

# 'Europese' samenwerking en nationale staten

*Prof. dr. A.F. Manning*

Wat, of eigenlijk wie is Europa? Zij is een figuur uit de Griekse mythologie, een dochter van een Phoenicische koning, die door Zeus in de gedaante van een stier werd geschaakt en naar Kreta gevoerd. Op vazen en op muurschilderingen in Pompeï zijn afbeeldingen aangetroffen van een zwemmende stier met Europa die zich vasthoudt aan de horens. Volgens het verhaal heeft Europa, de 'wijdblickende' gemalin van Zeus, haar naam gegeven aan een landstreek, later aan een werelddeel. Als geografische aanduiding komt Europa voor in Griekse bronnen. Dan wordt bedoeld het Griekse vasteland in onderscheid met de Egeïsche eilanden. Later is Europa geografisch opgeschoven en uitgebreid, overigens zonder dat het begrip Europa een culturele of ideologische lading krijgt.

Doet het ertoe te vragen wat men in de geschiedschrijving zoal te berde heeft gebracht over Europa?<sup>1</sup> Misschien wel. Henri Pirenne meende dat Europa zich in de zevende eeuw vormde toen de Middellandse Zee als centraal verkeersgebied werd 'gesloten' door invallen van de muzelmannen. Zijn leermeester Godefroid Kurth had gewezen op de betekenis van het christendom voor de beschaving die in de tijd van Karel de Grote gezicht kreeg. Datzelfde thema was in de eerste helft van deze eeuw voortdurend aan de orde: met Karel de Grote begon het 'Avondland', het 'Heilige Roomse Rijk', een christelijke samenleving. Gustav Schnürer bezag de Europese cultuur vanuit een eenzijdig kerkelijk en katholiek standpunt. Christopher Dawson oordeelde in *The making of Europe* dat de westerse christenheid zich vormde toen Byzantium als politiek en cultureel centrum wegviel. Arnold Toynbee en zoveel andere geschiedschrijvers en essayisten werden geboeid door de christelijke beschaving van Europa.

Een tweede thema betreft de vitaliteit van Europa. Vitaliteit tenminste in twee opzichten. Het intellectuele avontuur van rationalisme, humanisme en Verlichting dat naar de opvatting van velen uiteindelijk leidde tot laïcisering. Een eeuwenlange dramatische spanning tussen geloof en weten. Vitaal ook vanwege de expansie-

kracht van de Europese idealen en vindingen. Heette de periode van 1500 tot 1914 niet terecht de tijd van de Europese 'wereldgeschiedenis'?

In geografisch en cultureel opzicht is sinds 1945 sprake van een onaanvaardbare begripsvernuwing. Daarvóór hoorden Midden-Europa, Praag, Wenen, Budapest er wel degelijk bij, maar sinds de Tweede Wereldoorlog heette het al te gemakkelijk dat het echte Europa het christelijk avondland was, het rijk van Karel de Grote. Het is niet moeilijk een vraagteken te plaatsen bij de terminologie waarmee wij dagelijks te maken hebben: Europese samenwerking, Europese gemeenschappen, Raad van Europa.

Sinds 1945 zijn ook historici vanuit een federalistische visie aan het werk gegaan.<sup>2</sup> Zij zochten hun inspiratie in het verleden en riepen soms emotioneel op tot samenwerking: dat zou voor Europa betekenen erop of eronder. Federalistische historici als Friedrich Heer, Henk Brugmans en Walter Lipgens propageerden de ideologie van het christelijke Europa: een denkbeeld dat het in de jaren van de Koude Oorlog uitstekend deed. Ging het niet om een strijd om het behoud van de beschaving tegen het godloze en materialistische communisme? Al verborgen zij nooit hun heimwee naar het Habsburgse Oostenrijk als 'Mittelpunkt eines übernationalen Reiches', toch richtte iemand als H. Brugmans zich vooral op het Europa van het schisma in de christenheid met zijn bloedige godsdienstoorlogen, op het Europa van de ontdekkingstochten en de kolonisering, het Europa van de natuurwetenschappen en van de Verlichting en de Franse Revolutie, op het Europa van de parlementaire democratieën en de kritiek daarop, het Europa waarin het experiment van Marx en Engels aantrekkelijk werd, het Europa van het nationaal-socialisme en fascisme, van de bouwers en brekers van de staat.

'Tout ce qui est arrivé aux Européens de vraiment important, leur fut toujours commun', meent Brugmans. Zo'n gedachtengang richt zich op de ideeëngeschiedenis en drukt het fenomeen van de nationale staten naar het tweede plan. Toegegeven, de nationale staat en het begrip nationalisme zijn betrekkelijk laat ontwikkeld.<sup>3</sup> Had Schiller in oktober 1789 niet geschreven: 'Das vaterländische Interesse ... ist überhaupt nur für unreife Nationen wichtig ... Es ist ein armseliges kleinliches Ideal, für eine Nation zu schreiben; einem philosophischen Geiste ist diese Grenze durchaus unerträglich ... Dieser kann bei einer so wandelbaren, zufälligen und willkürlichen Form der Menschheit, bei einem Fragmente (und was ist die wichtigste Nation anders?) nicht still stehen'. Toch begonnen intellectuelen zich kort nadien in positieve zin voor de natie te interesseren. Het vroeg-negentiende eeuwse nationalisme was elitair, op papier pacifistisch maar al spoedig revolutionair. Allerlei revoltes tijdens Napoleon en later in 1813, 1830

en 1848 vormden de 'nationalisten' en schiepen een internationale revolutionaire beweging. In de tweede helft van de eeuw ontwikkelde het nationalisme zich in conservatieve richting. Het Europese nationalisme werd een conservatief-militaristische houding, nauw verbonden met de regeringen en uiteraard anti-socialistisch. In de school en in de kazerne werd de jongere generatie geïndoctrineerd. Nationalisme was een eigenschap van 'goede' staatsburgers, het was een 'natuurlijke' en zedelijke houding. Het nationalisme werd zelfs zo'n krachtig bolwerk dat het internationalistisch ingestelde socialisme er schipbreuk op leed.<sup>4</sup> De nationalistische attitude was tussen 1870 en 1925, en in Italië, Duitsland en Japan nog langer, dominant.

