

Een bondgenootschap voor vrede en veiligheid

Europese samenwerking begon na Napoleon

Beatrice de Graaf is hoogleraar Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht. In oktober 2018 verscheen haar boek *Tegen de Terreur. Hoe Europa veilig werd na Napoleon*. Aan de hand van nooit eerder onderzochte bronnen reconstrueert ze wat er gebeurde nadat Napoleon werd verslagen. Lisa Oskamp sprak met haar over de totstandkoming en de nieuwe inzichten die naar voren komen in haar boek.

De Graaf vertelt dat ze zich al sinds haar studie bezighoudt met de geschiedenis van oorlog en conflict. 'Ik vind het heel interessant hoe je geweld en conflict kunt beteugelen. Ik heb diverse boeken geschreven over het einde van terrorisme en over hoe je terrorisme bestrijdt. De afgelopen jaren heb ik vaak vakken gegeven over de geschiedenis van terreurbestrijding en collectieve veiligheid en over internationale betrekkingen, en kijk ik nog verder terug in de tijd. Daardoor is het me opgevallen dat mensen, in Nederland, maar ook elders in het Westen, steeds meer van overheden zijn gaan verwachten dat ze ons beveiligen. Tegen terrorisme, geweld, crisis, en met behulp van internationale bondgenootschappen, politie-samenwerkingen en opsporingsdiensten. Die verwachting is historisch gezien helemaal niet zo oud, slechts twee eeuwen. Als je echt wil bekijken hoe de natie staat met de algemene dienstplicht en centrale veiligheidsdiensten is opgetuigd tegen binnenlandse, maar ook transnationale vijanden, moet je terug naar Napoleon. Hij was degene die eigenhandig een *inner empire* van Europa maakte, en vervolgens ervoor heeft gezorgd dat de omringende mogendheden door de strijd tegen zijn Grande Armée nog

verder aaneen werden gesmeed. De uitkomst van ruim 25 jaar revolutionaire en napoleon-tische oorlogen was dat de landen van Europa met elkaar bondgenootschappen vormden en voor het eerst een systeem van collectieve veiligheid in vreedstijd optuigden. De eerste verdragen over *collective security* of *mutual security* werden in maart 1815 gesloten. Waarom ze dat deden? Omdat er één heel duidelijk gemeenschappelijk vijandbeeld was, namelijk de terreur van Frankrijk, en Napoleon.

Terreur vind ik ook semantisch interessant. Bij terreur en terrorisme kun je terugdenken tot aan bijvoorbeeld de Saracenen in het oude Israël. Maar semantisch gezien werd het begrip terrorisme pas ontwikkeld in het kader van de opkomst van de moderne natie staat, met landelijke media die erover schrijven, met een regering die erop reageert en een samenleving die er bang van wordt. Het eerste formele gebruik van "terreur" was de benaming van het regime van Robespierre na de Franse Revolutie als een "terreurbewind": een bewind dat angst zaait.

Dus zowel semantisch als praktisch gezien is de strijd tegen terrorisme terug te voeren op de Franse Revolutie, en op de periode daarna, toen er strijd werd gevoerd tegen de terreur

van de Grande Armée en de onderdrukking van Napoleon. Over die strijd en het Congres van Wenen is veel geschreven. Maar wat ik mij altijd afvroeg, was hoe een ondertekend stukje papier, de Slotakte van Wenen van 9 juni 1815, in hemelsnaam tot zoveel decennia van ►

Lisa Oskamp is redacteur van Kleio.



FOTO: DAVID VAN DAM/DE BEELDUNIE

Biografie

Beatrice de Graaf is hoogleraar Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht. Ze doet onder andere onderzoek naar de geschiedenis van nationale veiligheid, contraterrorisme en politiek geweld. Ze schreef eerder onder meer *Theater van de angst* en *Gevaarlijke vrouwen*. De Graaf gaf voor DWDD University twee keer college, over terrorisme en over spionage en geheime diensten. In 2018 werd haar werk bekroond met de hoogste onderscheiding in de Nederlandse wetenschap, de Stevinpremie. (Bron: Universiteit Utrecht)

vrede heeft geleid. De Slag bij Waterloo moest op 9 juni nog plaatsvinden, dus hoe kon zo'n stukje papier zo veel impact genereren? Dat ging toch niet vanzelf? Wat gebeurde er met de collectieve veiligheid direct na die gewonnen veldslagen? Wie regelde de verbanning van Napoleon? En wie herstelde de rust en orde? Er liepen nog allerlei vermeende of echte bonapartisten door Europa die vermeende of echte aanslagen probeerden te plegen. Wat werd daar dan aan gedaan?'

