

Naar een groter Belgisch-Congo? De onderhandelingen over de toekomst van Duits Oost-Afrika op de Parijse vredesconferentie, januari-juni 1919

door

Ingeborg VIIGEN

Summary

Among the various issues down for consideration at the Paris Peace Conference (January-June 1919) was the destiny of the former German colonies. Belgium held part of German East Africa under military occupation in order to enforce its bargaining power. The ultimate goal was an enlargement at the Western border of the Congo colony, but at the close of the conference the region Ruanda-Urundi at the Eastern border was mandated to Belgium by the League of Nations. This article considers how this peculiar transaction was concluded with one key question: why did Belgium finally administer as a mandate a territory that it never wanted?

Tussen de Brusselse Beurs en het Muntplein ligt een klein straatje, dat genoemd is naar de Tanzaniaanse stad Tabora. De link tussen Tabora en België dateert van de eerste wereldoorlog. Voor de verovering van Duits Oost-Afrika, dat de huidige staten Tanzania, Rwanda en Burundi omvatte, bood de Belgische regering vanuit haar kolonie militaire hulp aan de Britten. Met de inname van de stad Tabora in de herfst van 1916 werden de Duitsers beroofd van een belangrijk strategisch knooppunt op de spoorlijn van de havenstad Dar-es-Salaam naar Kigoma aan het Tanganyika-meer. De militaire bezetting diende specifieke politieke objectieven. In deze bijdrage behandelen we achtereenvolgens de Belgische plannen in Afrika en de wijze waarop deze op de Parijse conferentie aan de orde kwamen. De uitkomst inzake de territoriale aanwinst is bekend: België kreeg de provincies Ruanda en Urundi als mandaten van de Volkenbond toegewezen. De permanente bezetting van deze gebieden noch het opgelegde statuut stonden nochtans op de agenda van de Belgische onderhan-

delaars. Het verhaal van deze diplomatieke transactie heeft in de Belgische historiografie tot hertoe weinig aandacht gekregen. In het spoor van de Amerikaan Louis¹, die reeds in 1963 aanwijzingen gaf voor de stelling dat België Ruanda-Urundi slechts als pasmunt in de onderhandelingen wilde gebruiken, onderbouwde de Afrikaanse historicus Bandira in 1982 deze stelling met nieuw archiefmateriaal².

1. DE OORLOGSOBJECTIEVEN VAN MINISTER VAN KOLONIËN RENKIN EN DE BETEKENIS VAN RUANDA-URUNDI VOOR BELGIË

In de hoop België aan hun zijde te krijgen garandeerden Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk in september 1914 de territoriale integriteit van Belgisch-Congo. Minister van Koloniën Jules Renkin (1908-1918) beschouwde dit gebaar als een internationale erkenning van België's rechten op Congo. Van bij het begin had hij een duidelijke politieke agenda, waarvan de kern de bescherming van de economisch interessante Kivu-provincie was. Dit objectief impliceerde de controle over de Grote Meren. Hoewel België geen geallieerde mogendheid was (het had het Verdrag van Londen³ niet ondertekend) en dus in strikte zin niet tot het kamp

1. Roger Louis, *Ruanda-Urundi 1884-1919* (Oxford, 1963). Louis ging in het laatste hoofdstuk in op het Milner-Ortsakkoord, exclusief op basis van Belgische bronnen (Ministerie van Buitenlandse Zaken) die hij echter niet met de volledige referenties kon weergeven (50-jaren regel).

2. Bonaventure Bandira, *Le passage du Rwanda et du Burundi sous l'administration belge* (Onuitgegeven doctoraatsverhandeling, Louvain-la-Neuve, 1982). Bandira raadpleegde uitvoerig de Britse bronnen, waaronder de Milner Papers in de Bodleian Library (New College). Hij stelde vast dat in Milners dagboek nergens naar de geheime onderhandelingen met Orts werd verwezen. Ook in de biografieën die aan Milner gewijd zijn (cfr infra, p. 277) komen de bewuste bilaterale onderhandelingen niet ter sprake. In de belangrijkste uitgegeven werken met betrekking tot de mandaatgebieden (J. Gahama, *Le Burundi sous administration belge: la période du mandat 1919-1939* [Parijs, 1983] en J. Rumiya, *Le Rwanda sous le régime du mandat belge 1916-1931* [Parijs, 1992]) wordt het Milner-Ortsakkoord als feit uiteraard vermeld, maar blijft de 'genese' buiten beeld. In zijn uiterst gedetailleerd relaas over het Milner-Ortsakkoord gaat Bandira m.i. voorbij aan de nauwelijks zichtbare maar duidelijk aanwezige invloed van de binnenlandse politiek. In het recente onderzoek naar de Conferentie van Versailles en de Volkenbond, waarbij vooral Britse (Heniger, Sharp en Steiner) en Amerikaanse historici (Michael Callahan, *Mandates and Empire. The League of Nations and Africa, 1914-1931* [Brighton, 1999]) het voortouw namen, komen de onderhandelingen over de overdracht van Ruanda-Urundi niet ter sprake.

3. Op 26 april 1915 ondertekenden de drie belangrijkste geallieerde mogendheden (Frankrijk, Rusland, Verenigd Koninkrijk) en Italië het Verdrag van Londen, een geheime conventie tussen de militaire staven van de ondertekenaars. In het geval dat Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hun koloniale territoria zouden vergroten ten koste van Duitsland, stelden ze een evenredige compensatie voor Italië in het vooruitzicht (artikel 16). Op de vredesconferentie

van de geallieerden hoorde, stuurde Renkin in Duits Oost-Afrika aan op een gezamenlijk offensief met de Britten. Tot het voorjaar van 1916 weigerde de Britse regering op dit voorstel in te gaan omdat het kabinet het niet eens raakte over de te volgen oorlogsstrategie. Renkins plannen voorzagen een inval in de voormalige Duitse kolonie via de Kivu, met de expliciete bedoeling elke Duitse aanwezigheid ter hoogte van Usumbura en het gebied tussen het uiterste noordeinde van het Tanganyika-meer en de zuidwestelijke oever van het Victoria-meer te weren. België wilde aanvankelijk enkel de provincie Ruanda tot aan de afloop van de oorlog in bezit houden als pasmunt in de vredesonderhandelingen. Naarmate de opmars vorderde, bradde België de territoriale ambities uit om zijn onderhandelingspositie te verstevigen. Het kwam erop aan België 'incontournable' te maken in elk toekomstig akkoord betreffende Duits Oost-Afrika. Hiertoe moest het essentiële knooppunten als de provincies Ruanda-Urundi en het gedeelte van de centrale spoorweg (*Zentralbahn*) in de Belgische bezettingszone houden.

