

De Russen buiten de deur houden

Door Russische dreiging wint de Europese samenwerking geopolitiek aan belang. Dat is eerder vertoond. In 1856 werd de Europese Donaucommissie opgericht, om vrije doorgang voor het scheepvaartverkeer te garanderen én om de Russen uit de Donaudelta te houden. **Ivo van de Wijdeven** vertelt er meer over.

De mooie blauwe Donau was sinds begin 19de eeuw een geopolitiek probleem. Preciezer gezegd: er rezen moeilijkheden rond het moerassige merengebied in het huidige Roemenië waar de rivier die ontspringt in het Zwarte Woud en als enige Europese rivier oostwaarts stroomt, uitmondt in de Zwarte Zee. Deze Donaudelta behoorde eeuwenlang tot het Ottomaanse Rijk, maar sultan Mahmut II moest haar na een reeks oorlogen met het Russische Rijk in 1829 afstaan aan tsaar Nicolaas I (de Vrede van Adrianopel). De tsaar beloofde plechtig de vrije doorvaart op de Donau te garanderen. Dat was in overeenstemming met de internationale afspraken van de grote mogendheden op het Congres van

Wenen (1815), dat de Europese machtsbalans moest herstellen na de nederlaag van Napoleon. Het beginsel van de vrijheid van scheepvaart op de internationale vaarwateren, inclusief de grote Europese rivieren, moest ervoor zorgen dat economische ontwikkeling niet langer werd gehinderd door tolheffing of andere barrières; die waren bovendien in het verleden vaak een bron van conflicten geweest.

De Donaumonding bij Sulina in 1861, met recente infrastructurele verbeteringen onder leiding van Charles Hartley, hoofdingenieur van de Europese Donaucommissie; hij maakte ook dit schilderij (Wikimedia Commons).



Piratenest Sulina

De tsaar hield zich in de praktijk niet aan zijn belofte. Dat had alles te maken met de vorstendommen Moldavië en Walachije, vazalstaten van het Ottomaanse Rijk aan de Donau, die zich na de Vrede van Adrianopel tot belangrijke graanleveranciers ontwikkelden. Alleen al tussen 1837 en 1845 verviervoudigde hun graanexport naar 200.000 ton. De snelste route naar de rest van Europa was over het water. De rivierhavens Galați en Brăila werden drukke overslagplaatsen. Van daar reisde het graan verder via de Donau, de Zwarte Zee, de Bosporus en de Middellandse Zee. Het Oekraïense graan legt vandaag de dag vanuit de havenstad Odessa vrijwel dezelfde weg af. Het Russische Rijk exporteerde echter ook al graan vanuit Oekraïense havensteden en Moldavië en Walachije waren dus concurrenten op de wereldmarkt. De oplossing: de Russen lieten de enige goed bevaarbare riviertak verzanden: die bij Sulina, een havenstadje aan de Zwarte Zee (nu Roemenië). Daar werd vervolgens grof geld verdiend aan het loodsen van grote zeeschepen door de nauwe vaargeul en het verladen van graan in kleinere schepen die wel door het ondiepe water konden varen. Loodsen lieten schepen ook wel moedwillig vastlopen, waarna ze tegen hoge kosten 'gered' werden. Sulina was in de ogen van de internationale gemeenschap een Russisch piratenest. Vooral de Britten maakten zich boos. Zij hadden juist hun zinnen gezet op goedkoop graan uit Moldavië en Walachije.

Krimoorlog

De 'Sulina-kwestie' was voor de Britten één van de redenen om zich in 1853 in de Krimoorlog te storten. Samen met de Fransen steunden ze de sultan in een nieuwe oorlog tegen de tsaar. In Londen en Parijs vreesde men namelijk dat het verval van het Ottomaanse Rijk zou leiden tot een grote Russische invloedssfeer in Zuidoost-Europa. Het werd een slepende oorlog met de Krim als zwaartepunt. Uiteindelijk trok Rusland aan het kortste eind, en moest aan de onderhandelingstafel veel inleveren: de Vrede van Parijs (1856) bestempelde de Zwarte Zee tot neutraal gebied, Moldavië en Walachije bleven nominaal onder het bestuur van het Ottomaanse Rijk maar kregen eigen grondwetten en parlementen. Opmerkelijk was de oplossing voor de Sulina-kwestie. Niet alleen werd er geschoven met grenzen, zodat het Russische Rijk niet langer tot de Donau reikte, maar de Donaudelta kwam ook onder internationaal gezag te staan. Een door het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en het Ottomaanse Rijk gesteunde onafhankelijke 'Europese Donaucommissie' kreeg twee jaar de tijd om in de delta alle fysieke en juridische hindernissen voor de scheepvaart weg te nemen. Daarna zou het stokje worden overdragen aan een grotere 'Internationale Donaucommissie', waarin alle landen zetelden waar de Donau doorheen stroomde. Die zou dan verantwoordelijk zijn voor de vrije doorvaart op de hele rivier.

