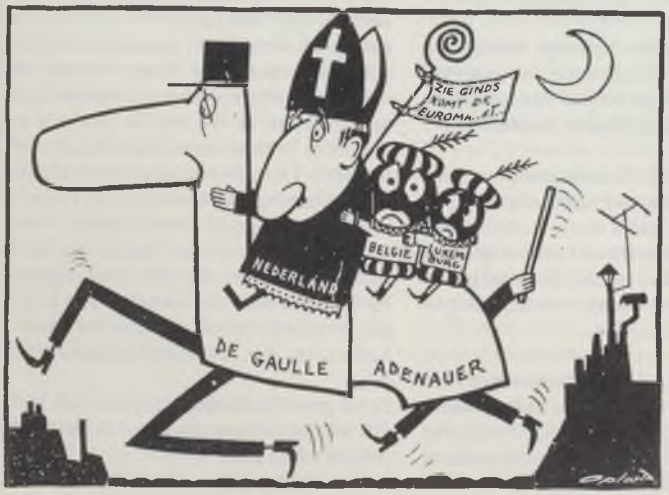
Het Britse motief in de Nederlandse Europese politiek

Bernard Bouwman

In een interview met Mr. Joseph Luns - Nederlands Minister van Buitenlandse Zaken van 1952 tot 1971 - met de auteur van dit artikel vermeldde deze dat toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Europese Gemeenschappen de grootste politieke vreugde van zijn leven is geweest. Niet alleen na WO II, maar al eeuwen ervoor was een zekere 'maritieme gerichtheid' een van de opvallende kenmerken van de Nederlandse buitenlandse politiek. In dit artikel wordt ingegaan op de achtergronden van deze lange-termijn politiek en de rol van Nederland bij het feitelijk verloop van de geschiedenis van de Europese eenwording na 1945.

Bernard Bouwman studeerde Geschiedenis, Filosofie en Internationale Betrekkingen aan de universiteiten van Utrecht, Parijs en Washington DC. Momenteel prepareert hij - als bursaal van het Britse Foreign Office - een proefschrift aan de universiteit van Oxford. Onderstaand artikel is een bewerking van een lezing die hij in februari 1991 aan Brunel University (London) hield.

Op gezette tijden heffen Amerikaanse en Britse politici het glas op de zogenaamde 'special relationship' die er tussen beide landen bestaat. Misschien dat Britse en Nederlandse politici dat ook eens zouden moeten doen: vanaf het begin van de Europese samenwerking heeft Nederland meer dan enig ander land ernaar gestreefd het Verenigd Koninkrijk bij de Europese eenwording te betrekken. Waarom was het zo belangrijk voor Nederland om het Verenigd Koninkrijk bij de Europese eenwording te betrekken? In hoeverre heeft Britse deelname aan de Europese Gemeenschappen gunstig voor Nederland uitgepakt? Deze vraag zal ik in twee artikelen trachten te beantwoorden. Eerst zal ik aandacht schenken aan de periode voor 1973. In een volgend artikel zal ik de gebeurtenissen na 1973 bespreken en evalueren.



De Volkskrant, 22 november 1958.
(Uit de 'De Leidraad', de reader voor het CSE 'Europa' 1992 en 1993)

Eenwording zonder het Verenigd Koninkrijk?

Het lijkt me dat zeker bij het begin van de Europese samenwerking psychologische factoren een belangrijke rol hebben gespeeld. Het mag bijvoorbeeld niet vergeten worden dat de onderhandelingen voor de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1950 begonnen, dat wil zeggen vijf jaar na het beëindigen van de Tweede Wereldoorlog, een oorlog waarin het Verenigd Koninkrijk overeind was gebleven terwijl de andere landen van West-Europa onder de nazi-laars waren verpletterd.

