

# ‘We zijn de oude kunst van het machtsevenwicht helemaal verleerd in Europa’

Iedereen in Nederland kent Beatrice de Graaf als terrorisme-expert, maar als hoogleraar Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht is ze ook vaak te vinden in de archieven. Op de Geschiedenis Magazine LIVE dag interviewde **Ivo van de Wijdeven** De Graaf over het resultaat: haar boek over de eerste gezamenlijke Europese strijd tegen terreur, de basis voor ons huidige veiligheidsbestel.

In het sfeervolle Spoorwegmuseum luisterde het publiek ademloos toe hoe De Graaf in vliegende vaart uiteenzette hoe juist de Napoleontische oorlogen de geesten rijp maakte voor Europese samenwerking. ‘Waarom daar echt werk van werd gemaakt? Napoleon had de eerste echte wereldoorlog veroorzaakt. In de Eerste Wereldoorlog waren 18 miljoen doden te betreuren en tussen 40 en 60 miljoen in de Tweede Wereldoorlog. In de Napoleontische oorlogen zijn circa 7 miljoen mensen omgekomen. Afgezet tegen de bevolkingsaantallen van toen – Nederland kende 1,5 miljoen inwoners – waren dat er misschien zelfs meer dan in de twee grote oorlogen van de 20ste eeuw. Napoleons Grande Armée was een machinerie die soldaten verslond en met dat leger trokken ziektes mee door Europa. Omdat historici tegenwoordig internationaal samenwerken, realiseren we ons nu pas hoe groot de impact daarvan was en hoe immens de schok toen Napoleon in 1815 weer terugkeerde. Het was alsof Hitler weer terugkwam.’

Toen Napoleon in juni 1815 in de Slag bij Waterloo definitief was verslagen, snakte de bevolking van Europa naar rust en veiligheid na 25 jaar van oorlog en chaos. Op het Congres van Wenen bespraken Napoleons tegenstanders hoe ze die moesten garanderen. ‘Revolutie en despotisme werden gezien als terreur. Waar waren de mensen toen vooral bang voor? Niet eens alleen voor de dood, maar ook voor onteigening, roof en grootschalig eigendomsverlies.’

### Geallieerde Raad in Parijs

Tijdens onderzoek naar die roerige periode vonden De Graaf en haar team proces-verbalen van bijeenkomsten van een Geallieerde Raad in Parijs. Dat riep vragen op: ‘In oktober 1815? Na het Congres van Wenen? Toen zijn we in allerlei archieven gaan kijken en toen hebben we het bestaan gevonden van een soort NAVO: de Geallieerde Raad was een vergadering, bestaande uit

de geallieerde opperbevelhebber – de Britse hertog van Wellington – en ministers uit Groot-Brittannië, Rusland, Oostenrijk en Pruisen, die samenkwam op de Britse ambassade in Parijs.’ Die raad had vier met elkaar verbonden doelstellingen. ‘Allereerst: Frankrijk stabiliseren. Daarnaast: de Grande Armée neutraliseren. Net als in 2003 in Irak werden alle soldaten ontslagen, overigens met vergelijkbare gevolgen voor de stabiliteit. Onder het mom van “debonapartisering” moesten, ten derde, de revolutionaire ideologie en het gedachtegoed van Napoleon uit de hoofden van de Fransen worden gewist. Ten slotte: Frankrijk moest betalen. Het land kreeg herstelbetalingen opgelegd: 850 miljoen franc, dat is verhoudingsgewijs meer dan Duitsland na de Eerste Wereldoorlog moest betalen.

Om dat alles te waarborgen kreeg Frankrijk ook te maken met een geallieerde bezettingsmacht van aanvankelijk 1,2 miljoen soldaten. In 1918 gebeurde dat met Duitsland niet. Dat is toen misschien wel de grootste fout van de geallieerden geweest: ze hadden er moeten gaan zitten. In 1814 zijn de geallieerden in eerste instantie ook vertrokken, maar in 1815 zeiden ze: nu Napoleon teruggekomen is, lopen de Fransen meteen achter hem aan, we kunnen ze niet vertrouwen en we moeten hier nu blijven.’

### Dan doen we *America First*

Die bezettingsmacht verklaart ook waarom de Geallieerde Raad in de vergetelheid is geraakt en de bronnen die De Graaf en haar medewerkers achterhaalden nog niet eerder onderzocht waren. ‘19de-eeuwse historici waren nationalistisch ingesteld, dus hadden ze weinig aandacht voor dergelijke vroege vormen van Europese samenwerking. Geschiedschrijving diende toen de nationale eenheid. Men keek niet naar zo’n uniek veiligheidsexperiment en daarom is er zo weinig over geschreven. Maar het was wel zo. Ook al vonden de Fransen dat niet leuk. Vijf jaar lang is Frankrijk bezet gebleven.’