Bewijs van bezetting

De Graaf legt uit hoe ze op het spoor kwam van deze vergeten geschiedenis. 'Ik ontdekte in enkele Franse artikelen uit de late negentiende eeuw dat er een militaire bezetting van Frankrijk had plaatsgevonden, bestaande uit een gemengde geallieerde bezettingsmacht. Dat geallieerde leger hield twee derde van het Franse grondgebied bezet, in eerste instantie voor vijf jaar, en met 1,2 miljoen soldaten. Als je tot je laat doordringen wat een immense operatie dat moet zijn geweest, dan moet daar ook een soort bestuurlijk gremium bij heb-

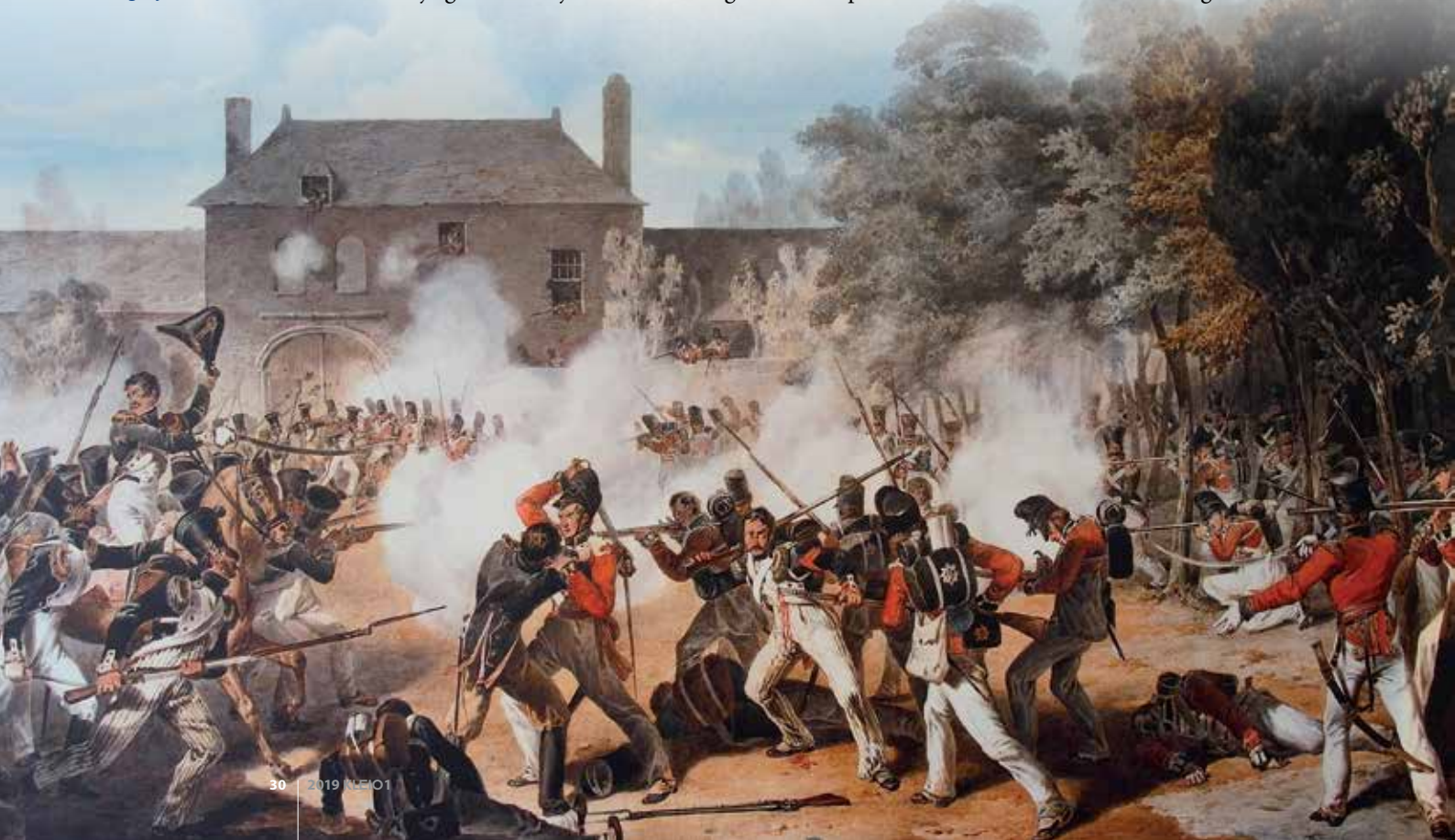
ben gehoord dat alles in goede banen leidde. Mijn vermoeden was dat er na het Congres van Wenen nog een vorm van geallieerde samenwerking moet zijn geweest, een platform waarop geallieerde generaals, ministers en vorsten over de bezetting van Frankrijk en de veiligheid van Europa nadachten. Bij Niek van Sas vond ik een verwijzing naar de Parijse Ministersconferentie, ook wel de Geallieerde Raad genoemd. Toen heb ik onder mijn medewerkers een fles goede whisky uitgelooft voor degene die sporen vond van die Geallieerde Raad. Het was mijn assistent die iets ontdekte in het archief in Londen. Daarna kon ik zelf het spoor verder volgen naar allerlei andere archieven in Europa. Ik wist nu hoe de protocollen heetten, en hoe ze waren genummerd. Met de vondst van de oprichtingsoorakonde van de Geallieerde Raad met daarop de handtekeningen van alle belangrijke spelers had ik meer bewijs dan ik ooit had durven dromen. Dat was de basis van mijn boek. Uit archieven in Berlijn, Nantes, Parijs, Londen, Wenen en Den Haag heb ik alle protocollen en

