbond. Het weigeren hiervan zou per direct leiden tot economische sancties, maar pas op aanraden van de uitvoerende raad zou de Volkenbond over kunnen gaan tot

militaire sancties.³⁹ Met name het toekomstige artikel 10, in deze versie was het artikel 7, onderging een belangrijke en grote aanpassing. Hurst deed de suggestie om de eerste paragraaf volledig te behouden, maar de laatste twee paragrafen wilde hij daarentegen geheel uit het artikel verwijderen. Het artikel zag er dan als volgt uit: “The High Contracting Parties undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all States members of the League” (Miller, 1928, dl2: 233). Hurst deed deze suggestie echter niet geheel op eigen initiatief. Jaren later, in 1930, zou Cecil in een gesprek met journalist Felix Morley namelijk zeggen dat Hurst in opdracht van hem had gehandeld. Hoewel Cecil zelf voor de mogelijkheid tot de herziening van grenzen was, deelden de andere leden van de Britse delegatie zijn mening niet. Zij waren namelijk in de overtuiging, net als Miller aan de Amerikaanse zijde, dat “incalculable confusion would result from making the peace treaty indefinite by providing for revision of its territorial clauses in any certain terms” (Morley, 1932: 90). Onder druk van de Britse delegatie gaf Cecil daarom de opdracht om de mogelijkheid tot herziening uit het artikel te verwijderen. Dat Cecil zich nog niet gewonnen had gegeven op dit punt, zou later tijdens de vergaderingen van de ontwerpcommissie blijken, toen hij alsnog probeerde de mogelijkheid tot herziening opgenomen te krijgen in het *Convenant* (Yearwood, 2009). Miller ging meteen akkoord met het voorstel van Hurst, hij was zelf ook tegen het opnemen van de mogelijkheid om in de toekomst de grenzen te kunnen herzien.⁴⁰ Hij deed dit wel op eigen initiatief: “My agreement to omit the two paragraphs was in line with my own view; it did not bind Mr. Wilson; and when the text came before him, he was wholly free to reject it or to make it his own. So far as this Article is concerned, he accepted it” (Miller, 1928, dl1: 71). Met zijn argumenten wist Miller dus uiteindelijk ook Wilson te overtuigen van de aanpassingen aan het artikel.

³⁹ De periode waarin het conflict onder behandeling lag bij de Volkenbond werd in een dergelijk geval gezien als het belangrijkste voor het behouden van de vrede. In deze afkoelingsperiode zouden de conflicten, onder de druk van sancties, uiteindelijk diplomatiek opgelost worden, zo was de overtuiging.

⁴⁰ Hij gaf hier de volgende reden voor: “Article 3 as drawn, proceeds, after the language of guaranty, to state generally that certain territorial readjustments may be effected hereafter. First: those that become necessary by reason of changes in racial conditions and aspirations or in social and political relationships pursuant to the principle of self-determination. Second: those that in the judgment of three-fourths of the Delegates may be demanded by the welfare and manifest interest of the peoples concerned, if agreeable to these peoples.

That the territorial adjustments made by the Peace Conference will not satisfy all claims, is the only thing now certain about them. Such general provisions as above mentioned will make that dissatisfaction permanent, will compel every Power to engage in propaganda and will legalize irredentist agitation in at least all of Eastern Europe. It is submitted that the contrary principle should prevail; as the drawing of boundaries according to racial or social conditions is in many cases an impossibility, protection of the rights of minorities and acceptance of such protection by the minorities constitute the only basis of enduring peace. If these views are correct, the clauses in question should be omitted, and the qualifying provision as to material compensation need not be discussed” (Miller, 1928, dl2: 71).

Ondanks enige concessies en het gegeven dat in de Hurst-Miller versie veel van de terminologie en de structuur van het ontwerp was aangepast, had Cecil het voor elkaar gekregen om het merendeel van de door Britten gewenste aanpassingen in het ontwerp verwerkt te krijgen (Egerton, 1978: 127-128). Wilson was echter niet tevreden met het ontwerp, hij was van mening dat te veel van de inhoud aan de vorm was opgeofferd. Aan de hand van zijn *Tweede Parijse* versie begon hij in de avond van 2 februari het ontwerp aan te passen, met als doel het de volgende dag te presenteren als de basis voor het overleg in de ontwerpcommissie. In zijn zogenaamde *Derde Parijse* versie had Wilson de ingekorte versie van artikel 7 in exact dezelfde vorm overgenomen als deze in het Hurst-Miller ontwerp stond. Cecil was furieus toen hij 's morgens op 3 februari van Wilsons plan hoorde. Nadat House via een lid van de Britse delegatie Cecils reactie had vernomen, belde hij Wilson op om hem te waarschuwen Cecil niet van zich te vervreemden. Hij was namelijk: "...the only man connected with the British Government who really had the League of Nations at heart" (House, in: Egerton, 1978: 128). In een vergadering, vlak voordat de ontwerpcommissie voor het eerst bij elkaar zou komen, ging de president na sterk aandringen van Cecil en House alsnog akkoord met het aannemen van het Hurst-Miller ontwerp als de basis voor de onderhandelingen.⁴¹ Hiermee was het grootste deel van de onenigheid tussen Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, over het oprichten van een Volkenbond, dus eigenlijk al opgelost voordat de ontwerpcommissie voor de eerste keer zou vergaderen (Tillman, 1961: 122-123).

4.6 - Het tot stand komen van artikel 10 in de ontwerpcommissie

Tijdens de eerste bijeenkomst van de ontwerpcommissie werd er, naast het gezamenlijk voorstel van de Britten en Amerikanen, ook door de Fransen en Italianen elk apart een ontwerp ingediend. De Amerikanen en Britten drongen er echter sterk op aan om het Hurst-Miller ontwerp te gebruiken als de basis voor de onderhandelingen, uiteindelijk kregen ze tijdens deze vergadering hier ook hun zin in. De Fransen en Italianen wilden eerst over de basisprincipes van de Volkenbond discussiëren, maar Wilson en Cecil drongen er echter op aan dat het van belang was om zo snel mogelijk te beginnen: "if a multinational commission hoped to complete the staggering task of designing the first great international organization in the short period of time that would be available" (Elcock, 1978: 129). In

⁴¹ Cecil had in deze periode een persoonlijke hekel gekregen aan Wilson. In zijn dagboek schrijft hij het volgende over het incident: "The incident is exceedingly characteristic of the great tenacity of Wilson's mind, and his incapacity for cooperation resulting from a prolonged period of autocratic power" (Cecil, in: Egerton, 1978: 226). Enkele dagen later op 6 februari zou hij hier het volgende aan toevoegen: "I do not know quite what it is that repels me; a certain hardness, coupled with vanity and an eye for effect. He supports idealistic causes without being in the least an idealist himself, at least so I guess, though perhaps I misjudge him" (Cecil, in: Egerton, 1978: 227).

hun ogen was het dus noodzakelijk om een discussie over de algemene principes te vermijden en aan de slag te gaan met het per artikel beoordelen van het Hurst-Miller ontwerp. De rest van de commissie ging akkoord. Miller herinnerde zich later dat, ondanks enige terughoudendheid bij de Fransen en Italianen: “the meeting had a very definite result, which was that the draft before it should be taken up for a first reading, Article by Article, and this was the procedure followed during subsequent meetings” (Miller, 1928, dl1: 136). Nu het Hurst-Miller ontwerp als de basis diende voor de onderhandelingen was het echter wel, voor onder meer de Fransen, een stuk lastiger geworden om nog aanpassingen aan het Convenant goedgekeurd te krijgen. Voor het maken van een aanpassing was namelijk unanimité vereist binnen de ontwerpcommissie. Clemenceau wilde zoals gezegd door middel van de Volkenbond de (militaire) coalitie uit de oorlog tegen Duitsland in stand houden. Wilson en Lloyd George zagen de organisatie echter meer binnen een globaal perspectief en probeerden juist te voorkomen dat hun landen te veel verplichtingen aan zouden gaan en verstrikt zouden raken in ontwikkelingen op het Europese continent.⁴²

Op 6 februari, tijdens de vierde vergadering van de ontwerpcommissie, kwam artikel 7, het toekomstige artikel 10, aan bod. Cecil was na de aanpassingen door Hurst en Miller ontevreden over het artikel. Hij probeerde daarom het artikel af te zwakken en uitte er de nodige kritiek op (Yearwood, 2009:113). Hij was van mening dat het artikel in deze vorm een te zware verplichting betekende: “which means war if anything” (Egerton, 1978:131). Hij stelt daarom voor om de woorden ‘to preserve as against external aggression’ te verwijderen. Volgens Miller reageerde Wilson als volgt op de kritiek van Cecil “He [Wilson] thinks there must be a provision that we mean business and not only discussion. This idea, not necessarily these words, is the key to the whole Covenant” (Miller, 1928, dl1: 168). Cecil was echter van mening dat “...things are being put in which cannot be carried out literally and in all respects” (Miller, 1928, dl1: 169). Cecils voorstel om de woorden ‘to preserve as against external aggression’ te schrappen werd echter afgekeurd door Wilson, die daarbij gesteund werd door de andere commissieleden. Orlando volgde Wilson en de Fransen vonden het artikel sowieso al te zwak, de bijstandsverplichting was in hun ogen slechts ‘een principe’ omdat het niet nader aangaf hoe deze verplichting vervuld zou moeten worden (Ambrosius, 1987: 73-74). Wilson stelde vervolgens de volgende toevoeging aan het artikel voor: “In case of any such aggression the Executive Council shall advise the plan and the means by which this obligation

⁴² Het Frans ontwerp voor een Volkenbond was onder toezicht van Bourgeois tot stand gekomen. Feitelijk was het ontwerp een (militaire) alliantie tegen Duitsland. Centraal hierin stond dat als diplomatieke middelen zouden falen de opgelegde sancties door de Volkenbond aan de hand van militair geweld zouden worden afgedwongen. Om te zorgen dat de er snel en krachtig gereageerd kon worden op een eventuele overtredingen of een agressor stelden de Fransen voor om permanent een internationale troepenmacht paraat te houden onder controle van de Volkenbond (Ambrosius, 1987: 71-72).

shall be fulfilled" (Miller, 1928, dl2: 264). Wilson gaf daarvoor het argument dat deze toevoeging meer duidelijkheid zou verschaffen over de middelen om de verplichtingen uit het artikel te vervullen. Daarnaast beseftte hij dat op deze wijze de Uitvoerende Raad de handen vrij zou houden. Nadat Cecil's voorstel was afgewezen kwam hij met een ander punt van kritiek op het artikel: "I, for one, objected to it on the ground that it seemed to crystallize for all time the actual position which then existed" (Cecil, 1941: 77). Hij deed vervolgens de suggestie om in een apart artikel een passage op te nemen die vreedzame veranderingen mogelijk zou maken. De andere commissieleden gingen hiermee akkoord, omdat het in een apart artikel kwam te staan werd het ook door Wilson geaccepteerd. Uiteindelijk zou dit artikel 19 worden van het Convenant.⁴³ Cecil bleef terughoudend wat artikel 7 betreft, maar ging uiteindelijk om twee redenen akkoord. De eerste was dat hij zich realiseerde dat de toevoeging van Wilson de kracht van het artikel afzwakte. In de Uitvoerende Raad zouden de grote mogendheden namelijk een vetorecht bezitten, daardoor kon het Verenigd Koninkrijk uiteindelijk toch zelf bepalen wat het zou doen. De tweede reden was dat hij de mogelijkheid tot herziening had weten te behouden in de vorm van artikel 19 (Egerton, 1978: 131,134). Op 13 februari werden er nog wat cosmetische aanpassingen gemaakt aan artikel 7, zo werd het verplaatst naar artikel 10, en had het nu zijn definitieve vorm gekregen:⁴⁴

The High Contracting Parties undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all States members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat of danger of such aggression the Executive Council shall advise upon the means by which this obligation is fulfilled (Miller, 1928, dl2: 310).

