Journal of European Integration History

Revue d'histoire de l'intégration européenne

Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration

edited by the

Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine
auprès de la Commission européenne

2003, Volume 9, Number 1

NOMOS Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Journal of European Integration History

Revue d'histoire de l'intégration européenne

Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration

Editors

Published twice a year by the
Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne.
This publication is part of a Thematic Network *European Integration History* financed within the key action improving the socio-economic knowledge base.

Editorial Board

LOTH, Wilfried (chairman)
Universität Essen
Jean Monnet Chair

BITSCH, Marie-Thérèse
Université de Strasbourg III Robert Schuman
Jean Monnet Chair

BOSSUAT, Gérard
Université de Cergy-Pontoise,
Jean Monnet Chair

DEIGHTON, Anne
Wolfson College, Oxford

DUMOULIN, Michel
Université catholique de Louvain
Jean Monnet Chair

GUIRAO, Fernando
Universitat Pompeu Fabra, Barcelona
Jean Monnet Chair

LAURSEN, Johnny
University of Aarhus

MILWARD, Alan S.
European University Institute, Florence

SCHWABE, Klaus
Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
Jean Monnet Chair

TRAUSCH, Gilbert
Centre Robert Schuman, Université de Liège

VAN der HARST, Jan
University of Groningen
Jean Monnet Chair

VARSORI, Antonio
Università degli Studi di Firenze
Jean Monnet Chair

Editorial Secretariat

Charles Barthel, director

Address:
Centre d'études et de recherches européennes
Robert Schuman
4 Rue Jules Wilhelm
L-2728 Luxembourg
Tel.: (352) 478 22 90/478 22 91
Fax.: (352) 42 27 97

JOURNAL OF EUROPEAN INTEGRATION HISTORY

REVUE D'HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

edited by the
Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine
auprès de la Commission européenne

2003, Volume 9, Number 1

The Liaison Committee of Historians came into being in 1982 as a result of an important international symposium that the Commission had organized in Luxembourg to launch historical research on European integration. The committee is composed of historians of the European Union member countries who work on contemporary history.

The Liaison Committee:

- gathers and conveys information about work on European history after the Second World War;
- advises the European Union on research projects concerning contemporary European history. Thus, the Liaison Committee was commissioned to make publicly available the archives of the Community institutions;
- enables researchers to make better use of the archival sources;
- promotes research meetings to get an update of work in progress and to stimulate new research: seven research conferences have been organized and their proceedings published.

The Journal of European Integration History – Revue d'histoire de l'intégration européenne – Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration is in line with the preoccupations of the Liaison Committee. Being the first history journal to deal exclusively with the history of European Integration, the Journal offers the increasing number of young historians devoting their research to contemporary Europe, a permanent forum.

The Liaison Committee is supported by the European Commission, but works completely independently and according to historians' critical method.

*

Le Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission des Communautés européennes s'est constitué en 1982 à la suite d'un grand colloque que la Commission avait organisé à Luxembourg pour lancer la recherche historique sur la construction européenne. Il regroupe des professeurs d'université des pays membres de l'Union européenne, spécialistes d'histoire contemporaine.

Le Groupe de liaison a pour mission:

- de diffuser l'information sur les travaux portant sur l'histoire de l'Europe après la Seconde Guerre mondiale;
- de conseiller l'Union européenne sur les actions scientifiques à entreprendre avec son appui; ainsi le Groupe de liaison a assuré une mission concernant la mise à la disposition du public des archives des institutions communautaires;
- d'aider à une meilleure utilisation par les chercheurs des moyens de recherche mis à leur disposition (archives, sources orales...);
- d'encourager des rencontres scientifiques afin de faire le point sur les connaissances acquises et de susciter de nouvelles recherches: sept grands colloques ont été organisés et leurs actes publiés. L'édition du *Journal of European Integration History – Revue d'histoire de l'intégration européenne – Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration* se situe dans le droit fil des préoccupations du Groupe de liaison. Première revue d'histoire à se consacrer exclusivement à l'histoire de la construction européenne, le *Journal* se propose de fournir un forum permanent au nombre croissant de jeunes historiens vouant leurs recherches à l'Europe contemporaine.

Le Groupe de liaison bénéficie du soutien de la Commission européenne. Ses colloques et publications se font en toute indépendance et conformément à la méthode critique qui est celle des historiens.

JOURNAL OF EUROPEAN INTEGRATION HISTORY

REVUE D'HISTOIRE DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

2003, Volume 9, Number 1
Antonio VARSORI, coordinator

Antonio VARSORI
Introduction 5

Francesco PETRINI
Les milieux industriels italiens et la création du marché commun 9

Lorenzo PACIFICI
La conférence parlementaire eurafricaine
(Strasbourg, 19-24 juin 1961)..... 37

Daniele CAVIGLIA
Politics in Space 61

Maria Eleonora GUASCONI
Paving the Way for a European Social Dialogue 87

Jonathan P. J. WHITE
Theory Guiding Practice: the Neofunctionalists and
the Hallstein EEC Commission 111

Sebastian MAYER
Die Erklärung von Saint Malo und die Europäische Sicherheits-
und Verteidigungspolitik: Bedingungsfaktoren des britischen
Strategiewandels 1998..... 133

Book reviews – Comptes rendus – Buchbesprechungen..... 157

Abstracts – Résumés – Zusammenfassungen..... 189

Notices – Informations – Mitteilungen..... 199

Contributors - Auteurs - Autoren 205

Editorial notice

Articles for inclusion in this journal may be submitted at any time. The editorial board will then arrange for the article to be refereed. Articles should not be longer than 6000 words, footnotes included. They may be in English, French or German.

Articles submitted to the Journal should be original contributions and not be submitted to any other publication at the same time as to the *Journal of European Integration History.* Authors should retain a copy of their article. The publisher and editors cannot accept responsibility for loss of or damage to authors' typescripts or disks.

The accuracy of, and views expressed in articles and reviews are the sole responsibility of the authors.

Authors should ensure that typescripts conform with the journal style. Prospective contributors should obtain further guidelines from the Editorial Secretariat.