nota's aaneen kunnen plakken. De bronnen uit het archief van Berlijn waren het meest waardevol, want deze waren nog nooit bekeken. In Duitsland kan je zien wie er voor jou dat archief heeft geraadpleegd. Dat was voor het laatst in 1850 gebeurd, een paar dossiers waren in 1942 door historici geraadpleegd. Maar daarna had niemand deze protocollen gebruikt of geciteerd. Ik schrok wel even toen ik die oude dossiers opensloeg, want ze waren helemaal in het *Kurrentschrift* geschreven. Dat is een oud Duits handschrift en eigenlijk onleesbaar. Het heeft mij vier jaar gekost om het een beetje te kunnen lezen, dankzij hulp van een bevriende historica en archivaris, Mieke Canneman-van Leeuwen. Misschien zijn zij en haar man Henri de enigen die dit handschrift nog zo kunnen lezen. Ik kon wel wat woorden ontcijferen, daardoor wist ik al wel dat dit cruciale bronnen waren.'

Het Congres van Wenen

Het Congres van Wenen was het beginpunt van overleg tussen de Europese landen over de nieuwe naoorlogse orde. 'Het was een congres waar-

Het gevecht om de kasteelhoeve Hougomont tijdens de Slag bij Waterloo.





'Het congres van Wenen in grote consternatie.' Links de geallieerden met een kaart van Europa. Een engel kondigt Napoleons ontsnapping uit Elba aan. Het hek dat Napoleon moet tegenhouden, met daarop de tekst 'Louis XVIII' is gebroken. Spotprent uit 1814, Bodleian Libraries.

bij eigenlijk alle landen van Europa waren uitgenodigd, maar acht landen waren de hoofduitnodigers, en van die acht deelden eigenlijk vier de lakens uit. In de eindfase van de strijd tegen Napoleon, in 1814-1815, was een nieuwe hiërarchie uitgekristalliseerd. De landen, Rusland, Pruisen, Oostenrijk en Engeland, benoemden zichzelf als eersterangs mogendheden. Al in 1805 correspondeerde de tsaar met William Pitt, de Britse premier, over de contouren van die nieuwe naoorlogse orde. Dat was het stuk dat de Britse minister van Buitenlandse Zaken, Castlereagh, in 1815 opnieuw verspreidde. Frankrijk zou tijdelijk bevoegd worden, maar zou later wel weer tot de eersterangs mogendheden gaan behoren op grond van omvang, macht en politieke positie. De tweederangs mogendheden waren Spanje, Portugal, Zweden en Nederland. Er waren tot slot ook nog derderangs mogendheden, zoals Hessen of Zwitserland. Die landen mochten blij zijn dat ze nog overleefden na 1815 en niet waren weggeorganiseerd. In Wenen werd echter nog niet nagedacht over de concrete

uitwerking van die orde. Hoe zou dat in de praktijk moeten werken? Hoe zou de veiligheid ook in vreedstijd geconsolideerd kunnen worden? In februari 1815 waren de grote afspraken over gebiedstoewijzingen en grensschikkingen gemaakt, en veel vorsten en ministers waren al naar huis vertrokken. Op 7 maart 1815 kregen ze evenwel het bericht dat "de adelaar was gevlogen". Napoleon was ontsnapt van Elba en onderweg naar Parijs. Daarmee werden alle afspraken op scherp gesteld. Friedrich von Gentz, de rechterhand van kanselier Metternich en secretaris van het Weens Congres was een leerling van Kant. Hij beseftte dat Kants idealen op zichzelf niet genoeg waren. Er was meer nodig: macht, en sanctiemogelijkheden. Naast het papier van de verdragen was er een zwaardmacht nodig, zwaarden, en een ring van forten. Op 25 maart 1815 besloten de vier grote mogendheden daarom om door te vechten, en in Frankrijk te blijven tot alle bepalingen van Wenen en het nieuwe nog te sluiten Verdrag van Parijs echt uitgevoerd werden. Dat was het

