

# Continuïteit en discontinuïteit in het Belgisch Europabeleid

door Rik COOLSAET

Hoogleraar aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent

## I. Inleiding

Hoe heeft België in het verleden aangekeken tegen de Europese constructie? Om die vraag te beantwoorden, mag niet a priori worden uitgegaan van de huidige stand in de Europese constructie, alsof het heden de enig mogelijke uitkomst was van de krachten, processen, ambities en beslissingen in het verleden. Na verloop van tijd genereert elk politiek project eigen mythes en een eigen discours over zijn verleden. Zorgvuldige reconstructie is vereist om te onderzoeken waar de wortels liggen van de Belgische Europapolitiek.

Inzake Europese "eenmaking" zijn er steeds twee stromingen geweest, een economische en een politieke, die reeds tijdens het interbellum parallel en synchroon verliepen in het beleid van tal van staten, zonder dat er een direct verband tussen beide bestond.

In België werd het buitenlands beleid doorgaans in de eerste plaats gezien doorheen een economisch prisma. Dat geldt ook ten aanzien van Europa. De Belgische Europapolitiek na 1945 is in dit opzicht een directe voorzetting van de reeds tijdens het interbellum nagestreefde economische doelstellingen. In dit opzicht betekent de Tweede Wereldoorlog niet het breukmoment zoals dikwijls wordt beweerd. Dit economische project kon rekenen op een ruime eensgezindheid in de economische en politieke elite van België.

Voor de politieke dimensie van de Europese constructie was dat niet het geval. Er bestond niet alleen lange tijd terminologische onduidelijkheid rond begrippen als integratie, eenmaking en federalisme. Er bestond daarenboven bij het officiële België meer dan koudwatervrees toen de eerste bouwstenen van het politieke Europa werden gelegd. Het minste dat kan gezegd worden is dat België niet met enthousiasme het tijdperk van de Europese politieke integratie is ingestapt. Ten slotte waren de discussies inzake politieke integratie lange tijd oppervlakkig, intern contradictoair en geïnspireerd door tactische bijbedoelingen, wat ertoe bijdroeg het debat inzake Europa lange tijd eerder te compliceren dan te verduidelijken. Slechts op het einde van de jaren 70 werd politieke integratie van Europa een bewuste beleidsoptie in de Belgische regeringspolitiek. Vanaf toen werd Europa gaandeweg gezien als het supranationale besluitvormingsniveau bij uitstek. Toch zou het tot 1991 duren eer de consensus inzake politieke integratie volledig was, toen, n.a.v. de Golfoorlog, de drie grote politieke families uiteindelijk alle ermee instemden ook militaire bevoegdheden aan de Europese constructie toe te vertrouwen.

Een niet onbelangrijk aspect wat de politieke invulling van de Europese constructie in België betreft, is ten slotte ook de vervlechting ervan met de staatsvorming vanaf de jaren 70.



## II. De wortels van het economische Europa

Door 160 jaar Belgisch buitenlands beleid heen komen twee onderling verbonden constanten naar voren. Van bij zijn ontstaan had België, enerzijds, in de eerste plaats aandacht voor zijn onmiddellijke geografische omgeving. Deze aandacht spitste zich, anderzijds, in essentie toe op industriële en commerciële belangenbehartiging omdat op die manier niet alleen tegemoet werd gekomen aan de belangen van de maatschappelijke elite van het land, maar ook aan de maatschappelijke stabiliteit.

Het Benelux-memorandum van mei 1955, gericht aan de zes lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, wordt doorgaans aangezien als het nulmoment van de Belgische Europapolitiek. In zijn essentie bepleitte dit memorandum de vorming van een gemeenschappelijke markt of unie via een douane-unie, m.a.w. een stap naar de algemene economische integratie van Europa.

Dit voorstel situeerde zich echter in een lange traditie van Belgische inspanningen, met wortels die teruggrijpen naar de vrijhandelsakkoorden vanaf 1860 en naar directe voorlopers in het interbellum.<sup>1</sup>

België had na zijn onafhankelijkheid steeds een beleid gevoerd van politiek en economisch nationalisme als middel om zijn autonomie en onafhankelijkheid ten opzichte van zijn buurlanden te verzekeren. De consolidering van de Belgische autonomie tegenover het buitenland was in de 19de eeuw geen abstract begrip en vloeide evenmin zomaar voort uit de aan België opgelegde neutraliteit. Dit streven vertolkte de wens om de economische autonomie en de industriële belangen van de burgerij te vrijwaren van buitenlandse controle en lag reeds vervat in het autonomiestreven van de Société Générale vóór de revolutie van 1830.<sup>2</sup> In een protectionistische internationale omgeving vereiste economische onafhankelijkheid ook politieke onafhankelijkheid. Een staat die politiek afhankelijk zou zijn van één van zijn buurlanden, kon immers de economische onafhankelijkheid en de industriële autonomie niet garanderen en riskeerde bovendien sommige afzetmarkten in de buurlanden kwijt te raken ingeval van politieke onderschikking.