Articles, reviews, communications relating to articles and books for review should be sent to the Editorial Secretariat.

Citation

The Journal of European Integration History may be cited as follows:
JEIH, (Year)/(Number), (Page).

ISSN 0947-9511

© 2003 NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden and the Groupe de liaison des professeurs d'histoire contemporaine auprès de la Commission européenne. Printed in Germany.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission of the publishers.

Introduction

Antonio Varsori

It is not an easy task to write the introduction of an open issue whose contributions deal with so wide a range of topics, in particular if the editor's aim must be the one of sorting out some common features. In spite of that there is one aspect which appears to link the articles which are published in the present issue, that is the new approaches that characterise the history of European integration. Every essay has something new in it from an historiographical view and points out suggestions for further research and new areas of investigation which till now have been almost completely neglected. Francesco Petrini's contribution deals with developments in the Italian *Confindustria*'s attitude towards the "relaunching of Europe". At a first glance Italy's European policy is a well-known topic, although it is mainly Italian historians who have written on this theme. However their attention has largely focussed on the political aspects of Italy's European choice (e.g. Spinelli's activities, De Gasperi and the project for a European Political Community, etc.), while only a few Italian researchers, in particular those who have worked with Alan Milward, have showed definite interest in the economic motives which help to explain Rome's involvement in European integration. There are many obstacles relating to the availability of Italian official sources. Petrini had the opportunity to pursue his research at the *Confindustria* archives, as well as at other Italian archives and he has sketched out an interesting analysis of the change in the Italian entrepreneurs' position towards the creation of the EEC and the EURATOM. Early on such an attitude was characterised by lack of confidence in the setting up of a far-reaching customs union; then slowly but surely Italian industrialists began to change their minds, and when the Rome treaties were signed the Italian *Confindustria* appeared to be aware of the positive consequences which the EEC could bring to Italy's economic system. It is to be hoped that such an approach can be further developed and that the relationship between Italy's «economic miracle» and Rome's participation in the EEC may be thoroughly investigated.

Lorenzo Pacifici's article deals with the role played by the European Assembly in the early development of the dialogue between the Common Market and the group of nations which would be linked to the EEC through the Yaoundé agreements. Only very recently, perhaps as a consequence of the scant power enjoyed by the Strasbourg Assembly till the 1980s, the history of European integration has focussed its attention on the Parliament's role. Moreover the policy of association has also been rather neglected, for it appeared to be a minor concern, at least till the dramatic changes of the mid-1970s and the Lomé Agreements. Pacifici's contribution, which is based on first hand archival sources, demonstrates that even early on the European Parliament aimed to secure a far greater role in European construction and, in particular during the early 1960s, there were in Strasbourg hopes to exploit the EEC as an effective instrument that could lead to a new and fair relationship, based on an equal partnership, between the "six" and

their former African colonies. This topic appears to be a promising field of research, especially if we think about the relevant role played by the policy of association in later periods.

Daniele Caviglia's article on the policy pursued by Western Europe in the field of technology development and the related cooperation between Western Europe and the United States also deals with topics that are almost completely new to historical investigation. The essay, which is mainly based on US archival sources, demonstrates the importance of the issue at stake both from an economic and a political viewpoint, and it shows the contrasts which on numerous occasions opposed during the 1960s and the 1970s the US authorities to Western Europe's interests. Furthermore he has pointed out the different strategies which characterised the European powers in the diplomatic negotiations which took place about this thorny question. Caviglia's contribution appears to be only an early result and it is to be hoped that further research would be launched in connection with the European Community's policy in the field of technological development, scientific research and the sometimes conflicting relations with the United States on this issue.

Another European policy which attracted only scant attention among historians who dealt with the European construction has been the one dealing with social aspects. Once again it has been very often stated that such a policy started only very late and was not an early concern in Brussels, although some Italian and Belgian scholars have shown some interest in early examples of Europe's initiatives in the social field. Maria Eleonora Guasconi's contribution seems to fill an important gap. She analyses early EEC involvement in the social field and links this development on one hand to the consequences of the Hague summit's decisions, and on the other to the European policy pursued by the Italian authorities. Her study confirms Rome's keen interest in convincing its European partners to launch a real and effective social policy on the part of the EEC. Furthermore Guasconi shows that the changes which took place in Western European society and in the workers movement began to influence the European Community's attitude towards problems such as unemployment, which the "six" and later on the "nine" tried to tackle on a European basis. Her contribution is a part of an historiographical trend which points out the relevance of the social factor in European integration, a topic which is no longer the exclusive interest of political scientists or of sociologists, but also of historians.

When we deal with the "empty chair" crisis it seems that almost everything has already been dealt with. However Jonathan White's contribution demonstrates that there is still something relevant to be investigated in connection with the episode that characterised the life of the EEC during the de Gaulle era. In his article White analyses the role which neo-functionalist theories developed by some US political scientists played in shaping the Commission's position. This appears to be a very fruitful viewpoint for explaining both the Commission's attitude and its mistakes; moreover White's contribution poses once again the relevant issue of the relationship between political theories and everyday political decisions, a field of

much relevance in the case of the integration process. Thinking about this has been largely shaped by these different theoretical approaches and different schools of thought.

Last but not least, Sebastian Mayer's article deals with a very recent event, the so-called Saint-Malo declaration which appeared to lead to a development in Britain's defence strategy, as well as in London's attitude towards the issue of EDSP. This contribution demonstrates that also a very recent event can be dealt with in an historical perspective, especially when the decisions taken in the late 1990s are perceived as a part of a wider and deep-rooted process that involves important international actors such as the United Kingdom, France and the United States.

All the contributions in the present issue are not only based on first-hand research and interesting interpretations, but they seem to confirm how the history of the European integration is develloping into various and fruitful directions and it is our hope that these articles may thus generate a stimulus for further studies.

Jürgen Meyer (Hrsg.)

Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Die erste Kommentierung zur Europäischen Grundrechtecharta!
Die Grundrechtecharta wird ein **wesentlicher Bestandteil der künftigen Verfassung der Europäischen Union** werden. Sie beinhaltet die **Grundrechte und Freiheiten aller Bürger Europas**, die bislang noch in verschiedenen nationalen, europäischen und internationalen Verträgen geregelt sind. Damit ist die Basis für eine nicht nur wirtschaftliche und politische, sondern auch werteorientierte europäische Gemeinschaft geschaffen.
Unsere nationale Rechtsordnung muss sich somit schon jetzt auf Änderungen im Gefüge der Grundrechte, im Verhältnis von Grundgesetz und Grundrechtecharta und der Interpretation durch das BverfG einstellen. Der EuGH und der EGMR werden die Charta künftig bei ihrer Rechtsprechung berücksichtigen.

Der vorliegende Kommentar
- erläutert alle Artikel anhand ihrer Entstehungsgeschichte,
- interpretiert sie für die Anwendung in der Praxis,
- berücksichtigt die spezifischen Übersetzungsprobleme in 11 Amtssprachen
- und bezieht den schon vorliegenden, für die Interpretation unverzichtbaren Protokollband von Bernsdorff/Borowsky mit ein.

Der Herausgeber, Prof. Dr. Jürgen Meyer, hat als **Delegierter des Deutschen Bundestages** in beiden Konventen **federführend mitgewirkt**. Die Autoren sind ausgewiesene Sachkenner der komplizierten Materie.
Fazit: Eine unverzichtbare Kommentierung für Wissenschaft und Praxis!

2003, XXXII, 634 S., geb., 98,– €, ISBN 3-8329-0040-3

NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

Les milieux industriels italiens et la création du marché commun

Francesco Petrini

Dans le contexte politique et social italien, le patronat de l'industrie privée a constamment exercé une forte influence sur l'action du Gouvernement, jusqu'à arriver dans quelques cas à en déterminer les contenus et les modalités d'exécution. Les prises de position des industriels et leur œuvre de *lobbying* auprès de l'exécutif ont revêtu une grande importance, non seulement dans les questions de politique intérieure, mais aussi dans le domaine de la politique étrangère chaque fois que l'action gouvernementale a touché les intérêts du patronat. Par conséquent, il nous semble indispensable, pour saisir pleinement le sens du choix européen de l'Italie, d'explorer les positions d'un acteur aussi important que l'industrie.[1]

Dans cet article nous essayerons de reconstruire la position des milieux industriels privés italiens face à l'intégration économique européenne durant la seconde moitié des années Cinquante. Le choix chronologique a été dicté principalement par l'importance de cette période pour l'histoire économique et sociale de la péninsule: ce sont en fait les années où se manifestent les signes avant-coureurs du «miracle économique» italien.

Les industriels italiens entre interdépendance et intégration

Dans le deuxième après-guerre, la nécessité de préserver un haut niveau de ventes à l'étranger pour sauvegarder, et éventuellement augmenter, le degré d'industrialisation de l'économie italienne, était bien présente à l'esprit des entrepreneurs plus lucides et parfaitement conscients à la fois de la dépendance de l'industrie italienne des matières premières importées et de l'insuffisance de la demande intérieure.[2] En outre, les marchés extérieurs aurait dû représenter dans les vœux de l'*establishment* politique et économique italien, y compris le patronat, un exutoire à l'excès de main-d'œuvre de la péninsule, ainsi qu'une source de capitaux pour les activités économiques.[3]

1. Cette étude est fondée principalement sur notre travail de doctorat sous la direction du prof. Antonio Varsori de la faculté des Sciences politiques de l'Université de Florence. Nous avons surtout utilisé les documents des archives historiques de la Confindustria (Archivio storico della Confederazione generale dell'industria italiana, Roma, dorénavant ASCGII).
2. A propos de l'équilibre des «basses consommations» qui a caractérisé l'économie italienne, voir: F. BONELLI, *Il capitalismo italiano. Linee generali di interpretazione*, in: *Storia d'Italia, Annali. Dal feudalesimo al capitalismo*, Einaudi,Torino, 1978, pp.1236-1239; sur l'importance de l'exportation dans la vision de l'*establishment* politico-économique italien voir: R. PETRI, *Storia economica d'Italia. Dalla Grande guerra al miracolo economico (1918-1963)*, Il Mulino, Bologna, 2002.
3. Sur la politique d'émigration italienne: F. ROMERO, *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Edizioni del lavoro, Roma, 1991; Idem., *Migration as an issue in European Interdependence and Integration: the case of Italy*, in: A.S. MILWARD (ed.), *The Frontier of National Sovereignty*, Routledge, London, 1993.

Cette attitude trouve plusieurs confirmations dans les documents patronaux. Les déclarations faites en mai 1946 par le premier président de la Confédération générale de l'industrie italienne (Confindustria) de l'après-guerre, Angelo Costa, devant la *Commission d'études sur les problèmes du travail*, résument très bien le point de vue patronal:

> «L'Italie est un pays riche en main-d'œuvre et a tout intérêt qu'on arrive à une politique mondiale de libre échange: l'Italie peut être le type même de pays transformateur de matières premières. Cette activité de transformation peut se développer surtout dans le domaine du textile. L'avenir de l'économie italienne est sans doute lié intimement à une politique libérale. Plus elle sera libérale mieux cela vaudra».[4]

Comme l'on voit, la rhétorique patronale aimait faire souvent référence au libéralisme, mais il faut souligner que c'était un libéralisme *sui generis*: en pratique, les industriels poursuivaient une politique très différente de celle prêchée par Einaudi. En premier lieu, le fait qu'il y avaient des firmes ou même des secteurs entiers moins intéressés par les exportations tempérait l'attitude libérale de la hiérarchie confédérale qui se réclamait sans ambages du protectionnisme. La majorité des industriels, et surtout la direction de la Confindustria, admettait cependant la nécessité d'une expansion des échanges, même si très souvent on avait tendance à oublier qu'une augmentation des exportations italiennes, composées pour la plupart de marchandises non indispensables, aurait forcément entraîné, comme contrepartie, un accroissement correspondant des importations. Les industriels se montraient très intransigeants à l'égard des contrôles étatiques sur les exportations et sur les importations de matières premières et des produits semi-ouvrés nécessaires à la production industrielle, mais leur libéralisme était bien plus timide, souvent nul, en matière du marché intérieur. Effectivement, en ce qui concerne les rapports commerciaux avec l'étranger, une des constantes les plus significatives de l'action du patronat italien était la coexistence entre la demande d'un contrôle étroit des importations de produits finis d'une part, et d'autre part le discours libéral en rapport avec les exportations qui «était parfaitement compatible et ne niait pas du tout la pressante demande de protection».[5]

