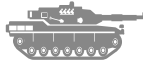


STEVEN VAN HECKE
KAMIEL VERMEYLEN



Waarom Europa?



*Van vredesproject tot
oorlog in Oekraïne*

**Lannoo
Campus**

Inhoud

Vooraf 6

Lijst van afkortingen 8

Waarom Europa? 11

1 Waarom bestaat er nog geen Europees leger? 19

2 Waarom is de interne markt nooit voltooid? 45

3 Waarom willen de Britten een eigen koers varen? 69

4 Waarom betalen we met de euro? 95

5 Waarom treden er telkens nieuwe landen toe? 123

6 Waarom maakt elke crisis de EU sterker? 151

Van vredesproject tot oorlog in Oekraïne 191

Eindnoten 201

12 Sterren 212

Namenregister 214

Waarom Europa?

‘Zonder mijn strakke houding zouden we zeker onder de voet zijn gelopen.’²

Tijdens het diner in het feeërieke barokkasteel *Château Neercanne*, vlak aan de Belgisch-Nederlandse grens, is op maandagavond 9 december 1991 van toegeven geen sprake. Ruud Lubbers, gastheer van dienst, heeft net een *package deal* op tafel gelegd over de oude en nieuwe instellingen van de Europese Unie (EU). Daarin zit ook een oplossing voor de zogenaamde zetelkwestie vervat, de vraag in welke stad het Europees Parlement voortaan zou gehuisvest worden: Brussel of Straatsburg.

Lubbers beleeft als Nederlands minister-president zijn *moment de gloire*. Op de Top van Maastricht zou een definitieve stap worden gezet in de richting van een federaal Europa, met een eenheidsmunt, Europees burgerschap en een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Cruciaal is om de Britten over de streep te trekken, weliswaar zonder al te veel toegevingen te doen. En omdat zo'n verdragswijziging voor elke lidstaat een kwestie van geven en nemen is, hoopt Lubbers *en passant* een definitieve regeling te kunnen uitwerken over de zetel van het Europees Parlement.

Wilfried Martens, die bekendstaat om zijn uitgesproken pro-Europese standpunten, is al in de nadagen van zijn Belgisch premierschap. Het Verdrag van Maastricht gaat volgens hem niet ver genoeg, want van een echte politieke unie is geen sprake. Niettemin steunt Martens als christendemocraat zijn Nederlandse collega voluit. Behalve dus wanneer de zetelkwestie ter sprake komt. In zijn memoires is hij stellig. In feite staat met de verankering van Brussel als hoofdstad van Europa het nationale belang van België op het spel en daarom is Martens niet bereid in te binden, met alle risico's van dien. 'Diplomaten twijfelden aan de hardnekkigheid waarmee ik aan mijn standpunt vasthield en de effectiviteit van mijn strategie. Door zo hoog in te zetten, zou Brussel weleens alles kunnen verliezen.'³

Uiteindelijk had de invoering van het Verdrag van Maastricht, waarover op 10 december 1991 een akkoord wordt bereikt, nog heel wat voeten in de aarde. Voor- en tegenstanders zijn het er na dertig jaar evenwel over eens dat "Maastricht" een mijlpaal is gebleken in de Europese integratiegeschiedenis. En wat de zetelkwestie betreft, sluit Martens' opvolger, Jean-Luc Dehaene, twee jaar na de Top aan de Maas een akkoord over een regeling die tot op vandaag nog van toepassing is: Brussel én Straatsburg zijn beide de zetel van het Europees Parlement.

Je verwacht niet van een Belgisch premier dat hij zó uitdrukkelijk opkomt voor het eigenbelang, naast een sterk pleidooi voor meer Europese integratie.

Hierin schuilt precies de paradox: door in de eerste plaats te kiezen voor de eigen voordelen van de samenwerking, gaat het geheel erop vooruit.

Dat het geheel erop vooruit is gegaan, lijdt geen twijfel. Amper vijf jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog, op 9 mei 1950, presenteert Frans minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman in het *Salon de l'Horloge* in Parijs de geboorteakte van wat we vandaag als de EU kennen. Wie had zich op dat moment kunnen inbeelden dat huidig voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen zeventig jaar later de rechtstreeks verkozen vertegenwoordigers in een Europees Parlement jaarlijks zou toespreken met een *State of the Union*? Van een nationale minister die de idee opwerpt om meer met andere landen samen te werken, tot een politiek systeem waarin het kopstuk van de Europese uitvoerende macht tekst en uitleg verschaft aan Europarlementsleden uit 27 verschillende lidstaten: wat in de jaren '50 begint als een beperkte internationale organisatie is intussen uitgroeid tot een systeem met federale, confederale, nationale en supranationale kenmerken waarin natiestaten zijn geëvolueerd tot lidstaten of zelfs deelstaten.