4.7 - Italië, Japan en de kleine mogendheden

Italië heeft gedurende de onderhandelingen over het oprichten van de Volkenbond de gehele tijd Wilson gesteund. Pas na de laatste bijeenkomst van de ontwerpcommissie op 11 april, toen het aannemen van het Convenant nog slechts een formaliteit was, zou er een breuk ontstaan met de

⁴³ De uiteindelijke versie van artikel 19 zag er als volgt uit: "The Assembly may from time to time advise the reconsideration by Members of the League of treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world" (bron: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp#art19).

⁴⁴ Op 11 maart zou er nog een aanpassing gemaakt worden, welke ook op de andere artikelen van toepassing was. 'The High Contracting Parties' werd toen vervangen door 'The Members of the League'.

Italianen over de Fiume kwestie.⁴⁵ Wilson wilde zo snel mogelijk een overeenkomst bereiken over de Volkenbond, om deze reden had hij al vroeg een concessie aan Orlando gedaan zodat hij verzekerd was van Italiaanse steun tijdens de bijeenkomsten van de ontwerpcommissie. Tijdens enkele gesprekken op 9 en 10 januari met Orlando had Wilson aan de Italianen beloofd om, in ruil voor hun steun bij de onderhandelingen over het oprichten van de Volkenbond, de Italiaanse eisen voor de gebieden tot aan de Brenner-lijn in Zuid-Tirol in te willigen (Kerneke, 1982: 259-261). Als gevolg hiervan zou het gebied dat voor de overgrote meerderheid een Duits sprekende bevolking had, aan Italië worden toegekend. Dat Wilson veel waarde hechtte aan de steun van de Italianen tijdens de onderhandelingen, bleek volgens Miller wel uit de discussies in de ontwerpcommissie waar Wilson “obviously deferred greatly” (Miller, 1928, dl1: 126) naar de mening van Orlando. Zelfs toen Orlando in de gelegenheid was om eventuele concessies los te peuteren van Wilson, ging hij hier niet op in en bleef hij Wilson steunen. Dit terwijl Clemenceau en Lloyd George de gelegenheid juist aangrepen om concessies los te krijgen van Wilson (Kerneke, 1982: 261).⁴⁶

Japan had zich tijdens de besprekingen in de ontwerpcommissie grotendeels afzijdig gehouden, het heeft ook nooit kritiek geuit op artikel 10. Over het algemeen werden de Japanners door de andere leiders op de conferentie ook niet echt serieus genomen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende uitspraak die Clemenceau tegen zijn minister van Buitenlandse Zaken Stéphen Pichon deed: “to think that there are blonde women in the world; and we stay closed up here with these Japanese, who are so ugly” (Macmillan, 2003: 315). Het doel van Japan, met betrekking tot de Volkenbond, was om een clausule over rassengelijkheid opgenomen te krijgen in het Convenant. Op 13 februari deed Makino dit voorstel aan de ontwerpcommissie. De clausule voor rassengelijkheid voorzag in de gelijke behandeling van alle burgers van de lidstaten en het afzweren van alle vormen van discriminatie. Dit voorstel ging echter in tegen de sterk racistische vooroordelen die de Amerikaanse en Europese

⁴⁵ De Italianen zouden op 24 april vertrekken vanwege een geschil omtrent Fiume (tegenwoordig Rijeka) een havenstad aan de Adriatische zee in het huidige Kroatië, die tot de territoriale aanspraken van de Italianen behoorde. Wilson wilde echter niets weten van een Italiaanse annexatie van Fiume. Hij was van mening dat deze Italiaanse eis bijzonder zwak was en niet in overeenkomst met het recht op nationale zelfbeschikking, er woonden maar weinig Italianen. Saillant detail is dat de aanspraken van de Italianen eigenlijk niet veel zwakker waren dan die op Zuid-Tirol, waar de Italianen ook een minderheid vormden. Wilson had zijn zin gekregen wat betreft het oprichten van de Volkenbond en kon nu dus zonder al te veel risico een idealistisch standpunt innemen ten opzichte van de Italiaanse territoriale eisen (Kerneke, 1982: 265-267). Daarnaast vond hij het belangrijk dat de nieuw opgerichte staat van Kroaten-Serven en Slovenen de beschikking had over een strategische gelegen haven, op deze wijze zou ook het machtsevenwicht in de regio beter bewaard blijven. Volgens Wilson was namelijk al aan de strategische belangen van Italië in het Adriatische gebied voldaan door de twee havensteden Pola en Trieste, op het Istrisch schiereiland, aan Italië toe te kennen. Om het probleem op te lossen deed Wilson een openbare oproep aan de Italiaanse bevolking, daarmee de Italiaanse leiders negerend. De Italiaanse delegatie was hier zo kwaad over dat ze vertrokken, uiteindelijk zouden ze later wel nog terug komen om het verdrag te tekenen (Kerneke, 1982: 267-268, 273-275).

⁴⁶ Later in dit hoofdstuk zal hier kort op worden teruggekomen.

leiders er in deze periode op nahielden, zij waren dan ook niet van plan het te honoreren. Wilson was op dat moment op een vergadering van de Raad van Tien en Cecil verving hem als voorzitter van de ontwerpcommissie. Met de Britse belangen in het achterhoofd stelde hij dat dit “raised extremely serious problems within the British Empire”(Cooper, 2009: 473). Hij stelde daarom ook voor dat de discussie over dit onderwerp het beste uitgesteld kon worden tot een later tijdstip.

De kleine mogendheden hielden zich wat artikel 10 betreft over het algemeen op de achtergrond en hebben Wilson gesteund op dit punt. Een wederzijdse garantie voor het respecteren van de territoriale integriteit en de politieke onafhankelijkheid had namelijk allesbehalve negatieve gevolgen voor de kleine mogendheden. Het belangrijkste punt voor de kleine mogendheden werd door de Belgische Minister van Buitenlandse Zaken Paul Hymans ter sprake gebracht. Dit betrof de vertegenwoordiging en invloed van de kleine mogendheden in de uitvoerende raad (Ambrosius, 1987: 74). Hymans zei dat de uitsluiting van de kleine mogendheden van de Uitvoerende Raad, zoals dit in het Hurst-Miller ontwerp het geval was, onacceptabel was en tegen de wil van de meerderheid van de lidstaten in zou gaan. De kleine mogendheden zouden daarom vertegenwoordigd moeten worden in de Uitvoerende Raad. Zowel de Italianen als de Fransen steunden de kleine mogendheden op dit punt, waarop Wilson en Cecil uiteindelijk met tegenzin akkoord gingen. Uiteindelijk werd op 13 februari besloten dat de er vier kleine mogendheden per tourbeurt vertegenwoordigd zouden zijn in de Uitvoerende Raad (Elcock, 1978: 89).

4.8 - Het ontwerp Convenant van 14 februari

Clemenceau vond de Volkenbond die de Britten en Amerikanen in het Hurst-Miller ontwerp voorstelden niet sterk genoeg. De bijstandsverplichting in artikel 10 was bijvoorbeeld, na de aanpassingen van 6 februari, in zijn ogen nog steeds slechts een zwak principe zonder duidelijke verplichtingen. Hij had de hoop echter nog niet opgegeven dat van de Volkenbond een militaire (anti-Duitse) alliantie gemaakt zou kunnen worden. In dit kader stelde Frankrijk op 11 februari enkele aanpassingen voor. De meest controversiële was het voorstel voor het oprichten van een permanente internationale troepenmacht onder het gezag van de Uitvoerende Raad van de Volkenbond. Wilson en Cecil waren fel tegen dit voorstel. Zo zou volgens Wilson de Amerikaanse grondwet een dergelijk constructie niet toelaten. Maar de belangrijkste reden achter hun tegenstand was misschien nog wel dat het een veel te grote verplichting zou betekenen voor beide landen. De Fransen wilden echter van geen wijken weten en stelden dat een Volkenbond zonder specifieke militaire verplichtingen van de lidstaten een valse schijn van veiligheid zou geven. Vervolgens dreigde Cecil onomwonden dat voor Frankrijk de Volkenbond “their only means [was] of getting the

assistance of America and England, and if they destroyed it they would be left without an ally in the world" (Egerton, 1978: 136).

De volgende dag herhaalde Cecil zijn dreigement tegenover de Fransen. Hij benadrukte hierbij dat het enige alternatief voor de Volkenbond een bondgenootschap zou zijn tussen het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, waarvan Frankrijk zou worden uitgesloten. Hoewel Cecil geen officiële toestemming had gekregen van de Britse delegatie voor deze dreigementen, werkten ze wel (Egerton, 1978: 136-137). De lange termijn strategie van de Fransen, welke in de ogen van Clemenceau van cruciaal belang was voor de Franse veiligheid, kwam op deze wijze namelijk in gevaar en dus gaven ze uiteindelijk toe op dit punt. Het enige wat de Fransen uiteindelijk op 13 februari werd toegezegd was dat er een permanente commissie ingesteld zou worden die de Volkenbond zou adviseren over militaire en marine zaken (Ambrosius, 1987: 76-77). Het Franse plan om van de Volkenbond een militaire alliantie te maken was nu definitief van de baan. Op 14 februari legde Wilson het voltooide ontwerp van het Convenant voor aan een plenaire vergadering van de vredesconferentie. Uiteindelijk was het ontwerp binnen vier weken klaar en was Wilson tevreden met de inhoud. Voor hem bevestigde dit dat het een goede beslissing van hem was geweest om persoonlijk naar Parijs te gaan (Cooper, 2009: 475). Desondanks zou het nog tot 28 april duren voordat het Convenant van de Volkenbond definitief werd aangenomen.

4.9 - Waarom het Convenant pas op 28 april definitief werd aangenomen

Op 15 februari vertrok Wilson naar de Verenigde Staten, hij was vastberaden om daar de strijd aan te gaan met zijn (Republikeinse) critici. Hij hoopte dat het succes in Parijs hem zou helpen de druk op te voeren en zo de tegenstanders in eigen land te dwingen om zijn plan voor een Volkenbond te accepteren (Cooper, 2009: 476-483). Henry Cabot Lodge, de leider van de Republikeinse meerderheid in de Senaat, was Wilsons grootste tegenstander. Vanwege de grote populariteit van het idee van een Volkenbond onder de Amerikaanse bevolking, leek het Lodge niet verstandig om zich met de extreme tegenstanders van het idee te identificeren. Hij nam daarom een gematigde positie in ten opzichte van de Volkenbond. In plaats van het Convenant te verwerpen stelde hij op 28 februari enkele aanpassingen voor. De eerste aanpassing was het opnemen van een uitzondering voor de Monroe-Doctrine in het Convenant. Amerikaanse kwesties moesten volgens Lodge gescheiden blijven van Europese kwesties. Alleen Amerikanen dienden zich te bemoeien met Amerikaanse kwesties, zonder enige inmenging van een Volkenbond. Hij stelde verder ook voor dat zaken als immigratie uitsluitend onder nationale zeggenschap bleven. Ook wilde hij dat het mogelijk werd voor landen om zich terug te trekken uit de Volkenbond (Ambrosius, 1987: 94-95). Lodge wilde

niet dat Amerikaanse belangen opgeofferd zouden worden om de vrede te bewaren op het Europese continent. De Republikeinen besloten een duidelijk signaal af te geven aan Wilson. Op 4 maart stelden ze een resolutie op voor het verwerpen van het Convenant, die ze door meer dan een derde van de senatoren lieten tekenen, maar die ze uiteindelijk niet in stemming brachten. Voor goedkeuring zou tweederde van de stemmen vereist zijn, Wilson wist nu dus dat de goedkeuring van het verdrag in gevaar kwam als hij de Republikeinse kritiek bleef negeren. Deze voorronde in de strijd tussen de Republikeinen en Wilson, ging ook niet onopgemerkt voorbij aan de Europese leiders. Wilson had nog steeds weinig zin om aanpassingen te maken aan het ontwerp, maar besloot uiteindelijk toch rekening te houden met de Republikeinse kritiek (Cooper, 2001: 71). Vanuit dit perspectief was het dus voor hem van belang om, in ruil voor zijn aanpassingen, zo weinig mogelijk concessies te doen tegenover de Europese leiders.