De propagandisten voor Europese samenwerking oordelen dat het nationalisme de wortel van de meeste conflicten en bloedige oorlogen is geweest. Na die van 1914-1918 gingen zij pleiten voor herbezinning op de gemeenschappelijke cultuur en op de politieke en economische behoeften van de toekomst. Zo afficheerde de jonge idealist Richard Coudenhove-Kalergi tamelijk spectaculair zijn Paneuropa-idee.<sup>5</sup> Dat moest leiden tot de Verenigde Staten van Europa. Sommigen waarschuwden dat hij door zo'n benadering de nationale staten tegen zich in het harnas joeg. Het federalisme van Paneuropa sloeg aan bij een a-politieke elite. De politieke leiders deden vaag-sympathiek of keken naar een andere kant omdat zij er niet in geloofden. De gang van zaken rond het Europa-plan van Briand toont dat. Het zwakke punt van de geroutineerde politicus Briand was dat hij geen technicus mocht heten en meestal nooit verder kwam dan algemene uitspraken. Daardoor was hij kwetsbaar in discussies met wie het niet met hem eens waren. Briand had tijdens de tiende vergadering van de Volkenbond weliswaar mooie woorden gesproken: 'Ik denk dat tussen volkeren die geografisch zijn gegroepeerd - zoals die van Europa - een soort federatieve band moet komen. Die volkeren moeten op elk moment met elkaar in contact kunnen treden over hun economische belangen om gemeenschappelijke afspraken te treffen, om onderling solidair te kunnen zijn wanneer zich een crisis-situatie voordoet.' Ook toen hij daartoe werd uitgenodigd, was hij niet in staat een concreet memorandum te produceren. Er kwam te weinig uit, Briand bleef te vaag, op één punt na: aan de politieke soevereiniteit van welke staat dan ook tornde hij niet. Het fenomeen van de nationale staat was nog véél te taai. De tijd voor overdracht van elementen van soevereiniteit aan een Europese autoriteit was nog lang niet rijp. Het plan-Briand kreeg een eerste klas staatsbegrafenis, merkte een diplomaat in september 1930 op.

Paneuropa-activisten als Coudenhove-Kalergi waren ontgoocheld: 'Es war Flickwerk, verwässert und verwaschen. Er [Briand] bestand auf der ungeschmälernten Souveränität aller Bundesstaaten, auf der

Unterstellung Europas unter den Völkerbund und auf dem Primat der Politik über die Wirtschaft. Nichts an diesem Dokument appellierte an die Phantasie der Völker; es war geschrieben für Diplomaten und Juristen.'

Al vóór de oorlog van 1939-45 werden de hoofdlijnen duidelijk. Van zoiets als een Europese identiteit sprak men wel, maar in vage termen. Historici en essayisten gaven verschillende lading aan het begrip. Wie vonden dat er een of andere eenheid bestond of wie meer samenwerking nastreefde, had het vaak over de christelijke wortels van de Europese beschaving en over de vitaliteit op politiek, economisch, wetenschappelijk en technisch gebied. De grootste tegenkracht vormde het nationalisme. En het scherp bewaakte bolwerk van de nationale soevereiniteit van elke staat. De politici durfden de verandering niet aan. Zij wilden het niet, al werden zij nog zo vaak gewezen op de zinloze verschrikkingen van de oorlog van 1914-18 en op de nadelen van politieke en economische versnippering.

Opnieuw oorlog in 1939. Het hoort bij oorlogen: bezinning en voornemens om het in de toekomst nooit meer zover te laten komen. Oude structuren en machten of instellingen worden kritisch gezien met het voorspelbare resultaat dat het anders moet, dat meer eenheid en een betere rechtsorde tot stand moet komen.

De nationaal-socialistische Europa-ideologie mag men niet overslaan.<sup>6</sup> Sinds juni 1941 wierp het Derde Rijk van Hitler zich op als voorvechter en redder van Europa. Het Derde Rijk als 'Ordnungsmacht' wel te verstaan, want internationale notie was het nationaal-socialisme vreemd. Duitsland nam verantwoordelijkheid voor het 'Schicksal' van Europa. Hitler riep van het begin af alle volken op tot een kruistocht tegen het bolsjewisme, tegen de absolute barbarij die heel Europa bedreigde. De hernieuwing van het Antikominternpakt werd op 25 november 1941 gevierd als een *Europese* gebeurtenis. Men kan zeggen dat in de herfst van 1941 sprake was van enige Europese solidariteit bij rechtse anti-bolsjewisten. Hitler zou overigens spoedig zijn onvrede tonen over niet-exclusief nationaal-socialistisch Europa-vertoon, dat Goebbels en sommige kringen van het 'Auswärtige Amt' wilden stimuleren. Vanuit die hoek hebben ambtenaren een voorstel gelanceerd voor een Europese confederatie onder Duitse leiding. Iemand als Mussert zag daar iets in.

De paradox is dat de meeste naoorlogse voorvechters voor Europese federatie afkomstig zijn uit het verzet, uit de groep bestrijders van de nationaal-socialistische ideologie, maar dat enige contaminatie met de nazi-propaganda omtrent Europa niet ontkend kan worden. Dat heeft uiteraard niets van doen met enige intellectuele of morele affiniteit. Evenmin met de Europese traditie, want het nationaal-



socialisme was typisch anti- of contra-europees. Maar op industrieel en vooral op landbouw-economisch gebied zijn er wel degelijk lijnen door te trekken van de gemeenschappelijke oorlogseconomie, de 'Grossraumwirtschaft' die de Duitsers de bezette gebieden hadden opgelegd, naar sommige samenwerkingspatronen van na 1945. Die lijnen liggen niet in het vlak van de ideologie - zelfs niet als men op het anticommunisme en de Koude Oorlog wijst - maar in het gezichtsveld van ondernemers en van ambtenaren die technische uitvoering moesten geven aan de samenwerking.