Hoe dat proces is verlopen, vertellen we in dit boek op twee manieren: thematisch en chronologisch. In elk deel vertrekken we vanuit een waaromvraag en wordt tegelijk een tijdsperiode geschetst. Zo combineren we onze verwondering over de successen en mislukkingen van de Europese integratiegeschiedenis met een verhaal dat de belangrijkste gebeurtenissen, hoofdrolspelers en ontwikkelingen weergeeft. De manier waarop de EU vandaag bestaat, houdt immers sterk verband met beslissingen die eerder zijn genomen, door verschillende generaties beleidsmakers. Die keuzes hebben de Unie doen uitgroeien van een louter West-Europees initiatief tot een pan-Europese organisatie. Bovendien werkt ze intussen in op talloze domeinen en oefent ze een grote invloed uit op het leven van haar burgers. Dit resultaat van jarenlange en steeds verder uitdijende integratie is er evenwel niet zonder slag of stoot gekomen, en het ontbreekt het voorlopige eindpunt evenmin aan controverse.

Vooraleer we dieper ingaan op de waaromvragen en de verschillende episodes van het Europese integratieproces, lijkt het ons belangrijk om stil te staan bij de ganse geschiedenis van de EU. Hoe kunnen we de evolutie van de Schumanverklaring van 1950 tot aan de *State of the Union* van Ursula von

der Leyen proberen te vatten? Aan de hand van drie 'lenzen' kunnen we de voorbije 75 jaar in één beweging overschouwen.

De eerste omvat de totstandkoming en inhoud van de *Europese verdragen* – de juridische basis waarop het Europese project tot stand is gekomen en vandaag nog steeds stoelt. Telkens hebben nieuwe verdragen of aanpassingen van bestaande verdragen de impact van de Europese instellingen op de besluitvorming vergroot en tegelijk de bevoegdheden van de EU uitgebreid. Wat in 1952 begint met het Verdrag van Parijs – dat de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) opricht –, werkt in het heden door tot een debat over de rol die de EU op het vlak van volksgezondheid moet spelen. Want als een verdragsbasis ontbreekt, dan kunnen de EU-instellingen geen leidende rol in bijvoorbeeld de coronacrisis opeisen. Niettemin, in opeenvolgende verdragswijzigingen hebben de lidstaten telkens soeverein beslist om meer bevoegdheden en meer beslissingsmacht over te dragen naar het Europees niveau. Tot vandaag bestaat nog geen enkel voorbeeld waarbij die bevoegdheden of die beslissingsmacht naar de lidstaten zijn teruggekeerd. Wel kunnen lidstaten in sommige gevallen – denk maar aan de euro- of Schengenzone – besluiten om niet aan die verdere stappen in het integratieproces deel te nemen. De aandacht voor de verdragen, de juridische basis van die Europese integratie, herinnert er ons daarnaast aan dat de EU per slot van rekening een internationale organisatie is, en dus geen staat, al zijn er heel wat kenmerken (een parlement, een munt, een vlag) die aan een staat doen denken.⁴

Een tweede invalshoek is de *geografische uitbreiding*. Nog meer dan de stelselmatige verbreding en verdieping van de verdragsbasis is de letterlijke omvang van de EU ronduit indrukwekkend geworden. Schuman en zijn generatiegenoten hadden dit succes wellicht nooit kunnen vermoeden. Van zes relatief vergelijkbare lidstaten in West-Europa is de EU uitgegroeid tot een pan-Europese organisatie die bijna een volledig continent beslaat. Aan de hand van verschillende uitbreidingsrondes is het Europese integratieproces uitgegroeid tot een agora waar talrijke staatshoofden en regeringsleiders, bevoegde vakministers, diplomaten, parlementsleden en vertegenwoordigers van allerhande belangenorganisaties voortdurend de koppen bij elkaar steken. De oorlog in Oekraïne heeft de uitbreiding opnieuw bovenaan de politieke agenda gezet. Verschillende landen die kandidaat-lidstaat willen worden, herinneren er ons aan hoe aantrekkelijk de EU blijft.