---

4. A. COSTA, *Scritti e discorsi*, F. Angeli, Milano, 1980, Vol.I, p.233.
   Deux ans plus tard, Eugenio Rosasco (industriel du textile, vice-président de la Confindustria et membre de la direction nationale du PLI) trace les lignes générales de la conception des industriels italiens par rapport aux échanges intra-européens et internationaux et au rôle de l'Italie: «Aujourd'hui il existe dans l'industrie beaucoup de secteurs dans lesquels le travail à plein régime est lié à un pourcentage d'exportation très élevé et ce serait illusoire d'espérer que le marché intérieur puisse absorber lesdites productions. […] Sans faire du nouveau mercantilisme, la solution du problème de notre activité de travail et de la conséquente occupation ouvrière se présente surtout en termes d'exportation, vu qu'à l'heure actuelle l'exigence importatrice a trouvé en grande partie une solution extra économique». (E. ROSASCO, *L'industria italiana e gli scambi internazionali*, in: *Actes officiels du congrès international de parlementaires et d'experts pour le développement des échanges commerciaux*, sous la direction de la Chambre de commerce, industrie et agriculture de Gênes, Genova, F.lli Pagano editori, 1948, t.II, p.422).
5. M.L. CAVALCANTI, *La politica commerciale italiana 1945-1952. Uomini e fatti*, ESI, Napoli, 1984, p.50.

Partant, les patrons envisageaient favorablement les formes de coopération économique internationale qui permettraient d'accroître les ventes à l'extérieur, tout en gardant un degré satisfaisant de protection à l'intérieur. Leurs préférences allaient incontestablement à l'organisation de rapports économiques et commerciaux qui laisseraient la porte grande ouverte à des accords transnationaux entre producteurs, soit à des cartels afin de régler la concurrence et de «maintenir des prix *minima* pour ne pas faire écrouler les cours ou de se partager le marché».[6] C'était l'idée de «l'intégration par la cartellisation», pleinement partagée du reste par le patronat français. En paraphrasant une déclaration du vice-président du Conseil national du patronat français, Pierre Ricard, faite en avril 1949 à la Conférence économique européenne de Westminster, on peut affirmer que les industriels n'étaient pas hostiles à l'Europe, étant sous-entendu une Europe dirigée par eux![7]

Le souci patronal de limiter la marge de manœuvre des pouvoirs publics, pour favoriser les accords transnationaux entre producteurs, entraînait leur opposition à l'idée d'une autorité supranationale dotée de pouvoirs d'intervention sur les marchés. On préférait au contraire les institutions internationales à caractère typiquement intergouvernemental qui laissaient subsister la possibilité d'influencer les choix à effectuer, vu l'accès privilégié du patronat aux mécanismes de décision des exécutifs.[8] On peut donc affirmer que les industriels italiens, au début des années 50, en lieu et place d'un système intégratif avec une perte de souveraineté en faveur d'autorités supranationales, briguaient un système de simple interdépendance.[9]

C'est ainsi que s'explique l'appui massif donné par les industriels au plan présenté, en juillet 1950, au Conseil des ministres de l'OECE par Giuseppe Pella, le ministre italien du Trésor. Conçu au sein de la délégation auprès de l'OECE,[10] celui-ci proposait le démantèlement graduel des barrières, tarifaires dans un cadre

6. M. MOGUEN-TOURSEL, *L'ouverture des frontières européennes dans les années 50. Fruit d'une concertation avec les industriels?*, Peter Lang, Bruxelles, 2002, p.28. Sur les cartels industriels en Europe dans les années 50 et sur les tentatives américaines de les démanteler voir: W.A. BRUSSE, R.T. GRIFFITHS, *L'"European Recovery Program" e i cartelli: un'indagine preliminare*, in: "Studi Storici", 1(1996).
7. P. MIOCHE, *Le patronat français et les projets d'intégration économique européenne dans les années Cinquante*, in G. TRAUSCH (Hrsg.), *Der Europäische integration vom Schuman-Plan bis zu den verträgen von Rom*, Nomos, Baden-Baden, 1993, p.242.
8. Sur le «duopole des politiques industrielles», soit l'étroite coordination entre le système politique et les organisations industrielles pour la gestion des questions qui touchaient plus directement aux intérêts patronaux depuis la première législature républicaine, voir L. MATTINA, *Gli industriali e la democrazia. La Confindustria nella formazione dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 1991.
9. Pour la distinction entre les concepts d'interdépendance et d'intégration voir: A.S. MILWARD, V. SØRENSEN, *Interdependence or Integration? A National Choice*, in: A.S. MILWARD (ed.), *The Frontier of National Sovereignty*, Routledge, London, 1993. Pour une analyse des positions des milieux économiques italiens fondée sur cette distinction, voir: R.H. RANIERI, *L'integrazione europea e gli ambienti economici italiani*, in: R.H. RAINERO (dir.), *Storia dell'integrazione europea*, vol.I: *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE*, Marzorati, Milano, 1997.
10. Sur la génèse du Plan voir la documentation des *Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri*, Rome, (ASMAE), *Direzione Generale Affari Economici* (DGAE), Italia 1950, b.106, fasc.II, *Piano italiano all'OECE*.