Eigen rivierpolitie

De internationale commissie kwam echter niet van de grond. Enerzijds omdat de Oostenrijkers er tot chagrijn van alle anderen de hoofdrol in opeisten, aangezien het grootste deel van de rivier zich binnen de grenzen van het Habsburgse Rijk bevond. Anderzijds omdat het technisch uiterst ingewikkeld en dus ook zeer kostbaar was om de Donaudelta permanent goed bevaarbaar te maken. De Britse hoofdingenieur Charles Hartley werkte er maar liefst 49 jaar aan. Onder zijn bezielende leiding werden nieuwe vuurtorens gebouwd, vaargeulen uitgebaggerd, kilometers lange pieren aan-

Centrale Commissie voor de Rijnvaart

Vóór de Europese Donaucommissie was al de Centrale Commissie voor de Rijnvaart opgericht, in 1815 tijdens het Congres van Wenen. Die moest de vrije doorgang voor het scheepvaartverkeer op de Rijn garanderen en is de oudste nog bestaande internationale organisatie ter wereld. De huidige lidstaten zijn Nederland, Duitsland, Frankrijk, Zwitserland en België. De Nederlandse Lucia Luijten zetelt sinds 2021 als secretaris-generaal in Straatsburg.

gelegd bij de riviermonding en een nieuw kanaal gegraven door tien bochten van de Sulina-riviertak.

Om dat allemaal te financieren sloot de Donaucommissie eerst leningen af, maar naarmate de werkzaamheden vorderden en het scheepvaartverkeer toenam, kon ze het over een andere boeg gooien. Ze ging zelf tol heffen en met die tol als onderpand obligaties uitgeven. De commissie bedroop zichzelf en dat was nieuw voor een internationale organisatie. Bovendien had de commissie de volledige jurisdictie over de Donaudelta en had ze een eigen rivierpolitie die patrouilleerde om de orde te handhaven. De vlag van de Europese Donaucommissie wapperde fier boven de rivier.

Krachtig

De Europese Donaucommissie was onafhankelijk, maar werd wel degelijk ingezet om geopolitiek te bedrijven. Voor de Britten en de Fransen was de commissie hét middel om invloed te behouden in de Donaudelta. Vooral toen de grenzen in de lange aanloop naar de Eerste Wereldoorlog weer verschoven. Moldavië en Walachije verenigden zich in 1861 in het vorstendom Roemenië. Dat vocht in een nieuwe Russisch-Turkse Oorlog mee aan Russische zijde en werd na het Turkse verlies bij de Vrede van San Stefano (1878) beloond met onafhankelijkheid. Maar nog datzelfde jaar werd op het door de Duitse kanselier Otto von Bismarck bijeengeroepen Congres van Berlijn afgesproken, dat de Europese Donaucommissie zeggenschap hield over de Donaudelta. Met dit staaltje 'collectief imperialisme' werden de Russische invloedssfeer én de Roemeense soevereiniteit begrensd. Tsaar Alexander II moest bakzeil halen aan de onderhandelingstafel. Bijzonder was dat de commissie nog enige jaren bleef functioneren gedurende de Eerste Wereldoorlog: vertegenwoordigers van de Centralen én de Geallieerden kwamen tot 1916 in vergaderingen bijeen. En het lukte de Roemeense delegatie bij de naoorlogse vredesonderhandelingen in Parijs niet de opheffing te bewerkstelligen van de commissie die in een vitaal deel van Roemenië de scepter zwaaide. Vooral de Britten en Fransen hechtten zeer aan de Commissie. Pas in 1938 sloten ze een verdrag met de Roemenen waarmee alle bevoegdheden en alle eigendommen in de Donaudelta overgingen in Roemeense handen. Maar het principe van gezamenlijk internationaal beheer van de Donau bleef overeind: de *Internationale Donaucommissie* was als onderdeel van de vredesbesprekingen in 1921 eindelijk in het leven geroepen, en bestaat tot op de dag van vandaag.

Ivo van de Wijdeven is historicus en analist. Zijn nieuwste boek is *Alle rafelranden van Europa. De geschiedenis van Europa en zijn burens* (Unieboek/Spectrum).

VERDER LEZEN

► **Constantin Ardeleanu**, *The European Commission of the Danube, 1856-1948*, Brill, 2020