Naast de opeenvolgende verdragswijzingen en uitbreidingsrondes zijn er tot slot de ettelijke *crisismomenten*. Die dienen tot op de dag van vandaag als brandstof van het Europese integratieproces. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en uniforme regels voor de transportsector bestaan niet zozeer omdat Litouwse landbouwers en Portugese vrachtwagenchauffeurs elkaar een warm hart toedragen, maar wel omdat de lidstaten tot de conclusie zijn gekomen dat ze de problemen in verschillende beleidsdomeinen op eigen houtje onvoldoende kunnen aanpakken of dat de bestaande samenwerking ontoereikend is. Integratie ontstaat na een crisis, meestal een mislukking of tekort, op nationaal vlak. Gedreven door de belofte, hoop en berekening dat samenwerking meer baten dan kosten oplevert, besluiten lidstaten om hun soevereiniteit te bundelen en nauwer samen te werken. Daar zijn voor- en nadelen aan verbonden en niet zelden blijkt het gekozen spoor niet optimaal. Dat wordt ook wel eens *failing forward* genoemd, of het proces waarbij de EU een probleem gaandeweg minder slecht aanpakt. Een wervend verhaal is het niet, maar het illustreert wel dat de Unie een voortdurend leerproces ondergaat waarbij ze traag maar zeker vooruitgang boekt.

Geschiedenis is geen logboek. Bewust of niet, we interpreteren en bestuderen gebeurtenissen steeds aan de hand van hedendaagse perspectieven die bepaalde facetten belichten en andere verhullen. Dat geldt ook voor het Europees integratieproject en de manier waarop we dat in dit boek beschrijven. Naast de verdragen, de uitbreiding en de crisissen bestaat er een brede waaier aan andere lenzen waardoor we de geschiedenis van de EU kunnen bekijken. Denk maar aan gender: ondanks de invloedrijke rollen van onder meer de Britse premier Margaret Thatcher en Duits bondskanselier Angela Merkel staat de Europese integratiegeschiedenis geboekstaafd als een proces dat voornamelijk door mannen werd aangedreven, te beginnen bij wat men niet toevallig de *founding fathers* noemt. Voor een aanzienlijk deel is dat een afspiegeling van de heersende culturele en sociaal-economische verhoudingen uit het verleden. Het eerste rechtstreeks verkozen Europees Parlement kiest in 1979 weliswaar een vrouw als voorzitter (de Franse politica en Auschwitz-overlevende Simone Veil); pas in 1989 dragen Frankrijk en Griekenland als eerste lidstaten een vrouwelijke Eurocommissaris voor. Momenteel bestaat de Commissie onder leiding van de eerste vrouwelijke voorzitter, Ursula von der Leyen, uit elf vrouwen en zestien mannen.

Een andere beperking is de West-Europese focus bij de beschrijving van de Europese integratiegeschiedenis. Ook dat hangt onmiskenbaar samen met de realiteit: van de zes stichtende landen bevinden zich er vijf volledig in het Westen van het Europese continent. Maar wat er zich in de loop van de jaren in het oosten van Europa afspeelt, heeft eveneens een enorme impact op de totstandkoming van het Europese project zoals we dat nu kennen. Van de Hongaarse opstand in 1956 over de burgeroorlog in Joegoslavië tot aan de Russische annexatie van de Krim: tot vandaag werken die ontwikkelingen door tot in het hart van de Europese hoofdsteden en instellingen. En dat geldt bij uitstek voor wat er zich sinds 24 februari 2022 afspeelt. Ook de voormalige kolonies worden bij Europese geschiedschrijving weleens over het hoofd gezien. Terwijl de grondleggers van de EU na de Tweede Wereldoorlog met grote woorden “samenwerking” bepleitten als een heilzame oplossing en noodzakelijke voorwaarde voor vrede, begingen de betrokken landen en lidstaten in heel wat koloniën regelrechte gruweldaden. In tegenstelling tot wat met regelmaat in de klassieke geschiedschrijving beschreven wordt, was het Europese integratieproces van meet af aan doorspekt met de koloniale ambitie om de Europese macht in een bipolaire wereld met een zo groot mogelijke landmassa te bestendigen. De oorspronkelijke versie van de Schumanverklaring – die vaak ter verschoning wordt “opgekuist” – bevat bijvoorbeeld een expliciete passage waarin de economische integratie moet bijdragen aan de ontwikkeling van Afrika. De kolonies maken dus deel uit van deze nieuwe Europapolitiek. Tot vandaag onderhoudt de EU in ieder geval met heel wat voormalige kolonies van de lidstaten “speciale” relaties.