Ik denk dat het moeilijk is het belang van deze factor te onderschatten. Het Verenigd Koninkrijk was na de Tweede Wereldoorlog de natuurlijk leider van West-Europa en het leek onzinnig om de onderneming van Europese Integratie te starten zonder dat land daarbij te betrekken. Zelfs in officiële correspondentie vindt men deze factor in expliciete termen terug. Toen de onderhandelingen voor de EGKS zonder het Verenigd Koninkrijk van start gingen en het even leek alsof Frankrijk de Europese Integratie wilde gebruiken om het natuurlijke leiderschap van Engeland in Europa over te nemen, schreef de Nederlandse ambassadeur te Parijs aan het Departement van Buitenlandse Zaken in Den Haag: *'Deze neiging hier te lande (dat wil zeggen Frankrijk-BB), om de toekomst van Europa uitsluitend binnen de grenzen van het vasteland te zien, spreekt bijvoorbeeld uit een caricatuur welke in een der Parijse bladen verscheen en waarop een machtig zeeschip "Europese Samenwerking", door een klein roeibootje, waarin gezeten John Bull en geheten "Insularisme", wordt verlaten. Wel verre is de herinnering*



(Uit de 'De Leidraad')

aan tien jaar geleden, toen met minstens evenveel recht een prent had kunnen worden getekend waarop de Britse stuurman van het schip Europa, ondanks het heersende noodweer, bleef doorvaren, doch het Franse contingent der bemanning in een kleine sloep naar de wal terugkeerde!"

Deze overtuiging sloot naadloos aan bij de zogenaamde 'Atlantische traditie' van de Nederlandse buitenlandse politiek. Deze 'maritieme gerichtheid' (de meest poëtische karakteristieken zijn bedacht om deze oriëntatie van de Nederlandse buitenlandse politiek te duiden) hield grofweg in dat honderden jaren geschiedenis hadden bewezen, dat het heil uit het westen kwam en niet uit het oosten of het zuiden.

Het Verenigd Koninkrijk hield zich net als Nederland aan de maxime dat het aardse slijk geenszins te verwaarlozen is en dat commercieël gewin in principe een belangrijke prioriteit van de buitenlandse politiek behoort te zijn.

Daarnaast had het Verenigd Koninkrijk het al eeuwen als een vorm van eigenbelang gezien om de territoriale integriteit van het kleine Nederland te beschermen.

Dat alles sprak de Nederlandse geest meer aan dan het Duits en Franse erfgoed - een traditie waarin - aldus menig Nederlander - irrationele heerszucht en veroveringsdrang altijd een hoofdrol hadden gespeeld en dat bij voorkeur ten nadele van het rijke en kwetsbare Nederland.

Politieke wetenschappers breken zich vaak het hoofd over de vraag hoe zulke psychologische factoren - het gestolde residu van honderden jaren geschiedbeleving, om het ietwat gechargeerd te stellen - in een theoretisch kader ingepast kunnen worden. Soms wordt dan getracht noties als het 'nationaal belang' - traditioneel de hoeksteen van theorieën in de leer der Internationale Betrekkingen - op zo'n manier te herdefiniëren, dat de notie een minder 'objectief' karakter krijgt en meer de nadruk wordt gelegd op de manier waarop beleidsmakers het nationaal belang 'waarnemen' en 'interpreteren'.

De historicus hoeft zich gelukkig over zulke gewichtige theoretische vragen niet het hoofd te breken en hij kan volstaan met het aangegeven van enkele saillante voorbeelden. Het verhaal gaat - om een zo'n voorbeeld te vermelden - dat een topambtenaar van Buitenlandse Zaken zo anti-Frans was, dat hij uit principe weigerde om Le Monde te lezen. En hoewel de 'Atlanticus' Luns in zijn 'onofficiële' memoires vermeldt een zeer hoge pet op te hebben van de Franse beschaving en cultuur, meent men toch ook bij hem een aversie ten opzichte van het 'Continent' waar te nemen.

Overigens is het niet uitgesloten dat aan de basis van deze psychologische factor een koele berekening van macht schuil gaat. Voor een klein land als Nederland is het immers zinvol om economische zaken en militair-strategische zaken van elkaar te scheiden. Door qua militaire zaken afhankelijk te zijn van de 'maritieme' bondgenoten als Engeland en - na de Tweede Wereldoorlog - vooral Amerika, had het kleine Nederland in economische onderhandelingen met Frankrijk en Duitsland meer speelruimte: Frankrijk en Duitsland konden niet aan militaire aangelegenheden appelleren om de economische onderhandelingen naar hun hand te zetten.