4.10 - Wilsons aanpassingen

Op 14 maart kwam Wilson weer aan op de vredesconferentie in Parijs. Vrijwel meteen na terugkomst begon Wilson te overleggen met de ontwerpcommissie over eventuele aanpassingen. De focus lag hierbij op vier zaken die veel kritiek hadden opgeleverd: Artikel 10, het recht om zich terug te trekken uit de Volkenbond, dat bepaalde binnenlandse aangelegenheden onder nationale zeggenschap zouden moeten blijven en het opnemen van een clause in het Convenant waarin de geldigheid van de Monroe-Doctrine zou worden gegarandeerd. Wat betreft artikel 10 zat Wilson tussen twee vuren. De critici zagen het artikel het liefst verwijderd uit het Convenant. Dit werd bijvoorbeeld door de Canadese premier Sir Robert Laird Borden voorgesteld, hij was namelijk van mening dat de kans dat Canada werd aangevallen veel kleiner zou zijn dan Frankrijk of de Balkanstaten werden aangevallen. De verplichting die Canada aan zou gaan was dus te groot en niet in verhouding met het risico dat het land zou lopen (Egerton, 1978: 165). Voor bijvoorbeeld de Fransen was de bijstandsverplichting in het artikel echter nog steeds te zwak, vanwege een gebrek aan duidelijkheid over de manier waarop deze verplichting vervuld diende te worden. Zij zouden dus liever hebben dat het artikel werd versterkt. Vanwege de geheel verschillende kritieken, besloot Wilson dat het daarom beter zou zijn om het artikel te laten zoals het was (Cooper, 2001: 86). Twee voorstellen voor aanpassingen vonden vrijwel geen tegenstand van de grote mogendheden en werden meteen goedgekeurd. Zo werd het recht van een staat om zich terug te trekken uit de Volkenbond als vanzelfsprekend gezien, een staat was wel verplicht om dit twee jaar van te voren aan te geven. Ook werd besloten dat de Volkenbond zich niet mocht bemoeien met zaken die uitsluitend binnen de nationale jurisdictie lagen, zoals immigratie en toltarieven.

4.11 - De Monroe-Doctrine

Het opgenomen krijgen van een garantie voor de geldigheid van de Monroe-Doctrine was echter wel een probleem voor Wilson. Lloyd George weigerde namelijk deze garantie te bekrachtigen. Hij was zich namelijk bewust van Wilsons precaire situatie en besloot het punt te gebruiken om Wilson tot concessies te dwingen bij andere kwesties. Het doel van Lloyd George was om de rivaliteit tussen de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk op het gebied van de marine in Brits voordeel te beslechten. Op dat moment had het Verenigd Koninkrijk namelijk nog veruit de grootste marine in de wereld, de bouw van nieuwe schepen stond echter grotendeels stil. De Verenigde Staten hadden daarentegen een groot bouwprogramma ingesteld, waarvan de verwachtingen was dat men binnen zes jaar op gelijke hoogte zou komen met het Verenigd Koninkrijk. Het doel van het Britse beleid op dit punt was dus het behoud van de status quo (Tillman, 1961: 287-288). Uiteindelijk kwamen de Britten en Amerikanen tot een compromis. Wilson beloofde om een aanvullend 3-jarig bouwprogramma, dat op dat moment ter evaluatie bij het Congres lag, tijdelijk op te schorten. Verder zou hij de bouw stopzetten van alle marineschepen die gepland waren, maar waarvan de constructie nog niet was begonnen. De president beloofde ook dat hij geen maritieme wapenwedloop aan zou gaan met het Verenigd Koninkrijk. Hoewel Lloyd George hardere eisen had gesteld, besloot hij om zijn tegenstand voor het opnemen van een garantie voor de geldigheid van de Monroe-Doctrine te laten varen. Aan de hand van dit compromis zou de Amerikaanse marine namelijk maar half zo groot blijven als de Britse. Door deze vrijstelling van de Monroe-Doctrine niet te koppelen aan artikel 10, zoals eerst de bedoeling was, maar in een apart artikel te plaatsen werd de Franse tegenstand voor de opname van de garantie omzeild (Tillman, 1961: 290-292, 296).⁴⁷

4.12 - Clemenceau en de Franse veiligheidsgaranties

Clemenceau was er echter nog steeds niet van overtuigd dat de Franse veiligheid voldoende was gegarandeerd. Hij zocht daarom, mede door sterk aandringen van Maarschalk Ferdinand Foch, naar meer concrete veiligheidsgaranties van de Britten en Amerikanen. Nu gebleken was dat hij de Volkenbond niet om kon vormen tot een militaire alliantie tegen Duitsland, besloot hij om op andere punten sterkere eisen te stellen om zo Frankrijks veiligheid toch te garanderen. Zo eiste hij dat het

⁴⁷ De vrijstelling voor de Monroe-Doctrine zou onder artikel 21 in het Convenant komen: "Nothing in this Covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements, such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe-doctrine, for securing the maintenance of peace" (Bron: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp).

Rijnland als een defensieve barrière moest dienen tegen Duitsland en daarom bezet moest blijven door de Entente mogendheden. Deze defensieve barrière was noodzakelijk volgens de Fransen als het Convenant in zijn huidige vorm zou worden opgenomen in het verdrag. Lloyd George en Wilson waren hier op tegen, dit zou namelijk een duidelijke schending zijn van Duitslands territoriale integriteit en soevereiniteit (Ambrosius, 1987: 108). De belangrijkste redenen voor hun tegenstand was echter dat zij geen langdurige (militaire) verplichtingen op het Europese continent aan wilden gaan, de publieke opinie in eigen land zou zich hier zeker tegen verzetten. Om de impasse in de onderhandelingen te doorbreken deden Lloyd George en Wilson de suggestie dat ze, in het geval van een directe, niet geprovoceerde Duitse aanval, meteen Frankrijk militair te hulp zouden schieten. Eigenlijk betekende deze extra garantie aan Frankrijk voor de Britten en Amerikanen niet meer dan het naleven van de algemene garantie die al in artikel 10 was opgenomen. Met dit argument wisten ze ook de eigen achterban te overtuigen die in eerste instantie tegen een dergelijke aparte garantie was (Ambrosius, 1987: 110-113). Clemenceau kon zich wel vinden in deze veiligheidsgarantie. Hij eiste echter nog wel dat het Rijnland tijdelijk bezet zou blijven, dat het gedemilitariseerd werd en dat Frankrijk het recht behield om het gebied in te nemen als Duitsland het Verdrag van Versailles niet zou naleven. Uiteindelijk werd besloten dat het Rijnland voor 15 jaar bezet zou blijven en dat de Franse eisen voor demilitarisatie en eventuele hernieuwde bezetting van het gebied zouden worden gehonoreerd. Daarnaast stelden de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk elk aparte verdragen op met Frankrijk waarin de veiligheidsgarantie werd opgenomen (Watson, 1974: 349-353). Dit betekende dat Clemenceau niet al zijn eisen vervuld had gekregen, maar hij had de Amerikanen en Britten wel zover gekregen dat ze zich meer hadden gecommitteerd dan ze in eerste instantie van plan waren. Omdat de veiligheidsgarantie specifiek betrekking had op een eventuele aanval van Duitsland en de Britse Dominions ervan werden uitgezonderd, was deze concessie voor Wilson en Lloyd George echter acceptabel.

4.13 - Japan en Shandong

Op 11 april, tijdens de laatste vergadering van de ontwerpcommissie, deden de Japanners nogmaals het voorstel om een clause voor rassengelijkheid op te nemen in het Convenant. Hoewel het voorstel op de sympathie van de Fransen en een aantal kleine mogendheden kon rekenen, was met name premier Hughes van Australië er fel op tegen. Hij dreigde zelfs de hele Volkenbond af te wijzen als het opgenomen zou worden. De Britten en Amerikanen vonden de steun van Hughes te belangrijk en gingen daarom niet mee met het voorstel. Wilson was zich er ook van bewust dat een dergelijke clause op veel (Republikeinse) weerstand kon rekenen in eigen land. In een stemming kreeg het

voorstel elf van de zeventien stemmen, maar omdat het niet unaniem was, werd het afgewezen (Macmillan, 2003: 329-330).

Uiteindelijk zou tijdens deze vergadering het definitieve ontwerp voor het Convenant worden aangenomen. Dit kwam op enkele aanpassingen na, bijvoorbeeld wat betreft de Monroe-Doctrine, in grote mate overeen met het Hurst-Miller ontwerp. De Japanners waren echter gefrustreerd dat ze hun clausule niet opgenomen hadden gekregen in het Convenant. Ze besloten daarom wat betreft de Japanse aanspraak op Shandong, de voormalige Duitse kolonie in China, geen compromissen te sluiten. China maakte aan de Raad van Vier duidelijk dat de Japanse overheid hem geen toestemming zou geven om het Verdrag van Versailles te ondertekenen, tenzij dat de Japanse aanspraak op Shandong zou worden gehonoreerd. Lloyd George en Clemenceau maakte het lot van de voormalige kolonie niet zoveel uit, het Vredesverdrag was in hun ogen belangrijker. Wilson was op principiële gronden tegen, maar zat met het probleem dat de Italianen zich ook al hadden teruggetrokken. Hij kon zich niet veroorloven dat nog een grote mogendheid het verdrag niet zou ondertekenen. Dit bewoog Wilson er uiteindelijk ook toe om in te stemmen met de Japanse eisen. Hij wist dat een dergelijke concessie waarschijnlijk op veel kritiek kon rekenen in de Verenigde Staten, maar voor hem was het lot van de Volkenbond belangrijker (Macmillan, 2003: 346-347). Alle problemen omtrent het Convenant van de Volkenbond waren nu eindelijk opgelost. Op 28 april 1919 werd het ontwerp voorgelegd aan een plenaire vergadering van de vredesconferentie, waar het vervolgens unaniem werd aangenomen.

Hoofdstuk 5: Conclusie

5.1 - Samenvatting

In de voorgaande hoofdstukken is een aantal zaken duidelijk geworden. In de Leer der Internationale Betrekkingen bestaat er een grote consensus over het belang van de Vrede van Westfalen (1648) voor het tot stand komen van het moderne systeem van soevereine staten. Uit onderzoek van Kranser (1993) en Osiander (2001) blijkt echter dat deze grote consensus berust op een mythe, de principes van soevereiniteit zijn namelijk niet vastgelegd in de Vrede van Westfalen. Schroër (2011) heeft vervolgens aangetoond dat deze pas voor het eerst in verdragsvorm werden vastgelegd bij de Vrede van Versailles in 1919, om precies te zijn in artikel 10 van het Convenant van de Volkenbond. In deze scriptie is onderzocht waarom de principes van soevereiniteit uiteindelijk werden vastgelegd in het Convenant.