Tot slot bestuderen we in dit boek de Europese integratiegeschiedenis voornamelijk vanuit een *top-down* benadering, namelijk aan de hand van de hoofdrolspelers en de belangrijkste lidstaten. Ook dat is enigszins een afspiegeling van de realiteit. Zeker in de begintagen is Europese integratie voorbehouden voor een kransje prominenten met wie de gewone man of vrouw in de straat weinig te maken heeft. Tot aan het Verdrag van Maastricht heerst er onder de brede bevolking een gedoogde consensus over de vervlechting tussen de lidstaten en het ontstaan van supranationale instellingen. Burgers gaan als het ware stilzwijgend akkoord met wat er zich ver boven hun hoofden afspeelt. Maar naarmate de bevoegdheden toenemen en de impact van de Europese beleidsvoering groeit, dringt de Europese machine alsmaar nadrukkelijker tot de dagelijkse levenssfeer door. Zo passeerden vroeger alle Europese kwesties louter langs de minister van Buitenlandse Zaken of de

staatssecretaris voor Europese Aangelegenheden, alsof Europa alleen extern beleid betreft. Vandaag heeft vrijwel elke politicus van elk bestuursniveau te maken met de EU, net zoals de meeste ondernemingen, middenveldorganisaties of belangenverenigingen. Daardoor ontstaat gestaag het besef dat van die Europese samenwerking hoe langer hoe meer politieke autoriteit uitgaat, wat allerlei vragen over de legitimiteit en aansprakelijkheid opwerpt. Terecht, overigens.

In de uitleiding van dit boek komen we op deze kwestie terug, net zoals op de voorlopige eindbalans en de betekenis van de recente oorlog in Oekraïne. Eerst beantwoorden we de volgende vragen die ons door het Europees integratieproces loodsen. Waarom bestaat er nog geen Europees leger? Waarom is de interne markt nooit voltooid? Waarom willen de Britten een eigen koers varen? Waarom betalen we met de euro? Waarom treden er telkens nieuwe landen toe? En waarom maakt elke crisis de EU sterker?

1

Waarom bestaat er nog geen Europees leger?

‘Weet je wat de basis van
ons beleid is? Het is angst.
Angst voor jou, angst
voor je regering,
angst voor je politiek.’⁴

Tegenover de Eiffeltoren, in het *Palais de Chaillot* vlakbij de Seine, vindt in 1948 de derde Algemene Vergadering van de Verenigde Naties plaats. Daar richt toenmalig Belgisch premier en minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak zich met een niet mis te verstane boodschap tot de aanwezige delegatie uit Moskou. De socialistische politicus probeert de kerk tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie zo veel mogelijk in het midden te houden. Spaak staat niet te trappelen om de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) bij te treden en is aanvankelijk weinig enthousiast over de economische hulp die de Verenigde Staten via het Marshallplan aan Europese landen willen bieden. Maar Spaak komt tot het besluit dat de tegenstellingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie onoverbrugbaar zijn en ziet zich gedwongen om kant te kiezen. ‘Weet je waarom we bang zijn? We zijn bang omdat u het vaak over imperialisme hebt. (...) Wij zijn bang voor het gebruik en vooral het misbruik dat u maakt van het vetorecht. Wij zijn bang omdat u in dit Parlement de doctrine van de absolute nationale soevereiniteit verdedigt. (...) De waarheid is dat uw buitenlands beleid vandaag gedurfter en ambitieuzer is dan het beleid van de Tsaren zelf’, aldus Spaak.

De Koude Oorlog

Voorafgaand aan de bekende ‘*Nous avons peur*’-toespraak van Spaak groeit meteen na de Tweede Wereldoorlog langzaam de hoop op een meer constructieve internationale samenwerking. Tijdens de oorlog al besluiten de geallieerde mogendheden – met de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie als belangrijkste spelers – om niet alleen het nazisme en het fascisme van Duitsland, Italië, Japan en hun bondgenoten te verslaan, maar ook om de naoorlogse wereld vorm te geven. In oktober 1943 verzamelen de ministers van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie en het Verenigd Koninkrijk alsook de ambassadeur van China bij de Sovjet-Unie in de Russische hoofdstad Moskou. De vier erkennen er de nood aan een nieuwe internationale organisatie, gebaseerd op het principe van soevereine gelijkheid tussen vredevolle staten. Een organisatie die bovendien moet leren uit de fouten van de Volkerenbond, die tijdens het interbellum door interne twisten ten onder is gegaan. De toon is gezet.