Hierin kwam vanaf 1925 een keerpunt. In dat jaar kenden de internationale relaties een, definitief geachte, terugkeer naar de vrijhandel. In mei 1927 organiseerde de Volkenbond, op Frans initiatief en onder voorzitterschap van minister van staat Georges Theunis, een Economische Conferentie die de bedoeling had te komen tot een multilaterale organisatie van de economische betrekkingen op het Europese continent. België verleende onmiddellijk steun aan deze eerste internationale poging tot economische multilateralisering. De eerste reden was het besef dat, zeker voor kleine staten, een gemeenschappelijke markt steeds voordeliger was dan internationale competitie. De tweede reden was dat, indien België niet actief zou deelnemen aan de vorming van zulk een multilateraal econo-

<sup>1</sup> COOLSAET, R., *België en zijn buitenlandse politiek 1830-1990*. Leuven, Van Halewyck, 1998, passim.

<sup>2</sup> FRANCOIS, L., De reacties van de aandeelhouders van de Société Générale op de revolutiegolf van 1830. *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1981, nr. 3, p. 424 en 431.

misch kader en enkel passief de Frans-Duitse samenwerking en integratie zou ondergaan, het land hoe dan ook zou meegesleurd worden.<sup>3</sup>

Na de crash van Wall Street en onder invloed van de Depressie ging België een nog actiever bilaterale en multilaterale politiek voeren gericht op het behoud van de voordelen van de vrijhandel en het economisch multilateralisme. Tegen 1932 was België's buitenlands beleid er op gericht een West-Europese economische ruimte te creëren met Frankrijk, Groot-Brittannië, Nederland, Luxemburg en, indien mogelijk, Duitsland. Dit was de eerste van België's langetermijnopties, geconsacreerd door de toetreding van België tot de Ouchy- en de Osloconventie.<sup>4</sup> De tweede optie, die de voorkeur had, was het behoud van een mondiaal economisch-liberaal kader. In 1933 werd een nieuwe poging ondernomen om te komen tot de oprichting van zulk een mondiaal economisch systeem, via de 'Internationale Monetaire en Economische Conferentie' van Londen. België stelde er een door Emile Francqui uitgewerkt schema voor dat een einde beoogde te maken aan de bestaande monetaire chaos in de wereld. Francqui's plan kwam neer op een herstel van de financiële solidariteit met Duitsland en een verbetering van de internationale handel via vrijhandel.<sup>5</sup> Dit zou overigens de politieke elite, en Paul van Zeeland in de eerste plaats, enkele jaren later terecht doen komen in een beleid van economische *appeasement*.

Deze economische multilateralisering - de overtreffende trap van de vrijhandel - betekende een wezenlijke ommekeer in de Belgische diplomatieke traditie, aangezien aanvaard werd zich te onderwerpen aan gemeenschappelijke regels en dus een deel van zijn onafhankelijkheid en diplomatieke bewegingsvrijheid op te geven, omdat de voordelen hiervan groter waren dan de nadelen.

In het interbellum zette België zich aldus in voor de vorming van een West-Europese economische ruimte, die, op basis van het vrijhandelsprincipe, de belangrijkste handelspartners van het land omvatte en aldus een grotere afzetmarkt kon bieden voor de Belgische export. Deze inzet weerspiegelde een aanpassing aan het gewijzigde karakter van de commerciële en economische belangenbehartiging. Deze beperkte zich niet langer tot de verdediging van bedrijfsbelangen, maar ging zich oriënteren op de vorming van een macro-economische omgeving die moest toelaten tegemoet te komen aan een breder segment van de samenleving dan enkel de industriële elite. In het verlengde van dit regionale streven zette België zich tevens actief in, zowel vóór als onmiddellijk na de depressie, voor een wereldwijde liberalisering van handel en financiën, die de mondiale economisch-liberale omgeving moest bieden waarbinnen België daarenboven geprivilegieerde regionale banden met zijn directe handelspartners smeedde.

Deze oriëntaties werden tijdens en na de Tweede Wereldoorlog gewoon voortgezet. Zij vormen overigens de rode draad doorheen de verscheidene projecten tijdens en onmiddellijk na de oorlog voor een Europese regionale groepering. Het is deze economische dimensie die na de oorlog de hoofdmoot gaat uitma-

3 BUSSIÈRE, E., *La France, la Belgique et l'organisation économique de l'Europe, 1918-1935*. Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, 1992, p. 341.

4 *Ibid.*, p. 408.

5 RANIERI, L., *Emile Francqui ou l'intelligence créatrice (1863-1935)*. Paris-Gembloux, Duculot, 1985, pp. 258-259.

ken van de diplomatieke inspanningen van België. Deze dubbele langetermijntrend van West-Europese economische samenwerking en mondiale liberalisering zal nagestreefd worden via de mondiale handelsliberalisering, waarin België een actief deelnemer was, het Marshall-hulpplan en een West-Europese regionale groepering.

Bij deze inspanning sluit het Messina-memorandum van mei 1955 naadloos aan. Tegenover de sectoriële benadering, zoals met de EGKS, die aanvankelijk de voorkeur had van de Belgische minister van buitenlandse zaken Paul-Henri Spaak, overtuigde zijn Nederlandse collega Johan-Willem Beyen hem ervan om terug te keren naar een horizontale economische integratie op supranationale basis. In de ogen van Beyen bood dit een combinatie van Europees idealisme en commercieel eigenbelang (door de uitbreiding en de stabilisering van de Europese markt voor de Nederlandse en ook Belgische export).<sup>6</sup>

Beyen stelde voor een plan te ontwerpen voor een supranationale gemeenschap wiens taak het was de algemene economische integratie van Europa tot stand te brengen, door via de instelling van een douane-unie de volledige liberalisering van de intra-Europese handel te bevorderen, met een gemeenschappelijke markt als einddoel.