De Vrede van Versailles maakte officieel een einde aan de Eerste Wereldoorlog. Uit de analyse blijkt dat het idee voor het oprichten van een Volkenbond zich tijdens de oorlog al langzaam had ontwikkeld. Met name Woodrow Wilson speelde een belangrijke rol bij het oprichten van een Volkenbond. Dit kwam grotendeels voort uit Wilsons wens om neutraal te blijven tijdens de oorlog. Vanaf 1915 werd het voor Wilson duidelijk dat, als de Verenigde Staten echt buiten de oorlog wilden blijven, het noodzakelijk was dat de oorlog zo snel mogelijk tot een einde kwam. Wilson zocht vervolgens naar een manier om dit voor elkaar te krijgen en gelijktijdig de neutraliteit van de VS te waarborgen. Het denken in termen van machtsevenwichten en de bijbehorende vooroorlogse allianties waren volgens Wilson de oorzaak van de oorlog, de schuld lag dus niet alleen bij Duitsland. Binnen dit kader was het volgens hem belangrijk dat er, wilde de toekomstige vrede veiliggesteld worden, ook verstrekkende hervormingen plaats moesten vinden op het vlak van de internationale politiek.

Een vorm van collectieve veiligheid zou volgens Wilson de oplossing kunnen zijn. Uit de analyse blijkt dat vooral de plannen voor een Pan-Amerikaans verdrag van grote invloed zijn geweest op zijn ideeën over collectieve veiligheid. House was van mening dat de Europese diplomatie had gefaald omdat er geen georganiseerd internationaal systeem voor samenwerking bestond. Hij stelde daarom aan Wilson voor om binnen een losse bond van staten samen te werken met de Latijns-Amerikaanse staten. De staten zouden daarbij elkaars veiligheid moeten garanderen en onderlinge geschillen vreedzaam oplossen. In Wilsons plan uit januari 1915 was vooral, wat betreft het toekomstige artikel 10, de wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid hierbij van

belang. Uit de analyse blijkt dat de gedachte van Wilson, dat collectieve veiligheid gebaseerd moest zijn op een wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid, zijn oorsprong vond in een aantal ideeën. Bijvoorbeeld dat een van de belangrijkste oorzaken van oorlogen de drang naar territoriale expansie was. Een systeem van collectieve veiligheid moest dit tegengaan. Een ander belangrijk punt was dat Wilson meende dat de toekomstige vrede en veiligheid het beste gegarandeerd konden worden door een organisatie die was gebaseerd op de zelfbeschikking van soevereine (democratische) staten.

De analyse laat zien dat dit laatste te maken had met Wilsons opvattingen over zelfbeschikking. De visie van Thomas Jefferson op het principe van zelfbeschikking was binnen dit kader vooral van belang. In de eerste plaats zou buitenlandse inmenging in de eigen interne aangelegenheden geweerd moeten worden. Ten tweede zou de overheid er een moeten zijn *van* het volk en *door* het volk. Vanuit de achtergrond van de onafhankelijkheidsoorlog (1775-1783) sympathiseerden de Amerikanen sterk met het recht op zelfbeschikking. Het blijkt echter dat de universeel geachte opvatting van zelfbeschikking een probleem herbergt. De grenzen van haar toepasbaarheid zijn niet altijd duidelijk. Zelfbeschikking binnen een natie blijkt namelijk niet altijd in overeenstemming te zijn met nationale zelfbeschikking. Bij Wilsons opvattingen over zelfbeschikking komt dit probleem ook terug, wie en wat moet er zelfbeschikking hebben ten opzichte van wie en wat?

Wilson meende dat democratie de meest effectieve en humane regeringsvorm was. In zijn ogen waren alle mensen, door een aangeboren vermogen tot persoonlijke groei, in staat om zichzelf te regeren. Voor Wilson kwam zelfbeschikking grotendeels overeen met het idee van volksovereiniteit, democratie zou daarbij de wil van het volk het beste tot uiting te brengen. Om de zelfbeschikking van staten veilig te stellen was het volgens Wilson van belang ze te beschermen tegen externe agressie, het garanderen van elkaars territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid binnen een internationale organisatie was daarbij noodzakelijk. Het belang dat Wilson aan artikel 10 hechtte, blijkt dus grotendeels terug te leiden naar zijn visie op zelfbeschikking.

De communicatie tussen House en de Britse minister van Buitenlandse Zaken Sir Edward Grey, gecombineerd met Wilsons ideeën over een pan-Amerikaans verdrag, legden de basis voor het idee van een Volkenbond. Gedurende 1916 bleef Wilson zeer terughoudend in het aangaan van verplichtingen, hij had duidelijk nog de wens om neutraal te blijven. De gang van zaken omtrent het House-Grey memorandum is illustratief voor deze periode. In een toespraak op 27 mei 1916 zette Wilson, vanwege de publieke druk voor een vredesinitiatief, wel voor het eerst publiekelijk zijn ideeën over de naoorlogse vrede uiteen. Hij gaf geen gedetailleerd plan voor een Volkenbond, maar

benadrukte wel dat het belangrijk was dat de staten binnen een Volkenbond elkaars territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid zouden respecteren.

Op 6 april 1917 verklaarden de Verenigde Staten uiteindelijk toch de oorlog aan Duitsland. Wilson wist dit mede te rechtvaardigen met de belofte voor een naoorlogse Volkenbond. Binnen dit kader gaf hij op 8 januari 1918 zijn veertien punten toespraak tegenover het Congres. In het veertiende punt riep hij op tot het oprichten van een Volkenbond. Hij verbond daarbij nu heel duidelijk het oprichten van een Volkenbond met het beschermen van de territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid.

Tegen het einde van de oorlog steunde ook een groot deel van de Britse regering en bevolking het idee voor het oprichten van een Volkenbond. Over de functies, structuur en bevoegdheden van een Volkenbond was echter wel nog de nodige onenigheid. De tegenstanders van een Volkenbond waren van mening dat een dergelijk organisatie niet in overeenstemming zou zijn met de Britse maritieme en koloniale belangen. Ondanks de brede steun voor de Volkenbond, zou de Britse onderhandelingsstrategie in Versailles dan ook een oude en bekende rode draad volgen. Namelijk het traditionele beleid voor het in stand houden van het machtsevenwicht op het Europese vasteland. Voor het Verenigd Koninkrijk was het daarbij vooral belangrijk om zo weinig mogelijk verplichtingen aan te gaan. Tegen het einde van de oorlog namen de Britten het initiatief bij het opstellen van een Convenant, dit zou zich later ook vertalen in de grote invloed van de Britten op de uiteindelijke versie van het Convenant. Het eerste officiële Britse plan was het Phillimore plan uit maart 1918. Het plan richtte zich op een bond tussen de Entente mogendheden en hun partners. De principes van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid kwamen in dit ontwerp niet voor.

In het najaar van 1918 formuleerde Wilson eindelijk ook een plan voor een Volkenbond. Wilson had in dit ontwerp de wederzijdse garantie wel opgenomen. Hij had daarbij echter voorzien in de mogelijkheid om de grenzen te kunnen herzien op basis van het principe van zelfbeschikking. Cecil had vooral kritiek op de wederzijdse garantie. Hij was van mening dat een wederzijdse garantie van de territoriale grenzen een te grote verplichting zou betekenen voor het Verenigd Koninkrijk.

Na het sluiten van de wapenstilstand op 11 november 1918 kwam het ontwerpproces voor een Volkenbond in een stroomversnelling. Op 17 december diende Cecil een eigen plan in bij Lloyd George. In het licht van zijn voorgaande commentaar had hij de wederzijdse garantie niet in zijn ontwerp opgenomen. In dezelfde periode had Smuts ook een ontwerp opgesteld, de zogenaamde *practical suggestion*. Net als Cecil had hij de wederzijdse garantie niet in zijn ontwerp opgenomen, toezeggingen en verplichtingen voor het Verenigd Koninkrijk zouden ook in zijn ogen tot een minimum beperkt moeten worden. Zijn ontwerp zou wel veel invloed hebben op het uiteindelijke

Convenant, Wilson was er namelijk zeer van onder de indruk. Zo nam Wilson in zijn tweede ontwerp, de *Eerste Parijse versie*, de institutionele inrichting grotendeels van Smuts over. In dit ontwerp had Wilson de wederzijdse garantie wederom behouden. Omdat Amerikaanse delegatie kritiek had op zijn ontwerp maakte hij enkele aanpassingen, dit werd op 20 januari de *Tweede Parijse versie*. Zo voegde Wilson aan de wederzijdse garantie de woorden 'tegen externe agressie toe'. Hij deed dit op advies van generaal Bliss, die wilde voorkomen dat de Volkenbond zich zou bemoeien met de interne aangelegenheden van de Latijns-Amerikaanse staten.

Op 20 januari had Cecil ook een nieuw Brits ontwerp klaar, de zogenaamde *Draft Convention*. Hoewel dit grotendeels overeen kwam met zijn vorige versie had hij, met betrekking tot het toekomstige artikel 10, een belangrijke aanpassing gemaakt. Hij had namelijk een wederzijdse garantie van territoriale integriteit toegevoegd. Hij combineerde deze wel met de mogelijkheid om onder toezicht van de Volkenbond de grenzen te kunnen herzien, de verplichtingen voor het Verenigd Koninkrijk bleven zo minimaal. Cecil had dit gedaan om zijn ontwerp beter in overeenstemming te brengen met Wilsons visie. Voor aanvang van de vredesconferentie hadden de Britten en Amerikanen dus al een brede overeenstemming over de inhoud van het Convenant.

De Fransen zagen echter niet veel heil in een Volkenbond, tenzij het een (anti-Duitse) militaire coalitie zou zijn van de Entente mogendheden en hun partners uit de oorlogstijd. Dit kwam omdat het belangrijkste uitgangspunt voor Frankrijk het verzekeren van de eigen veiligheid was. Clemenceau zag hier twee mogelijke strategieën voor. De eerste strategie had tot doel om Duitsland tot dusdanig grote concessies te dwingen dat het geen bedreiging meer zou kunnen vormen. De tweede strategie richtte zich op het in stand houden van het bondgenootschap uit de oorlogstijd met de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Op de lange termijn zag Clemenceau de tweede strategie als cruciaal voor het garanderen van de Franse veiligheid. Hij meende namelijk dat Duitsland, vanwege zijn grotere industriële potentieel en mankracht, uiteindelijk weer de overhand zou krijgen op Frankrijk. Het Verdrag van Versailles zou desalniettemin ook een manier moeten zijn om Frankrijk de kans te geven te herstellen van de oorlog en om de relatieve achteruitgang ten opzichte van Duitsland aan te pakken. Met het oog op de korte termijn legde Clemenceau daarom de nadruk op de eerste strategie, hij streefde deze echter alleen na zolang dit niet de tweede strategie zou tegenwerken. In ruil voor een veiligheidsgarantie van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk was Clemenceau dan ook bereid om concessies te doen. Om deze redenen was Clemenceaus tactiek tijdens de onderhandelingen gericht op het doen van vroege concessie op voor hem secundaire zaken, met als doel om hier later bij de belangrijke zaken voor gecompenseerd te worden. De Volkenbond was een secundair punt in zijn ogen omdat deze toch te zwak was om de Franse veiligheid te garanderen.