Moderne theoretici in het veld der Internationale Betrekkingen hebben het in dit verband over 'linkage politics'. Ze doelen dan op het verschijnsel dat staten vaak onderhandelingen over zaken waarin ze machteloos zijn trachten te koppelen aan zaken waarin ze wel wat in de melk te brokkelen hebben om zo meer uit het vuur te slepen. Oostbloklanden plachten mooie voorbeelden van dit alles te geven. Hoewel in principe uitreisvisa en economische hulp weinig met elkaar te maken hebben, trachtten de voormalige Oostblokregimes bijvoorbeeld wel zo'n 'linkage' aan te brengen om zo meer uit de economische onderhandelingen met het Westen te kunnen slepen.

In het geval van Nederland hebben we hier dus een interessant geval van 'de-linkage politics' bij de kop.

Gemeenschappelijk: protestantisme en democratie

Interessant genoeg speelden geloofszaken bij dit alles ook een rol.
Ook vanuit dit oogpunt vonden veel Nederlanders zich dichter bij de Engelsen staan dan bij de 'Continentalen'. Het Verenigd Koninkrijk was een protestantse macht die na de oorlog weliswaar voorzichtig trachtte te flirten met het socialisme, maar die toch doorkneed was in eeuwen van protestantse geloofsbeleving. In de vijf partnerlanden van Nederland in de Europese Gemeenschappen speelde het Roomse geloof de eerste viool en was het protestantisme in een minderheidspositie.
Het is zeker een feit dat de angst voor een 'Vaticaans' Europa voor veel Nederlanders een reële was. Niemand minder dan Minister-president Drees was er door getroffen. Toen de dochter van de Italiaanse president aan Drees haar blijdschap toonde over het feit dat het nieuwe Europa een katholiek Europa zou zijn, was Drees daardoor buitengemeen gekwetst. Volgens de overlevering heeft dit hem ertoe gebracht om bij de kabinetsformatie van 1952 erop te staan dat er twee ministers van Buitenlandse Zaken zouden komen, een katholieke en een niet-katholieke, waarbij de niet-katholieke de kwestie der Europese Integratie in zijn portefeuille zou hebben. Gnuivend voegen de meeste schrijvers daaraan toe dat Drees zich daar een kat in de zak heeft gekocht - de niet-katholiek Beyen zou een beslissende bijdrage leveren aan de 'Continentale' samenwerking en tot overmaat van ramp werd hij op het einde van zijn leven nog katholiek ook.

Wellicht dat het zinvol is hier wederom een 'theoretische' opmerking te maken. Bedrijvers van de Leer der Internationale Betrekkingen zijn het vaak oneens met elkaar waar de ultieme rationale van het internationale gedrag van staten gesitueerd dient te worden, in de internationale omgeving waarin een staat functioneert of in de binnenlandse politieke situatie van een staat.
Het lijkt me dat de angst voor een Vaticaans Europa zonder een diepgaand inzicht in de Nederlandse verzuilingsmaatschappij niet begrepen kan worden. In dit geval zou de pendule dus uitslaan naar de 'inside-out' verklaring en niet naar de 'outside-in' verklaring.

Een laatste psychologisch element moet nog voor het voetlicht gehaald worden, en dat is het respect van veel Nederlanders voor de Nederlandse - en Engelse! - democratie.
Vergeleken met het lichtende Nederlandse en Engelandse voorbeeld waren landen als Frankrijk en Duitsland toch niet echt je dat. Duitsland was - na verlost te zijn van een autocratische keizer - in naam een democratie geworden, maar dan wel eentje waarin - om het cynisch te stellen - directe participatie in het politieke proces (in de vorm van straatgevechten en politieke moorden) alleszins gebruikelijk was. Uiteindelijk viel Duitsland natuurlijk ten prooi aan het schrikbewind van Hitler. Frankrijk had vanuit democratisch oogpunt ook flink wat steken laten vallen. Tijdens de oorlog had de autocratische Pétain de scepter gezwaaid in Vichy, en na de oorlog had Frankrijk een sterke communistische en gaullistische partij. Terwijl eerstgenoemde de democratie als een vorm van klasseheerschappij zag, was laatstgenoemde zo in de ban van een individu dat het voor menig nuchtere Nederlandse geest toch ook niet echt gezond was.