De Belgische administratie, rond secretaris-generaal van economische zaken Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, was intussen tot dezelfde conclusie gekomen.<sup>7</sup> Wat daartoe de doorslag had gegeven was de indruk die gegroeid was na voorstellen van de Franse eerste minister Pierre Mendès France voor een geprivilegieerde Frans-Duitse industriële en economische as. Een interne nota van buitenlandse zaken van begin december 1954: "L'idée essentielle d'un grand marché européen est que les entreprises de tous les pays participants soient placées sur un pied de stricte égalité afin que dans l'affrontement concurrentiel, les chances soient réparties de manière plus ou moins équitable. La mise en oeuvre de cette idée serait rendue impossible dans l'hypothèse où deux des futurs participants au marché commun s'octroieraient des privilèges en ce qui concerne l'écoulement de catégories déterminées de produits (...) C'est bien dans cette direction que conduisent les propositions françaises à l'Allemagne."

Wat bij dit citaat opvalt is de identieke vrees en de identieke objectieven als die welke België er in de jaren twintig toe gebracht had over te stappen van een economisch bilateralisme naar een economisch multilateralisme.

De nota pleitte voor de oprichting van een vrijhandelszone in West-Europa, die geleidelijk de belangrijkste economische sectoren zou groeperen van alle EGKS-landen en zich nadien zou openstellen voor de overige West-Europese landen, en in de eerste plaats Groot-Brittannië. De keuze voor een vrijhandelszone als stap naar Europese eenmaking werd door de betrokken ambtenaren omschreven als een "tactique d'enveloppement amenant insensiblement les Européens au point de non retour dans le processus d'unification de l'Europe".

6 HARRYVAN, A.G., KERSTEN, A.E., Nederland, de Benelux en de 'relance européenne', 1954-1955. In: VAN SAS, N.C.F. (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid*. Haarlem, H.J.W. Becht, 1991, p. 179.

7 SNOY ET D'OPPUERS, J.-CH., Le rôle du Benelux dans la relance européenne en 1955. In: *Belgisch buitenlands beleid en internationale betrekkingen*. Liber Amicorum Omer De Raeymaeker. Leuven, Leuven University Press, 1978, pp. 227-233.

Samengevat: in het interbellum schakelde België over op een economisch multilateralisme, als overtreffende trap van de vrijhandel en na de Tweede Wereldoorlog evolueerde dit tot een economische supranationaliteit als codificering van dit multilateralisme.

De economische integratie werd door alle Belgische actoren onderschreven. Het principe van een gemeenschappelijke markt, die in essentie werd aangezien als een douane-unie, werd door iedereen aanvaard, omdat via verlaging en afschaffing van douanerechten tussen de deelnemende staten, de Belgische uitvoermogelijkheden zouden vergroot worden. De liberalen beschouwden de EEG als de perfecte toepassing van de liberale principes, een standpunt dat nauw aansloot bij dat van van Zeeland binnen de CVP. Voor de BSP was de gemeenschappelijke markt noodzakelijk omdat economische expansie alleen op grotere schaal mogelijk was.<sup>8</sup> De zakenwereld werd in 1957 Europeesgezind toen bleek dat de Europese constructie zich beperkte tot de vertrouwde doelstelling van een vrijhandelszone en de 'dirigistische' aspecten van de sectoriële integratie, zoals bij de EGKS, achterwege liet.

### III. De wortels van het politieke Europa

Deze economisch geïnspireerde eensgezindheid had aanvankelijk geen verlengde op het politieke vlak.

Wat de politieke dimensie betreft van de Europese constructie kunnen in het Belgisch buitenlands beleid drie opeenvolgende fasen worden onderscheiden waarin "het politieke Europa" telkens verschillend werd ingevuld:

- de Europese federatie als regionale toepassing van het principe van de collectieve veiligheid
- het Europees supranationalisme als instrument voor de diplomatieke autonomie van kleine staten
- de Europese eenmaking als gevolg van de 'verbinnenlanding' van de internationale relaties, te zamen met de vervlechting van de Europese constructie met de Belgische staatshervorming.

#### A. Europese federatie als regionale toepassing van de collectieve veiligheid

Onmiddellijk na de oorlog verklaarden alle politieke partijen voorstander te zijn van een nauwe politieke samenwerking onder West-Europese staten. Deze eensgezindheid was oppervlakkig en de toen gehanteerde termen eenmaking, integratie en federalisme waren onderling uitwisselbaar en inhoudelijk niet uitgewerkt. Zij gaf in de eerste plaats de na elke oorlog opduikende stemming weer dat een nieuw soortgelijk conflict in de toekomst moet vermeden worden door grotere onderlinge internationale samenwerking.

---

<sup>8</sup> VAN DEPOELE, L., De houding van het Belgisch parlement betreffende de ratificatie van de Verdragen van Rome. In: Belgisch buitenlands beleid en internationale betrekkingen, pp. 441-442.

Ook deze visie op de noodzak van een politieke Europese samenwerking had haar wortels in het verleden. Het Locarno-Rijnpact van 1925 bood het precedent voor het naoorlogse streven naar politieke samenwerking, als een regionale toepassing van het principe van de collectieve veiligheid.