Tijdens de plenaire vergadering van 25 januari 1919 werd besloten een Volkenbond op te richten. De details zouden worden uitgewerkt in een ontwerpcommissie, met Wilson als voorzitter. Vooraf aan de eerste bijeenkomst van de commissie werkten de Britten en Amerikanen aan een gezamenlijk plan voor het Convenant. Artikel 10 zou daarbij een aantal belangrijke veranderingen ondergaan. Het eerste gezamenlijke plan was het Cecil-Miller ontwerp. Hierin werd de wederzijdse garantie duidelijk verbonden met de mogelijkheid om, naar eigen inzicht van de Volkenbond, de grenzen te kunnen herzien. Cecil was het niet volledig eens met deze versie van artikel 10, zo vond hij het nog te vaag, maar ging er voorlopig mee akkoord vanwege de mogelijkheid om de grenzen te kunnen herzien. Dit betekende namelijk dat het Verenigd Koninkrijk geen ongewilde verplichtingen aan hoefde te gaan. Een andere reden was dat hij op drie andere belangrijke punten concessies had gekregen van Miller.

Op 31 januari kregen Miller en Cecil Hurst de opdracht om het ontwerp kernachtiger en helderder te maken. Op 2 februari werd dit het Hurst-Miller ontwerp. Artikel 10 onderging hierbij een grote verandering. Cecil had namelijk, onder druk van de Britse delegatie, Hurst de opdracht gegeven om de laatste twee paragrafen van het artikel te schrappen. Zo bleef alleen de wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid over. Cecil had liever de mogelijkheid tot het herzien van de grenzen behouden, maar de andere leden van de Britse delegatie meenden dat dit het artikel te vaag zou maken en tot grote verwarring zou leiden. Miller ging meteen akkoord, hij meende namelijk dat de mogelijkheid tot herziening zou leiden tot een permanente ontevredenheid over de (nieuwe) grenzen. Het gevolg zou zijn dat elke staat over zou gaan tot propaganda en irredentisme, vooral in Oost-Europa. Miller handelde hierbij op eigen initiatief, maar wist uiteindelijk ook Wilson hiervan te overtuigen. De onenigheid tussen de Britten en Amerikanen over het Convenant was dus al grotendeels opgelost voor de eerste vergadering van de ontwerpcommissie.

Hoewel Frankrijk en Italië ook ontwerpen hadden ingediend voor een Volkenbond, werd besloten het Hurst-Miller te gebruiken als basis voor de onderhandelingen. Voor het maken van aanpassingen was echter unanimiteit vereist binnen de commissie, het zou daarom erg lastig zijn om nog aanpassingen aan het Hurst-Miller ontwerp goedgekeurd te krijgen. Op 6 februari werd artikel 10 behandeld in de commissie, Cecil probeerde daarbij het artikel wederom af te zwakken. Zo stelde hij voor om de woorden *'to preserve as against external aggression'* te verwijderen. Wilson was hier op tegen, de Volkenbond moest namelijk wel laten zien dat het ernst was. Cecils voorstel werd uiteindelijk afgewezen. De Fransen vonden het artikel sowieso al te zwak, de bijstandsverplichting was volgens hun slechts 'een principe', het was namelijk niet duidelijk hoe deze verplichting vervuld moest worden. Wilson stelde daarom voor om de woorden *'In case of any such aggression the Executive Council shall advise the plan and the means by which this obligation shall be fulfilled'* aan het artikel toe te voegen. Hij zei dat deze toevoeging meer duidelijkheid zou verschaffen over invulling van de

verplichting, hij was zich er echter ook van bewust dat de Uitoerende Raad zo de handen vrij zou houden. Volgens Cecil legde het artikel de toenmalige situatie voor altijd vast, hij stelde daarom voor om in een apart artikel de mogelijkheid tot vreedzame veranderingen op te nemen. De commissieleden gingen hiermee akkoord. Cecil had nog steeds bedenkingen tegen artikel 10, maar ging om twee redenen toch akkoord. In de eerste plaats realiseerde hij dat door de toevoeging van Wilson het artikel flink was afgezwakt. In de Uitoerende Raad hadden de grote mogendheden namelijk een vetorecht en zouden dus alsnog alles zelf kunnen bepalen. De andere reden was dat de mogelijkheid tot herziening toch zou worden opgenomen in het Convenant.

Italië, Japan en de kleinere mogendheden hebben zich, wat betreft artikel 10, op de achtergrond gehouden en over het algemeen Wilson gesteund. Italië steunde Wilson omdat hij Orlando had beloofd om, in ruil voor diens steun bij de onderhandelingen, de Italiaanse aanspraak op de gebieden tot aan de Brenner-lijn in Zuid-Tirol te erkennen. De Japanners hielden zich afzijdig en hebben nooit kritiek geuit op artikel 10, hun enige doel was om een clause voor rassengelijkheid opgenomen te krijgen in het Convenant. Ook de kleinere mogendheden hadden geen kritiek op artikel 10, een wederzijdse garantie voor het respecteren van de territoriale integriteit en de politieke onafhankelijkheid zou voor hun namelijk alleen maar positieve gevolgen hebben.

Na enkele cosmetische aanpassingen zou artikel 10 op 13 februari zijn definitieve vorm aannemen. Op 14 februari presenteerde Wilson het voltooide ontwerp van het Convenant aan een plenaire vergadering van de vredesconferentie, het zou echter wel nog tot 28 april duren alvorens het Convenant definitief werd aangenomen.

5.2 - Analyse

De analyse van het vastleggen van de principes van soevereiniteit in het Verdrag van Versailles leidt tot een aantal conclusies. In de eerste plaats dat het hoofdzakelijk aan de Amerikaanse president Woodrow Wilson is toe te schrijven dat het oprichten van een Volkenbond tijdens de vredesonderhandelingen in Versailles op de agenda stond. De Eerste Wereldoorlog had verschrikkingen en vernietiging op een ongeëvenaarde schaal met zich meegebracht, als gevolg maakte een sterk anti-oorlogs gevoel zich meester van de wereld. Al tijdens de oorlog ging men daarom naarstig op zoek naar een verklaring voor deze ramp en naar manieren om dit in de toekomst te kunnen voorkomen. Voor Wilson lag de oorzaak bij de traditionele vormen van internationale politiek, die gebaseerd waren op allianties en het denken in termen van machtsevenwichten. Hij was dan ook van mening dat er vergaande hervormingen plaats moesten vinden op het vlak van de internationale politiek om in de toekomst een dergelijke oorlog te kunnen voorkomen. Het beleid van de Verenigde Staten werd echter al sinds lange tijd gekenmerkt door het isolationisme en Wilson had dan ook een sterke wens om niet betrokken te raken bij de problematiek op het Europese vasteland. Hij was van mening dat een internationaal systeem van collectieve veiligheid, gebaseerd op een wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid, zijn wens tot hervormingen in de internationale politiek het beste zou kunnen verenigen met zijn wens voor neutraliteit. Zijn visie op zelfbeschikking en collectieve veiligheid was zeer populair geworden bij het volk, vooral na zijn veertienpunten toespraak. Dit leverde hem ook de steun van de internationale publieke opinie op, mede hierdoor kwam het oprichten van de Volkenbond tijdens de vredesconferentie als eerste punt op de agenda te staan.

Het idee van collectieve veiligheid in de vorm van een Volkenbond vond niet alleen bij de Europese bevolking veel steun, maar zelfs ook bij de Britse regering. Echter wat betreft de Europese grote mogendheden hadden deze, in tegenstelling tot de Verenigde Staten, buiten het oprichten van de Volkenbond nog een aantal andere belangen in de vredesonderhandelingen die voor hen belangrijker waren. Dit is ook de reden dat voor de Britten de traditionele politiek, voor het in stand houden van het machtsevenwicht op het Europese vasteland, tijdens de onderhandelingen de boventoon zou voeren. Voor Frankrijk gold hetzelfde, ook daar had men de traditionele politiek gericht op machtsevenwichten niet afgewezen en was het belangrijkste doel het garanderen van de Franse veiligheid. Ondanks dat het idee voor een Volkenbond grote populariteit genoot bij de bevolking, zou dit voor de regeringen van beide landen betekenen dat ze alleen akkoord zouden gaan met het oprichten van een Volkenbond als dit niet tegen hun meer directe belangen op andere gebieden in zou gaan. De ontwerpen die Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hadden opgesteld voor een Volkenbond waren dan ook grotendeels gekleurd door eigenbelang. Wilson was de enige die in

zijn ontwerpen had voorgesteld dat de Volkenbond diende te functioneren op basis van een wederzijdse garantie van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid. Dat de principes van soevereiniteit uiteindelijk in de vorm van artikel 10 werden opgenomen in het Convenant van de Volkenbond is vanuit dit kader dan ook alles behalve vanzelfsprekend te noemen.

Het Verenigd Koninkrijk zag het vastleggen van de principes van soevereiniteit op zichzelf niet als een onoverkomelijk probleem, het gegeven dat ze uiteindelijk na enkele aanpassingen aan het Convenant toch instemden met het opnemen van de principes laat dit zien. Het probleem dat de Britten hadden met het vastleggen van de principes was dat het binnen een systeem van collectieve veiligheid een te vergaande verplichting voor hun zou betekenen. Tijdens de onderhandelingen hebben ze zich daarom vrijwel de gehele tijd tegen de wederzijdse garantie in artikel 10 verzet. In het kader van de samenwerking met de Amerikanen realiseerde Cecil zich echter wel dat hij Wilson op dit punt tegemoet zou moeten komen. Dat de Britten akkoord gingen met het opnemen van de principes van soevereiniteit kwam doordat Cecil in de onderlinge samenwerking met de Amerikanen het merendeel van de door de Britten gewenste aanpassingen aan het Convenant opgenomen had weten te krijgen. Pas toen de verplichtingen die artikel 10 met zich bracht voldoende waren afgezwakt en het Verenigd Koninkrijk er zeker van was dat het zijn eigen beleid kon blijven bepalen, ging het akkoord. Het uiteindelijke Convenant had dus een grotendeels Brits karakter. Voor de Fransen lag de situatie anders, in hun ogen was de wederzijdse garantie in artikel 10 slechts 'een principe' en waren de verplichtingen te zwak en te vaag. Voor Clemenceau was de Volkenbond dan ook een secundair punt omdat deze niet in staat was om de Franse veiligheid te garanderen. Hoewel hij liever had gezien dat de verplichtingen in het Convenant werden versterkt, was hij dus bereid om op dit gebied concessies te doen om andere zaken, die in zijn ogen belangrijker waren, binnen te halen. Zelfs de idealistische Wilson toonde zich toch, na de vele compromissen die hij had moeten sluiten, tevreden met het Convenant. Hij had namelijk de door hem gewenste veranderingen op het internationale politieke vlak, maar daarnaast was hij zich er ook van bewust dat de Verenigde Staten de handen vrij hielden en niet ongewild betrokken hoefden te raken bij eventuele conflicten op het Europese vasteland.

Het Convenant van de Volkenbond dat op 28 april 1919 werd ondertekend was dus zo vormgegeven dat het niet tegen de directe belangen van de grote mogendheden in zou gaan. De Volkenbond had een organisatie moeten zijn waarbinnen de lidstaten elkaar als gelijke behandelden en waar er werd gestreefd naar internationale vrede, veiligheid, samenwerking. Het uiteindelijke resultaat was echter een internationale organisatie die grotendeels het eenzijdige eigenbelang van de (Europese) grote mogendheden weerspiegelde. Eigenlijk kan gezegd worden dat de verplichtingen die werden aangegaan met het ondertekenen van het Convenant van de Volkenbond, tot niet meer dan morele

verplichtingen waren verworpen voor de grote mogendheden. De principes van soevereiniteit werden dus in artikel 10 van het Convenant van de Volkenbond opgenomen omdat, als het er echt op aankwam, de situatie voor de grote mogendheden niet veranderde. Zij hoefden uiteindelijk geen vergaande verplichtingen aan te gaan en hadden nog steeds de vrijheid om hun beleid naar eigen inzicht in te vullen. Dit laatste is ook een van de belangrijkste redenen voor het tragische lot dat de Volkenbond tegemoet zou gaan.