Binnen de Duitse 'Widerstand', bijvoorbeeld in de Keisauer Kreis, werden grondige discussies gevoerd over de toekomst van Europa.<sup>7</sup> De befaamde oud-burgemeester van Leipzig, Goerdeler, bepleitte internationale economische samenwerking waaruit politieke samenwerking kon voortvloeien met inbegrip van een gezamenlijke Europese defensie. *Hoe* de politieke samenwerking vorm zou krijgen, wist Goerdeler niet. Helmut von Moltke dacht aan een Europese 'Bundesstaat' maar dan zonder Engeland en zonder de Sovjetunie.

De talloze memoranda van de Duitse 'Widerstand' bevatten steeds een ideologische verwijzing naar christendom, humanisme en socialisme. Zij bepleitten een federalistische organisatievorm en propageren in economisch opzicht sectorsgewijze samenhang, met nadruk op de landbouw. Het is niet onbegrijpelijk dat na de Duitse capitulatie tamelijk snel contacten gelegd konden worden tussen de plannemakers van de 'Widerstand' en federalisten elders in West-Europa. Immers ook daar, en met name in Franse verzetsbladen, was duchtig gediscussieerd over naoorlogse samenwerking. Méér dan in Duitsland worstelde men met het probleem van de nationale soevereiniteit.

De discussies in bezet Frankrijk waren beïnvloed, uiteraard, door de aloude controverse tussen Links en Rechts. 'La Droite' had nooit sympathie gekoesterd voor Briand met zijn niet-nationalistische dromerijen. De 'Grandeur de la France' vond veel pleitbezorgers. De Gaulle zou in Londen en na zijn terugkeer in Frankrijk spotten met 'l'idéologie assez confuse qui remplissait l'esprit des clandestins'. Het merendeel van de Fransen had het nog te druk met Duitsland als de verslagen vijand. De Gaulle dacht voor zijn internationale politiek in oude nationalistische kaders: hij wilde 'dismemberment' van Duitsland, de facto annexatie van het Rijnland en verwerping van een internationale autoriteit over het Roergebied. Ook aan de andere kant, bij 'la Gauche', verwierpen de communisten het idee van een Europees federalisme.<sup>8</sup>

Zeker, in de clandestiene pers van de bezette gebieden was het thema 'libérer et fédérer' uitvoerig besproken. Maar toch: de Franse federalisten kwamen niet los van 'La France'. De belangstelling voor het federalisme was onvoldoende krachtig, in politieke termen geme-

ten, omdat zijn aanhangers buiten het machtscentrum zaten en omdat de publieke opinie juist nationalistisch was gekleurd. Dat kon haast niet anders, omdat steeds een beroep was gedaan op de nationale energie, op de nationale waarden en normen en glorie. In de bezette gebieden was het moeilijk om een door Duitsland onderdrukt Europa in te wisselen voor een Europese federatie samen met Duitsland.

De gedachte van een federaal Europa bestond in de jaren veertig, maar politiek en psychologisch maakte die weinig kans. Het nationalisme en de anti-Duitse stemming waren te sterk en de absolute soevereiniteit was een heilige koe. De twee gedachtengangen stonden naast elkaar, of beter: de één was bovenstroming, de ander onderstroming. De federalisten hebben de kracht en het effect van hun denkbeelden overdreven en geïdealiseerd. Die overdrijving vindt men in de historiografie terug: men sla er Walter Lipgens en Henk Brugmans op na.

In kringen van de regeringen in ballingschap leefde het Europese federalisme evenmin sterk.<sup>9</sup> Zonder te suggereren dat die politici veel gewicht in de schaal konden leggen moet men hen toch als de 'responsables' beschouwen, in welke functie zij méérwaarde hadden verleken bij de auteurs in clandestiene bladen. In het Londens wereldje van Europese ballingen dacht men slechts over naoorlogse bondgenootschappen met Engeland en de Verenigde Staten. De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Van Kleffens ontwikkelde in 1942 en 1943 een blauwdruk waarin voor Nederland de traditionele neutraliteit werd verruild voor een alliantie: een bondgenootschap met Engeland en de Verenigde Staten om veiligheid te scheppen tegen de dreiging van continentale mogendheden zoals Duitsland en Frankrijk. Zulke ideeën stonden ver af van een Europese Unie.

Op regeringsniveau had Europese samenwerking altijd op een laag pitje gestaan. Toen de Volkenbond onmachtig was en de 'have nots' hun agressiviteit toonden, werd geen gemeenschappelijk antwoord gevonden. De contacten van de zogenaamde Oslo-staten mogen niet worden overschat. Die kleine landen zochten een manier om de gevolgen van de economische crisis te beperken en hanteerden daarnaast politieke motieven, maar het is geforceerd wanneer men verbanden legt tussen Oslo-staten en naoorlogse Europese integratie.<sup>10</sup>

Misschien is wat in Londen gebeurde belangrijker: politici en niet te vergeten beleidsambtenaren uit allerlei landen, die uit Zuid- en Midden-Europa inbegrepen, ontmoetten elkaar frequent. Veel vaker en intensiever dan vóór 1940 het geval was. Hun bureaus lagen dicht bij elkaar. Spaak, Gutt, Trygve Lie, De Gaulle, Marjolin, Pleven, Monnet, Beyen, Van Kleffens, Ismay en zoveel anderen leerden goed met elkaar omgaan. Die praktische omgang was van grotere betekenis dan de idealistische teksten over naoorlogse federaties. In die

Londense kring van Europese staatslieden en ambtenaren gloorde af en toe het besef dat de tijd van het ongebreideld nationalisme en van de onaantastbare soevereiniteitsaanspraken aan het voorbijgaan was. Pure zelfstandigheidspolitiek zou niet meer mogelijk zijn; bondgenootschappen waren noodzakelijk.