De praktijk: economische belangen

Ik heb hier de nadruk gelegd op sociaalpsychologische factoren, wellicht als reactie op de moderne geschiedschrijving van de Europese Integratie. Vaak immers heeft de moderne geschiedschrijving geconstateerd - op basis van archiefmateriaal dat vaak pas enkele jaren toegankelijk is - dat staten wel vaak hoog van de toren bliezen over hun idealen betreffende Europese Integratie, maar zich in de empirische realiteit vaak door economisch korte-termijn gewin lieten leiden. 'Money makes the world go round', zo concluderen deze historici vaak ietwat cynisch.
Overigens wordt dit cynisme niet altijd gedeeld door beoefenaars van de politieke wetenschap. Laatstgenoemden construeren vaak uitgebreide modellen die trachten te verklaren hoe beslissingen worden genomen. Meestal wordt dan geconcludeerd dat bij beslisprocessen economische overwegingen weliswaar een rol spelen, maar niet noodzakelijkerwijze een overheersende.

Hoe dit ook zij: Nederland had naast psychologische ook sterke economische overwegingen om het Verenigd Koninkrijk bij de Europese Integratie te betrekken. Nederland heeft een open economie die sterk afhankelijk is van importen en exporten en daardoor traditioneel gezien lage tariefbarrières heeft gekend. Vrijhandel in een zo'n uitgebreide zone als mogelijk, is traditioneel gezien het credo van de Nederlandse economische politiek geweest. Landen als Frankrijk en Italië zijn van oudsher 'protectionistisch'. Nederland heeft daarom vanaf het begin af aan de angst gehad, dat de nieuwe Europese Gemeenschap een 'fort Europa' - om de contemporaine term te gebruiken - zou worden.



Zeker aan het begin van de jaren vijftig had het Verenigd Koninkrijk nog hoge idealen betreffende de toekomst van Engeland's band met de Commonwealth. Als Engeland daarom de Gemeenschap binnengehaald zou worden, dan zou dat vrijwel automatisch het 'open' karakter van de nieuwe Gemeenschap garanderen. Het mag dan ook geen verbazing wekken dat - toen de EEG gevormd was en het Verenigd Koninkrijk de boot had gemist - Nederland een enthousiast voorstander was van de Britse plannen voor een Europese vrijhandelszone.

Engelse belangen

Hier ontmoeten we een paradox. Tot nu toe is aangegeven, waarom het zo belangrijk was voor Nederland om het Verenigd Koninkrijk bij de Europese Integratie te betrekken. Als we naar het feitelijke ge-

schiedverloop kijken, dan zien we dat Nederland al in 1950 de eerste stappen zette op weg naar een supranationaal samenwerkingsverband, terwijl het Verenigd Koninkrijk pas in 1972 lid werd van de Europese Gemeenschap. Hoe komt het dat Nederland het zolang zonder het geliefde Engeland heeft moeten stellen? En hoe kwam het dat Europese samenwerkingsverbanden als de EGKS, de EEG en Euratom voor Nederland acceptabel waren ondanks de afwezigheid van het Verenigd Koninkrijk?



Op 19 maart 1951 paraferen de delegatieleiders het plan tot oprichting van de EGKS. Links tekent de Westduitser Hallstein, rechts de Fransman Monnet.