purement intergouvernemental et à caractère «horizontal», c'est-à-dire concernant toutes les marchandises. On prévoyait d'éliminer totalement les restrictions quantitatives, mais de garder en revanche des droits de douane réduits à titre de compensation pour les écarts existants entre les différents pays.[11] La réduction tarifaire aurait dû être échelonnée sur une période de dix ans environ; elle aurait été réalisée en partie grâce à des réductions tarifaires automatiques et, principalement, au moyen d'une zone préférentielle de libre échange dont l'instauration serait confiée à des négociateurs gouvernementaux. Dans ce cadre, l'économie italienne aurait bénéficié d'une période de protection prolongée lui permettant de vivre à l'abri d'un nouveau tarif douanier des plus élevés en Europe, du moins théoriquement.[12]

Le modèle d'intégration du plan Pella trouvait le plein appui auprès des industriels: d'une part, le projet semblait les prémunir contre d'éventuels bouleversements du fragile tissu économique de la péninsule; d'autre part, à la différence du plan Schuman ou du plan Stikker, la proposition italienne visait une intégration non pas sectorielle, mais horizontale de l'ensemble des économies des pays partenaires. Ceci est un aspect crucial pour comprendre la position des milieux politiques et économiques italiens qui accordaient visiblement la préférence à une intégration qui englobait l'ensemble des marchandises, la main-d'œuvre, les capitaux et des mesures particulières pour les régions moins développées.[13] Aussi ne faut-il point s'étonner des avis défavorables réservés par la Confindustria au Plan Beyen (fin 1952/début 1953), qui envisageait un marché commun non sectoriel entre les six pays de la petite Europe, l'abolition des contingents et un mécanisme automatique de réduction des tarif douaniers.[14]

Les hésitations des industriels face au projet néerlandais étaient avant tout conditionnées par l'absence de mesures compensatoires pour pallier les handicaps structurels de l'économie italienne. Le marché commun prôné par le plan Beyen – objectaient les patrons – se serait traduit dans la pratique par l'instauration de la libre circulation des seules marchandises, alors que les dispositions plutôt vagues

11. Sur le plan Pella, les publications historiques sont plutôt clairsemées; des observations intéressantes se trouvent dans: R. RANIERI, *L'integrazione europea …*, op.cit., pp.290-291; F. FAURI, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Il Mulino, Bologna, 2001, pp.87-91. En général, en ce qui concerne la position italienne à l'égard de l'intégration européenne: A. VARSORI, *L'europeismo nella politica estera italiana*, in: L. TOSI (dir.), *L'Italia e le organizzazioni internazionali*, Cedam, Padova, 1999.
12. A propos du nouveau tarif italien, voit F. FAURI, *La fine dell'autarchia: i negoziati commerciali dell'Italia dal 1947 al 1953*, in: Rivista di Storia economica, 3(1995), pp.343-357.
13. L'attitude favorable des industriels envers le plan Pella est documentée, entre autres, par la lettre de Costa au ministre des Affaires étrangères Sforza. Le système inauguré par la CECA y est défini comme étant «irrationnel et contre-productif», ainsi qu'«excessivement dangereux pour l'économie italienne». «Notre conception» – continuait Costa – «est en parfait accord avec ce qu'on peut lire dans le mémorandum présenté le 7 juillet 1950 par le Gouvernement italien au Conseil de l'OECE […]». (ASCGII, f. Comitato permanente affari economici (Comité permanent pour les affaires économiques, dorénavant CPAE), b.30.1/1, fasc. *V riunione del 22/5/1951*, s. fasc. *Pool verde*, Costa à Sforza, 8/5/1951).
14. A.S. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, op.cit., pp.185-191; R.T. GRIFFITHS, *The Beyen Plan*, in: Ibid. (ed.), *The Netherlands and the Integration of Europe 1945*-1957, NEHA, Amsterdam, 1990.

relatives à la main-d'œuvre, à la monnaie et aux capitaux seraient inopérantes.[15] Par ailleurs, ils redoutaient les «réflexes sociaux et politiques dangereux» d'une redistribution des activités économiques entre les pays partenaires:

> «La solidarité de l'union aurait dû aider, moyennant des dispositions et des mesures concrètes, le pays le plus nécessiteux et le plus faible à surmonter les difficultés de la période de transition».[16]

Mais voilà qui n'est pas le cas. Vu «la disparité entre le potentiel économique de l'Italie et des autres pays de la Communauté», les patrons locaux excluaient donc la suppression complète des tarifs protectionnistes.

Les enjeux économiques: l'évolution des exportations italiennes (1951-1957)

Au début des négociations pour le marché commun, à partir du printemps de l'année 1955, la position des milieux industriels italiens en matière d'intégration économique européenne évoluait vers une moins grande méfiance à l'égard des hypothèses de travail au centre de la relance européenne. Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce revirement.

Premièrement. Un rôle clé incombe à la crise des exportations industrielles italiennes, en particulier du textile qui, en 1952, connaît une forte chute des ventes à l'étranger, tant en valeur qu'en quantités. Parallèlement les importations vont croissant.[17] Cette crise doit en partie être placée dans le contexte plus vaste de la récession généralisée qui frappe les marchés mondiaux après l'essoufflement du *boom de Corée*. Dans le cas italien, elle trouve néanmoins sa cause principale dans les mesures de défense commerciale adoptées par les gouvernements français et anglais à la suite d'une aggravation dramatique des balances de paiement respectives à la fin de l'année 1951. En se référant aux clauses du Code de l'OECE,[18] le Royaume-Uni et la France, suivis de près par l'Autriche, décident de suspendre la libéralisation des échanges.[19] En même temps, sous l'impulsion du