5.3 - Reflectie

Wanneer er wordt gekeken naar de redenen voor het vastleggen van de principes van soevereiniteit in het Convenant van de Volkenbond, wat kan er dan geconcludeerd worden als de resultaten van dit onderzoek worden teruggekoppeld naar de theorieën uit de Leer der Internationale Betrekkingen? In een eerste oogopslag lijken de resultaten van dit onderzoek binnen het kader van het realisme te vallen. Het realisme is binnen de Leer der Internationale Betrekkingen een stroming die bestaat uit een grote verscheidenheid aan theorieën. De twee bekendste theorieën hiervan zijn wel het klassiek realisme, zoals Hans Morgenthau dit in *Politics Among Nations* (1948) heeft beschreven; en het structureel realisme waarvan Kenneth Waltz de basis legde in *Theory of International Politics* (1979). Hoewel er de nodige verschillen zijn tussen deze theorieën uit de realistische stroming, delen ze over het algemeen wel een aantal assumpties. Kort gezegd komt dit op het volgende neer. In de eerste plaats dat, in de internationale betrekkingen, staten de belangrijkste handelende actoren zijn. Een tweede gemeenschappelijk punt is dat anarchie de kenmerkende eigenschap is van het internationale statensysteem. Dit wil zeggen dat er binnen het internationale systeem geen hogere autoriteit boven die van de staten is gesteld. Een derde punt is dat overleven het belangrijkste doel van staten is, vanwege het anarchisch systeem zijn staten hiervoor op zichzelf aangewezen. Staten stellen daarom altijd hun eigenbelang voorop en handelen binnen het systeem als unitaire, rationele actoren. Een van de gevolgen van deze assumpties is onder meer dat staten slechts in zeer beperkte mate bereid zullen zijn om samen te werken, zelfs als ze gedeelde belangen hebben (Grieco, 1988: 488). Wat betreft een systeem van collectieve veiligheid stelt Morgenthau dat, wil het succesvol zijn in het voorkomen van oorlogen, het aan drie voorwaarden dient te voldoen:

- (1) The collective system must be able to muster at all times such overwhelming strength against any potential aggressor or coalition of aggressors that the latter would never dare to challenge the order defended by the collective system;
- (2) at least those nations whose combined strength would meet the requirement under (1) must have the same conception of security which they are supposed to defend;
- (3) those nations must be

willing to subordinate their conflicting political interests to the common good defined in terms of the collective defense of all member states. (Morgenthau, 1963: 413)

Morgenthau ziet het als hoogst onwaarschijnlijk dat een systeem van collectieve veiligheid ooit aan deze voorwaarden zal voldoen: "There is nothing in past experience and in the general nature of international politics to suggest that such a situation is likely to occur" (Morgenthau, 1963: 413). Over het functioneren van een dergelijk systeem zegt Lieshout het volgende:

De geloofwaardigheid van een systeem van collectieve veiligheid staat of valt met de automatische en onmiddellijke afstraffing van mogelijke agressie, maar de staten die deel uitmaken van een dergelijk systeem zullen altijd een slag om de arm houden en proberen de kosten van een daadwerkelijk ingrijpen op elkaar af te wentelen. (Lieshout, 1993: 172-173)

Gekeken naar de resultaten van dit onderzoek zien we dat de Volkenbond niet voldeed aan de voorwaarden die Morgenthau geeft voor een dergelijk systeem om succesvol kunnen zijn. Uit de analyse blijkt namelijk dat de grote mogendheden niet bereid zijn hun eigenbelang ondergeschikt te maken aan de collectieve verdediging van alle lidstaten. Zo hebben zij bijvoorbeeld in de Uitvoerende Raad een slag om de arm gehouden, namelijk door middel van een vetorecht. Zo voorkomen ze dat ze ongewild betrokken raken bij conflicten en kunnen ze de kosten van een eventueel ingrijpen op een ander afwentelen.

De terughoudendheid die de grote mogendheden vertoonden bij het aangaan van verplichtingen past ook binnen het kader van het (neo-)realisme. Het Verenigd Koninkrijk vormt hier misschien wel het beste voorbeeld van. Op geen enkel moment toonde het zich namelijk bereid om verplichtingen aan te gaan die het eigenbelang in de weg zouden staan, vooral als dit ertoe leidde dat het ongewild betrokken kon raken bij conflicten op het Europese vasteland. Ditzelfde geldt voor de Verenigde Staten, die ook het aangaan van vergaande verplichtingen probeerden te voorkomen. Het toevoegen van de woorden '*against external aggression*' aan artikel 10 van het Convenant door de Amerikanen is ook vanuit eigenbelang gedaan. Deze toevoeging had namelijk tot doel te voorkomen dat de Volkenbond zich in de toekomst zou gaan bemoeien met de interne aangelegenheden van de Latijns-Amerikaanse landen. Aan de hand van de Monroe-doctrine behielden de Verenigde Staten dit recht voor aan zichzelf en werd geprobeerd om elke vorm van Europese inmenging in de eigen invloedssfeer te weren. Later tijdens de vredesconferentie hebben de Verenigde Staten zelfs nog een clause in het Convenant opgenomen gekregen die de geldigheid van de Monroe-doctrine garandeerde. Dit laat zien dat de Verenigde Staten handelden uit eigenbelang, waarbij rationele overwegingen met betrekking tot de Amerikaanse macht en veiligheid voorop stonden.

De strategie die Frankrijk hanteerde tijdens de vredesconferentie past ook binnen het (neo-)realisme, deze werd namelijk gekenmerkt door het denken in termen van machtsevenwichten en de eigen veiligheid. Zo probeerde Frankrijk onder meer om Duitsland op de korte termijn zoveel mogelijk te verzwakken. Bijvoorbeeld op economisch gebied, maar ook door het dwarsbomen van de Oostenrijkse aspiraties voor een aansluiting met Duitsland. Net als het steunen van de Poolse aanspraak op Silezië. Het doel daarvan was om in het oosten, door middel van een sterk Polen, meer tegenwicht te bieden aan Duitsland. Duitsland zou op de lange termijn echter Frankrijk hoogst waarschijnlijk, op economisch en militair vlak, weer voorbij streven. Dit betekende dat de veiligheid van Frankrijk in de toekomst grotendeels afhankelijk zou zijn van andere staten. De Volkenbond was voor de Fransen van secundair belang omdat deze in hun ogen niet de Franse veiligheid kon garanderen. Frankrijk richtte zich daarom op een voortzetting van de alliantie uit de oorlogstijd en het krijgen van aparte veiligheidsgaranties van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Het gedrag van Frankrijk in deze situatie is een goed voorbeeld van wat Stephen Walt *'balancing against threat'* zou noemen. Volgens Walts *'balance of threat'* theorie wordt het alliantiegedrag van staten niet alleen bepaald door de macht van een andere staat, maar vooral door de dreiging die uitgaat van die staat. De dreiging die uitgaat van een staat wordt volgens Walt bepaald door vier factoren. De totale verzamelde macht van een staat, de geografische nabijheid, de offensieve capaciteit en de offensieve intenties van een staat (Walt, 1985: 9-13). Hoe hoger een staat scoort op deze vier punten, des te groter de dreiging is die van deze staat uitgaat. In plaats van *'balancing'* gedrag te vertonen ten opzichte van de Verenigde Staten, de machtigste staat op dat moment, ging Frankrijk juist een alliantie aan met de Verenigde Staten. In de ogen van Frankrijk ging er namelijk een veel grotere dreiging uit van Duitsland.

Hoewel de resultaten van dit onderzoek dus binnen het kader van het (neo-)realisme lijken te vallen, is er toch een probleem als het gaat om de interne structuur van staten. Het (neo-)realisme kan namelijk geen verklaring leveren voor de rol die bijvoorbeeld individuen en argumenten spelen binnen de Internationale Betrekkingen. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt echter dat individuen een belangrijke rol hebben gespeeld bij het tot stand komen van artikel 10 van het Convenant van de Volkenbond. Zo hebben individuen een grote invloed gehad bij het op de agenda zetten van het oprichten van een Volkenbond. Dit geldt ook voor de formulering van artikel 10, die in de onderhandelingen tussen individuen langzaam zijn uiteindelijke vorm heeft gekregen.

Binnen de Leer der Internationale Betrekkingen heeft het constructivisme wel oog voor de interne structuur van staten en de rol die individuen en argumenten spelen. Jeffrey Checkel spreekt in dit kader bijvoorbeeld over *'complex social learning'*. Dit is: "a process whereby agent interest and identities are shaped through and during interaction" (Checkel, 2001: 561). Dit houdt in dat de

belangen van actoren gevormd worden door een proces van leren en sociale interactie, waarbij er veranderingen in preferenties op kunnen treden. Deze veranderingen worden tot stand gebracht door middel van 'argumentative persuasion'. Dit is het overtuigen van andere actoren op basis van argumenten, zonder dat daar een vorm van dwang bij komt kijken:

an activity or process in which a communicator attempts to induce a change in the belief, attitude, or behavior of another person ... through the transmission of a message in a context in which the persuadee has some degree of free choice. (Checkel, 2001: 562)

Kijkende naar dit onderzoek, kan er dan gesteld worden dat deze processen van 'complex social learning' en 'argumentative persuasion' tijdens de onderhandelingen hebben plaatsgevonden? Is er sprake van dialoog en weten ze elkaar ook echt te overtuigen? Kort gezegd blijkt dit niet het geval te zijn. Op geen enkel moment tijdens de onderhandelingen raken de deelnemers daadwerkelijk overtuigd van elkaars argumenten en is er sprake van een verandering in preferenties. Het is eigenlijk een interactie tussen rationele egoïstische actoren die hun eigenbelang nastreven. De keuzes die deze actoren daarbij nemen zijn dan ook gebaseerd op zorgvuldige kosten-baten afwegingen. Pas op het moment dat het eigenbelang in voldoende mate was gediend, werden er concessies of toezeggingen gedaan. De heersende gedachtegang was '*voor wat hoort wat*'. Denk bijvoorbeeld aan de houding van Cecil ten opzichte van artikel 10, pas nadat Wilson het artikel had verzwakt en de mogelijkheid tot het herzien van de grenzen was opgenomen in het Convenant, ging hij akkoord met het artikel.