Nauwelijks een maand na de verovering van Tabora, dat voor Renkin het eindpunt van de militaire campagne betekende, liet de Belgische minister van koloniën aan de Britse ambassadeur weten dat het uiteindelijke objectief de linkeroever van de Kongo was. De kolonie had tot dan enkel via de rechteroever van de Kongo een toegang tot de zee; de linkeroever was in handen van Portugal (Angola). Dat het Verenigd Koninkrijk hier niet rechtstreeks kon optreden en hoogstens kon fungeren als een bemiddelaar met Portugal, maakte de 'ruil' echter bijzonder gecompliceerd. De Britse regering wenste echter op deze eisen niet in te gaan zolang de oorlog in Europa niet afgelopen was. Door zelf Tabora te bezetten vanaf februari 1917 verzwakte ze wel België's territoriale basis in Afrika.

Ruanda en Urundi hadden weinig intrinsiek belang voor zowel de Belgische regering als de koloniale overheden, die de handen vol hadden met de realisatie van de administratieve hervormingen van 1913. De militaire bezetting stond enkel in functie van de mogelijke uitbreiding aan de Kongo-monding. België was in zekere zin tegen wil en dank in 1908 een koloniale mogendheid geworden van een bijzonder uitgestrekt gebied in Midden-Afrika, waarvan het beheer nog in de fase van ontwerp was.

werd dit verdrag het voorwerp van scherpe kritiek, vooral vanwege de oorlogvoerende partijen die niet tot de ondertekenaars behoorden (waaronder België).

Vanuit economische overwegingen was een betere toegang tot de zee duidelijk belangrijker dan bijkomend territorium. Toch ging er een zekere aantrekkingskracht uit van het gebied dat als de parel aan de Kroon van Duits Oost-Afrika werd beschouwd. Deze aantrekkingskracht was vooral gebaseerd op hooggespannen commerciële verwachtingen, de hoge bevolkingsdichtheid, de aanwezigheid van een talrijke veestapel en het bestaan van geavanceerde 'koninkrijken'. De bevolkingsstructuur deed vermoeden dat een efficiënt bestuur volgens 'indirect rule' in relatief korte tijd kon opgebouwd worden. Van een effectieve kennis was evenwel nog geen sprake aangezien de gebieden bij het uitbreken van de eerste wereldoorlog nog nauwelijks ontsloten waren. Na het dispuut omtrent de afgrenzing van de Kivu (afgesloten omstreeks 1910) was de belangstelling van de Belgische kolonie voor het westelijk deel van Ruanda wel toegenomen. Geostrategisch vormde het oostelijk deel van Ruanda voor de Britten een ontbrekende schakel in de Kaap-tot-Kaïro-route. Hoewel de Duitse kolonisatie van korte duur was geweest (1890-1914) en bijgevolg ook zeer beperkt in de realisaties, had ze zowel België als het Verenigd Koninkrijk de ogen geopend voor de mogelijkheden van Ruanda-Urundi.

Dit was de uitgangspositie bij de start van de vredesconferentie te Parijs in januari 1919. Door het groeiende wederzijds wantrouwen omtrent de koloniale kwestie waren de verhoudingen tussen België en het Verenigd Koninkrijk verstoord geraakt. Van een open dialoog tussen beide belanghebbende mogendheden, zoals de Belgische regering in het najaar van 1916 met Londen had gevoerd, was geen sprake meer.

2. DE VERKENNENDE FASE EN HET INTERN OVERLEG

Voor de Belgische minister van Buitenlandse Zaken, Paul Hymans (1918-1920), startte de vredesconferentie met een afknapper van formaat. Onmiddellijk na de officiële opening op 18 januari 1919 werden de kleine mogendheden uitgesloten van de besprekingen binnen de Hoge Raad van Geallieerden⁴. Na hevige protest

4. Tijdens de Conferentie veranderde de Hoge Raad van Geallieerden van naam en samenstelling. Aanvankelijk was er sprake van de Raad van Tien, met twee vertegenwoordigers van de vijf geallieerden (Verenigde Staten, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Italië en Japan). Nadien is in de Raad van Vijf telkens één vertegenwoordiger opgenomen. Wanneer achtereenvol-

van Hymans (in de verklaring van 14 februari 1916 had het Verenigd Koninkrijk zich er immers toe verbonden België uit te nodigen om deel te nemen aan de besprekingen op de toekomstige vredesconferentie⁵) werd aan de vertegenwoordiging gesleuteld, maar van de rechtstreekse onderhandelingen bleven de kleine mogendheden, ongeacht hun aandeel in de oorlogvoering, uitgesloten. Op Brits initiatief kregen de mogendheden die geen zitting hadden in de Hoge Raad, de kans hun oorlogsclaims uit te spreken in speciaal voorziene hoorzittingen. De Belgische delegatie deed een beroep op de voormalige secretaris-generaal op Buitenlandse Zaken, Pierre Orts, om de koloniale eisen te verdedigen. Als diplomatiek adviseur van minister Renkin had Orts de campagne in Duits Oost-Afrika tijdens de oorlog op de voet gevolgd. Orts, een persoonlijke vriend van Hymans, had een blitzcarrière achter de rug en was ook op het ministerie van Koloniën geen onbekende; hij had er tijdens de oorlog als diplomatiek adviseur dienst gedaan. Als geen ander kende hij de offers die vooral de Belgische kolonie in de aanlevering van dragers en militairen had gebracht. Maar hij wilde meer dan België's koloniale belangen in de wereld veilig stellen. Hij behoorde tot het type diplomaten die hun carrière begonnen waren onder Leopold II en de koninklijke plannen voor een grootse buitenlandse politiek deelden. Uit de sympathie die *'brave poor Belgium'* genoot, wilde hij maximale politieke munt slaan. Op het einde van de eerste wereldoorlog blaakte de Belgische diplomatie van zelfvertrouwen; de onderhandelaars waren er stellig van overtuigd dat ze voldoende moreel krediet hadden verworven om hun land niet alleen in Europa maar ook in Afrika een betere positie te laten innemen.