15. ASCGII, f. Giunta esecutiva (dorénavant, GE), b. 1.5/17, fasc. *Riunione del 12/3/1953*, *Promemoria: La politica di integrazione economica nelle più recenti impostazioni*.
16. Le plan Beyen prévoyait la constitution d'un fonds de réadaptation pour les industries en difficulté, mais la fixation du montant effectif du fonds n'était pas fixée au préalable. Elle est renvoyée à un accord entre les Etats membres.
17. La valeur des exportations diminue de 16% entre 1951 et 1952, tandis que les importations croissent de 6,7%. (Istituto per gli Studi di Economia (ISE), *Annuario della Congiuntura*, Vol.V-1952-53, *L'economia italiana*, ISE, Milano, 1953).
18. L'article 3, alinéa c), accordait aux pays participants la possibilité de rapporter les mesures de libéralisation des échanges déjà adoptés en présence d'une évolution de la balance des paiements jugée dangereuse pour les réserves monétaires. (J.C. MARTINEZ OLIVA, M.L. STEFANI, *Dal Piano Marshall all'Unione europea dei pagamenti. Alle origini dell'integrazione economica europea*, in: F. COTULA (dir.), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta*. 1. *L'Italia nel contesto internazionale*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p.275.) Pour une analyse du processus de libéralisation des échange: W. ASBEEK BRUSSE, *Libéralisation des échanges intra-européens*, in: R.T. Griffiths, *A la découverte de l'OECE*, OCDE, Paris, 1997.

ministre du Commerce extérieur, Ugo La Malfa, et malgré les remontrances des industriels, l'Italie abolit à 99% près les restrictions quantitatives aux importations en provenance des autres pays de l'OECE, tout en pratiquant, unilatéralement, une baisse généralisée de 10% des droits de douane introduits en été 1950.[20] Cette dernière mesure vexe le patronat d'autant plus qu'elle le prive de sa meilleure arme de défense.[21]

Exportations italiennes 1951-1957
(en millions de lires)

Source: CGII, *Annuari dal 1955 al 1958*, Tipografia F. Failli; Roma; ISTAT, *Annuario Statistico italiano*, dal 1955 al 1958, Istituto poligrafico dello Stato, Roma.

Secteur	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1951-57
Agriculture	131,9	120,3	143,8	168,0	182,7	195,8	244,3	+85,2%
Alimentaire	100,6	96,1	108,7	112,8	109,5	140,7	166,3	+65,2%
Textile et confection	377,8	205,9	219,2	209,0	229,2	255,0	293,8	-22,2%
Métallurgie	35,8	42,2	40,9	41,1	59,4	98,0	103,6	+189,4%
Mécanique	185,8	199,1	192,3	202,0	254,4	309,3	407,6	+119,4%
Chimique	82,2	112,3	143,6	179,4	182,3	195,0	210,7	+156,4%
Autres	115,1	90,3	93,0	111,2	142,6	146,7	161,1	+40,0%
Total exportations	1.029,4	866,5	941,7	1.023,9	1.160,3	1.340,9	1.587,5	+54,2%
Variations par an		-15,8%	+8,7%	+8,7%	+13,3%	+15,6%	+18,4%	

Il s'ensuit, entre 1951 et 1952, une régression des ventes italiennes estimée à 104 milliards de lires environ, et ce rien que pour les uniques deux marchés français et britannique, soit

19. ISE, *Annuario …*, Vol.V-1952-53, op.cit., p.577; CGII, *Annuario 1953*, Tipografia Failli, Roma, 1953, pp.395-396; J.C. MARTINEZ OLIVA, M.L. STEFANI, *Dal Piano Marshall …*, op.cit., pp.293-297.
20. Sur les mesures de 1951 et ses conséquences voir: G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1993, pp.115-118; B. BOTTIGLIERI, *La politica economica dell'Italia centrista (1948-1958),* Edizioni di Comunità, Milano, 1984, pp.154-165; S. BATTILOSSI, *L'Italia nel sistema economico internazionale. Il management dell'integrazione. Finanza, industria e istituzioni 1945-1955*, F. Angeli, Milano, 1996, pp.321-327; L. MECHI, *L'inizio dell'integrazione economica europea: Ugo La Malfa e la liberalizzazione degli scambi del 1951*, in: *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, XIV(1999). En ce qui concerne l'attitude des industriels: F. PETRINI, *La liberalizzazione di Ugo La Malfa e la Confindustria*, in: *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, XVI(2001).
21. En outre, pour mieux comprendre les raisons de l'attitude patronale, il faut rappeler qu'une libéralisation de 99% équivalait en pratique au démantèlement des contingents sur environ 28-30% des importations totales, (Cf. W. DIEBOLD, *Trade and Payments in Western Europe. A Study in Economic Cooperation*, Harper & Brothers, New York, 1952, chap.X).

une baisse qui équivaut à 64% du total de la diminution des exportations. La contraction frappe notamment le textile, qui avait toujours trouvé en France et en Grande Bretagne ses deux principaux débouchés déjà rudement mis à mal par la crise internationale de 1951.[22]

Exportations italiennes vers les pays de l'UEP 1951-1952
(en millions de lires)

Source: ISE, *Annuario della congiuntura, Vol.V, 1952-1953*, Edizioni ISE, Milano, 1953, p.530.

	1951	1952	Variation %
Autriche	21.067	23.996	13,9
UEBL	24.206	21.498	-11,2
Danemark	9.386	8.731	-7,0
France	92.613	56.598	-38,9
Allemagne occidentale	79.732	86.333	8,3
Grèce	20.196	26.339	30,4
Irlande	2.167	1.319	-39,1
Islande	515.00	177.00	-65,6
Norvège	8.735	6.388	-26,9
Pays-Bas	20.533	15.088	-26,5
Portugal	4.111	3.893	-5,3
Royaume Uni	147.295	79.539	-46,0
Suède	26.775	20.433	-23,7
Suisse	57.734	56.234	-2,6
Turquie	20.667	27.869	34,8
Total	535.732	434.435	-18,9

22. ISE, *Annuario …,* Vol.V-1952-53*, L'economia italiana*, op.cit., pp.525-526. On lit dans un document du ministère de l'Industrie: «De l'analyse par groupes de marchandises il ressort que la contraction qui s'est vérifiée dans nos exportations est concentrée presqu'uniquement dans le secteur textile; pour les autres secteurs on enregistre des données pareilles ou supérieures à celles de la même période de 1951.» (Archivio Centrale dello Stato, Rome, (ACS), f. Ministero Industria e Commercio, s. Gabinetto Segreteria Campilli 1952-1953, b.6, *Appunto: Andamento delle esportazioni italiane con particolare riguardo al settore tessile*, 23/9/1952). Dans le même sens G. PIETRANERA, *La crisi della bilancia commerciale italiana*, in: *Moneta e Credito*, 21(1952), p.83.