vernieuwende aspect van dit besluit. Je kunt dit – een beetje – vergelijken met het moment dat Hitler was verslagen. Stel dat hij toch nog teruggekeerd zou zijn. De schok en de angst waren enorm.'

Restauratie en machtsevenwicht

In de geschiedenisboeken wordt het Congres van Wenen nog altijd gekoppeld aan het begrip restauratie. De Graaf betoogt dat dit anders ligt; er was geen sprake van een klakkeloos terugvallen in de patronen van het ancien régime. 'Het

'Al in 1805 correspondeerde de tsaar met de Britse premier over de contouren van de nieuwe naoorlogse orde'

Congres van Wenen was een poging tot modernisatie en transformatie van het Europees systeem. De veelvoud aan prinsdommen werd teruggebracht tot een aantal van circa 35. Dat betekent dat bepaalde landen als minder levensvatbaar werden beschouwd dan andere. Er werden ook nieuwe, meer transparante

Portret van Arthur Wellesley, de eerste hertog van Wellington. Schilderij door Thomas Lawrence, ca. 1815-16. Apsley House.

en systematische vormen van onderhandeling en diplomatie bedacht. De landen en diplomaten werden aan de tafels bijvoorbeeld alfabetisch gerangschikt. Ook kleinere landen mochten een stem inbrengen in de vele subcommissies. Er kwam een statistische commissie die eerlijk vastlegde hoeveel “zielen” er in een land woonden en hoe bepaalde zaken afgewogen en opgemeten moesten worden, om willekeur te voorkomen. Er wordt vaak gezegd dat de Vrede van Münster van 1648 de eerste erkenning van de nationale soevereiniteit was. Het Congres van Wenen heeft dit vastgelegd in protocollen en ordeningen.

‘Minister Fouché liet onderzoeken wat er aan nepnieuws rondzong op straat en in de koffiehuisen’

Het Congres van Wenen was weliswaar geen revolutie, maar bracht wel een evolutie te weeg. Op het Congres werd veel gesproken over constituties en de Duitse Bond nam bepalingen aan om rechten van Joden te beschermen. Het was dus zeker geen volledige restauratie, met een herstel van feodale verhoudingen. Er is weleens gesproken over een “refolution” om de ontwikkelingen in de jaren tachtig van de twintigste eeuw in Oost-Europa te duiden. Zoiets zou je hier ook kunnen opmerken. Sommige staten verdwenen, andere landen werden groter, zoals Pruisen en Rusland. Republieken of prinsdommen werden monarchieën. De landen die na 1815 op de kaart waren overgebleven, waren centraler geregeerd, beter gestructureerd en administratief geregeld dan voor de revolutionaire en napoleontische tijd.’ De positie van verschillende landen veranderde hierdoor. Hoe keek men in 1815 dan tegen het machtsevenwicht aan? De Graaf legt uit dat je het

begrip machtsevenwicht in de context van de betreffende tijd moet zien. ‘Het machtsevenwicht wordt in elke periode weer anders geformuleerd. In 1815 ging het er niet alleen om dat macht met tegenmacht gebalanceerd moest worden. Door recht moest het evenwicht worden vastgezet; er moesten afspraken gemaakt worden over wat recht en billijk was – afspraken die de ministers en vorsten gezamenlijk maakten. Een machtsevenwicht alleen op basis van roofzucht en wraakzucht mocht niet. Napoleon was rücksichtsloos en in zijn eentje, over alle landen heen gewalst. Het principe van machtsevenwicht, dat men in 1815 vertaalde in collectieve veiligheid, moest voorkomen dat één land nog een keer zo’n hegemoniale despotische macht en invloed over andere landen zou uitoefenen. Die nieuwe verdeling van de macht in Europa zou bovendien niet alleen in een vredesverdrag, maar ook in nieuwe praktijken van non-interventie en samenwerking moeten worden vastgelegd. Bijvoorbeeld in een commissie om de handel op de Rijn eerlijker, liberaler en gezamenlijk te regelen.’