De internationaal-politieke situatie van Congo in 1918 verschilde grondig van die in 1908. De oorlog bood aan België een kans om zich te herprofilieren temidden van de koloniale mogendheden. De anti-koloniale stemmen, die tot 1913 de officiële erkenning van Belgisch-Congo hadden weten te verhinderen, werden immers tijdelijk overroepen door de tegenstellingen tussen de centrale mogendheden en de Entente. Het bestaansrecht van de Belgische kolonie was verzekerd, maar het was zeer de vraag of er voor nieuwe 'eigendomstitels' ruimte was.

gens Japan en Italië de conferentie verlaten, is de club beperkt tot Lloyd George, Clémenceau en Wilson.

5. CAB 1/26 (PRO, Kew/Londen), Synopsis of our obligations to our allies and others, februari 1918.

Op donderdag 30 januari 1919 had Pierre Orts veel moeite om aan de Quai d'Orsay leden van de Hoge Raad van Geallieerden voor zijn uiteenzetting te interesseren. De Raad was er niet eens van overtuigd dat België aan de discussie over het lot van de Duitse kolonies in Afrika kon deelnemen. Orts benadrukte dat België neutraal had willen blijven, maar door de Duitse aanvallen wel in het conflict betrokken was geraakt. België verzocht in de openingsverklaring de vrije hand te krijgen over de gebieden die het sinds 1916 bezet hield, met name Ruanda, Urundi, Ujiji en gedeelten van Bukoba en Bismarckburg. Met uitzondering van Ruanda en Urundi was België echter bereid afstand te doen van dit bezette territorium ten voordele van het Verenigd Koninkrijk indien de nodige waarborgen voor transport en transit⁶ geleverd konden worden. Met dit gebaar van 'afstand' – alle verdachtmaking van veroveringsdrang diende immers afgewend te worden – hoopte de Belgische delegatie impliciet een opening te creëren naar een andere politieke agenda. De inlijving van het sinds 1916 bezette gebied aan de grens met Congo stond zeker niet bovenaan de prioriteitenlijst, ondanks het feit dat steeds weer het argument van de veiligheid aan de grenzen met de kolonie werd ingeroepen.

Voor de economische ontwikkeling van Congo was het van belang dat de kolonie via deze gebieden toegang kreeg tot het Victoria-meer en de spoorweg die het Tanganyika-meer met de Indische Oceaan verbond. Orts zwaaide ook met het resultaat van het referendum dat in december 1918 was gehouden. Niet zonder trots meldde hij dat de bevolking had gevraagd om onder Belgisch protectoraat te blijven, de chefs verkozen de Belgische bezetter boven enig ander⁷. De realiteit was anders: voor de opening van de vredesconferentie hadden alle gewestbeheerders bij de verschillende chefs handtekeningen moeten ronselen waaruit de 'aanhankelijkheid' van de Banyarwanda en Barundi aan de Belgen moest blijken. Orts beriep zich zo gewiekst op het principe van het 'zelfbeschikkingsrecht van de volkeren' dat in het schimmige 14-puntenplan van Wilson vervat was. Maar Orts zaaide verwarring: enerzijds droeg hij allerlei argumenten voor de an-

6. Het betrof hier concessies in de havens van Kigoma en Dar-es-Salaam, speciale faciliteiten op de spoorlijn Kigoma – Dar-es-Salaam, vrije transit tussen Brits Oost-Afrika en voormalig Duits Oost-Afrika van en naar Belgisch-Congo, speciale behandeling voor verkeer van en naar Kongo. CO 531/941 (PRO, Kew/Londen) Memorandum Milner, Appendix A, Orts aan Milner, 19/05/1919, p. 2.

7. Papiers Pierre Orts (ARA, Brussel), 433, Politique coloniale belge, PV-audition de la délégation belge par le Conseil des Dix, p. 7-8 en ook CO 942 (PRO, Kew/Londen), Secretary's notes of a conversation held in Pichon's Room, Quai d'Orsay, Paris, 30/01/1919.

nexatie van Ruanda-Urundi bij België aan, terwijl hij in feite slechts de waarde van de veroveringen wilde aantonen om dan later de werkelijke eisen op tafel te leggen. Maar de tijd voor de uitvoering van een dergelijk meerfasenplan ontbrak. De Raad van Vier, onder druk van de Britse Dominions (vooral Zuid-Afrika, Nieuw-Zeeland en Australië), wilde de koloniale kwestie zo snel mogelijk geregeld zien.

Na het exposé van Orts viel er een maandenlange stilte, waarin de kleine mogendheden in het ongewisse werden gelaten over het gevolg dat aan hun claims zou gegeven worden. De Belgische delegatie was er eenzijdig van uitgegaan dat het werkelijke strijdpunt enkel de vraag betrof wie wat zou toegewezen krijgen. De discussie over het statuut van de voormalige Duitse kolonies was echter van veel fundamenteeler belang: het vijfde punt van Wilsons programma hield een ondubbelzinnig verbod op een annexatie 'oude stijl' in. In januari bestonden er twee strekkingen omtrent de toewijzing van de kolonies: Frankrijk en de Dominions spraken zich uit voor de onverkorte annexatie, terwijl Wilson het door de Zuid-Afrikaanse generaal Smuts ontworpen mandatsysteem voor ogen stond. De positie van het Verenigd Koninkrijk was aanvankelijk niet duidelijk voor de Belgische delegatie. Net zomin als Frankrijk, wenste België steun te verlenen aan het vooralsnog onduidelijke mandatsysteem. Als het regime van de conferentie van Berlijn uit 1885 al had gefaald, wezen de diplomaten van het Continent a fortiori een versterkt internationaal systeem met een effectieve bestuurscontrole van de hand.