Na ontmoetingen in de Iraanse hoofdstad Teheran en de Amerikaanse hoofdstad Washington D.C. leggen de geallieerde mogendheden de basis voor een internationale organisatie die vrede, veiligheid, samenwerking en vriendschappelijke relaties moet teweegbrengen. De oprichting van de Verenigde Naties (VN) wordt voor het eerst opgeworpen. Tijdens de Conferentie van Jalta, waar Stalin, Roosevelt en Churchill in februari 1945 hun invloedssferen over de organisatie van het naoorlogse Duitsland en Europa bespreken, bevestigt die eerste de deelname van de Sovjet-Unie aan de VN, een absolute voorwaarde voor het welslagen van de nieuwe internationale organisatie. Op 25 april 1945, de dag waarop soldaten van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie elkaar in Oost-Duitsland aan de Elbe voor de eerste keer aan het front tegen het lijf lopen, verzamelen 850 afgevaardigden uit 50 landen om de Verenigde Naties formeel op te richten. Cruciaal voor hun geloofwaardigheid en slagkracht was de rol van de VN-Veiligheidsraad met China, Frankrijk, de Sovjet-Unie, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten als permanente leden met een vetostem naast zes roterende niet-permanente leden die elkaar om de twee jaar afwisselen – een aantal dat in 1965 wordt uitgebreid tot tien niet-permanente leden.

Het gevoel heerst dat er een nieuw tijdperk aanbreekt waarin landen in vrede met elkaar zullen samenleven na de wereldwijde ravage die de fascistische regimes hebben aangericht. Maar het omgekeerde is waar. Het verloop en het einde van de Tweede Wereldoorlog herbergt de kiem van een Koude Oorlog tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, die het Europese continent bijna een halve eeuw in zijn greep zal houden. Tijdens de Tweede Wereldoorlog leeft bij Stalin namelijk het gevoel dat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk erg lang wachten om een westelijk front op Europees grondgebied te openen, terwijl de Sovjet-Unie al vanaf midden 1941 lijdt onder een permanente en directe confrontatie met Hitlers troepen. Pas door dat westelijke front, dat begint met de landing in Normandië in juni 1944, neemt de druk van nazi-Duitsland op de Sovjet-Unie gevoelig af. Alle conferenties en gemaakte afspraken rond de Verenigde Naties ten spijt, leidt dat bij Stalin voor een flinke portie wantrouwen over de motieven van het Westen. Hebben Washington en Londen gewacht, om vervolgens toe te slaan nadat nazi-Duitsland en de Sovjet-Unie elkaar eerst hebben uitgeput?

Niettemin, de kaarten waarover Stalin beschikt, zijn in het Westen zo slecht nog niet. Door hun beslissende rol in het verslaan van nazi-Duitsland genieten de communisten meteen na de Tweede Wereldoorlog in onder

meer België, Frankrijk en Italië veel prestige. Bij de verkiezingen doen hun partijen het erg goed – in België schoppen ze het zelfs tot in meerdere regeringen. Ondanks – of beter: uitgerekend door – die goede resultaten groeit er ook vanuit het Westen scepsis. Net zoals Stalin tijdens de Tweede Wereldoorlog krijgen ook de westerse mogendheden de indruk dat er dubbel spel wordt gespeeld. Nog tijdens de oorlog annexeert de Sovjet-Unie de Baltische staten en een stuk van Finland. Na de oorlog is Moskou betrokken partij bij de burgeroorlog in Griekenland en de communistische staatsgreep in Tsjecho-Slowakije, en maakt het veelvuldig gebruik van zijn vetorecht in de schoot van de Verenigde Naties. In het toenmalige Perzië komt een pro-Sovjetpremier aan de macht. In Turkije steunen de Russen de territoriale ambities van Armenië en Georgië. Het breed gedragen optimisme over de communisten verdwijnt stilaan als sneeuw voor de zon.

Onder impuls van deze gepercipieerde Sovjetdreiging is het voor twaalf westerse landen in april 1949, een half jaar na Spaaks toespraak, verzamelen geblazen in het Witte Huis. Daar ondertekenen de Amerikaanse president Harry Truman en elf ministers van Buitenlandse Zaken het Verdrag van Washington, ter oprichting van de NAVO. Het zwaartepunt van dat Noord-Atlantisch Verdrag ligt bij de collectieve verdedigingsbepaling, waarbij agressie op het grondgebied van een van de lidstaten boven de Kreeftskeerkring een aanval op alle deelnemende landen kan betekenen. De eerste ondertekenaars zijn België, Canada, Denemarken, Frankrijk, IJsland, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. De geboorteakte van de NAVO formaliseert en bestendigt de trans-Atlantische betrekkingen tussen West-Europa en de Verenigde Staten. Waar die laatste na de Eerste Wereldoorlog nog langdurig opteren voor isolacionisme, doen ze dat na de Tweede Wereldoorlog niet meer, met name om de veiligheid van West-Europa tegen de dreiging van de Sovjet-Unie uit economisch en politiek eigenbelang te garanderen. Twee jaar later treden ook Turkije en Griekenland tot de NAVO toe, wat maakt dat Moskou zich nu volledig omsingeld voelt door de Verenigde Staten en hun bondgenoten. Als reactie richt de Sovjet-Unie samen met de communistische landen Albanië, Bulgarije, Roemenië, de Duitse Democratische Republiek, Hongarije, Polen en Tsjecho-Slowakije in 1955 het Warschaupact op, als tegenhanger van de NAVO en eveneens met een wederzijdse verdedigingsafspraken. De Koude Oorlog is daarmee geïnstitutionaliseerd langs weerszijden van het IJzeren Gordijn.