In tegenstelling tot wat dikwijls gedacht wordt, heeft het principe van de collectieve veiligheid na de eerste noch na de Tweede Wereldoorlog in België een belangrijke steun gevonden. De Volkenbond werd bij haar oprichting grotendeels afgedaan als een utopie en het lidmaatschap van de Verenigde Naties werd slechts met berusting aanvaard. In de jaren 30 had België, zoals de meeste andere kleine West-Europese staten, zijn heil gezocht in een zelfstandigheids- of neutraliteitspolitiek, die de voorstanders van de collectieve veiligheid ervan beschuldigde in feite oorlogstokers te zijn.

Dat Spaak na de Tweede Wereldoorlog zich ontpopte tot een gedreven voorstander van de politieke constructie slaat op deze specifieke inhoud en is het gevolg van een reflex van politieke zelfbescherming. Het was voor hem, enerzijds, in zekere zin een 'wederdienst' voor de Britse erkenning van de legitimiteit van de regering in ballingschap en voor Britse steun aan de Belgische economische noden, in ruil waarvoor België zich ertoe verbonden had na de oorlog niet naar een neutraliteitspolitiek terug te keren. Anderzijds, ging hij daarmee in de door de socialistische linkerzijde gewenste richting. Deze had de West-Europese politieke (en militaire) samenwerking vanaf 1936 bepleit als de basis voor het systeem van collectieve veiligheid, tegenover de neutraliteitspolitiek van de rechterzijde en van Spaak. De mislukking van de neutraliteitspolitiek, de sterke positie van de linkerzijde in Londen alsook in de onmiddellijke naoorlogse jaren en de algemene sfeer van internationale samenwerking na de oorlog waren de achtergrond waartegen Spaak geen andere keuze had dan zich te bekennen tot datgene wat hij na 1936 steeds had afgewezen.

### *B. Diplomatieke autonomie en Europese koudwatervrees*

Een tweede politieke invulling van het politieke Europa lag in het verlengde van de klassieke diplomatieke bekommernis inzake politieke autonomie tegenover de grote buurlanden, maar veroorzaakte een diepgaande scheiding der geesten in de maatschappelijke elite van België.

Deze bekommernis verklaart voor een deel de uiterste terughoudendheid, zonet vijandigheid, waarmee de Belgische regering in 1950 reageerde op de Schuman-Monnetvoorstellen voor een EGKS en op het Plevenplan voor een Europese Defensiegemeenschap.

De EGKS-EDG-voorstellen waren in zoverre revolutionair omwille van het supranationale karakter ervan. Supranationaliteit of de geleidelijke overdracht van bevoegdheden van de nationale staat naar 'boven-nationale' instellingen die onafhankelijk van de regeringen konden optreden, betekende een breuk met het hogergenoemde traditionele bestanddeel van het buitenlands beleid, nl. de afscherming en beveiliging van de nationale soevereiniteit tegen beïnvloeding door andere staten, in de eerste plaats Duitsland en Frankrijk.

Tussen 1950 en 1954 nam de homogene CVP-regering constant een gereserveerde houding aan tegenover een supranationale oriëntatie van Europa, ook al

isoleerde zij zich daardoor van zowel de Verenigde Staten als van de as Bonn-Parijs.

De supranationale terughoudendheid die van Zeeland had getoond, was het laatste restant van de klassieke ambitie van de Belgische industriële burgerij, die België na 1830 had geleid, om op het internationale vlak zijn politieke onafhankelijkheid te verzekeren. Meer dan een eeuw lang had de economische elite op die manier een beleid gevoerd van economische, commerciële en politieke onafhankelijkheid en daarmee een sterke stempel gedrukt op de buitenlandse oriëntatie van het land. In de EGKS- en de EDG-kwestie werd van Zeeland gedreven door de vrees dat integratie en zeker supranationaliteit de politieke en economische onafhankelijkheid van kleine staten zouden aantasten, ook al was de internationale economische omgeving wezenlijk verschillend van de protectionistische en mercantilistische internationale omgeving van vóór de Eerste Wereldoorlog. Van Zeeland zag, zoals de rechterzijde binnen de CVP, Europa als "une association d'Etats souverains dans une Communauté d'un caractère particulier qu'il convenait de définir." Hij deed dan ook alles om te beletten dat België ooit zou kunnen opgaan als een soort deelstaat in een Verenigde Staten van Europa.<sup>9</sup> Hij situeerde zich daarmee in de directe afstamming van de burgerlijke regeringen die vanaf de pogingen van Leopold I tot een Frans-Belgische douane-unie, door hetzelfde streven waren geïnspireerd. Van Zeeland incarnerde de ideologie van de oude burgerlijke klasse die in 1830 aan de macht was gekomen en een eeuw lang zowel de politieke als de economische elite van het land had geleverd. Zijn buitenlands beleid beruiste op een dogmatische, want achterhaalde interpretatie van het begrip nationaal belang.