De Britse reactie op Orts' betoog was afwijzend omdat de Belgische bezetting volstrekt onevenredig met de militaire inspanningen werd geacht. Het argument van de steun van de lokale chefs veegden ze van tafel en ze stelden de wreedheden van de Kongolese troepen en het inefficiënte voorlopige bestuur aan de kaak. Was het beheer van Congo niet reeds meer dan voldoende voor een klein land als België?⁸

8. CO 537/942 (PRO, Kew/Londen), Greindl in een reactie op Orts' uiteenzetting, *Orts-Milner*, s.d.

3. LORD MILNER, GEPRANGD TUSSEN DE DOMINIONS EN HET COLONIAL OFFICE

De Britse premier Lloyd George, die zich nauwelijks voor koloniale zaken interesseerde, rekende erop dat zijn minister van Koloniën de zaken verder zou afhandelen. Alfred Milner, die als proconsul van Zuid-Afrika tijdens de Anglo-Boer-oorlog de reputatie van 'the man of no illusions' (naar Winston Churchill) had verworven, gold als de sterkste man in Lloyd Georges oorlogskabinet⁹. Slechts enkele dagen na zijn toetreding opperde hij de idee dat de premiers van de Dominions naar Londen uitgenodigd moesten worden om zitting te nemen in een zgn. *Imperial War Cabinet*, waar ze over het verloop van de oorlog zouden debatteren met de leden van het oorlogskabinet. De door Milner gewenste Empire-regering vond echter geen aanhangers; de Dominions stonden daarvoor te sterk op hun autonomie. Ze maakten bij deze gelegenheid overigens duidelijk dat ze van plan waren alle veroverde territoria te behouden.¹⁰ Deze vergaderingen hadden als belangrijk gevolg dat Smuts op vraag van Lloyd George als permanent lid van het Britse oorlogskabinet werd opgenomen. Bij een tweede bijeenkomst van het *Imperial War Cabinet* in juni 1918 was het duidelijk dat Milner Indië en de Dominions een grotere rol wilde laten spelen dan tot hiertoe het geval was.¹¹ Hun bijdrage aan de oorlog, zowel menselijk als materieel, op bijvoorbeeld de oorlogsterreinen in Afrika en de Stille Oceaan was cruciaal in de moeilijke militaire situatie. Omgekeerd vonden de leiders van de Dominions, die naar een grotere autonomie streefden, een geallieerde in Milner.

Aan het eind van de oorlog was het eens zo succesvolle team Lloyd George-Milner uit elkaar gedreven. Milner was van oordeel dat alleen genereuze vredesvoorwaarden met Duitsland te verdedigen waren. Hij was geen voorstander van een onvoorwaardelijke overgave maar van een onderhandelde vrede, die matige her-

9. Evelyn Wrench, *Lord Alfred Milner, The man of no illusions* (Londen, 1958), p. 351.

10. John Marlowe, *Milner, apostle of Empire* (Londen, 1976), p. 267. Het voorstel van Sir Morison om een gedeelte van Duits Oost-Afrika als een kolonie voor de Indiërs te reserveren omdat hun emigranten geen uitweg vonden naar de Dominions werd algemeen negatief onthaald. De Bantu-bevolking bezat niet alleen het eerste recht op de grond, maar volgens Lord Curzon zouden de raciale vooroordelen van de kleurlingen tegenover de zwarten groter zijn dan die van de blanken tegenover de zwarten. (Nota Lord Curzon, 19/10/1918, Future of German East Africa, PRO-CO 537/940)

11. Marlowe, *Milner, apostle of Empire*, p. 308-309 en Terence O' Brien, *Viscount Milner of St. James's and Cape Town* (Londen, 1979), p. 313.

stelbetalingen oplegde. Lloyd George onderschreef echter Frankrijks roep om een meedogenloze vrede. Achter deze fundamentele tegenstellingen ging ook een wederzijdse vermoedigheid schuil. Milners hoge loyauteitsopvattingen tegenover een premier die zelf geen loyauteit kende¹² beletten hem echter om het politieke toneel te verlaten in de verwarde tijden van de vredesconferentie. Op 10 januari 1919 werd Milner in het naoorlogse kabinet Lloyd George officieel benoemd tot minister van koloniën, een functie die hij nog tot januari 1921 zou uitoefenen.

Van verschillende zijden hadden zijn landgenoten Lord Milner benaderd met de uitdrukkelijke vraag geen gehoor te geven aan de Belgische eisen. De provincie Ruanda in de noordwestelijke hoek van Duits Oost-Afrika werd immers beschouwd als de enige mogelijke weg voor de Kaap-tot-Kairo-route¹³. De enige uitweg voor expansie van Oeganda lag oostwaarts van Belgisch-Congo in een gebied (Ruanda) waarvan vermoed werd dat er tin en andere mineralen waren¹⁴. Milner ging er in maart 1918 van uit dat Duits Oost-Afrika in zijn geheel 'Brits' werd, maar tegelijk beseftte hij ook dat België niet met lege handen van de vredesconferentie kon worden gestuurd. Hij opteerde bijgevolg voor een aantal grensaanpassingen die niet ten koste van de Britse gebieden gingen¹⁵.

De gouverneur van Oeganda, Sir R. Coryndon, liet verstaan dat er, in weerwil van de Belgische stelling, niet de minste gelijkenis was tussen de bevolking van Ruanda en de Kongolese stammen ten westen van het Kivu-meer. Afgezien van het feit dat hij het Belgische militaire bestuur als 'inefficiënt' bestempelde, pleitte hij er – weinig verrassend – voor de Britse controle over het gebied van Mombasa tot aan de Grote Meren uit te breiden¹⁶.