Verdeeld Europa na WO II (1955)



Pan-Europa

Al in de periode na de Eerste Wereldoorlog duiken er allerlei initiatieven op om tot een nieuwe, meer vreedevolle orde te komen in Europa. In cultureel opzicht komt die idee van Europese eenmaking voort uit het kosmopolitische sentiment dat al voor de opmars van het nationalisme bestaat. Politiek gezien wint het streven naar eenmaking aan populariteit: de overtuiging leeft dat de natiestaat alleen onvoldoende geschikt is om de actuele problemen

aan te pakken, zoals José Ortega y Gasset dat in *De opstand der horden* (1930; Nederlandse vertaling in 1933) beschrijft. Vanuit economisch perspectief zijn integratie-initiatieven vooral ingegeven door de motivatie dat Europa competitief moet blijven ten opzichte van de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten. Zo lanceert de Oostenrijks-Japanse auteur en politicus graaf Richard von Coudenhove-Kalergi in 1923 een pan-Europese beweging. Daarin kunnen de Europese landen via economische samenwerking in de erts-, kool- en mijnindustrie de handen in elkaar slaan om toenadering tussen de Duitse Weimarrepubliek en de Sovjet-Unie te vermijden. Vier jaar later initieert de Franse minister van Buitenlandse Zaken Aristide Briand, op dat moment erevoorzitter van de pan-Europese beweging van Coudenhove-Kalergi, samen met zijn Amerikaanse ambtgenoot Frank Kellogg een nieuw initiatief dat in 1929 leidt tot het zogenaamde Briand-Kellogg pact. Hiermee proberen de beide ministers landen over heel de wereld ertoe te verbinden om in plaats van oorlog te kiezen voor vreedvolle oplossingen wanneer conflicten opduiken. Hoewel die pogingen met de start van de Tweede Wereldoorlog tevergeefs blijken, zijn de geesten om de West-Europese constellatie op een andere manier aan te pakken dus al enige tijd gerijpt, toch minstens bij een deel van de toenmalige elite. Van dat politieke en intellectuele denkwerk kunnen de pioniers van de Europese integratie na de Tweede Wereldoorlog handig gebruikmaken.

Frans-Duitse verzoening

Het morele failliet van de Holocaust, waarbij onder meer Joden, Roma, Sinti, holebi's en emigranten op de trein des doods naar concentratie- en vernietigingskampen werden gezet, laat zijn sporen na. Het is het absolute dieptepunt in een snelle opeenvolging van Europees wapengekletter na de Frans-Pruisische Oorlog (1870-1871) en de Eerste Wereldoorlog, die plaatsvinden in een tijdsspanne van slechts 75 jaar. Drie generaties jonge mannen worden opgeofferd op de slagvelden van Europa in een strijd om de heerschappij op het Europese continent. Dat laat een diepgeworteld trauma na. De relatie tussen Frankrijk en het bezette Duitsland is daarom na de Tweede Wereldoorlog bijzonder delicaat. Zo delicaat zelfs dat vooraanstaande christendemocratische politici van beide landen het enkel gepast vinden om elkaar in het geheim en op neutraal terrein – in het Zwitserse Genève – te

treffen. In die zogenaamde Geneefse Kringen ontmoet bijvoorbeeld de latere Duitse bondskanselier Konrad Adenauer verschillende vooraanstaande Franse christendemocraten, partijgenoten van Robert Schuman. Daarnaast ontstaan er na het einde van de Tweede Wereldoorlog een heleboel kanalen waarin delegaties van West-Europese christendemocratische partijen informele contacten leggen, wat in 1947 onder de auspiciën van 80 afgevaardigden uit twaalf landen tot de oprichting van de federalistische *Nouvelles Équipes Internationales* leidt. Ook de liberale en socialistische strekkingen leggen in die naoorlogse periode over de grenzen heen contacten, met onder meer de Liberale Internationale en de *Mouvement Socialiste pour les États-Unis d'Europe*. Die transnationale partijpolitieke netwerken zijn vooralsnog zwak en veeleer spontaan, maar vormen wel een bepalende factor voor het feit dat het Europese integratieproces enkele jaren later in een stroomversnelling terechtkomt. Al was het maar omdat aan de onderhandelingstafels de hoofdrolspelers van verschillende West-Europese landen geen onbekenden waren voor elkaar. Later zullen ze uitgroeien tot meer structurele overkoepelende netwerken die tot vandaag bestaan.