## Beatrice de Graaf op de Geschiedenis Magazine LIVE dag 2019



Na de val van Napoleon herstelden de Europese leiders door eendracht het machtsevenwicht – dat is de boodschap van deze prent. De vervaardiger maakt duidelijk aan welke kant God staat: Zijn hand stuurt een bliksemschicht naar Napoleon maar vult Europa's hoorn van overvloed met bloemen en vruchten. In de landkaart verwijst een bloem bij Parijs naar de aanleiding voor de prent: de Vrede van Parijs van 30 mei 1814. Toen moesten de Slag bij Waterloo en Napoleons definitieve nederlaag nog komen.

Britten het voor het zeggen. De Amerikanen wilden meedoen met de Geallieerde Raad, maar de Britten hielden dat tegen. Immers: *Britannia rules the waves!* De weigering was voor de Amerikanen reden om de Monroe-doctrine af te kondigen: 'Als wij niet mogen meedoen, dan verklaren wij ons halfroond tot onze eigen invloedssfeer. Dan doen we *America First*. Dat was het begin van de opkomst van Amerika als wereldmacht, waarna Groot-Brittannië, en Europa overigens ook, uiteindelijk het nakijken had.' 'Je zou kunnen zeggen dat de Britten nog steeds denken in termen van de 19de-eeuwse *Pax Britannica*. Maar ze kunnen het niet meer in hun eentje, zonder Europa en zonder Amerika. Ze delven het onderspit wanneer ze zich niet met andere naties verbinden, zoals de Europese landen deden na het Congres van Wenen in het zogenoemde Concert van Europa.'

### Machtsdenken

Omgekeerd is het voor de Europeanen ook van belang dat de Britten betrokken blijven bij het Europese vasteland. 'Een Europese vrede zonder het Verenigd

Koninkrijk en Rusland is geen blijvend bouwsel. Dat betekent misschien ook dat wij anders naar hen moeten kijken en misschien toch wat meer geduld moeten hebben met de Britten. Iemand als Angela Merkel heeft dat door. Zij pleitte voor uitstel van de Brexit en zij heeft geprobeerd een goede band met Rusland te onderhouden, ook al heeft Vladimir Poetin haar talloze keren proberen te schofferen.'

Merkel vormt een uitzondering binnen Europa. 'We zijn de oude 19de-eeuwse kunst van het machtsevenwicht helemaal verleerd in Europa. We vinden machtsdenken een vies woord. Maar het behoud van het machtsevenwicht is een rustig en verstandig diplomatiek spel, waarin je bijvoorbeeld de Russen probeert te betrekken bij de NAVO in het Partnership for Peace-programma en bij de OVSE. Het betekent zeker niet dat je alles hoeft te accepteren, maar je hebt Rusland en Groot-Brittannië gewoon nodig.'

### Publieke opinie

Het machtsevenwicht dat in 1815 zorgvuldig was opgebouwd, raakte pas eind 19de eeuw verstoord. 'Je zou kunnen zeggen dat het Congresstelsel een eeuw heeft bestaan tot het begin van de Eerste Wereldoorlog. Bij de Frans-Duitse Oorlog van 1871 ging het stelsel wel rafelen en er waren genoeg kleinere of regionale oorlogen, zoals de Krimoorlog. Maar het "concertsysteem" zorgde ervoor dat er in de 19de eeuw geen wereldoorlog uitbrak, of een

Het interessante is dat Europa in 1815 veilig is geworden door de Britten en de Russen. 'In 1945 eigenlijk ook. Dus misschien kán Europa niet veilig zijn zonder de Britten en de Russen. Tsaar Alexander heeft de grootste offers gebracht qua manschappen, net als Stalin in de Tweede Wereldoorlog. En de Britten dachten: als Napoleon nu weer terugkomt, is dat gevaarlijk voor de stabiliteit op het continent en we willen eindelijk weer handel kunnen drijven met het Europese vasteland. Dus zeiden ze in 1813: we leggen onze gouden ponden op tafel om jullie te helpen, we financieren de Zesde en Zevende Coalitie.'