Het zag er naar uit dat Londen van bij de aanvang een internationale discussie wilde uitsluiten en rechtstreeks met België wilde onderhandelen. In een positie van 'eerlijke tussenpersoon' tussen België en Portugal, konden de Britten de Belgen wellicht doen afzien van het noordwestelijke deel van Duits Oost-Afrika¹⁷. Londen was zich heel goed bewust van het feit dat de claim op Ruanda-Urundi slechts een afleiding was van de werkelijke eis:

12. A.M. Gollin, *Proconsul in politics. A study of Lord Milner in Opposition and in Power* (Londen, 1964), pp. 387-388.

13. CO 537/942, Harcourt aan Milner, 13/02/1918.

14. CO 537/942, Doyle aan Steel Maitland (met copie aan Milner), ongedateerd, februari 1918.

15. CO 537/942, Milner aan Harcourt, 01/03/1918.

16. CO 537/942, Coryndon aan Milner, 20/01/1919.

17. CO 537/942, Greindl in antwoord op Orts' uiteenzetting.

een grenscorrectie tussen Angola en België aan de Kongo-monding.

In de loop van februari en maart 1919 verdrongen de problemen in Duitsland en Centraal-Europa de koloniale zaken van de agenda. Milners bereidheid om Ruanda en Urundi op te geven als daarmee niet aan vitale Britse belangen werd geraakt, groeide naarmate de conferentie vorderde. De Britten hadden minder te verliezen met een bilaterale regeling *'out of court'*, omdat het kleine België op veel sympathie in Parijs kon rekenen. Een open conflict op de vredesconferentie zou zich immers tegen het Britse Rijk kunnen keren. Milners voorstel kwam erop neer de grens te trekken van het noordwesten van Tanganyika tot de zuidelijke grens van Oeganda, ten oosten van Kabale. Op die manier zouden de Belgen het grootste deel van Ruanda onder hun hoede krijgen inclusief Kabale en een deel van Noordwest-Urundi. De Kagera-rivier en het aanpalende land westwaarts, waar de spoorweg diende te lopen, zouden in dit scenario Brits blijven¹⁸.

Aangezien België van elke onderhandeling over de toewijzing was uitgesloten, bleef het voorsnog de vraag wat het officiële Belgische antwoord op de Britse plannen was.

4. DE TOTSTANDKOMING VAN HET MILNER-ORTSAKKOORD

Begin mei had Lloyd George op vitale punten als de ontmanteling van de Duitse vloot en de geallieerde beschikking over de kolonies genoegdoening gekregen. Wilson had zich verzet tegen de ontmanteling van het Duitse koloniale imperium ten voordele van de oude koloniale machten. Lloyd George had echter generaal Smuts, die met Wilson op goede voet stond, benaderd opdat deze voor het mandatensysteem zou gaan pleiten. De invulling daarvan zou nog lang op zich laten wachten en intussen konden de territoria in geallieerde handen komen. Via Wilsons rechterhand, Colonel House, hadden zowel Fransen als Britten na ruim vier maanden conferentiewerk hun eisen uit de brand gesleept. Daarom waren ze bereid hun goedkeuring te hechten aan het voor hen onbelangrijke Volkenbondsproject (met inbegrip van het mandatensysteem), dat voor Wilson de hoeksteen van de onderhandelingen betekende. De Britse delegatie wilde samen met Wilson wel nog een soepelere regeling voor Duitsland bepleiten, zeker nadat

18. CO 537/942, Milner aan Coryndon, 01/04/1919.

de Duitsers de voorwaarden van het verdrag hadden verworpen, maar de Franse delegatie weigerde op haar stappen terug te komen. Lloyd George had tijdens de conferentie geen blijk gegeven van standvastigheid: in de eerste fase koos hij om intern-politieke redenen de zijde van Frankrijk inzake de zware herstelbetalingen van Duitsland; vanaf mei 1919 schaarde hij zich aan de zijde van Wilson om een mildering van de verdragsbepalingen te bepleiten. Intussen had hij voor het Verenigd Koninkrijk alles van belang binnengehaald. De koloniale kwestie daarentegen was nog steeds niet definitief geregeld.

Tot op het laatste ogenblik wenste de Raad de schijn te wekken dat de belangen van België niet uit het oog werden verloren. Niettemin gebeurde dat keer op keer, zoals bij de redactie van de bepalingen met betrekking tot de Duitse kolonies. De eerste formulering, waarin sprake was van de '*Vijf geallieerde en geassocieerde mogendheden*' aan wie Duitsland alle rechten en titels op haar overzeese bezittingen afstond, werd na protest van België op 3 mei vervangen door de formule '*geallieerde en geassocieerde mogendheden*' zonder enige vermelding van het aantal. België vreesde immers door de eerste formulering bij voorbaat uitgesloten te worden van enig koloniaal mandaat; Clémenceau haastte zich toe te voegen dat de wijziging in de formulering in geen enkele zin een uitspraak deed over de toewijzing van de mandaten¹⁹.

Op 7 mei 1919, onmiddellijk nadat Duitsland het Verdrag van Versailles had ondertekend, bepaalde de Raad dat geheel Duits Oost-Afrika aan het Verenigd Koninkrijk werd toegekend. Toen de Belgische Minister van Buitenlandse Zaken, Paul Hymans, dit via de kranten vernam, tekende hij formeel protest aan bij de Franse premier. Een formeel antwoord kreeg hij niet²⁰, maar wel lieten Clémenceau²¹ en Wilson hem verstaan dat de regeling voor herziening vatbaar was. De Britse regering stelde daarop voor om via bilaterale onderhandelingen tussen het Verenigd Koninkrijk

19. CO 537/942, Extract from Secretary's Note of Meeting of Foreign Ministers in M. Pichon's Room at Quai D'Orsay, Paris, 03/05/1919.

20. CO 531/941 (PRO, Kew/Londen), Memorandum Milner, Negotiations with Belgium about German East Africa, p. 1.

21. De betrekkingen tussen Clémenceau, de Franse voorzitter van de conferentie, en Hymans verliepen veel vlotter dan die tussen Hymans en Lloyd George. De wederzijdse aversie tussen de Britse premier en de Belgische minister dateerde uit de tijd dat Hymans aan de Belgische ambassade in Londen verbonden was. (Archief Koninklijk Paleis, Brussel - Secretariaat van de Koning, Rapport van de Kerchove de Denterghem aan koning, Londen, 16/12/1919.)

en België een akkoord te bereiken. De Britse premier zette Lord Milner op de zaak.