Het (neo-)realisme en het constructivisme, zoals hierboven beschreven, kunnen geen afdoende verklaring geven voor de resultaten van dit onderzoek. Het institutioneel-realisme biedt in dit geval echter uitkomst. Heel kort gesteld komt het institutioneel-realisme op de volgende punten neer. Het accepteert in de eerste plaats de uitgangspunten van het (neo-)realisme. Namelijk dat staten de handelende eenheden zijn en dat het internationale statensysteem gekenmerkt wordt door anarchie. Toch zijn er ook de nodige verschillen. Bijvoorbeeld als het gaat over de mogelijkheid tot samenwerking tussen staten, dan toont het institutioneel-realisme aanzienlijk meer optimisme dan het (neo-)realisme. Volgens Lieshout is de toevoeging van het institutioneel-realisme aan het (neo-)realisme, waardoor het een betere verklaring voor de gang van zaken in het statensysteem kan leveren, dat:

...in een dergelijk systeem instituties, zowel als onderdeel van de externe structuur als van de interne structuur (deze laatste willen de (neo-)realisten nog wel eens uit het oog verliezen), een cruciale rol kunnen spelen bij de totstandkoming van de overwegingen waardoor de

staten zich laten leiden bij hun pogingen te overleven in een systeem en de beslissingen die zij in dat verband nemen. (Lieshout, 2007: 36)

Doordat het institutioneel-realisme ook naar de interne structuur van staten kijkt, kan deze theorie wel een verklaring leveren voor de rol die individuen spelen. Lieshout benadrukt deze mogelijkheid zelfs:

...in deze benadering is het heel goed mogelijk dat een enkel individu een belangrijke, of zelfs een doorslaggevende rol speelt in besluitvormingsprocessen met verstrekkende maatschappelijke gevolgen. (Lieshout, 2007: 25-26)

De belangrijke rol die onder meer Wilson, House, Lloyd George, Cecil en Clemenceau hebben gespeeld bij het tot stand komen van artikel 10 van het Convenant van de Volkenbond, kan dus moeiteloos in de theorie van het institutioneel-realisme worden ingepast. Wat betreft de redenen voor het vastleggen van de principes van soevereiniteit in het Verdrag van Versailles, kunnen de resultaten van dit onderzoek dan ook het beste verklaard worden binnen het kader van het institutioneel-realisme.

Voor toekomstig onderzoek zou het interessant kunnen zijn om te kijken naar de redenen voor het in verdragsvorm vastleggen van de principes van soevereiniteit in het Handvest van de Verenigde Naties. De Volkenbond had in de periode voor de Tweede Wereldoorlog namelijk overduidelijk gefaald. De principes van soevereiniteit in artikel 10 waren het centrale punt van het Convenant van de Volkenbond geweest, maar deze waren tijdens het Interbellum met regelmaat geschonden zonder dat daar effectief iets tegenover gesteld kon worden. Waarom werd er na de Tweede Wereldoorlog dan toch voor gekozen om de principes van soevereiniteit opnieuw in verdragsvorm vast te leggen bij het oprichten van de Verenigde Naties?

Literatuurlijst

- Ambrosius, L. E. (1987) *Woodrow Wilson and the American Diplomatic Tradition: The Treaty Fight in Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Armstrong, D. (1993) *Revolution and World Order: The Revolutionary State in International Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Boemeke, M. F., Feldman G. D., Glaser E., (red.) (1998) *The Treaty of Versailles: A Reassessment after 75 years*, New York: Cambridge University Press.
- Bull, H. (1995) *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 2nd ed.: Londen, Macmillan.
- Buzan, B. & Little, R. (2000) *International systems in world history: remaking the study of international relations*, New York: Oxford University Press.
- Canis, K. (2004) *Bismarcks Aussenpolitik 1870 bis 1890: Aufstieg un Gefährdung*, Paderborn: Schöningh.
- Cecil, Lord R. (1941) *A Great Experiment: An Autobiography by Viscount Cecil*, Londen: Jonathan Cape.
- Checkel, J. T. (2001) 'Why Comply? Social Learning and European Identity Change', in: *International Organization*, 55: pp. 553-588.
- Cooper, J. M. Jr. (2001) *Breaking the Heart of the World: Woodrow Wilson and the Fight for the League of Nations*, New York: Cambridge University Press.
- Cooper, J. M. Jr. (2009) *Woodrow Wilson: A Biography*, New York: Knopf.
- De Benois, A. (1999) 'Qu'est-ce que la souveraineté?', in: *Éléments*, 96, : pp. 24-35. (Kostova, J. Trans.).
- Devlin, P. (1974) *Too Proud to Fight: Woodrow Wilson's Neutrality*, Londen: Oxford University Press.
- Egerton, G. W. (1974) 'The Loyd George Government and the Creation of the League of Nations', in: *The American Historical Review*, 79: pp. 419-444.
- Egerton, G. W. (1978) *Great Britain and the Creation of the League of Nations: Strategy, Politics, and International Organization, 1914-1919*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

- Elcock, H. J. (1972) *Portrait of a Decision: The Council of Four and the Treaty of Versailles*, Londen: Eyre Methuen.
- Grieco, J. M. (1988) 'Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism', in: *International Organization*, 42: pp. 485-507.
- James, A. (1999) 'The practice of sovereign statehood in contemporary international society', in: *Political Studies*, 47: pp. 457-473.
- Keegan, J. (2006) *De Eerste Wereldoorlog*, Amsterdam: Olympus.
- Kelly, M. J. (2005) 'Pulling at the threads of Westphalia: Involuntary Sovereignty Waiver - Revolutionary International Legal Theory or Return to Rule By the Great Powers?', in: *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, 10: pp. 361-440.
- Kernek, S. J. (1982) 'Woodrow Wilson and National Self-determination Along Italy's Frontier: A Study of the Manipulation of Principles in the Pursuit of Political Interests', in: *Proceedings of the American Philosophical Society*, 126: pp. 243-300.
- Krasner, S. D. (1993) 'Westphalia and All that', in: *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Goldstein, J. & Keohane, R.O. (red.) pp. 235-264.
- Krasner, S.D. (1999) *Sovereignty: organized hypocrisy*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Lieshout, R.H. (1993) *Anarchie en Hiërarchie: een theorie van internationale betrekkingen en buitenlandse politiek*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Lieshout, R.H. (2007) *De organisatie van de West-Europese samenwerking: Een voortdurende strijd om de macht*, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Macmillan, M. (2003) *Peacemakers: Six Months that Changed the World*, Londen: John Murray Publishers.
- McKay, J. P. (2003) *A History of Western Society*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Miller, D. H. (1928) *The Drafting of the Covenant*, 2 dln., New York: G.P. Putnam's Sons.
- Morgenthau, H. J. (1963) *Politics Among Nations: the struggle for power and peace*, New York: Alfred A. Knopf.
- Morley, F. (1932) *The Society of Nations: Its Organization and Constitutional Development*, Washington: The Brookings Institution.

- Mulligan, W. (2010) *The Origins of the First World War*, New York: Cambridge University Press.
- Nye, J. S. (2009) *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, New York: Longman.
- Osiander, A. (2001) 'Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth', in: *International Organization*, 55: pp. 251-287.
- Papayoanou, P. A. (1996) 'Interdependence, Institutions, and the Balance of Power: Britain, Germany, and World War I', in: *International Security*, 20: pp. 42-76.
- Pugh, M. (1988) *Lloyd George*, New York: Longman.
- Raffo, P. (1974) 'The Anglo-American Preliminary Negotiations for a League of Nations', in: *Journal of Contemporary History*, 9: pp. 152-176.
- Seymour, C. (1926) *The Intimate Papers of Colonel House*, (2dln) New York: Houghton Mifflin Company.
- Steinberg, J. (2011) *Bismarck: A Life*, New York: Oxford University Press.
- Temperly, H. W. V. (1969) *A History of the Peace Conference in Paris*, 6 dln., Oxford: Oxford University Press.
- Throntveit, T. (2011) 'The Fable of the Fourteen Points: Woodrow Wilson and National Self-Determination', in: *Diplomatic History*, 35: pp. 445-481.
- Tillman, S. P. (1961) *Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919*, Princeton: Princeton University Press.
- Unterberger, B. M. (1996) 'The United States and National Self-Determination: A Wilsonian Perspective', in: *Presidential Studies Quarterly*, 26: pp. 926-941.
- Walt, S. M. (1985) 'Alliance Formation and the Balance of World Power', in: *International Security*, 9: pp. 3-43.
- Waltz, K. N. (1979) *Theory of International Politics*, New York: Mcgraw-Hill.
- Watson, D. R. (1974) *Georges Clemenceau: A Political Biography*, Plymouth: Bowering Press Ltd.
- Wendt, A. (1993) *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press.

- Yearwood, P. J. (2009) *Guarantee of Peace: The League of Nations in British Policy, 1914-1925*, New York: Oxford University Press.

Primaire Bronnen:

- *Het Verdrag van Versailles.*

Bron: http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/versailles_menu.asp

- *Het Convenant van de Volkenbond*

Bron: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp

- *Wilsons veertien punten toespraak van 8 januari 1918*

Bron: Woodrow Wilson: "Address to a Joint Session of Congress on the Conditions of Peace," January 8, 1918. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65405>.

- *Woodrow Wilsons toespraak in Mobile, Alabama op 27 oktober 1913*

Bron: Woodrow Wilson: "Address Before the Southern Commercial Congress in Mobile, Alabama," October 27, 1913. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65373>.

- *Woodrow Wilsons toespraak tegenover de 'League to Enforce Peace' van 27 mei 1916*

Bron: Woodrow Wilson: "Address delivered at the First Annual Assemblage of the League to Enforce Peace: "American Principles"," May 27, 1916. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley, *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65391>

- *De Monroe-doctrine*

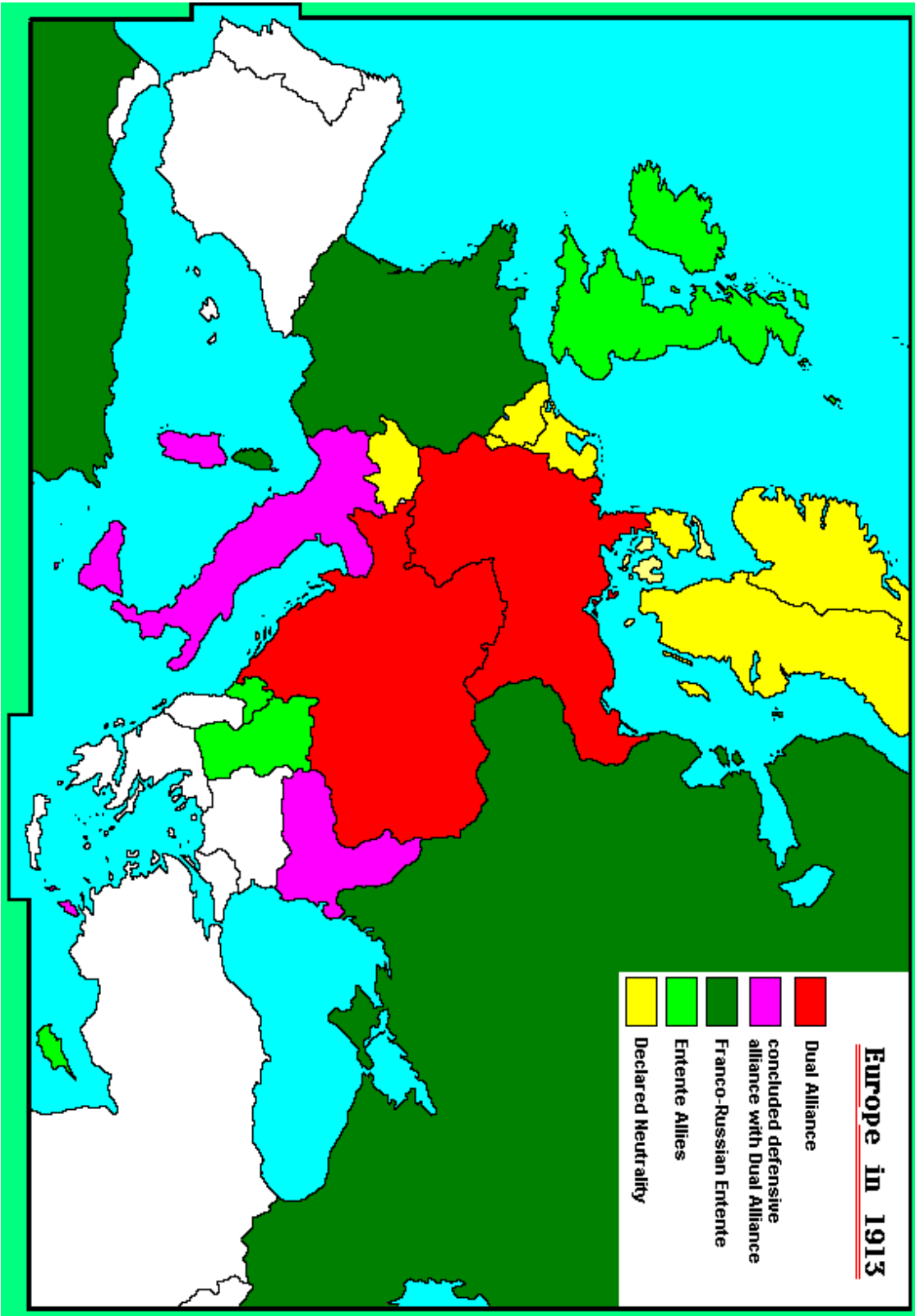
Bron: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/monroe.asp