Ten dele lag dat natuurlijk aan het Verenigd Koninkrijk zelf. Lange tijd immers verkondigde het Verenigd Koninkrijk met enige dédain dat lidmaatschap van de Europese Gemeenschap niet strookte met de zogenaamde 'global responsiblities' van het land.
Befaamd in deze context is het zogenaamde 'three circles concept' dat na de Tweede Wereldoorlog in Engeland zeer populair was. Volgens deze opvatting maakte het Verenigd Koninkrijk economisch en politiek gezien deel uit van drie cirkels: de Commonwealth (de eerste cirkel), de Verenigde Staten (de tweede cirkel) en tenslotte Europa. Lidmaatschap van de Europese Gemeenschappen (denk aan de transfer van soevereiniteit verbonden aan het lidmaatschap van de EG!) zou resulteren in te veel nadruk op de derde cirkel, dit potentieel ten detrimente van de twee andere.

Het duurde tot aan het begin van de jaren zestig voordat het Verenigd Koninkrijk ertoe kon besluiten een officiële aanvraag tot lidmaatschap in te dienen.
Ongelukkigerwijze was toen het tij voor lidmaatschap van het Verenigd Koninkrijk veranderd. In 1958 was De Gaulle in Frankrijk aan de macht gekomen. De Gaulle wantrouwde - om het ietwat gechargeerd te stellen - het Angel-Saksische deel der mensheid en wilde de Europese Gemeenschap gebruiken om Europa los te weken uit de houdgreep van de Verenigde Staten. Echt te springen om Brits lidmaatschap van de EEG stond De Gaulle dus niet. Hij zag Groot-Brittannië als het Trojaans paard dat - eenmaal binnengelaten in de Gemeenschap - zijn project in vlammen zou doen opgaan. Het is daarom niet verwonderlijk dat hij ettelijke malen Britse aanvragen van lidmaatschap heeft geblokkeerd.
Pas toen De Gaulle het veld had geruimd, bleek het mogelijk om een Brits lidmaatschap van de EG te verwezenlijken. het lag dus niet aan Nederland dat het Verenigd Koninkrijk zo lang buiten de Europese Gemeenschap is blijven staan. het 'systeem' - om maar weer eens een term uit de leer der Internationale Betrekkingen te gebruiken - liet eerder Brits lidmaatschap gewoon niet toe.

Acceptabele verdragen

Toch ligt de zaak gecompliceerder. Nederland zelf was niet altijd even gespitst op Britse deelname aan Europese projecten. Wanneer het economische goed uitkwam, was Nederland alleszins bereid om water in de Britse wijn te doen.
De Europese Kool- en Staal Gemeenschap is een goed voorbeeld. Aanvankelijk was de Nederlandse Regering bang dat de onderhandelingen voor de EGKS in haar nadeel zouden uitpakken. Nederland wilde niet al te veel bevoegdheden afstaan aan de nieuwe Hoge Autoriteit en streefde naar een Gemeenschap gebaseerd op economische efficiency. Dit verlichte standpunt kon gemakkelijk worden ingenomen daar de Nederlandse kool- en staalindustrie zelf vrij efficiënt was en dus een redelijke kans had om in de jungle van de vrije concurrentie te overleven.

Aanvankelijk leek het alsof Nederland geïsoleerd zou staan tijdens de onderhandelingen. Landen als Frankrijk, West-Duitsland en Italië waren zeer geporteerd voor een aanzienlijke overdracht van soevereiniteit aan de Hoge Autoriteit en zagen weinig heil in de Nederlandse suggestie om die Hoge Autoriteit te laten controleren door een Raad van Ministers. Daarnaast was in veel van de Schumanlanden de kool- en staalindustrie hopeloos verouderd terwijl de bedrijfstak tegelijkertijd een sterke poli-

tieke invloed had. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de nieuwe Gemeenschap een protectionistisch karakter zou hebben en de wetten der economische efficiency met voeten zou treden.
De eerste instructie aan de Nederlandse delegatie in Parijs ademde daarom een geest van voorzichtigheid. In die instructie stond ook dat Nederland er alles aan moest doen om het Verenigd Koninkrijk bij de onderhandelingen te betrekken. Toen de onderhandelingen echter begonnen, bleek dat Nederland de zaak wat al te pessimistisch had ingeschat en meer macht en invloed had dan gedacht. Er kwam een Raad van Ministers met uitgebreide bevoegdheden en de Hoge Autoriteit werd niet de dirigistische centralistische entiteit waarvoor was gevreesd.
Interessant genoeg hoort men - naargelang de onderhandelingen in Parijs succesvoller voor Nederland uit begonnen te pakken - de roep om Engelse deelname minder worden.