Van de geallieerde samenwerking in 1917 was op de Parijse vredesconferentie geen spoor meer te bekennen. Op zijn 65^{ste} verjaardag noteerde Milner in zijn dagboek dat hij de toekomst van zijn land en de wereld zwarter inzag dan tijdens de oorlog²². Milners invloed was intussen danig ingeperkt. Lloyd George deed hem een vijftal keer naar de conferentie komen als 'troubleshooter'. Voor dringende specifieke technische problemen, die voornamelijk betrekking hadden op kolonies en mandaten, moest hij dan een oplossing vinden. De resultaten van de vredesconferentie gingen volgens hem de verkeerde kant uit bij gebrek aan een leidend principe²³. Wilsons leidend principe van zelfbeschikingsrecht, waar het mandatenstelsel in paste, was aan het einde van de conferentie vervangen door een nieuwe *scramble for Africa*. Uitgerekend drie Dominions (Australië, Nieuw-Zeeland en Zuid-Afrika) bleken de hevigste voorstanders van de annexatie te zijn. Milner voelde niet alleen de hete adem van deze annexionisten in de nek, maar eveneens de afkeer in Britse koloniale kringen tegen een mogelijke uitbreiding van België's koloniaal bestuur.

Tegen deze achtergrond ontmoette Lord Milner Pierre Orts in Parijs. Tijdens het eerste gesprek op 12 mei werd er geen resultaat geboekt. Orts hield vast aan de eis dat de beslissing van de Raad ongedaan gemaakt werd, terwijl Milner stelde dat hij daartoe geen enkele bevoegdheid had. Enkel met een formeel antwoord van Clémenceau op Hymans' brief kon daarvan eventueel sprake zijn. Tijdens een tweede gesprek op 14 mei kwamen beiden overeen om gezamenlijk een wijziging van het besluit van de Raad voor te stellen. Hiermee erkende Milner echter niet het recht van België om een deel van het veroverde territorium als mandaatmogendheid te besturen²⁴.

Tegen een uitbreiding van de Belgische administratie aan de oostzijde van Congo rezen twee belangrijke Britse bezwaren: de natuurlijke grens tussen Congo en Duits Oost-Afrika, en de 'stammen' in het noordwesten van Duits Oost-Afrika, die verwant waren met de stammen in Oeganda maar geenszins met die in Congo. In deze fase wilde het Verenigd Koninkrijk enkel een grensaanpassing aan het Kivu-meer en aan de noordhoek van het

22. Wrench, *Lord Alfred Milner*, p. 357.

23. O' Brien, *Milner*, 335.

24. CO 531/941, Memorandum Milner, p. 3.

Tanganyika-meer overwegen. Het belangrijkste struikelblok had echter niet met de belangen van de inwoners te maken, maar wel met communicatie. De door Belgen bezette zone bevond zich in het centrum van de belangrijkste verbindingswegen. De Belgen bevonden zich enerzijds op het westelijke deel van de spoorweg van Dar-es-Salaam naar het Tanganyika-meer en bezetten anderzijds de noordelijke hoek tussen het Victoria-Nyanza-meer en het Kivu-meer, wat een obstakel voor de Britse toegang tot Oeganda betekende²⁵. Zelfs indien het Verenigd Koninkrijk een deel van het territorium aan België zou laten, moest er ruimte voorzien zijn voor de Noord-Zuidverbinding. Het potentieel Belgische gebied moest bijgevolg buiten de centrale spoorweg van Dar-es-Salam naar Ujiji (Tanganyika-meer) gelegen zijn én een Britse corridor ten oosten van het Victoria-Nyanza-meer voorzien.

Lloyd George hekelde Milners trage besluitvorming. Op 14 mei 1919 stelde hij in de weinig diplomatieke stijl die hem eigen was, dat Milner Parijs niet een tweede keer²⁶ kon verlaten zonder een oplossing te hebben gevonden voor de koloniale zaken:

There are at least five matters essential to the peace settlement which you alone can pilot to a conclusion. Togoland, Kameroons, German East Africa, Nauru and Somaliland. You can forgive me for saying emphatically that there can be no colonial business which more urgently presses for treatment than these affairs²⁷.

Onder deze dwingende en weinig opwekkende omstandigheden vonden de besprekingen van Milner met Orts verder plaats. Orts vond een vermoeide en onbuigzame minister voor zich, die desondanks tot meer toegevingen bereid was dan de Belg kon vermoeden. Op 16 mei stelde Orts de resolutie voor de Raad op. In plaats van een voorstel dat rekening hield met de Britse eisen, stelde Orts enkel dat het Verenigd Koninkrijk en België zelf het lot van Duits Oost-Afrika zouden vaststellen en de aanvaarding van een toekomstig bilateraal akkoord aan de Volkenbond zouden voorleggen²⁸. Met deze resolutie, die het besluit van 7 mei moest vervangen, was er echter nog geen nieuw akkoord. Omdat Milner onder druk stond om tot een spoedige afhandeling van de zaak te komen, stelde hij voor om reeds met een uitgewerkt gezamenlijk

25. CO 531/941, Memorandum Milner, p. 5.

26. Milner verbleef in Parijs van 5 tot 15 februari 1919, van 19 februari tot 9 maart 1919, van 10 mei tot 2 juni 1919 en van 24 juni tot 29 juni 1919. (Bron: Milners dagboek, geciteerd in Marlowe, p. 326-327, p. 334-335.)

27. Geciteerd in Gollin, *Proconsul in politics*, p. 586.

28. CO 531/941, Memorandum Milner, p. 5.

voorstel of aparte voorstellen naar de Raad te stappen²⁹. Twee dagen later volgde het officiële Belgische voorstel, waarbij België alle bezet gebied zou opgeven, behalve Ruanda en Urundi. Hiermee was aan de Britse eisen met betrekking tot de Noord-Zuidverbinding tegemoet gekomen. Het geclaimde gebied bedroeg ongeveer 1/20^{ste} van geheel Duits Oost-Afrika, maar was, naar Milners mening, het interessantste deel³⁰. Met grote terughoudendheid kon Milner zich ermee verzoenen, omdat het Verenigd Koninkrijk en zijn Empire het ook zonder Ruanda-Urundi konden stellen. Een groter bezwaar was het absolute wantrouwen tegenover de Belgische 'controle' over de inlanders.