Al spoedig bleek een patroon waarin Frankrijk of Duitsland of zelfs Engeland een grote mogendheid kon zijn met enkele satellieten om zich heen niet meer toepasbaar. Mogendheden van die maat werden zelf onderdelen van blokken. De Tweede Wereldoorlog betekende een breuk in de buitenlandse politiek en het veiligheidsbeleid van de meeste staten. Door en tijdens de Tweede Wereldoorlog raakte het oude protectionisme onttekend en dat was naar de zin van de Amerikanen. Door de Tweede Wereldoorlog ontstond korte tijd zelfs een kans het Duitse probleem, dat sinds de dagen van Bismarck op de diplomatieke agenda had gestaan, aan te pakken. Aan het eind van de oorlog, met name toen Roosevelt's droom van 'One World' in scherven viel, leek Europese samenwerking slechts vorm te kunnen krijgen binnen het kader dat de supermachten hadden geschapen.

Het waren wisselende vergezichten. Geen trend. Er bestond weinig politieke ruimte voor de Europese staten. De zelfstandigheidsneigingen, de traditionele vooroordelen, het nationale prestige en de belangen waren niet verdwenen. Iemand als Churchill had het al over een Europa-raad, maar geen enkele regeringsleider handelde in de verste verte volgens federalistische concepties. Engeland was niet in staat zijn positie ten aanzien van Europa te definiëren. De onrealistische samenwerkingsplannen van de Poolse ballingen werden bedorven door chauvinisme en een anti-Russische instelling. De Grote Drie hadden hun besprekingen in Teheran, Jalta en Potsdam ingericht volgens de beproefde beginselen van ouderwetse machtspolitiek. En wie wijst op de onkritisch geprezen Belgisch-Nederlandse Douane-Unie - sommigen meenden daarin het voorbeeld en het begin van de Europese Gemeenschappen te zien - vergeet het retorisch karakter en overschat het politiek-economisch aspect van die overeenkomst.

En toch: vanaf 1945 beleefde het federalisme een hausse. Alleen maar heimwee naar vrede, typische emoties bij de massa en oratorisch vuurwerk van dichters en apostelen? Wellicht méér. Wellicht een stemming waarvan staatslieden na enige tijd opzettelijk profiteerden. Er valt iets voor te zeggen dat sinds het eind van de oorlog aanvankelijk een federalisme van de angst heeft bestaan: angst voor een sovjetinvasie en bezorgdheid dat het economisch herstel niet op gang kwam. Vervolgens schoof het federalisme een nieuw ideaal naar voren: verzoening van de erfvijanden. Dat was de periode waarin Adenauer, De Gasperi en Schuman optraden. Tenslotte de periode van

het functioneel federalisme dat eerder technisch was dan ambitieus van visie, maar waardoor de betekenis van de staatsgrenzen begon te devalueren.

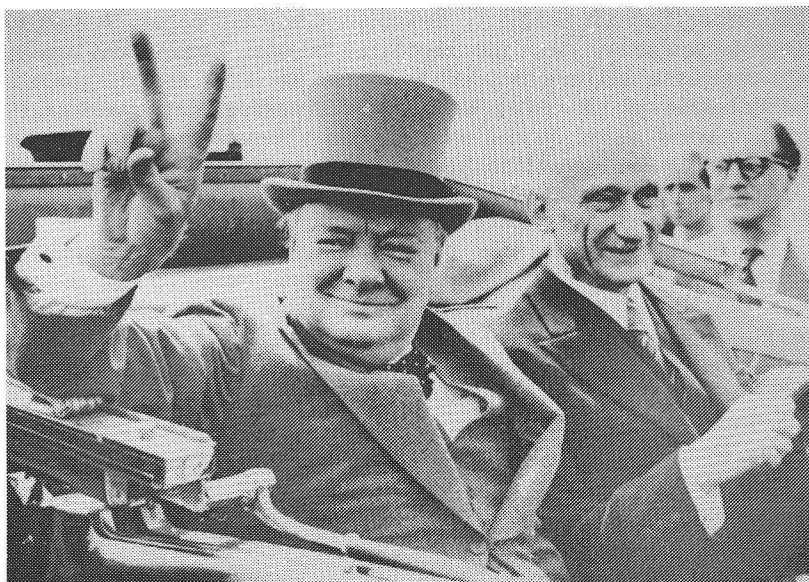
De vraag is of in dit onderscheid het begrip federalisme niet als een container wordt gebruikt. En of het streven van diegenen die zich graag als Europese federalisten presenteerden wel succesrijk was. Europese samenwerking kwam langs andere wegen tot stand. Op politiek niveau en door verantwoordelijke staatslieden.

De federalisten organiseerden zich eind 1946.<sup>11</sup> De Europese Unie van Federalisten (EUF) beschouwde zich als een revolutionaire volksbeweging, welke zou profiteren van de ineenstorting van nationale structuren. Zij wilde een federaal Europa tot stand brengen. Echt revolutionair was de EUF niet. En de verwachte ineenstorting van de nationale structuren kwam er evenmin. Tenslotte mankeerde het de tienduizenden aanhangers in Engeland, Frankrijk, Zwitserland, Nederland, Italië, Duitsland en elders aan gewicht om parlementen en regeringen te beïnvloeden. Onderling krakeelden zij teveel over strategieën. Zij hadden geen greep op diegenen die politieke beslissingen namen. Hoogstens genoten zij enig gehoor, tijdelijk enige sympathie.

De federalisten betoonden zich machteloos ten aanzien van het kernprobleem: het accepteren van een 'autorité supérieure aux pouvoirs nationaux'. In een bijeenkomst te Straatsburg kwamen zij in 1949 nog steeds niet verder dan de formule 'autorité avec des compétences limitées, mais des pouvoirs réels'. Zij wensten geen 'één en ondeelbaar' Europa, evenmin een vage intergouvernementele alliantie, wèl doorbreking van de nationale hegemonie. Zij vluchtten in 'une société européenne organisée', waarbij het sociale motief op de voorgrond stond en waarin de culturele differentiatie niet mocht worden aangetast. Dat klinkt allemaal niet zo helder. Misschien valt nog het gemakkelijkst te noteren dat in elk geval de nationale staat niet versterkt hoorde te worden.