De Geallieerde Raad

Groot-Brittannië, Pruisen, Oostenrijk en Rusland, de vier grote mogendheden van Europa, zetten na het verslaan van Napoleon hun wantrouwen opzij en werkten samen om de vrede en veiligheid van het continent te verdedigen. Zij richtten de Geallieerde Raad op die uiteindelijk tot 1818 zou functioneren. De Britse hertog van Wellington werd benoemd tot voorzitter en opperbevelhebber van het geallieerde leger. Diplomaten en generaals bleven in Parijs om van daaruit te werken aan veiligheid. Zaken als paspoorten en grenscontroles werden collectief geregeld. Kregen gewone mensen iets mee van deze Geallieerde Raad? ‘Weinig. Een leuke anekdote is



dat er op een gegeven moment in Nederland een wedstrijd werd uitgeschreven rond het thema “De Algemene Vrede van Europa Hersteld”. Er waren slechts vier inzendingen en die waren van zo’n ondermaatse kwaliteit dat de organisatoren de uitschrijving terugtrokken en een nieuw thema verzonnen, een lofzang op een bekende edelman. Dit voorbeeld laat wel zien dat de Geallieerde Raad niet echt leefde onder de gewone man. Hoe moest hij ook weten dat er een internationale conferentie was? Er waren geen tv-opnames of toespraken tot het volk. Er zijn wel sporen te vinden in het landschap: er werden monumenten gemaakt waarop de Europese vrede werd geroemd, kijk bijvoorbeeld maar eens goed naar de inscripties op het Nationaal Monument op Plein 1813 in Den Haag. Er kwamen forten, met Europese inscripties, enkele lofdichten en wat verklaringen. Maar het was een gezelschap van heren die dit onderling regelden. De gewone burger was dankbaar voor de vrede en ging weer over tot de orde van de dag.’

Toch heeft die Geallieerde Raad veel nieuwe interventies uitgevoerd. De ministers vonden het belangrijk om een eigen centrale veiligheidsdienst te hebben, evenals een eigen geheime politie. De Pruisische Justus von Gruner werd benoemd tot hoofd van de geallieerde geheime politie. Hij maakte gebruik van een spionagenetwerk

Rechts: Joseph Fouché, de Franse minister van Binnenlandse Zaken en Politie, in gala-uniform. Schilderij door Claude-Marie Dubufe, eerste helft van de negentiende eeuw. Paleis van Versailles.

om aan informatie te komen. Na het verslaan van Napoleon bleef de Franse Joseph Fouché als minister van Binnenlandse Zaken en Politie op zijn plek. Maar Wellington en de Pruisische kanselier Hardenberg schoven Gruner naar voren om met Fouché zo'n geallieerde dienst op te zetten. Hij had al eerder spionnennetwerken voor de tsaar in Praag geleid en moest nu iets soortgelijks gaan organiseren ter ondersteuning van het geallieerde bezettingsleger en de Geallieerde Raad in Parijs. Interessant genoeg leerde Gruner van Fouché hoe belangrijk het is om te weten wat er onder het volk leeft. Napoleon was ermee begonnen om stelselmatig in kaart te brengen wat de publieke opinie wilde. En Fouché had als minister de term *l'esprit public* omgezet in beleid. Hoe hij dat deed? Door bijvoorbeeld te onderzoeken wat er aan *fausses nouvelles*, nepnieuws, rondzong op straat en in de koffiehuisen. Er waren een aantal cafés, waar mensen bij elkaar kwamen om te discussiëren. Die spionnen moesten de geruchten verzamelen en aan Fouché doorgeven, die de geruchten ook daadwerkelijk als "fausses nouvelles" registreerde. *Fake news* is dus al een uitvinding van Napoleon. Gruner nam die technocrati-

sche vondsten graag over. In Berlijn had hij de gemeentelijke politiedienst hervormd, en daarnaast een dienst voor de riolering en een echte brandweer opgezet. Hij was een moderne bureaucraat, met ambivalente opvattingen. Enerzijds was hij een man van recht en orde, dus gericht tegen elke vorm van insubordinatie en dissidentie. Anderzijds was hij voorstander van een gematigd en liberaal bestel, met ruimte voor hervormingen. Van het katholieke revisionisme van de broer van Lodewijk XVIII, de latere Karel X, moest hij niets hebben. Maar om goed werk te kunnen verrichten, had Gruner wel hulp van Fouché en goede spionnen nodig. En daar ging het mis. Hij had spionnen uit de breedte van de bevolking nodig, maar er meldden zich slechts gefrustreerde *émigrées* en royalisten aan. Fouché bedotte hem bovendien waar hij bij was. Daardoor begon Gruner er steeds rechtser, autoritairdere neigingen op na te houden. Van zijn eerdere milde houding ten aanzien van bonapartisten en liberalen was na één jaar weinig meer over. Hij kreeg een te nauwe band met zijn ultraroyalistische agenten en liet zich door hen inpakken. Hij heeft er nog met succes op kunnen aansturen dat Fouché werd ontslagen, maar met zijn steeds extremere houding vond de Geallieerde Raad hem niet meer geschikt voor zijn positie, en in 1816 werd hij overgeplaatst naar Zwitserland. De geallieerde spionagedienst werd daarna ook opgeheven; Wellington runde gewoon zijn eigen spionnennetwerk en Frankrijk mocht er weer een eigen politiedienst op nahouden.'