De hertog van Wellington was een exponent van dit beleid. De Graaf hield hem de Britten voor als voorbeeld in een artikel dat ze schreef voor *The Guardian*. Het was tijdens de aanloop naar het Brexit-referendum en de kern van haar betoog was: Wellington zou altijd tegen de Brexit zijn geweest. 'Ik heb nog nooit zoveel vuilspuiterij over me heen gehad. Veel Britten waren woest. Ze vonden het niet leuk dat ik hun nationale held inzette tegen de Brexit.'

Toch was het zo, en nog steeds kunnen de Britten niet aan op de Verenigde Staten alleen. Dat zie je nu ook al met handelsverdragen, waarin de Amerikanen van alles proberen op te dringen aan de Britten. Amerika is veel te sterk voor het Verenigd Koninkrijk – pas in verbondenheid met Europa floreert Albion (en omgekeerd Europa ook). In 1815 was het omgekeerd. Toen hadden de



Opperbevelhebber Wellington in donkere cape op zijn paard Copenhagen, tijdens de Slag bij Waterloo (door J.W. Pieneman, 1824, Rijksmuseum Amsterdam). Naar hem werd de Wellingtonbarrière genoemd, een ring van forten om Frankrijk als militaire garantie tegen toekomstige Franse ambities. Beatrice de Graaf: 'Die moesten de Fransen betalen en hij werd bemand door een internationale troepenmacht. Koning Willem I is daar ook heel druk mee geweest.' Dit project is in de vergetelheid geraakt: van de Wellingtonbarrière is dankzij de industriële revolutie vrijwel niets meer over. De vestingwerken vormden een obstakel voor spoorlijnen. 'Het project was klaar in 1830. Toen brak de Belgische Opstand uit en de Belgen dachten: liever treinen dan forten. Dus toen zijn ze bijna allemaal afgebroken.'

oorlog waarbij het hele continent getroffen werd, met miljoenen slachtoffers.

Tegelijkertijd moet je zeggen dat het goede begin van de Geallieerde Raad snel verwaterde. De groep mannen die elkaar op de natte paardenrug aan het front tijdens *horseback diplomacy* had leren kennen en vanaf begin 1813 met elkaar in het geallieerde hoofdkwartier zaten, maakte na 1820 plaats voor een nieuwe generatie, die elkaar niet meer zo intiem kende en elkaar niet zo vaak zag. De Britse minister van Buitenlandse Zaken Castlereagh pleegde zelfmoord. Tsaar Alexander stierf aan koorts. Wellington werd premier, was dus meer bezig met Britse binnenlandse ontwikkelingen en werd steeds conservatiever. Ook in Pruisen waren ze vooral bezig met hun eigen binnenlandse politiek, en in het bijzonder met repressie van hervormingen en roep om meer liberale vrijheden. Bovendien werd het "Europees concert" steeds meer een aangelegenheid van imperialistische mogendheden die tezamen de buiten-Europese volkeren te lijf gingen. Ook dat leidde tot betonrot.

Maar... het Congresstelsel bleef bestaan: op lager niveau hielden ministers conferenties, maar bijvoorbeeld ook politiebeambten en waterbouwingenieurs. Dat overlegstelsel is in 1815 ontwikkeld

en dat bestaat vandaag de dag nog steeds. In die zin betekent de Geallieerde Raad de geboorte van de multilaterale diplomatie en de bijbehorende ambtelijke onderbouwning.'

De Graaf besluit: 'Er is overigens een reden waarom het eind 19de eeuw toch misging, en die speelt voor politici en diplomaten vandaag de dag nog steeds: het groeiende belang van de publieke opinie. De Geallieerde Raad functioneerde zo goed omdat er geen pottenkijkers waren. Het publiek was niet op de hoogte, had niet of nauwelijks een stem en kon zo niet met populistische standpunten de onderhandelingen verstoren. Eind 19de eeuw probeerden Europese machthebbers als de Duitse keizer Wilhelm I en zijn Franse collega Napoleon III juist het publiek op te zwepen. Als je dat verkeert doet, kun je de multilaterale diplomatie juist verstoren. Schelden via Twitter, zoals Donald Trump doet, is geen *horseback diplomacy*.'

---

**Ivo van de Wijdeven** is historicus en politiek analist. Hij schreef *De nieuwe rafelrand van Europa* (Spectrum) over de geschiedenis van de interactie van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten met het Europese vasteland.

---

Van Beatrice de Graaf verscheen in 2018 *Tegen de terreur. Hoe Europa veilig werd na Napoleon* (Prometheus).