Van Zeelands Europapolitiek stemde overigens overeen met de houding van het patronaat, dat aan het begin van de jaren 50 bepaald niet Europeesgezind was. Het verzet van de steenkool- en de staalsector, voor een groot deel gecontroleerd door Société Générale en Banque de Bruxelles, was, naast de klassieke onafhankelijkheidspolitiek, ingegeven door bedrijfsbelangen, de vrees voor het verlies van staatssteun voor de steenkoolmijnen van de Borinage en de ideologische aversie voor staatsstussenkomst in de bedrijfsvoering, des te meer daar de Europese optie ongetwijfeld ingrijpende wijzigingen in de bedrijfsstructuur en -oriëntatie met zich zou meebrengen.<sup>10</sup>

Dit wijst op de tweede ideologische pijler van van Zeelands supranationale terughoudendheid. Naast het verlies van onafhankelijkheid, speelde de verwerping van wat "dirigisme" werd genoemd, een grote rol. Conform de klassieke liberale economische filosofie zag hij de wereld als een harmonisch functione-

9 BOURGUIGNON, P., De l'entrée en vigueur du Traité de Paris à celle des Traités de Rome. In: *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*. *Studia Diplomatica*, 1981, nrs. 1-4, p. 306; HENAU, B., Paul van Zeeland en het monetaire, sociaal-economische en Europese beleid van België. *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1993, nr. 1-2, p. 306.

10 DUMOULIN, M., La Belgique et les débuts de la construction européenne: zones d'ombres et de lumière. In: DUMOULIN, M. (red.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne. De la guerre aux traités de Rome*. Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1987, pp. 24-25; DUMOULIN, M., La Belgique et les débuts du Plan Schuman (mai 1950-février 1952). In: SCHWABE, K., (red.), *Die Anfänge des Schuman-plans, 1950-1951*. Beiträge des Kolloquiums in Aachen, 28.-30. mai 1986. Brussel, Bruylant, 1988, p. 277.

rend geheel met een geolied economisch en financieel raderwerk. Aangezien politiek deze harmonie kon verstoren, wees hij het principe van staatsstussenkomst in het economische leven niet alleen op binnenlands vlak van de hand, maar ook op internationaal economisch gebied. In zijn ogen werden daarbij de eigen belangen van de ondernemers, "lorsque des affaires privées arrivent à un certain degré d'extension, (...) si multiples et couvrent un domaine si vaste qu'ils se confondent quasiment avec les intérêts généraux du pays lui-même." Politieke interventie diende zich te beperken tot het mogelijk maken van een liberale economische ordening.<sup>11</sup>

Wat van Zeeland nastreefde in de Europese politiek was de regionale uitgave van datgene wat hij steeds had bepleit op mondiaal vlak. Voor van Zeeland waren het in de eerste plaats de zakenlui, en niet de politici, die de Europese regionale groepering dienden te maken.<sup>12</sup> De verregaande bevoegdheden van de Hoge Autoriteit van de EGKS - dus de politieke 'bovenbouw' - over de ondernemingen was zowel voor de rechterzijde als voor het patronaat een onaanvaardbare inbreuk op het principe van de vrijheid van ondernemen.

De Belgische Europapolitiek werd aangevallen door Europese federalisten in eigen rangen, maar vooral door Spaak, in oppositie, die zich gaandeweg opwierp als het boegbeeld van het supranationale Europa. Het dispuut Spaak-van Zeeland kan niet verklaard worden indien geen aandacht zou worden besteed aan de rol van ideologie als variabele bij de vorming van het buitenlands beleid.

In tegenstelling tot van Zeeland interpreteerde Spaak supranationaliteit op een heel nieuwe manier die tot precies de omgekeerde conclusie leidde. Supranationaliteit betekende dat de beïnvloedingsmogelijkheden van de grote Europese buurlanden op België in dezelfde mate afnamen als ook België afstand deed van zijn nationale bevoegdheden.

In tegenstelling tot van Zeeland ging Spaak vanaf 1952 benadrukken dat de afstand van nationale bevoegdheden - op voorwaarde dat alle staten hiertoe overgingen - de beste waarborg was voor België's nationaal belang, m.a.w. voor het behoud van een gelijke mate van politieke onafhankelijkheid.

Dat Spaak in 1955-1957 ook inzake "politieke" integratie uiteindelijk eensgezindheid kon creëren in de maatschappelijke elite van het land, was in essentie het gevolg van het feit dat hij voor zijn Europese relance het in de Belgische politieke en economische elite vertrouwde Europaproject van een gemeenschappelijke markt voorstelde.

Deze terugkeer naar de economische weg tot Europese eenmaking, en meer bepaald die van een economische liberalisering via een vrijhandelszone, droeg, in tegenstelling tot zijn eerder verzet tegen de EGKS, ditmaal wel de goedkeuring weg van van Zeeland. In 1957 werd ook het patronaat Europeesgezind. Het zag de voordelen van de schaalvergroting die de EEG bood en constateerde dat de controle- en beslissingsbevoegdheid van de supranationale organen ervan be-

11 VAN ZEELAND, P., *Regards sur l'Europe 1932*. Brussel, Office de Publicité, 1933, pp. 168 en 177-178.

12 DUMOULIN, M., *Les débuts de la Ligue Européenne de Coopération Economique (1946-1949)*. *Res Publica*, 1987, nr. 1, p. 117.