Face aux difficultés croissantes, comment réagissent les milieux industriels? Deux types de réaction voient le jour. D'une part, on distingue ceux des patrons qui réclament une politique de «représailles» à l'égard des partenaires européens qui n'ont pas rempli leurs obligations. En d'autres termes, ils souhaitent la réintroduction des contingents pour défendre le marché intérieur.[23] D'autre part, il y a les producteurs des biens de consommation et, en particulier, les fabricants de textiles. Ils sont conscients que le déclenchement d'une guerre commerciale serait des plus nuisibles à cause de la nécessité, pour l'industrie italienne, d'écouler ses produits à l'étranger. Ils plaident donc en faveur de mesures de soutien aux exportations nationales, sans renoncer au haut degré de libéralisation déjà atteint.[24] Le promoteur le plus résolu de cette attitude est un personnage influent dans le monde industriel italien, Renato Lombardi, le président de l'Association lainière, qui, au cours d'une réunion de la junte exécutive de la Confindustria, déclare que «toute mesure qui permet d'augmenter les exportations est la bienvenue, même s'il s'agissait du dirigisme ou de l'union européenne»![25]

L'intervention de Renato Lombardi marque le point de départ d'une révision radicale de l'attitude des industriels italiens face à l'intégration européenne: dicté par les circonstances, le pragmatisme les amène à adapter leur approche aux nouvelles donnes. L'«hyperdirigisme»[26] toujours reproché aux institutions européennes ne semblait soudain plus tellement terrifiant, surtout en comparaison avec le retour des pratiques discriminatoires qui rappelaient dangereusement l'entre-deux-guerres. Cette dernière éventualité aurait assurément obligé l'industrie italienne de renoncer aux perspectives de développement que l'ouverture des marchés lui offrait. Bref, à la suite de la crise de 1952, les industriels se rendent compte des dangers inhérents à une intégration confiée exclusivement au jeu des différentes volontés nationales, un jeu dans lequel l'Italie, pour des raisons objectives de faiblesse structurelle, se trouve souvent handicapée. On s'aperçoit simultanément qu'une institution purement intergouvernementale comme l'OECE, où il n'existe aucune garantie d'irréversibilité des accords pris, n'offre pas de

23. Voir aussi les expressions de Luigi Lodigiani, le président de l'Association nationale des fonderies, selon lequel, pour faire face à la crise, il fallait favoriser les exportations, et surtout, «limiter les importations». Selon Lodigiani, l'exemple à suivre était celui de la France (ASCGII, f. GE, b.1.5/17, *Verbale della riunione del 12/3/1953*).
24. A ce propos le ministère de l'Industrie affirmait que l'adoption d'une politique de représailles aurait donné peu de résultats: «en effet le secteur textile, le seul effectivement en crise, n'en tirerait aucun profit, étant donné que nos importations de textiles de la France et du Royaume-Uni sont déjà très faibles» (ACS, f. Ministero Industria e Commercio, s. Gabinetto Segreteria Campilli 1952-1953, b.6, *Appunto: andamento delle esportazioni italiane con particolare riguardo al settore tessile*, 23/9/1952).
25. ASCGII, f.GE, b.1.5/17, *Verbale della riunione del 12/3/1953*.
26. Expression contenue dans un document approuvé par le Conseil des Fédérations industrielles d'Europe (CIFE) et ce, avec le plein soutien des délégués italiens. On y traitait la communauté naissante du charbon et de l'acier comme atteinte d'un «hyperdirigisme […] inconnu dans notre démocraties et propre aux régimes totalitaires les plus absolus». (ASCGII, f. CECA, s. Parte generale, 50.1/1, fasc. *Piano Schuman*, *Observations et propositions des fédérations industrielles nationales des pays intéressés*, 17/1/1951).

garanties suffisantes pour assurer aux produits industriels italiens un accès stable aux marchés d'exportation. La crise met ainsi en marche un processus de révision des positions sur l'intégration qui influencera, comme nous verrons, les négociations pour la CEE. Précisons toutefois que durant les années 1952 à 1954 les plus influents représentants du patronat demeurent, à quelques exceptions près, fidèles à la vieille ligne anti-dirigiste.[27]

Deuxièmement. Diverses analyses contemporaines consacrées à la question soulignent un autre facteur important qui a contribué à réorienter les industriels italiens.[28] Il s'agit en l'occurrence du développement à la fois des quantités et de la composition des échanges commerciaux de la péninsule. Après la crise de 1952, les exportations ont en effet connu une croissance constante d'environ 13% en moyenne par an entre 1953 et 1957. Cette expansion était strictement liée à une redistribution du poids relatif des différents exportations par secteur de production. L'agriculture et les industries à haute intensité de travail – deux branches traditionnelles de l'économie italienne – enregistraient des performances peu brillantes, voire, dans le cas du textile, carrément négatives; les industries à haute intensité de capital et à haute valeur ajoutée connaissent en revanche une croissance des plus soutenues.[29] La dynamique sectorielle était d'ailleurs liée à la distribution géographique du commerce extérieur: le commerce avec les cinq pays de la «petite Europe» notait le taux de croissance le plus élevé à partir de 1953, et une partie croissante des produits italiens (un quart du total en 1956) trouvait preneur sur ces marchés.[30]

27. Par exemple, Francesco Coppola D'Anna, président de l'Association des sociétés par actions, et Quinto Quintieri, vice-président de la Confindustria et premier président de l'UNICE. (Voir, pour les opinions de Coppola D'Anna, ASCGII, f. CPAE, b. 30.1/2, fasc. *XIII Riunione del 24/5/1952*, *Resoconto stenografico*; et F. COPPOLA D'ANNA, *Il piano Beyen, il progetto di Statuto della Comunità politica e l'integrazione economica europea*, in: *Rivista di Politica Economica*, 1(1954). Pour les déclarations de Quintieri se reporter à ASCGII, f.GE, b.1.5/17, *Verbale della riunione del 12/3/1953*).
28. R. RANIERI, *L'integrazione europea …*, op.cit., pp.303-314; Ibid., *Italian industry and the EEC*, in: A. DEIGHTON, A.S. MILWARD (eds.), *Widening, Deepening and Acceleration: the European Economic Community 1957-1963*, Nomos, Bruxelles, 1999; F. FAURI, *La costruzione del MEC negli anni '50: atteggiamento e posizioni della Confindustria*, in: *Rivista di Politica Economica*, 2(1996), pp.93-98; Ibid, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, op.cit., pp.112-119.
29. P. SARACENO, *La situazione economica italiana all'atto dell'entrata in vigore del trattato di Roma*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 1958.
30. Voir le tableau sur l'indice de croissance des exportations de l'Italie aux pays de la CEAC, in: A.S. MILWARD, *The European Rescue …*, op.cit., p.170.