Assassijnen

Een van de taken van de politie was het verzamelen van informatie over mogelijke aanslagen van bonapartisten. 'Die heetten toen nog niet "terroristen", de term "terroriste" werd in 1815 ►



De Graaf over onderwijs

Heeft het onderwijs de taak om radicalisering tegen te gaan?

'Nee, het onderwijs heeft al zoveel taken, ik denk niet dat dit een taak is voor het onderwijs. Onderwijs heeft als taak kennis over te dragen, kinderen zelf in staat te laten zijn om kennis op waarde te schatten. Je kunt wel op een indirecte manier formuleren dat kennis an sich, goed ingebakende historiserende kennis die ook rechtsstatelijke kaders meegeeft, een voorwaarde is voor geestelijke weerbaarheid. Dus indirect misschien wel, maar niet direct.' Een gebeurtenis kan van verschillende standpunten bekeken worden, maar in deze tijd is er ook sprake van *fake news*. Hoe moet het onderwijs daarmee omgaan? 'Dat moet je dus uitleggen. Daar worstelden ze toen ook al mee, met *fausses nouvelles*. Klopt het wel dat er 200.000 Turken in Berlijn staan? Dat moet je verifiëren. Het is altijd wetenschappelijk om kennis te verifiëren. Dit betekent dat je ook naar falsificaties zoekt en niet alleen naar bewijzen die bevestigen wat jij zegt, en dat je ook de andere kant van het verhaal meeneemt.'

Het onderwijs moet zich dus richten op het overbrengen van kennis?

'Ja, maar het gaat wel om het soort kennis. Bij geschiedenis is bronnenkritiek van belang, hoe kom je tot gevalideerde kennis? Wat zijn relevante feiten, belangrijke feiten, maar wat is voor de leerling zelf betekenisvol? Dat kan verschillen: voor het ene kind zijn de aanslagen in Parijs angst-aanjagend, maar andere kinderen kunnen veel meer beziggehouden worden door de Gülen-coup in Turkije bijvoorbeeld. Dat soort zaken, en ook de criteria om te bepalen wat belangrijk en relevant is, dat kan en moet je in de klas bespreken. Wij hebben aan de Universiteit Utrecht een project opgezet, dat heet "TerInfo" waarbij we een mobiele site ontwikkelen met kant-en-klare lespakketjes, gebaseerd op de meest actuele en goed onderbouwde academische inzichten, rond incidenten en crises, om op die manier het primair en middelbaar onderwijs te helpen. We gaan daarbij uit van het principe van historische significantie. Informatie over crises en incidenten bedden we in historische kaders in; we laten steeds zien hoe zo'n ingrijpend incident kon plaatsvinden, hoe een conflict is ontstaan. We merken dat zo'n historiserende – en daarmee niet openlijk normatieve – aanpak kinderen en scholieren helpt.'



Tsaar Alexander I sluit de Vrede van Tilsit in 1807 met Napoleon Bonaparte op een vlot in de Memel, destijds een grensrivier tussen Rusland en Pruisen.

vooral gebruikt om de aanhangers van het Terreurbewind van Robespierre aan te duiden. Hoewel het begrip terreur al wél werd gehanteerd. Aanslagplegers kregen de benaming “assassijnen”. Toch begon de Geallieerde Raad vanaf 1816 vaker de begrippen assassins, radicalen en terroristes door elkaar te gebruiken. Het ging in alle gevallen om al dan niet vermeende aanhangers van het revolutionaire of het napoleontische bewind die zich met woord en daad keerden tegen het gevestigde gezag van Lodewijk XVIII of de geallieerden. Radicalen die echt een móórdaanslag wilden plegen noemde men dan assassijnen. Veel veteranen uit het napoleontische leger, in het bijzonder de officieren op half soldij, waren gefrustreerd over hun ontslag. Sommige begonnen na te denken over een aanslag op Wellington, een aantal gevluchte Franse radicale schrijvers waren in Brussel neergestreken en deden mee aan de samenzwering. Het is lastig te bepalen of die samenzweringen serieus waren, of dat ze vooral door de politie werden opgeblazen. Feit is dat er wel een samenzwering was, dat er dreigbrieven werden verstuurd en dreigementen wer-