Met deze ontmoetingen geven Duitse en Franse politici gehoor aan de toespraak die Winston Churchill in 1946 houdt aan de Universiteit van Zürich. Van de voormalige Britse premier is bekend dat hij een fervent voorstander is van nauwe politieke en militaire trans-Atlantische relaties. Als regeringsleider van het enige West-Europese land dat niet door de Duitse bezetter onder de voet is gelopen, geniet Churchill op het Europese vasteland een flinke portie autoriteit. Wanneer Churchill spreekt, wordt er geluisterd. Dat is zeker zo in Zürich. Want veeleer dan de rol van de Verenigde Staten of het Verenigd Koninkrijk te beklemtonen in Europa, pleit Churchill amper zestien maanden na het einde van de oorlog voor een Frans-Duitse verzoening als noodzakelijke voorwaarde voor een 'Verenigde Staten van Europa'. 'Ik ga nu iets zeggen dat u zal verbazen. De eerste stap in de herschepping van de Europese familie moet een partnerschap tussen Frankrijk en Duitsland zijn.'⁶ Met zijn plan wil Churchill West-Duitsland re-integreren in het spel van de Europese krachten. Frankrijk moet daarbij de eerste viool spelen om zijn wantrouwen jegens West-Duitsland te neutraliseren maar ook om West-Duitsland tegen zichzelf te beschermen. Voor het Verenigd Koninkrijk is er in die constructie geen rol weggelegd, meent Churchill. Wel kunnen hechte relaties met Frankrijk als hefboom dienen om de invloed van Londen op dat Frans-West-Duitse partnerschap te garanderen.

Konrad Adenauer (1876-1967), geboren ten tijde van het Duitse Keizerrijk, is een vooraanstaand katholiek politicus tijdens de Weimarrepubliek, een tegenstander van het naziregime en na de Tweede Wereldoorlog de grondlegger en vader van de Bondsrepubliek Duitsland.

Als jonge snaak studeert Adenauer rechtswetenschap en politologie in Freiburg, München en Bonn. Meteen wordt hij politiek actief in zijn geboortestad Keulen, waar hij in 1917 burgemeester wordt.

In de jaren '30 leeft Adenauer op gespannen voet met de NSDAP, de nationaalsocialistische partij van Adolf Hitler. Zo weigert hij om nationaalsocialistische vlaggen op te hangen, nazi's de hand te schudden en Hitler in het stadhuis van Keulen te ontvangen. Wanneer Hitler hem in 1933 uit zijn ambt ontheft, besluit Adenauer onder te duiken. Hij wordt opgepakt, vrijgelaten en opnieuw opgepakt. In 1944, op het einde van de Tweede Wereldoorlog wordt hij negen weken lang vastgehouden omdat de NSDAP vermoedt dat hij iets te maken heeft met een mislukte moordaanslag op Hitler.

Vrijwel meteen na de oorlog schopt Adenauer het in 1946 tot voorzitter van de pas opgerichte *Christlich Demokratische Union* (CDU). Drie jaar later, op 73-jarige leeftijd, wordt hij verkozen tot de eerste kanselier van de Duitse Bondsrepubliek. Hij is tegelijk minister van Buitenlandse Zaken.

Met de hulp van Ludwig Erhard, zijn minister van Economische Zaken en opvolger als bondskanselier, slaagt Adenauer er heel snel in om de West-Duitse economie nieuw leven in te blazen. Dat opmerkelijke succes wordt het *Wirtschaftswunder* genoemd. Als tegenreactie tegen het ongebreidelde kapitalisme, dat mee aan de basis ligt van de beurscrash van 1929 en het daaropvolgende succes van het nationaalsocialisme, legt zowel Adenauer als Erhard de grondslag van de sociale markteconomie in een ordoliberal model. Daarin schept de staat een kader voor een relatief vrije economie die de maatschappij in haar geheel moet dienen.

Adenauer wil de Bondsrepubliek binnen de schoot van de toenmalige westerse gemeenschap tot wasdom laten komen. Dat is geen evidente opgave. Door opeenvolgende gewapende conflicten

is de argwaan bij andere West-Europese landen groot. Adenauer beseft dat een volwaardige integratie in de westerse gemeenschap maar kan werken als hij erin slaagt dat wantrouwen weg te nemen. De EGKS in 1952, het lidmaatschap van de NAVO in 1955 en de Europese Gemeenschappen in 1957 bieden hem de uitgelezen kans om de Bondsrepubliek door middel van structurele samenwerking definitief in te kapselen in het Westen.