De Europese federalisten genoten de sympathie van een intellectuele elite maar waren politiek geïsoleerd. Toen aan het Vierwoudstedenmeer, in Hertenstein, in september 1946 een conferentie van federalistische kopstukken bij elkaar kwam, vormde de oproep om tot een Europese federatie te komen en het advies dat Duitsland daarin opgenomen diende te worden het enige resultaat. De conferentie van Hertenstein, waar de Nederlander Henk Brugmans en de naar Nederland uitgeweken Hans-Dieter Salinger een leidende rol hebben gespeeld, heet bij federalistisch gezinde geschiedschrijvers een mijlpaal. Maar de kranten haalde die bijeenkomst niet.

Dat deed Churchill wèl: die had juist een dag eerder in Zürich een snorkende rede gehouden om de United Europe Movement van zijn



*Churchill en Robert Schuman te Metz op 14 juli 1946 (Bureau  
Nederland van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Den  
Haag)*

schoonzoon Duncan Sandys te promoten. Churchill begon: 'I wish to speak to you today about the tragedy of Europe'. Europa, dat prachtige continent, het beschaafdst van al, de bakermat van de grootste wereldbeschaving enzovoort. Wanneer de Europeanen dat geweldig erfgoed in stand willen houden en in welvaart wensen te leven, moeten zij zoiets als de Verenigde Staten van Europa creëren: 'a kind of United States of Europe'. Churchill besloot zijn redevoering in Zürich met de uitroep: 'Europe arise!'

Het tekent de situatie. De congresserenden in Hertenstein moesten in de krant lezen wat Churchill zestig kilometer verderop had gezegd. Wat een vroegere 'prime minister' zei, was interessanter, ook al bevatte zijn rede evenmin een realiseerbaar program. Churchill had het over een band tussen staten 'die nog *kunnen* meedoen'. De groeiende verwijdering tussen Oost en West ging voor een tweedeling van Europa zorgen zodat het oude Paneuropese ideaal onhaalbaar werd. De Sovjet-dreiging werd nu een belangrijke drijfveer tot Europese samenwerking. De Koude Oorlog bevorderde het streven naar integratie. Toen die na 1956 afnam verminderde de impetus.

Churchill heeft bevorderd dat in 1948 in Den Haag politici en staatslieden enerzijds en federalistische prominenten anderzijds elkaar konden ontmoeten. Brugmans hield de openingsrede. Hij noemde 'het heilig dogma van de nationale soevereiniteit' het kernprobleem en getuigde van zijn federalistisch geloof als geneesmiddel. Eden, Macmillan, Reynaud, Poncet, Van Zeeland en de toen nog onbekende Adenauer en Hallstein waren in Den Haag om zich te laten zien bij de federalisten die de publieke opinie mee hadden. En om te laten blijken dat de internationale verhoudingen geen Paneuropa maar hoogstens een 'Westeuropa' mogelijk maakten. De 'technicus' van Europa, de legendarische Jean Monnet, reisde op dat moment rond in de Verenigde Staten. Hij nam de bijeenkomst in Den Haag niet serieus en had véél meer belangstelling voor de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES), die was opgericht om de Marshall-hulp te accepteren.

Langs die weg zou men vorderen. Niet binnen het stramien van federaliteit, van instandhouding van de notie 'vaderland' en van het losknopen van de nationale staat. Tussen die elementen bestond teveel spanning. De federalisten waren nog steeds niet in staat hun Europese doelstelling en marsroute te definiëren. De Europese samenwerking groeide langs de lijn van Marshall-hulp en Kolen en Staalgemeenschap. Zonder federalistische structuren. Vanuit politieke omstandigheden en met het doel om economische problemen op te lossen kwam een functionele samenwerking tot stand. De politici profiteerden daarbij van de federalistische sympathie in de verschillende parlementen.

Maar met de mooie bijeenkomst in Den Haag was de rol van de federalisten eigenlijk uitgespeeld.

Slechts in een deel van West-Europa kwam het tot samenwerking. De internationale verhoudingen zorgden dat de Verenigde Staten dominant aanwezig waren in dat proces. Met tenminste twee aspecten dient men rekening te houden: het veiligheidsaspect en het economisch herstel. Aanvankelijk wilden Frankrijk, Engeland, België en Nederland een revanche van Duitsland uitsluiten, maar sinds 1947 werd de bedreiging in de politiek van de Sovjetunie gezien. Het door de geallieerden gecontroleerde deel van Duitsland - de latere Bondsrepubliek - werd ingekapseld in het bondgenootschap. Duitsland ontwikkelde zich van verslagen vijand tot sterke partner.

In Washington en in de hoofdsteden van West-Europa heeft men altijd méér gewild dan militaire samenwerking. De NAVO heeft van het begin af een ruimere doelstelling gehad. Economische en politieke samenwerking beschouwde men als complementair.

Sinds Marshall zijn European Recovery Program lanceerde en de OEES in Europa als opvang-organisatie fungeerde, werd de economische ontwikkeling krachtig gestimuleerd. Alan Milward heeft gewaarschuwd voor de foute voorstelling dat slechts door dollars in te pompen Europa uit het niets herstelde.<sup>12</sup> Op de been gekrabbeld waren de meeste landen al, maar de eerste successen zorgden voor onevenwichtigheden. Er was dringend behoefte aan een gemeenschappelijke basis voor nationale economieën. De 'recovery' leidde tot 'reconstruction' in Europa. Vóór 1950 kan men spreken van een optelsom van nationaal herstel, daarna zorgden enkele organisatorische initiatieven voor een Europees raamwerk dat een nieuw beleid mogelijk maakte.