duidend minder groot waren dan die van de Hoge Autoriteit van de EGKS, zodat hun vrees voor externe inmenging in de bedrijfsvoering en voor een economisch dirigisme verdween. Het EEG-Verdrag kwam onmiskenbaar tegemoet aan de pleidooien en belangen van de zakenwereld en leidde daarom niet tot dezelfde negatieve reacties als eerder de EGKS. In het kader van een gemeenschappelijke markt, zoals de EEG aanbod, kon de zakenwereld zich beter manifesteren dan in dat van een sectoriële en als dirigistisch omschreven benadering van de Europese integratie.<sup>13</sup>

Het EEG-Verdrag was beduidend minder supranationaal dan de EGKS en de EDG. Er kwam weliswaar een "hoge autoriteit" in de vorm van een Europese Commissie, maar deze had enkel initiatiefrecht, terwijl het beslissingsrecht voorbehouden bleef aan de ministerraad, die beslissingen trof bij unanimité. Wel werd voorzien dat na verloop van tijd de unanimité-regel vervangen kon worden door de meerderheidsregel. Zo zou de economische integratie langzaam moeten overgaan in een politieke integratie.

Precies dit perspectief smeedde de band tussen Spaak en de Europese federalisten. Maar Spaaks streefdoel was de invloed van de buurlanden op België afremmen, niet het bevorderen van de Europese federatie. Maar met deze houding was Spaak niettemin een objectief bondgenoot van de Europese federalisten. Het Europese federalisme vertegenwoordigde lange tijd evenwel slechts een minderheidsstandpunt en kwam in de loop van de jaren 60 overigens in een diepgaande crisis terecht.

Van 45 % in 1958 steeg het aandeel van de EEG-landen in het geheel van de Belgische uitvoer naar 63 % in 1967. De vorming van de EEG versterkte dus nog de traditionele oriëntatie van de Belgische economie op zijn directe buurlanden. Maar voor het eerst sedert het ontstaan van de Belgische staat bestond er een internationaal systeem dat de nodige stabiliteit en voorspelbaarheid leek te bieden voor de meest centrale bekommernis van het Belgisch buitenlands beleid, nl. via verzekerde afzetmarkten de maatschappelijke stabiliteit van het land veiligstellen. Voor het eerst leek de vrijhandel dermate geïnstitutionaliseerd te zijn dat terugkeer naar protectionisme en mercantilisme onmogelijk werd geacht. De optie van een supranationaal Europa botste dan ook niet langer met sommige belangengroepen, zoals dat aan het begin van de jaren 50 nog wel het geval was.

Deze Europese relance was het werk geweest van een beperkte groep ambtenaren en politici, terwijl zowel binnen de publieke opinie als binnen de parlementen en regeringen de onverschilligheid groot was.

### C. *Verbinnenlandsing*

Naast de overheersende economische dimensie van de Europese constructie, moet onder de politieke dimensie hoofdzakelijk dit streven naar diplomatieke

13 LOEB, N., *Le patronat industriel belge et la C.E.E.* Brussel, ULB, Institut de Sociologie, 1965, pp. 31-32; BRUGMANS, H., *L'idée européenne 1918-1966.* Brugge, De Tempel, 1966, p. 181; VAN DER REST, P., SAUWENS, A., *Les milieux patronaux dans la construction européenne.* In: *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne*, pp. 450-451.

autonomie verstaan worden. Voor het overige was de zgn. supranationale Europese oriëntatie van de Belgische politieke elite lange tijd grotendeels fraseologie, weinig doordacht, intern contradictoir, beïnvloed door partisane tactische overwegingen en vooral dubbelzinnig wat de uiteindelijke doelstellingen betrof die men nastreefde met Europa.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog was een Europese federatie voor velen, waaronder Vanlangenhove en Spaak, een nazistisch concept, geïnspireerd door Richard Coudenhove-Kalergi die in verzetskringen als een nazi-ideoloog werd aanzien.<sup>14</sup> Na de Tweede Wereldoorlog wenste de rechterzijde de socialistische inbreng in het economisch proces terug te dringen via een functionalistische opsplitsing van economie en politiek, terwijl de linkerzijde de oprichting vermoedde van een Vaticaans Europa.<sup>15</sup>

Pas met de regeringsverklaring van de christen-democratisch-socialistische regering-Martens van april 1979 werd voor het eerst formeel geopteerd voor een federaal gestructureerde Europese Gemeenschap, waarin wel van 'volken', 'gewesten' en 'personen' sprake was, maar niet van staten.<sup>16</sup>

Dat de Belgische politieke elite het federaal georganiseerd Europa als doelstelling ging onderschrijven moet als een discontinuïteit worden omschreven omdat gebroken werd met de traditionele angstvalligheid waarmee de maatschappelijke elite had gewaakt over de politieke onafhankelijkheid van het land. De oorzaak van deze wending ligt mede in een proces dat als 'verbinnenlandsing' van het buitenlands beleid kan omschreven worden. Dit komt neer op een uitbesteding van de besluitvorming inzake internationale relaties aan andere actoren dan het ministerie van buitenlandse zaken. Vaak ten onrechte toegeschreven aan het complexer worden van de internationale politiek die een diplomaat dwingt tot een meer algemene rol, is deze trend evenwel in de eerste plaats het gevolg van de optie tot multi- en supranationalisering. Naarmate bevoegdheden werden overgeheveld van het nationale naar een supranationaal niveau, hadden actoren die op binnenlands vlak voor de betrokken sectoren verantwoordelijk waren, steeds minder behoefte aan een centraal orgaan in hun relaties met hun collega's in dezelfde sectoren in andere staten. Zeker op Europees niveau werd de afstand tussen binnen- en buitenlandse politiek aldus gereduceerd op tal van terreinen die lange tijd een uitsluitend binnenlands karakter bekleedden. De Europese Gemeenschap werd aldus het supranationale besluitvormingsniveau bij uitstek. Ze werd gezien in het licht van een federale doelstelling waardoor ze geleidelijk aan zou uitgerust worden met de klassieke instrumenten van de statelijke soevereiniteit.