den geuit. Problematisch was het echter dat de Oostenrijkse minister van Buitenlandse Zaken, Von Metternich, geen verschil maakte tussen woorden en daden. Als iemand de keizer beledigde, was hij of zij al een terrorist. Vooral schrijvers en publicisten moesten het dan ook ontgelden. In 1816 verscheen er een boekje getiteld *De assassijnen* van de beroemde Engelse schrijver Percy Bysshe Shelley. Daarin verheerlijkte hij de zelfmoordassassin en zette hij het idee van politieke moordaanslagen dus literair kracht bij. Shelley en zijn vrienden steunden opstandelingen in hun strijd tegen repressieve en autoritaire machthebbers, de romantische dichter Byron vertrok zelfs naar Griekenland om te vechten en stierf daar aan een koortsaanval. Het idee dat je je moet opofferen voor een heilige strijd of een ideaal hing zeker in de lucht. En ook al was er na 1815 sprake van geleidelijke hervormingen en constituties, voor de radicale en liberale jongeren was het teleurstellend en frustrerend dat de idealen van de Franse Revolutie slechts in zeer verwaterde vorm overleefden en dat veiligheid als principe hoger in het vaandel stond dan vrijheid.’

Europese collectieve veiligheid

Hoe lang heeft de Europese collectieve veiligheid geduurd? ‘Het boek gaat over de periode dat de Geallieerde Raad als gremium voor het bespreken van de bezetting van Frankrijk en andere veiligheidsmaatregelen in Europa functioneerde. Dat duurde tot 1819, dus een kleine vier jaar. Volgens sommige historici heeft het Weense systeem geduurd tot 1823, toen de laatste serie congressen ten einde kwam. In strikte zin is dat waar. Maar je kunt ook betogen dat het systeem van deliberatie, van collectieve veiligheid tot op de dag van vandaag is doorgegaan. Er kwamen vanaf 1815 namelijk steeds meer internationale ambassadeurs- en ministersconferenties bij die voor een langere periode een bepaalde diplomatieke kwestie bespraken. Dat kon gaan over de afscheiding van België, de onafhankelijkheid van Griekenland, over besmettelijke ziektes of over militaire interventies tegen piraten. Zo bekeken was 1815 het begin van de moderne conferentiediplomatie als doorgaande serie van ministersontmoetingen.

‘De nieuwe Britse minister: “Wat hebben wij met het continent te maken? Het kost allemaal geld”

De directe aanleiding voor de Geallieerde Raad, de bezetting van Frankrijk, kwam wel eind 1818 ten einde. Pruisen had Frankrijk nog verder willen opdelen en had nog grotere herstelbetalingen van Frankrijk willen eisen. Tsaar Alexander, Von Metternich en Wellington hebben dat verhinderd. Zij hebben er eigenlijk voor gezorgd dat Frankrijk binnen drie jaar weer aan mocht schuiven bij de grote mogendheden en niet verder werd vernederd. Frankrijk

trad in 1818 toe tot de Quadruple Alliantie. Vergelijk dat eens met hoe het verslagen Duitsland in 1918 werd behandeld. Helaas was dit systeem van collectieve veiligheid niet genoeg geïnstitutionaliseerd. Het hing te veel op personen. Toen Castlereagh, de Britse minister van Buitenlandse Zaken, zelfmoord pleegde en tsaar Alexander bezweek aan een ziekte, viel het gezelschap uiteen. De Britse politicus Canning, de opvolger van Castlereagh, zei toen: “Wat hebben wij Britten met het continent te maken? Het kost allemaal geld.” En hij besloot de Geallieerde Raad te laten doodbloeden. Ook toen al veroorzaakten de Britten op die manier een soort brexit (nadat ze er eerst met Wellington voor hadden gezorgd dat de samenwerking überhaupt tot stand was gekomen).