Dat laatste is het werk van Frankrijk en van de Bondsrepubliek geweest. Terwijl de Europeanen bang waren voor de Koude Oorlog en de Franse regeringen zwakke posities innamen en terwijl de Engelsen ondanks het verlies van India het niet nodig achtten zich op Europa te oriënteren, had een initiatief van technische aard maar met politieke implicaties succes.

Het plan-Schuman (1950) was daarom zo belangrijk dat de gezamenlijke Franse en Duitse kolen- en staalproductie onder een gemeenschappelijke autoriteit werd gesteld. Die Hoge Autoriteit had soevereiniteitsattributen, was bevoegd om beslissingen te nemen die bindend waren voor de deelnemende regeringen. Voor de eerste maal was een instelling gecreëerd die een instrument kon zijn voor méér dan voor samenwerking: immers voor integratie. En wel voor een uiterst belangrijke economische sector. Door een gemeenschappelijke markt voor staal en kolen zouden de industriële belangen van rivalen op politiek, economisch en militair gebied worden vervlochten. Eerst





---

*Gebouw van de Hoge Autoriteit aan de Place de Metz in Luxemburg  
(Bureau Nederland van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Den Haag)*

vervlechting in een bepaalde sector tussen enkele landen, maar naar de toekomst uitbreiding en dus grotere éénheid in Europa.

Al zat het plan-Schuman in de lucht, toch was het een verrassing voor de Amerikanen, de Engelsen en de Duitsers.<sup>13</sup> De Amerikanen, die het plan-Schuman dadelijk steunden, waren niet zonder scepsis. Zou het zoiets als een ouderwetse kartel worden? Wat gebeurde met het plan-Schuman wanneer volgende maand weer een nieuwe Franse regering zou aantreden? En: 'It has been said that the Schuman Plan was made by Frenchmen who do not fear Germany. What about the rest of the Frenchmen?' Voorts: zouden de Duitsers wel echt meedoen, of het plan slechts als springplank gebruiken om weer mee te kunnen doen en er bij te horen? De Amerikanen wisten wie achter het plan-Schuman zat - de door hen hoog gewaardeerde Jean Monnet - maar was het geen nadeel dat deze betrouwbare politieke instrumentmaker een tamelijk 'geometrical approach' had?

Minister Schuman hield zijn opzienbarende toespraak in Salon d'Horloge van Quai d'Orsay op 9 mei 1950 om 18.00 uur. Het zou maanden van onderhandelingen vergen voor het verdrag er in 1951 was en nog meer tijd alvorens het verdrag in werking trad. Wat er achter de schermen gebeurde, is tamelijk goed bekend. De aarzelingen en de tegenwerpingen tonen de moeilijkheden van het proces dat we onder de noemer van Europese integratie brengen. Zowel in Duitsland als in Frankrijk vond men het idee goed maar de uitvoeringsmodaliteiten slecht. De klassieke rempedaal werd gebruikt: moeten niet eerst de nationale rechten nog eens goed overwogen en geformuleerd worden? In Nederland voelde men niets voor een supra-nationaal karakter en een Hoge Autoriteit; wèl voor een intergouvernementele raad van ministers. Toen enkele weken na Schumans redevoering de Korea-oorlog uitbrak, luidde de vraag: bevordert en bespoedigt het plan niet tevens de herbewapening van Duitsland? Daarvoor voelde haast niemand. Het is verwonderlijk dat Schumans initiatief niet is gesmoord.

Wellicht is het een voordeel geweest dat aan Franse kant maandenlang gewerkt en onderhandeld werd buiten het Franse kabinet om. Jean Monnet zorgde daarvoor. Het uiteindelijke 'werkdocument' met méér dan honderd afspraken duidt op tegenstellingen en compromissen. De Duitsers voelden zich flink onder pressie maar Adenauer koos voor oriëntering op het Westen en de Fransen slikten uiteindelijk dat aan de Hoge Autoriteit tenminste een minimum aan bevoegdheden werd overgedragen. Zo kon de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) van start gaan.

De politici hadden het perspectief naar een gemeenschappelijke markt en naar 'integratie' geopend. Het is verleidelijk daarin het werk van enkele personen te zien. Zij konden immers in kleine,

besloten kring hun werk doen? Verklaarde de levensloop van de sleutelfiguren niet veel?<sup>14</sup> Robert Schuman was in Luxemburg geboren en in Metz opgegroeid. Hij had aan Duitse universiteiten gestudeerd omdat Lotharingen en de Elzas toen Duits waren. Vanaf 1919 was hij voor het Moezel-departement in de Nationale Vergadering gekomen en in het vervolg oriënteerde hij zich op Frankrijk. Een man gespeend van nationalistische opwinding. Tussen 1948 en 1952 was hij in acht kabinetten minister; een saai jurist die in het Parijse milieu niet voor vol werd aangezien en met wiens vroomheid graag gespot werd. Iemand die na 1952 snel aan politiek prestige verloor. Was Schuman de presentator, Jean Monnet was de bouwer. Hij was een expert in coördinatieproblemen. Tijdens de Eerste Wereldoorlog had hij een geallieerd bureau geleid dat de pool- en prijsvorming moest regelen voor schaarse goederen, vooral granen. In 1940 werd Monnet door Churchill opnieuw belast met geallieerde bevoorradingsproblemen. Hij was dus uitstekend ingevoerd in coördinatie en samenwerking en kende talloze mensen in Washington en Londen. Omdat het Monnets idee was het Frans-Duitse probleem aan te pakken, kreeg hij te maken met Konrad Adenauer. Die had na de Eerste Wereldoorlog als burgemeester van Keulen de moeilijkheden van de Franse bezetting van het Rijnland meegemaakt, ja zich zelfs gemengd in discussies over de afscheiding van dat gebied. Adenauer was een eigenzinnige en onafhankelijke oude heer die aan het eind van de jaren veertig de nieuwe Westduitse staat wilde leiden. Dat was niet gemakkelijk omdat de Duitsers 'Wiedervereinigung' wensten maar daarvan door de Koude Oorlog steeds verder verwijderd raakten. De Duitsers waren onzeker: Adenauer koos voor het westen en vroeg daarvoor het honorarium van gelijkberechtiging. Monnet wist daarvan te profiteren. Hij werkte buiten de publiciteit, ja zonder telkens terug te koppelen naar de Franse regering. Lobbyen - door hem verduidelijken genoemd - was zijn voornaamste wapen. Schuman had met Adenauer afgesproken dat de ministeries buiten de zaak gehouden werden totdat politieke overeenstemming zou zijn bereikt. Beleidsambtenaren die door allerlei moeilijkheden op te werpen de zaak konden verpesten, kregen evenmin de kans zich er in te mengen als de belanghebbende kolon- en staal-baronnen. Alleen hoogleraren in het recht en in de economie, geen specialisten maar lieden met enig overzicht, werden er aan Franse en Duitse kant bijgehaald.