14 GOTOVITCH, J., Perspectives européennes dans la résistance et à Londres durant la guerre. In: DUMOULIN, M. (red.), *La Belgique et les débuts de la construction européenne*, p. 40; SNOY ET D'OPPUERS, J.-CH., a.w., pp. 159-160.

15 MUÛLS, F., *Quarante années au service de l'État 1919-1959*. S.l., 1994, p. 254; LAROCK, V., *La grande cause*. Gent, La Flamme, 1954, p. 176; VERMEYLEN, P., *Een gulzig leven*. Leuven, Kritak, 1984, p. 110; MARCHAL-VAN BELLE, G., *Les socialistes belges et l'intégration européenne*. Brussel, ULB, Editions de l'Institut de Sociologie, 1968, p. 33.

16 VAN DE MEERSSCHE, P., Bilan Belgisch buitenlands beleid 1979. *Res Publica*, 1980, nr. 3, pp. 462-464.

De scherpe aanval van eerste minister Martens op het Europees beleid van Margaret Thatcher, in de herfst van 1988, onderstreepte dat het federalisme de basisoptie was geworden van de Belgische Europapolitiek. De mate waarin de Europese Gemeenschap uitgerust diende te worden met een militaire capaciteit was, binnen de politieke elite in België, het enige aspect inzake Europese constructie waarover geen eensgezindheid bestond. Inzake economische, sociale en politieke integratie was de eensgezindheid volledig, maar, vooral, de Vlaamse socialisten bleven zich kanten tegen een militaire rol voor de EG, omdat deze hierdoor zou evolueren in de richting van een klassieke grootmacht. Uit het falen van de EG in dit conflict trok de SP in maart 1991 de conclusie dat de Europese Gemeenschap slechts gewicht in de schaal zou kunnen werpen, als de lidstaten haar de bevoegdheid zouden geven om ook een gemeenschappelijk defensiebeleid te ontwikkelen.<sup>17</sup> Dit nieuwe standpunt van de Vlaamse socialisten betekende dat er thans een volledige eensgezindheid bestond in de Belgische politieke elite over de wenselijkheid van een politieke integratie van Europa.

#### D. Europa als recipiënt voor een diluerend België

In het midden van de jaren 60 was voor het eerst een band gelegd tussen federalisme op Belgisch en op Europees niveau. In 1965 beschreven sommige academici het uiteenvallen van België in twee of zelfs drie onafhankelijke staten of - wat zij meer realistisch achtten - de absorptie ervan door de buurlanden, als een "vue-limite que seules expriment quelques voix isolées (qui viennent davantage de Wallonie que de Flandre.)" Maar een jaar later reeds schreef de Waalse vakbondsleider André Genot, opvolger van André Renard aan het hoofd van de 'Mouvement Populaire Wallon': "Il nous est apparu très clairement qu'une solution satisfaisante à la question des nationalités n'est plus concevable dans un cadre limité à la Belgique actuelle. L'Europe dite supranationale fut souvent présentée par des conservateurs de poids, tels MM. Spaak et Harmel, comme l'exécutoire où s'appaiseraient les passions soulevées par l'affrontement au sein d'un Etat unitaire, entre Flamands et Wallons."<sup>18</sup>

Juridisch vielen beide vormen van 'federalisme' samen in de grondwetswijziging van december 1970. Deze haalde enerzijds de Europese constructie bij wijze van spreken uit de illegaliteit doordat zij voor het eerst de overdracht van nationale bevoegdheden aan supranationale ("volkenrechtelijke") instellingen mogelijk maakte door een verdrag of door een wet. Maar anderzijds zette zij ook de eerste stappen in de Belgische staathervorming door de toekenning van culturele autonomie via onderscheiden cultuurgemeenschappen en door de oprichting van drie gewesten.

Aanvankelijk een minderheidsvisie bij de Waalse federalisten, werd Europa vervolgens ontdekt door de voorstanders van de reorganisatie van België in (con)federale zin. Een Europa, georganiseerd op basis van regio's, lijkt in de ogen van de, thans vooral Vlaamse, voorstanders van grotere bevoegdheden voor de Ge-

17 Mark Eyskens in *Financieel Economische Tijd*, 10 oktober 1990; VANDENBROUCKE, F., Tien lessen uit de Golfoorlog, in: *De Standaard*, 1 maart 1991.

18 MEYAUD, J., e.a., *La décision politique en Belgique. Le pouvoir et les groupes*. Paris, Armand Colin, 1965, p. 40; *Le Monde*, 14 oktober 1966. Gecit. in: RIFFLET, R., *Les groupes dirigeants belges et les dimensions supranationales*. Brussel, CRISP, CH 375-376, p. 12.

meenschappen en Gewesten een respectabel receptakel te bieden voor de verdere uitholling van de Belgische staat en de overdracht van de soevereiniteit van de nationale staat naar respectievelijk Vlaanderen en Wallonië.