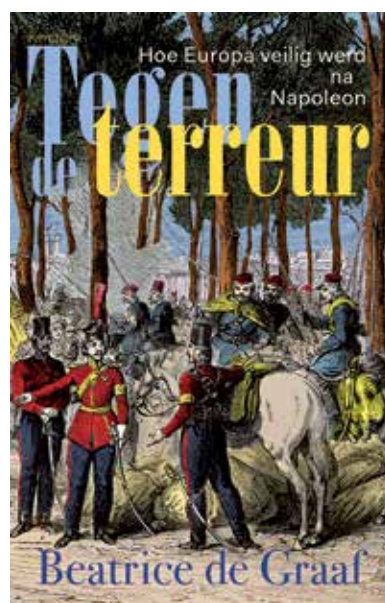
De Eerste Wereldoorlog brak uit, omdat de vorsten, ministers en presidenten niet meer bereid waren aan tafel te zitten en concessies te doen. Het idee dat collectieve veiligheid ook consensus en compromis vergt, was niet meer populair. We zouden uit deze twee episodes kunnen concluderen dat de houdbaarheid van naoorlogse vredesordes beperkt is en sneller verstrijkt naarmate het publiek er meer zeggenschap over krijgt. De houdbaarheid van die eerste Europese vredesorde was bijna een eeuw. De houdbaarheid van het systeem van collectieve veiligheid van na de Eerste Wereldoorlog, inclusief de Volkenbond, was veel korter. We zitten nu in een periode dat de Tweede Wereldoorlog ook al lang geleden is. De houdbaarheidsdatum lijkt soms bijna verstreken, populisten verkondigen dat het belangrijker is om te investeren in nationale belangen en grensversterkingen dan in gezamenlijke projecten.’ In de negentiende eeuw waren de vorsten en ministers ook serieus bezig met recht en constitutie, maar voerden ze ander-

zijds allerlei nieuwe politiemethoden in. Tegenwoordig wordt er ook veel gediscussieerd over de balans tussen veiligheid en vrijheid, in het bijzonder in de vorm van privacy. Is er een parallel? ‘Ja, de ondertitel van het boek is: “Hoe Europa veilig werd na Napoleon.” Dat lijkt in eerste instantie positief, maar in die vraag zit de ambivalentie inbegrepen. Want het “hoe” liet te wensen over. De Geallieerde Raad was misschien een verbetering ten opzichte van de despotie van Napoleon. Maar het was nog steeds een zeer imperialistisch, elitair en asymmetrisch gremium dat nauwelijks tot geen ruimte bood aan autonomie van kleine landen, laat staan aan democratie of inspraak. De niet-Europese wereld werd er volledig buiten gehouden, het Osmaanse Rijk werd niet eens als gelijkberechtigde staat gezien. Daarom was dat collectieve veiligheidssysteem dus toch wel enigszins verrot in de wortel, omdat het eigenlijk de imperialistische krachten bundelde, maar niet temde.’

Vervolgonderzoek

Hoe worden de uitkomsten van dit onderzoek verder verspreid? ‘Deze maand verschijnt een boek bij Cambridge University Press, dat ik samen met Brian Vick en Ido de Haan heb gemaakt, over de transformatie van internationale veiligheid na 1815. Ik schrijf in mijn bijdrage dat je het hele begin van de negentiende eeuw door een nieuwe bril moet bekijken. Er is veel te weinig aandacht geweest voor Europese samenwerkingsprojecten in die periode. Dat kwam omdat historici al in de negentiende eeuw vooral over hun eigen vaderland schreven, en hun werk vaak in dienst stelden van het ontluikende nationalisme. De geschiedwetenschap werd ook pas in die eeuw een academisch vak. En veel historici zijn toen ook heel serieus de ontwikkeling van

de eigen, nationale, vermeende identiteit gaan beschrijven. Ze zijn nationale of nationalistische denkbeelden gaan terugprojecteren in de tijd en hebben daardoor de beste moderne vormen van Europese diplomatieke en militaire samenwerking, die er ook waren, over het hoofd gezien. Twee van mijn aio’s, Wouter Klem en Erik de Lange, publiceren daarover het komende jaar hun proefschrift, over de Europese strijd tegen anarchisme en tegen piraterij. Daarnaast zijn we met een team bezig een grote conferentie en een bundel over internationaal veiligheidsdenken in globaal perspectief te organiseren, ook met betrekking tot de lange negentiende eeuw. Ozan Ozavci onderzoekt onder andere de militaire interventie in Syrië, in de jaren 1860, Joep Schenk en Constantin Ardeleanu de veiligheid op de Rijn en de Donau.’ De Graaf laat weten dat er diverse Engelse en Duitse uitgevers belangstelling hebben voor een vertaling. Ik merk op dat het vast een goed boek voor de Engelse markt zal zijn, omdat Wellington er goed vanaf komt. ‘O, die Wellington vond ik fantastisch!’ besluit ze. ■



Tegen de terreur. Hoe Europa veilig werd na Napoleon. *Beatrice de Graaf* (Prometheus, Amsterdam 2018), 536 blz., € 28,99