- *Theodore Roosevelt's State of the Union toespraak van 6 december 1904*

Bron: <http://www.theodore-roosevelt.com/images/research/speeches/sotu4.pdf>

Bijlagen

Bijlage 1:



Bron: <http://www.mbc.edu/faculty/gbowen/MapsGermanStates.htm>

Bijlage 2:

President Wilson's Fourteen Points

Delivered in Joint Session, January 8, 1918

Gentlemen of the Congress:

Once more, as repeatedly before, the spokesmen of the Central Empires have indicated their desire to discuss the objects of the war and the possible basis of a general peace. Parleys have been in progress at Brest-Litovsk between Russian representatives and representatives of the Central Powers to which the attention of all the belligerents have been invited for the purpose of ascertaining whether it may be possible to extend these parleys into a general conference with regard to terms of peace and settlement.

The Russian representatives presented not only a perfectly definite statement of the principles upon which they would be willing to conclude peace but also an equally definite program of the concrete application of those principles. The representatives of the Central Powers, on their part, presented an outline of settlement which, if much less definite, seemed susceptible of liberal interpretation until their specific program of practical terms was added. That program proposed no concessions at all either to the sovereignty of Russia or to the preferences of the populations with whose fortunes it dealt, but meant, in a word, that the Central Empires were to keep every foot of territory their armed forces had occupied -- every province, every city, every point of vantage -- as a permanent addition to their territories and their power.

It is a reasonable conjecture that the general principles of settlement which they at first suggested originated with the more liberal statesmen of Germany and Austria, the men who have begun to feel the force of their own people's thought and purpose, while the concrete terms of actual settlement came from the military leaders who have no thought but to keep what they have got. The negotiations have been broken off. The Russian representatives were sincere and in earnest. They cannot entertain such proposals of conquest and domination.

The whole incident is full of significances. It is also full of perplexity. With whom are the Russian representatives dealing? For whom are the representatives of the Central Empires speaking? Are they speaking for the majorities of their respective parliaments or for the minority parties, that military and imperialistic minority which has so far dominated their whole policy and controlled the affairs of Turkey and of the Balkan states which have felt obliged to become their associates in this war?

The Russian representatives have insisted, very justly, very wisely, and in the true spirit of modern democracy, that the conferences they have been holding with the Teutonic and Turkish statesmen should be held within open, not closed, doors, and all the world has been audience, as was desired. To whom have we been listening, then? To those who speak the spirit and intention of the resolutions of the German Reichstag of the 9th of July last, the spirit and intention of the Liberal leaders and parties of Germany, or to those who resist and defy that spirit and intention and insist upon conquest and subjugation? Or are we listening, in fact, to both, unreconciled and in open and hopeless contradiction? These are very serious and pregnant questions. Upon the answer to them depends the peace of the world.

But, whatever the results of the parleys at Brest-Litovsk, whatever the confusions of counsel and of purpose in the utterances of the spokesmen of the Central Empires, they have again attempted to acquaint the world with their objects in the war and have again challenged their adversaries to say what their objects are and what sort of settlement they would deem just and satisfactory. There is no good reason why that challenge should not be responded to, and responded to with the utmost candor. We did not wait for it. Not once, but again and again, we have laid our whole thought and purpose before the world, not in general terms only, but each time with sufficient definition to make it clear what sort of definite terms of settlement must necessarily spring out of them. Within the last week Mr. Lloyd George has spoken with admirable candor and in admirable spirit for the people and Government of Great Britain.

There is no confusion of counsel among the adversaries of the Central Powers, no uncertainty of principle, no vagueness of detail. The only secrecy of counsel, the only lack of fearless frankness, the only failure to make definite statement of the objects of the war, lies with Germany and her allies. The issues of life and death hang upon these definitions. No statesman who has the least conception of his responsibility ought for a moment to permit himself to continue this tragical and appalling outpouring of blood and treasure unless he is sure beyond a peradventure that the objects of the vital sacrifice are part and parcel of the very life of Society and that the people for whom he speaks think them right and imperative as he does.

There is, moreover, a voice calling for these definitions of principle and of purpose which is, it seems to me, more thrilling and more compelling than any of the many moving voices with which the troubled air of the world is filled. It is the voice of the Russian people. They are prostrate and all but hopeless, it would seem, before the grim power of Germany, which has hitherto known no relenting and no pity. Their power, apparently, is shattered. And yet their soul is not subservient. They will not yield either in principle or in action. Their conception of what is right, of what is humane and honorable for them to accept, has been stated with a frankness, a largeness of view, a generosity of spirit, and a universal human sympathy which must challenge the admiration of every friend of mankind; and they have refused to compound their ideals or desert others that they themselves may be safe.

They call to us to say what it is that we desire, in what, if in anything, our purpose and our spirit differ from theirs; and I believe that the people of the United States would wish me to respond, with utter simplicity and frankness. Whether their present leaders believe it or not, it is our heartfelt desire and hope that some way may be opened whereby we may be privileged to assist the people of Russia to attain their utmost hope of liberty and ordered peace.

It will be our wish and purpose that the processes of peace, when they are begun, shall be absolutely open and that they shall involve and permit henceforth no secret understandings of any kind. The day of conquest and aggrandizement is gone by; so is also the day of secret covenants entered into in the interest of particular governments and likely at some unlooked-for moment to upset the peace of the world. It is this happy fact, now clear to the view of every public man whose thoughts do not still linger in an age that is dead and gone, which makes it possible for every nation whose purposes are consistent with justice and the peace of the world to avow now or at any other time the objects it has in view.

We entered this war because violations of right had occurred which touched us to the quick and made the life of our own people impossible unless they were corrected and the world secure once for all against their recurrence. What we demand in this war, therefore, is nothing peculiar to ourselves. It is that the world be made fit and safe to live in; and particularly that it be made safe for every peace-loving nation which, like our own, wishes to live its own life, determine its own institutions, be assured of justice and fair dealing by the other peoples of the world as against force and selfish aggression. All the peoples of the world are in effect partners in this interest, and for our own part we see very clearly that unless justice be done to others it will not be done to us. The program of the world's peace, therefore, is our program; and that program, the only possible program, as we see it, is this:

I. Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view.

II. Absolute freedom of navigation upon the seas, outside territorial waters, alike in peace and in war, except as the seas may be closed in whole or in part by international action for the enforcement of international covenants.

III. The removal, so far as possible, of all economic barriers and the establishment of an equality of trade conditions among all the nations consenting to the peace and associating themselves for its maintenance.

IV. Adequate guarantees given and taken that national armaments will be reduced to the lowest point consistent with domestic safety.

V. A free, open-minded, and absolutely impartial adjustment of all colonial claims, based upon a strict observance of the principle that in determining all such questions of sovereignty the interests of the populations concerned must have equal weight with the equitable claims of the government whose title is to be determined.

VI. The evacuation of all Russian territory and such a settlement of all questions affecting Russia as will secure the best and freest cooperation of the other nations of the world in obtaining for her an unhampered and unembarrassed opportunity for the independent determination of her own political development and national policy and assure her of a sincere welcome into the society of free nations under institutions of her own choosing; and, more than a welcome, assistance also of every kind that she may need and may herself desire. The treatment accorded Russia by her sister nations in the months to come will be the acid test of their good will, of their comprehension of her needs as distinguished from their own interests, and of their intelligent and unselfish sympathy.

VII. Belgium, the whole world will agree, must be evacuated and restored, without any attempt to limit the sovereignty which she enjoys in common with all other free nations. No other single act will serve as this will serve to restore confidence among the nations in the laws which they have themselves set and determined for the government of their relations with one another. Without this healing act the whole structure and validity of international law is forever impaired.

VIII. All French territory should be freed and the invaded portions restored, and the wrong done to France by Prussia in 1871 in the matter of Alsace-Lorraine, which has unsettled the peace of the world for nearly fifty years, should be righted, in order that peace may once more be made secure in the interest of all.

IX. A readjustment of the frontiers of Italy should be effected along clearly recognizable lines of nationality.

X. The peoples of Austria-Hungary, whose place among the nations we wish to see safeguarded and assured, should be accorded the freest opportunity to autonomous development.

XI. Rumania, Serbia, and Montenegro should be evacuated; occupied territories restored; Serbia accorded free and secure access to the sea; and the relations of the several Balkan states to one another determined by friendly counsel along historically established lines of allegiance and nationality; and international guarantees of the political and economic independence and territorial integrity of the several Balkan states should be entered into.

XII. The Turkish portion of the present Ottoman Empire should be assured a secure sovereignty, but the other nationalities which are now under Turkish rule should be assured an undoubted security of life and an absolutely unmolested opportunity of autonomous development, and the Dardanelles should be permanently opened as a free passage to the ships and commerce of all nations under international guarantees.

XIII. An independent Polish state should be erected which should include the territories inhabited by indisputably Polish populations, which should be assured a free and secure access to the sea, and whose political and economic independence and territorial integrity should be guaranteed by international covenant.

XIV. A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike.

In regard to these essential rectifications of wrong and assertions of right we feel ourselves to be intimate partners of all the governments and peoples associated together against the Imperialists. We cannot be separated in interest or divided in purpose. We stand together until the end. For such arrangements and covenants we are willing to fight and to continue to fight until they are achieved; but only because we wish the right to prevail and desire a just and stable peace such as can be secured only by removing the chief provocations to war, which this program does remove. We have no jealousy of German greatness, and there is nothing in this program that impairs it. We grudge her no achievement or distinction of learning or of pacific enterprise such as have made her record very bright and very enviable. We do not wish to injure her or to block

in any way her legitimate influence or power. We do not wish to fight her either with arms or with hostile arrangements of trade if she is willing to associate herself with us and the other peace-loving nations of the world in covenants of justice and law and fair dealing. We wish her only to accept a place of equality among the peoples of the world, -- the new world in which we now live, -- instead of a place of mastery.

Neither do we presume to suggest to her any alteration or modification of her institutions. But it is necessary, we must frankly say, and necessary as a preliminary to any intelligent dealings with her on our part, that we should know whom her spokesmen speak for when they speak to us, whether for the Reichstag majority or for the military party and the men whose creed is imperial domination.

We have spoken now, surely, in terms too concrete to admit of any further doubt or question. An evident principle runs through the whole program I have outlined. It is the principle of justice to all peoples and nationalities, and their right to live on equal terms of liberty and safety with one another, whether they be strong or weak.

Unless this principle be made its foundation no part of the structure of international justice can stand. The people of the United States could act upon no other principle; and to the vindication of this principle they are ready to devote their lives, their honor, and everything they possess. The moral climax of this the culminating and final war for human liberty has come, and they are ready to put their own strength, their own highest purpose, their own integrity and devotion to the test.