#### IV. Het einde van het technocratisch Europa

De eensgezindheid binnen de maatschappelijke elite mag dan al groot zijn, evengoed moet het scepticisme en het gebrek aan enthousiasme voor de Europese constructie in de publieke opinie worden onderstreept.

Dit is geen typisch Belgisch probleem. De politieke elite is thans het slachtoffer van zijn eigen tactiek ("tactique d'enveloppement") geworden om zijn politieke ambitie te verbergen onder technocratische schema's. De laatste incarnatie hiervan is de euro, een politiek project dat door de voorstanders van de politieke integratie gezien wordt als een sterke integratiebevorderende kracht.

Dit technocratisch opgebouwde Europa lijkt de limieten bereikt te hebben van zijn methode. Enerzijds bestaat er thans een te grote kloof tussen de doeltreffendheid van het Europa dat volgens deze methode is opgebouwd en de verwachtingen van de bevolking.<sup>19</sup> Anderzijds is de euro wellicht het *Ultima Thule* waar het ogenschijnlijk technocratische Europa eindigt en het politieke Europa onvermijdelijk begint omdat steeds dichter de harde kern van de klassieke staatssoevereiniteit benaderd wordt.

Het lijkt mij dat de consensus sedert 1979 over het principe van de politieke supranationaliteit meer zegt over de afwezigheid van een debat over de inhoud ervan dan over eensgezindheid over deze inhoud. De politieke elite in België is het eens over een aantal formele aspecten inzake politieke integratie, zoals bv. de uitbreiding van de communautaire besluitvormingsprocedures naar domeinen zoals buitenlands en defensiebeleid, justitiële en politionele samenwerking, maar niet noodzakelijkerwijs over de doelstellingen die daarbij nagestreefd moeten worden.

De vraag waar Europa thans voor staat, is niet zomaar de vraag of voor de verdere toekomst van de Europese constructie het 'VN'-(intergouvernementeel) of het 'VS'-(communautair-federaal) model zal gevolgd worden, maar eerder welk maatschappelijk model als uiteindelijke doelstelling wordt genomen.

Op dit punt beland heeft het Belgisch Europabeleid een alternatieve optie wat zijn verdere invulling betreft van de politieke dimensie van de Europese constructie. België kan, enerzijds, het debat stimuleren over de inhoud van het (macro-)economisch, het buitenlands, het sociaal, het financieel en het ecologisch beleid van Europa, wat neerkomt op een transpositie van de intern-politieke en ideologische tradities en tegenstellingen van het nationale naar het Europese niveau, dat daardoor het geprivilegieerde niveau zou worden om een politiek antwoord te formuleren op de versnelde financiële mondialisering en economische interdependentie. België kan er, anderzijds, voor opteren om, inzake de inhoudelijke opvulling van het Europees project, de consensus tussen de grote lidstaten te volgen, zonder eigen specifieke inbreng.

<sup>19</sup> Mario Teló in: *Le Monde*, 4 april 1997.

De inzet van dit debat is de vraag of de maatschappelijke stabiliteit, zeker van een kleine staat, het best verzekerd wordt in een omgeving met sterke of met zwakke politieke beheersinstrumenten en met een internationaal bindende regelgeving en in welke mate vertrouwen mag geschonken worden aan de functionaristische visie dat het veiligstellen en versterken van de welvaartsstaat automatisch voortspruiten uit economische expansie. Wellicht zal de scepsis en het gebrek aan interesse bij de publieke opinie inzake Europa pas verdwijnen als duidelijk zal blijken dat dit debat tussen de voorstanders van het Rijnlandmodel en de voorstanders van een Angelsaksisch neoliberalisme uiteenlopende maatschappelijke modellen incarneren en dat Europa het instrument is om in deze of gene richting te evolueren.

Net zoals eerder in de diplomatieke geschiedenis van België zal de keuze tussen een 'suivistisch' of een 'voluntaristisch' beleid enerzijds en de keuze inzake de inhoudelijke invulling van het Europese maatschappelijke model anderzijds, beslecht worden door de binnenlandse machtsverhoudingen, die de inhoud van de na te streven belangen en doelstellingen zullen bepalen.

### **Summary: Continuity and discontinuity in the European policy of Belgium**

*European states, including Belgium, have looked at the construction of Europe through an economic and a political prism. Both dimensions have evolved following parallel paths. In Belgium a large consensus has always existed concerning the economic dimension of the European construction. In this respect Belgium's post-1945 European policies are a direct continuation of the interwar efforts to build a West-European economic area, based on a free trade philosophy and a rejection of economic nationalism which always handicapped small trading states such as Belgium. Even before the second world war the Belgian elite thus accepted the principles of economic multilateralism.*

*In the political dimension however a consensus on a federal Europe only emerged at the end of the seventies. Till then, important parts of the Belgian political elite remained sceptical and even hostile to the construction of a supranational Europe, based on a traditional view on political autonomy and independence. The reasons why Belgian views on the political dimension of Europe slowly shifted to a federal objective were partly domestic and partly the result of the growing awareness that a small countries' political interests in the world can be best pursued through supranationality.*