Het plan-Schuman, of beter dat van Monnet, was een sprong in het duister. Onconventioneel en verrassend. En: een kleine bres in het dogma van de nationale soevereiniteit. De federalisten hadden daarvoor niet gezorgd. Onder invloed van de naoorlogse internationale ontwikkelingen hadden de politici veiligheid en economische samenwerking gezocht. Niet vanuit een Europa-ideologie. En slechts gericht

op West-Europa naar het leek. Scandinavië en het Iberisch schiereiland bleven voorlopig buiten spel. Engeland voelde weinig voor wat vanaf 1950 werd geconstrueerd. Het plan-Schuman had een kleine actieradius.

Staatslieden hadden dan wel de NAVO opgericht maar een militair bondgenootschap was minder moeilijk, klaarblijkelijk, dan zoiets als een Gemeenschap voor Kolen en Staal. Die vereiste groter creativiteit. De geduldige technicus Monnet slaagde evenwel, ofschoon men het succes van de EGKS niet mag overdrijven.<sup>15</sup> De EGKS was de eerste stap naar een Euromarkt. De volgende grote stap op de weg naar functionele integratie - de conferentie van Messina met als resultaat het verdrag van Rome (maart 1957) - was gewoon een vervolg. De zes landen van de EGKS creëerden gemeenschappelijke instanties die nationale economieën op elkaar konden richten. Dat was goeddeels het werk van ambtenaren die elkaar kenden. Binnen het algemene, vage kader dat de politici hadden aangegeven hebben die ambtenaren het wezenlijke werk gedaan. Natuurlijk is het in de historiografie nog zo dat de rol van Monnet perfect en schitterend lijkt, wat overdreven en hagiografisch aandoet, maar erkend moet worden dat de Fransman en een kleine groep ambtenaren uit de andere vijf landen centraal staan in het proces. Hun werk leverde een Europese bureaucratie op. Tot nog toe heeft die voor belangenverstrengeling gezorgd en voor de bouw van enkele Gemeenschappen. De Kolen- en Staalgemeenschap was de eerste, de andere zijn daarvan afgeleid.

Is de nationale soevereiniteit in aanzienlijke mate aangetast? Dat kan men nog niet zeggen. Wel bestaat er groter belangenverstrengeling op economisch en politiek gebied. En meer consensus. Tenminste de scherpe kanten van de opvattingen en gedragingen van nationale staten zijn afgevlakt. Wie kon zich aan het eind van de jaren veertig voorstellen dat de diepe ervijandschap tussen Frankrijk en Duitsland zo snel en verregaand zou verdwijnen. Of dat voor landbouwproducten een gemeenschappelijke markt zou ontstaan? Dat de barrières tussen nationale markten haast geslecht zijn? Anderzijds: er mag dan wel vrij verkeer zijn, maar overdracht van bevoegdheden blijft een moeilijke zaak. En wil men echt een monetaire unie voor de situatie die men zich tegen 1992 voorstelt? Er zijn in de loop van de tijd instituties tot stand gebracht voor economische en politieke samenwerking die zelfs voor integratie gebruikt kunnen worden. Maar de weg naar een politieke unie blijft lang en daarvoor zal méér politieke wil nodig zijn. Tenslotte dient gewaarschuwd te worden voor een beperkt finalistisch denken. Wie kan voorzien wat de ontspanning in Europa - mits die zich verder ontwikkelt - teweegbrengt? Het politieke perspectief van de huidige bondskanselier is breder dan dat waarbinnen Adenauer indertijd keuzes moest maken. Vergeleken met de situatie

ten tijde van het plan-Schuman zal de samenwerking echt meer 'Europees' kunnen worden. Niet zonder vertragen en vermoedelijk.

Welke factoren, motieven, zijn van invloed geweest, remmend dan wel stimulerend, op het proces van Europese samenwerking sinds de Tweede Wereldoorlog? In het voorgaande zijn aanzetten tot antwoorden gegeven. Historici zijn overigens pas begonnen. Tot voor enkele jaren was het moeilijk onderzoek in de verschillende archieven te verrichten.<sup>16</sup> Het Rijksarchief in Den Haag was en is een uitstekende ingang, waarvan buitenlandse historici ruim hebben geprofiteerd.

Vanuit het Europees Universitair Instituut in Florence en door toedoen van een Groupe de Liaison des Historiens auprès des Communautés zijn sinds het eind van de jaren '70 publikaties en conferenties gegeneerd. Zij zetten zich af tegen de sterk federalistisch gekleurde publicaties van Walter Lipgens de eerste historicus die aan het instituut van Florence werd verbonden. Lipgens wist evenwel te bereiken dat de intellectuele voorgeschiedenis van de Europese samenwerking in documentendelen worden uitgegeven: de denkbeelden die in de clandestiene pers en in ballingen-kringen leefden gedurende de oorlogstijd. De Groupe de Liaison, waartoe R. Girault, R. Poidevin, D.C. Watt, A. Milward, R. Griffiths, H.P. Schwarz, Kl. Schwabe, W. Loth, E. Serra en voor België en Nederland respectievelijk M. Dumoulin en A.F. Manning behoren, heeft een aantal conferenties georganiseerd waarvan de voordrachten zijn uitgegeven. In Straatsburg ging het over de begintijd (1948-1950), in Aken over het plan-Schuman, in maart 1987 te Rome uiteraard over het verdrag van Rome en in mei 1989 in Luxemburg over de plannen, initiatieven en mislukkingen in de periode tussen het plan-Schuman en het verdrag van Rome. Het Militärgeschichtliches Forschungsamt in Freiburg schonk aandacht aan de Europese Defensie-gemeenschap.<sup>17</sup> Daarnaast zijn in verschillende tijdschriften, zoals de *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, belangrijke studies verschenen. Tegenwoordig kan men het onderzoek op dit gebied volgen met behulp van de door M. Dumoulin in Louvain-la Neuve uitgegeven *Lettre d'information des Historiens de l'Europe Contemporaine*.