Gelijktijdig met dit officiële voorstel zond Orts een persoonlijke, informele brief waarin hij een totaal andere regeling voorstond. België was bereid het gehele territorium op te geven, behalve een strook ten oosten van het Kivu-meer en het noordelijk deel van Tanganyika, indien de Britten de Portugezen zover konden brengen dat zij een landstrook ten zuiden van de Kongo-monding zouden afstaan. Milner vermoedde meteen dat dit het uiteindelijke objectief van de Belgen was. Het voordeel van een bredere Kongo-monding was evident groter dan een uitbreiding van het koloniale domein aan de oostzijde. Milner beschouwde Ruanda-Urundi overigens als gebieden die 'natuurlijkerwijze' tot voormalig Duits Oost-Afrika en Oeganda behoorden³¹. Als het 'informele' voorstel ten uitvoer kon gebracht worden, was dat ook voor de Britten de beste oplossing. Maar dit voorstel had tijd nodig, zo het al mogelijk bleek. Welke territoriale compensatie kon aan de Portugezen gewaarborgd worden? Enkel in de zuidoostelijke hoek, op de grens met Mozambique. Het betrof een gebied dat eerder Portugees was maar door Duitsland (1911) was ingenomen. Gezien de slechte koloniale reputatie van Portugal was geen enkel land geneigd om bijkomend bevolking aan de Portugezen toe te vertrouwen³².

Milner wilde dan ook eerst het officiële voorstel aannemen, zonder uit te sluiten dat later misschien nog een overeenkomst met Portugal kon bereikt worden. Hij voorzag een termijn van

29. CO 531/941, Memorandum Milner, p. 6, antwoord Milner aan Orts, 18/05/1919.

30. CO 531/941, Memorandum Milner, p. 7. Milner nam de algemeen gangbare mening over dat het gezond wonen was in Ruanda-Urundi en dat de grond er uitermate geschikt was voor landbouw. Het bevolkingsaantal werd geschat op 3 miljoen, ongeveer 40% van de volledige bevolking van Duits Oost-Afrika. De aanwezigheid van vee, blijkbaar immuun voor de Oost-Afrikaanse 'kustkoorts', was een ander voordeel.

31. CO 531/941, Memorandum Milner, Appendix C, Milner aan Orts, 26/05/1919, p. 1.

32. CO 531/941, Memorandum Milner, Appendix C, Milner aan Orts, 26/05/1919, p. 2.

twee maanden, waarin hij met Portugal een regeling kon uitwerken. Indien dat niet mogelijk bleek, zou het officiële Belgisch-Britse voorstel, dat door de Raad aanvaard was, de finale regeling zijn. Het was duidelijk dat Milner de Belgen zo snel mogelijk uit de bezette gebieden wilde en daarom bereid was ze Ruanda-Urundi te geven.³³ Orts had in zijn voorstel van 19 mei 1919³⁴ ook nog een financiële tegemoetkoming voorzien die de militaire inspanningen van België in Afrika moest vergoeden.³⁵

Met de grensregeling kon Milner op 20 mei akkoord gaan omdat een voldoende omvangrijke strook ten westen van het Victoria-Nyanza-meer aan de Britten zou toekomen. De financiële eis werd weggewuifd, met het argument dat de Belgische expeditie enkel mogelijk was geweest door de Britse transportkanalen en voorraden. Milner was er verder van overtuigd dat de intrinsieke waarde van Ruanda en Urundi België ruimschoots zou vergoeden voor de geleverde militaire inspanningen.³⁶ Over de geëiste commerciële rechten, zoals de concessies in Kigoma en Dar-es-Salaam, had hij weinig opmerkingen.

In de loop van de maand mei hadden Milner en Orts een tweetal vergaderingen, waarin het Orts vlug duidelijk werd dat anders dan verhoopt de militaire bezetting niet als pasmunt zou kunnen worden ingezet om gebiedsuitbreiding aan de Kongo-monding te krijgen. Het Verenigd Koninkrijk wilde hierover geen moeilijkheden met Portugal en bovendien wilde het nog voor het einde van de conferentie deze zaak van ondergeschikt belang oplossen. Ten slotte bereikten Orts en Milner, via de uitwisseling van brieven op 30 mei, een akkoord. België kon Ruanda-Urundi krijgen, maar geen enkele financiële compensatie werd toegezegd.³⁷ Tabora en Mahenge, de markantste plaatsen waar respectievelijk de generaals Tombeur en Huyghe slag hadden geleverd, zouden in (Brits) Tanganyika Territory geïncorporeerd worden.

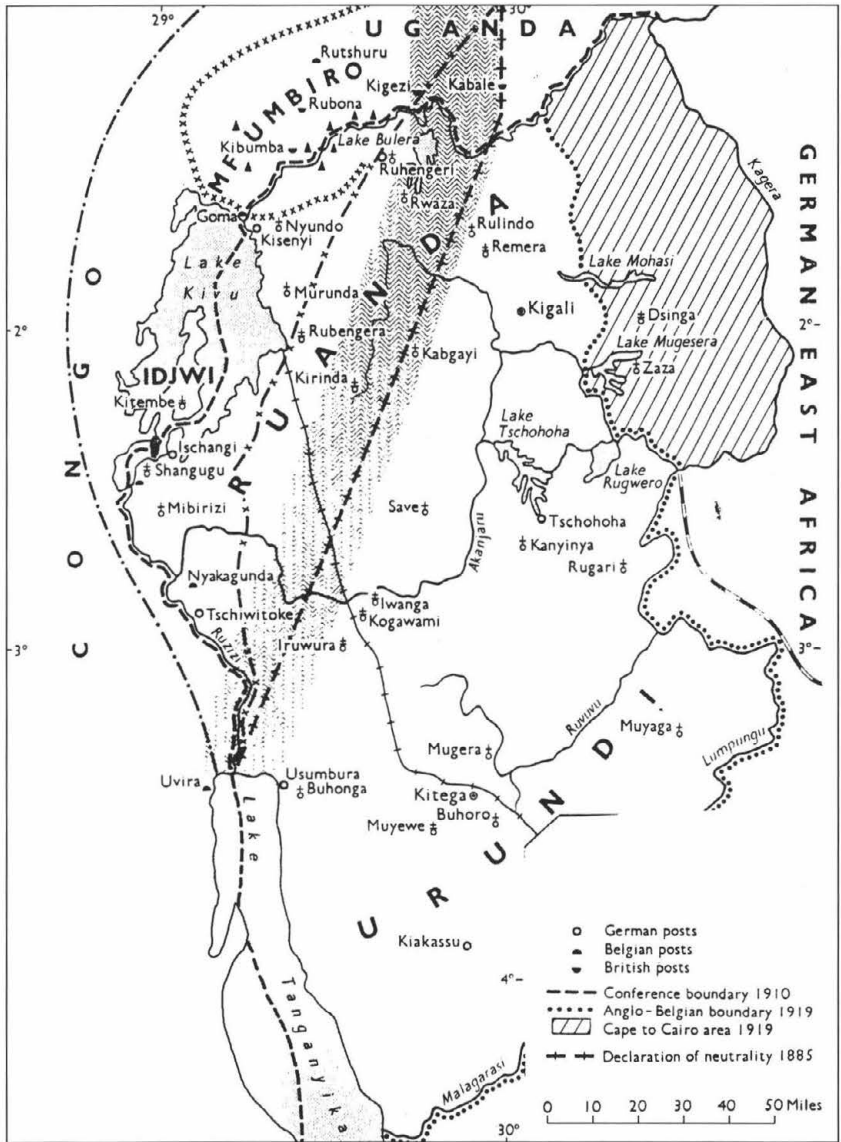
33. CO 531/941, Memorandum Milner, p. 10-11.