Voor- en tegenstanders van toetreding van Groot-Brittanië tot de EEG op Trafalger Square in 1971.

Eenzelfde opmerking zou men kunnen maken over de EEG. Het was een vrome Nederlandse wens om het Verenigd Koninkrijk bij de EEG te betrekken, maar op het moment suprème was het verdrag toch acceptabel genoeg voor Nederland om te tekenen, ondanks de absentie van het Verenigd Koninkrijk. Dit kwam omdat het verdrag een belangrijk doel voor Nederland diende, namelijk het verkrijgen van handelszekerheid. Nederland had zwaar geleden tijdens de economische crisis van de jaren dertig toen de internationale economische verhoudingen getroubleerd werden door het verhogen van importen en door contingenteringen. Het EEG verdrag nu had het grote voordeel dat deze barrières tussen de verschillende partners in etappes onherroepelijk werden afgeschaft en dat er hier geen weg meer terug was.
Nederland steunde overigens wel de Engelse poging om een 'free trade area' in te stellen, maar toen de onderhandelingen daarvoor mislukten werden daar verder geen conclusies aan verbonden.

De dreiging van een continentale politieke unie

Eigenlijk werd de afwezigheid van het Verenigd Koninkrijk het ergst gevoeld wanneer defensie-aangelegenheden aan de orde kwamen. Zo was de Nederlandse regering aanvankelijk mordicus tegen de plannen voor een Europese Defensie Gemeenschap - en de afwezigheid van het Verenigd Koninkrijk in de plannen had daar veel mee te maken. Nederland zag ook weinig in de plannen voor een Europese Unie aan het begin van de jaren zestig.
Interessant genoeg bleek toen dat angst voor de continentale buren een grote motiverende factor in de Atlantische gerichtheid was geweest. De plannen voor een politieke unie ontwikkeld tijdens de zogenaamde Fouchet onderhandelingen waren voor Nederland onaanvaardbaar omdat ons land weinig heil zag in de 'derde macht' van De Gaulle en vreesde dat die Derde Macht niets anders zou zijn dan een as tussen Parijs en Bonn.
Om de politieke unie acceptabel te maken, zag men hier twee oplossingen: of het Verenigd Koninkrijk zou bij de unie moeten worden betrokken (om tegenwicht te bieden aan de as Parijs-Bonn) of de supranationale component van de Gemeenschappen zou bewaard - en indien mogelijk - zelfs versterkt moeten worden (wederom om de as Parijs-Bonn te verzwakken, nu door macht over te dragen aan een onafhankelijke institutie).

Toentertijd was deze Nederlandse positie voor velen onbegrijpelijk: was het Verenigd Koninkrijk geen voorstander van intergouvernementele samenwerking? Hoe kon Nederland én het Verenigd Koninkrijk bij de Europese Gemeenschappen willen betrekken én de Gemeenschappen een supranationaal karakter willen geven?
Na de Fouchet-onderhandelingen zat de schrik voor een as Bonn-Parijs er goed in en werd het een hoofdpunt van het Nederlandse Europese beleid om het Verenigd Koninkrijk bij de integratie te betrekken.

Tenslotte

Het duurde tot 1973 voordat het Verenigd Koninkrijk lid werd van de Europese Gemeenschappen. Voor de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken was dit de grootste politieke vreugde van zijn leven, zoals eerder al werd aangegeven.
Is er na zowat twintig jaar nog steeds reden tot vreugde, of is er misschien een verkilling in de liefde opgetreden? Deze vragen zal ik in een volgend nummer van *Kleio* aan de orde stellen.