In 1952 overleeft de bondskanselier een moordaanslag in München. Datzelfde jaar slaat hij een onverwacht voorstel van Sovjetleider Jozef Stalin af om Duitsland als een neutrale macht te herenigen. In eigen land levert zijn *Westbindung* hem geregeld de kritiek op dat hij de oostelijke deelstaten van West-Duitsland veronachtzaamt. Bovendien ligt de kanselier regelmatig onder vuur omdat de vervolging van voormalige SS'ers – de zogenaamde *Entnazifizierung* – te mild zou verlopen. In de nadagen van zijn bondskanselierschap valt zowel de bouw van de Berlijnse Muur als de *Spiegel*-affaire (een groot naoorlogs persschandaal) hem zwaar. Vlak voor zijn aftreden sluit hij samen met Frans president Charles de Gaulle het Frans-Duitse vriendschapsverdrag.

Hoewel Adenauer aanvankelijk slechts de ambitie koestert om het land twee jaar te leiden, blijft hij tot 1963 als bondskanselier in het zadel. Vanuit de toenmalige hoofdstad Bonn leidt hij vijf opeenvolgende regeringen. Tot een jaar voor zijn overlijden – zijn leeftijd levert hem in de volksmond de bijnaam *Der Alte* op – blijft Adenauer voorzitter van de CDU. Op 91-jarige leeftijd sterft Adenauer in zijn thuishaven in Rhöndorf, op de grens tussen Noordrijn-Westfalen en Rijnland-Palts, waar hij ook begraven ligt.

Benelux als voorbeeld

Intussen hebben België, Nederland en Luxemburg niet stilgezeten. Getraumatiseerd door de Tweede Wereldoorlog, waarin ze tegen hun wil zijn meegesleurd, en verenigd in Londen tijdens de ballingschap, werken ze aan een eigen integratieproject. De drie landen slagen erin hun onderlinge

rivaliteit opzij te zetten en bereiken reeds in 1943 en 1944 een akkoord over uniform betalingsverkeer, versterkte economische betrekkingen en een eengemaakte tariefgemeenschap. De drie halen hun mosterd bij de Belgisch-Luxemburgse Unie (BLEU) die in 1921 het daglicht ziet en waarmee Brussel en Luxemburg-Stad één munt en douane-unie nastreven. In september 1944 wordt de Benelux als internationale organisatie opgericht. Opmerkelijk: op dat moment staat België en Luxemburg nog het Ardennenoffensief te wachten en is in Nederland alleen het zuiden bevrijd. Het Benelux-verdrag treedt in 1948 in werking: van dan af vormen de drie landen één douane-unie. Tien jaar later wordt de Benelux omgevormd tot een Economische Unie, gericht op een gemeenschappelijk handelsbeleid met derde landen, de coördinatie van het economisch, financieel en sociaal beleid en het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal.

De nieuwe organisatie kan in de buitenwereld op veel belangstelling rekenen. Het is de eerste keer na de Tweede Wereldoorlog dat drie soevereine landen vrijwillig beslissen om in een internationale organisatie sectoraal samen te werken. Een poging om Frankrijk en Italië mee in het bad te trekken – wat de Fritalux zou hebben geheten – sterft evenwel een stille dood. Van bij aanvang krijgt de organisatie relatief autonome instellingen: een ministercomité, een algemeen secretariaat, een gerechtshof en een parlement. Die cluster vormt als het ware het embryo voor de vier instellingen die later ook worden opgericht in de EGKS en vandaag het politieke epicentrum zijn van de EU. Met andere woorden: een groot deel van de betekenis van de Benelux voor het Europese integratieproces zit in zijn pioniers- en voorbeeldfunctie. ‘De Benelux heeft etappe na etappe vooruitgang geboekt, langs de weg van de minste weerstand. Had men de weg willen volgen van een logisch proces en van vooraf uitgetekende visies, dan zou het nooit mogelijk geweest zijn, niet alleen om zo snel vooruit te gaan, maar zelfs om te slagen. (...) Het is op die manier dat, op een pragmatisch en experimenteel niveau, de eerste grote poging tot economische integratie in het Europa van de twintigste eeuw van start is gegaan’, aldus Jean-Charles Snoy et d’Oppuers, tussen 1946 en 1959 voorzitter van de Raad voor Economische Unie binnen de Benelux.⁷