34. CO 531/941, Memorandum by Milner: Negotiations with Belgium about East Africa, 1919.

35. CO 531/941, Memorandum Milner, Brief Orts aan Milner, Parijs, 19/05/1919.

36. CO 531/941, Memorandum Milner, appendix B, Milner aan Orts, 20/05/1919, p. 4.

37. In een latere fase (1923) zou Baron Moncheur, de Belgische ambassadeur in Londen, wel een aantal economische voordelen kunnen binnenhalen, zoals de vrije transit door voormalig Duits Oost-Afrika en de vrijstellingen van douane. Voor het transitverkeer kon België beschikken over een aantal vrijhavens (bv. in Kigoma en Dar-es-Salaam). Tot slot werden ook voordelige tarieven bedongen op het binnenlands en buitenlands verkeer van de 'Zentralbahn'.



Ruanda-Urundi 1884-1919
 (bewerkte kaart uit: R. Wm. Louis, *Ruanda-Urundi 1884-1919*, Oxford 1963)

5. SLOTBESCHOUWING

Bij de opening van de vredesconferentie waren de Belgische eisen met betrekking tot Afrika in de Belgische en Britse diplomatieke cenakels bekend: in ruil voor de deelname aan de militaire campagne zou België niet de annexatie van het veroverde deel van Duits Oost-Afrika eisen maar wel een Belgo-Portugese grensaanpassing aan de monding van de Kongo-stroom. De veroveringen in Oost-Afrika golden als pasmunt om een uitbreiding van de kolonie op de linkeroever van de stroom te bekomen. Hiervoor werd op de Britse bemiddeling bij Portugal gerekend.

Van deze doelstelling zouden de Belgische onderhandelaars echter in hun uiteenzetting voor de grote mogendheden geen gewag maken: enkel de eis tot annexatie van de door België veroverde gebieden werd geformuleerd. Op die manier wilden zij de voorlopige bezetting definitief maken om later verder te onderhandelen over de ultieme eis³⁸.

Het Verenigd Koninkrijk hoopte de koloniale kwestie zo snel mogelijk definitief te regelen, voordat op de Parijse vredesconferentie het debat over de toekomst van Europa begon. De politieke en sociale onrust in Centraal en Oost-Europa maakte het echter onmogelijk om tot definitieve regelingen over te gaan. In de tijd die verliep tussen januari en mei 1919 verzwakte de positie van de Grote Mogendheden, niet het minst door de groeiende interne tegenstellingen, en kregen de kleinere mogendheden zo onverwacht meer publieke steun. De haastige beslissing van 7 mei was een ultieme poging om België's koloniale expansie af te remmen, maar onder de grote tijdsdruk stapte Lord Milner in een scenario waarbij niettemin een deel van voormalig Duits Oost-Afrika aan België toegekend werd.

De Eerste Wereldoorlog bood een mogelijkheid om de koloniale kaarten te herschikken en deze kans grepen alle belanghebbende partijen aan. Na afloop diende België zich tevreden te stellen met Ruanda-Urundi, een gebied dat al vlug veel minder economische mogelijkheden bleek te bieden dan de kolonie zelf. Er zijn beperkte aanwijzingen dat de Belgische regering een mogelijke 'ruil' zeker tot 1925 nog open hield, maar geen internationale gesprekspartner hiervoor vond. Niet alleen zat België opge-

38. Papiers Pierre Orts (Algemeen Rijksarchief, Brussel), 433, Politique coloniale belge, Note de Bochgrave - délégation belge de Paris, 02/02/1919.

scheept met een gebied dat het eigenlijk niet wenste, bovendien was de bestuursruimte er beperkter dan in de kolonie.

Het statuut van mandaat van de Volkenbond hield immers in dat er geen soevereiniteitsrechten konden geclaimd worden en er – in theorie – een internationale controle op het bestuur bestond. Van een groter Belgisch-Congo was slechts sprake in de zin dat de mandaatgebieden met de kolonie een administratieve unie vormden. Op alle andere vlakken bleven het afgescheiden landsdelen, die precies wegens de particulariteit en kleinschaligheid bij de meeste koloniale ambtenaren als een interessant politiek werkterrein doorgingen. In de aanvaarding van Ruanda-Urundi hebben enthousiaste rapporten en interventies van militairen uit de Oost-Afrikacampagne, zoals de latere gouverneur-generaal van Congo Pierre Ryckmans, een niet te onderschatten rol gespeeld. Als een laboratorium van de *'indirect rule'* waren Ruanda en Urundi immers een bijzondere uitdaging in het veranderende koloniale klimaat na de eerste wereldoorlog.