Het historisch bedrijf produceert grotendeels detailwerk, vanuit nationale optiek. Al kent iedereen de pleidooien voor een comparatieve aanpak toch blijven historici de politieke aspecten vanuit nationale optiek bestuderen. Is dat een weerspiegeling van de moeilijkheden die het vasthouden aan de nationale soevereiniteit heeft opgeleverd? Kan dan de vraag naar factoren die het proces van integratie hebben geremd of gestimuleerd worden beantwoord? Ten dele toch wel, zoals al bleek.

Ik meen dat de federalistische propaganda en ideologie een cultureel klimaat hebben geschapen dat van niet meer dan beperkte betekenis was. De politici profiteerden van de gunstige klank van het federalistische vocabulaire maar zij handelden niet volgens federalistische concepties. Politici gingen hun eigen weg en handelden onder druk van de militaire, economische en politieke omstandigheden. Zij lieten ambtenaren zorgen voor liberalisering van het economisch verkeer en voor het instrumentarium voor een gemeenschappelijke markt. Dat die samenwerking, die men gretig integratie noemde, met de titel 'Europa' of 'europees' werd gesierd is een voorbeeld van verkeerd woordgebruik. De 'Zes' vormden een occasioneel blok en ook het 'Europa van 1992' zal een organisatie met een verkeerde naam zijn. Europa houdt méér in.

Politieke partijen en nationale parlementen hebben geen wezenlijke rol gespeeld. Het spel tussen regeringen en de elite van de Europese bureaucratie is veel belangrijker. De laatste bevordert de samenwerking. Althans tot nog toe. De grootste rem op het proces, al veertig jaar lang, zijn de aarzeling en onwil om bevoegdheden over te dragen: de soevereiniteitsopvatting van nationale staten. De grootste onbekende factor in het proces kan verscholen liggen in de ontwikkeling van de internationale verhoudingen. Die factor zorgde in het verleden voor dynamiek. Dat 'Europa 1992' binnen de huidige Westeuropese kaders te plannen is, kan een misrekening zijn. Toekomst is vaak anders.

## Noten

1. H. Pirenne, *Histoire de l'Europe des invasions au 16e siècle* (Paris 1936); G. Kurth, *Les origines de la civilisation moderne* (Brussel 1886); G. Schnürer, *Kirche und Kultur im Mittelalter*, III (Paderborn 1927-1930); Chr. Dawson, *The making of Europe* (Oxford 1934).
2. F. Heer, *Europäische Geistesgeschichte* (Stuttgart 1953); H. Brugmans, *L'Europe des nations* (Parijs-Luik 1970); W. Lipgens, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950* (Stuttgart 1977).
3. H. Kohn, Begriffswandel des Nationalismus, *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken* XVIII (1964) 701-714.
4. H. Wesseling, *Soldaat en krijger* (Assen 1969); A. Kriegel en J.J. Becker, 1914: *La guerre et le mouvement ouvrier français* (Paris 1964).

5. R.N. Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europa* (Wenen 1923); idem, *Eine Idee erobert Europa* (Wenen 1958); R.H. Foerster, *Europa. Geschichte einer politischer Idee* (München 1967).
6. W. Lipgens ed., *Documents on the history of European integration I Continental plans for European union 1939-1945* (Berlijn en New York 1985) 37-178.
7. G. van Roon, *Neuordnung im Widerstand. Die Kreisauer Kreis innerhalb der deutschen Widerstandsbewegung* (München 1967); Lipgens, *Documents I*, 362-455.
8. Lipgens, *Documents I*, 264-361; W. Lipgens ed., *Documents on the history of European integration: Plans for European union in Great Britain and in exile 1939-1945* (Berlijn en New York 1986) 279-352.
9. Lipgens, *Documents o.c. II*, 279-490.
10. G. van Roon, *Kleine landen in crisistijd. Van Oslo-staten tot Benelux 1930-1940* (Amsterdam en Brussel 1985).
11. Lipgens, *Die Anfänge*.
12. Alan Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951* (Londen 1984).
13. K. Schwabe ed., *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950-1951* (Baden-Baden 1988).
14. R. Poidevin, *Robert Schuman* (Paris 1988); Schwabe ed., *Die Anfänge*, met name de bijdragen van R. Poidevin over Schuman en F. Lynch over Monnet; Jean Monnet, *Mémoires* (Paris 1976).
15. Goed voorbeeld geeft: F.A.M. Messing, *Geschiedenis van de mijnsluiting in Limburg* (Leiden 1988).
16. H. Hofman, *Openstelling van de historische archieven van de Europese Gemeenschappen voor het publiek* (Luxemburg 1983); W. Lipgens ed., *Sources for the history of European integration 1945-1955* (Leiden, Stuttgart, Brussel en Florence 1980); E. Cerexhe, *Etudes universitaires sur l'intégration européenne* (Luxembourg 1977).
17. R. Poidevin ed., *Histoire des débuts de la construction européenne* (Brussel 1986); H.E. Volkmann und W. Schwengler, *Die Europäische Verteidigungsgemeinschaft. Stand und Probleme der Forschung* (Boppard am Rhein 1985).