Exportations: pourcentage sur le total par secteur (valeur)

Source: CGII, Annuari dal 1955 al 1958, Tipografia Failli, Roma; ISTAT, Annuario Statistico italiano, dal 1955 al 1958, Istituto poligrafico dello Stato, Roma.

Secteur	1953-54	1956-57
Métallurgique et mécanique	24,24%	31,37%
Textile et confections	21,79%	18,74%
Chimique	16,44%	13,86%
Agriculture et alimentaire	27,14%	25,52%

La RFA jouait en la matière un rôle pivot. En fait, à partir de 1949, l'Allemagne était de nouveau au centre du *network* commercial de l'Europe occidentale pour ses ventes, mais aussi et surtout pour ses achats sur les marchés des pays tiers. En 1955, tout comme en 1953 et en 1954, elle absorbait 12,6% des exportations italiennes. De ce fait, elle occupait la première place parmi les preneurs des produits italiens, suivie de loin par les Etats-Unis avec 8,6%.[31] Par surcroît, les importations allemandes étaient importantes pour les autres pays européens pour une double raison supplémentaire. D'un côté elles étaient plus stables que celles des Etats-Unis, sujettes à de brusques arrêts en périodes de crise. Elles revêtaient par conséquent une fonction fondamentalement anti-cyclique.[32] D'un autre côté, les exportations à destination de l'Allemagne entraînaient aussi un effet qualitatif: les achats allemands à l'étranger concernaient souvent des produits industriels à haute valeur ajoutée. Le commerce allemand devenait donc essentiel pour la stabilisation du rythme de croissance des secteurs les plus à la pointe du progrès.[33] Ainsi, selon Ranieri, les ventes de véhicules italiens en RFA passent d'un indice 64 en 1950 à un indice 620 en 1957; pendant la même période, le total des exportations de véhicules progresse seulement de 49 à 258 points indiciaires. En d'autres termes, la demande allemande assurait une croissance beaucoup plus soutenue à un des secteurs de pointe de l'industrie italienne.[34]

31. ISTAT, *Annuario 1957*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1957, p.292. En ce qui concerne les importations, l'Allemagne était, en 1955, le deuxième approvisionneur de l'Italie (12,7%), derrière les Etats-Unis (14,9%).
32. A. S. MILWARD, *The European Rescue …*, op.cit., p.141.
33. Ibid., p.142.
34. R. RANIERI, *L'integrazione europea …*, op.cit., Tabella 4, p.309.

On comprend dès lors combien le projet d'un marché commun englobant l'Allemagne s'annonçait fort intéressant aux yeux des industriels de la péninsule,[35] du reste également charmés par le marché français. Quoique apparemment moins dynamique que le débouché allemand, et malgré le rétablissement des contingents, le négoce français absorbait quand même, en 1955, 5,8% du total des exportations de l'Italie. Il occupait de ce fait la cinquième place parmi les pays destinataires des exportations.[36] En outre – fait particulièrement intéressant aux yeux des firmes italiennes – la moitié de ces exportations était composée de biens d'équipement (outils et appareils), qui promettaient de donner vie à un développement considérable des échanges.[37]

Lesdites considérations poussaient donc les patrons italiens à aviser positivement l'hypothèse d'un renforcement des échanges avec la «petite Europe». Cette approche favorable ressort par exemple d'une enquête réalisée en 1955 par le *Comité d'études sur le marché commun européen*, créé auprès de la Chambre de commerce à Milan par le sénateur Giulio Bergmann. L'enquête reposait sur des investigations faites auprès de plusieurs firmes industrielles et agricoles en vue de connaître leur opinion sur l'entrée de l'Italie dans le marché commun.[38] La majorité des réponses positives étaient comptées dans le secteur de l'industrie: les industries alimentaires d'exportation (fruits et légumes), les associations du textile (laine, coton, fibres textiles artificielles), les grandes maisons de la confection (chaussures et chapeaux), les nombreux fabricants de la branche mécanique, surtout de la mécanique de précision. Autant dire que les branches d'activité qui avaient profité d'une croissance de leurs ventes à l'extérieur, mais aussi celles qui au contraire avaient ressenti les difficultés de la libéralisation, étaient les plus favorables. Bien sûr, leur adhésion n'était presque jamais inconditionnelle: beaucoup demandaient des garanties pour le libre accès aux matières premières, l'adoption de mesures pour la libre circulation de la main-d'œuvre et, en général,

35. Cet intérêt est confirmé par le fait qu'en 1952 les industriels italiens essayent de donner vie à une sorte de pacte de consultation entre la Confindustria et le *Bundesverband der Deutschen Industrie*. L'initiative n'a pas eu de résultats pratiques considérables, mais c'est intéressant de remarquer que les Italiens y adhèrent dans l'espoir de pousser les Allemands vers un ouverture commerciale majeure, en contrebalançant ainsi les effets des mesures de libéralisation adoptées par l'Italie l'année précédente. (Voir la documentation en ACS, f. La Malfa, b.18).
36. ISTAT, *Annuario 1957*, op.cit., p.292. Les exportations vers les Pays-Bas (surtout les produits textiles et mécaniques) s'annonçaient également sous des auspices plutôt riantes (R. RANIERI, *L'integrazione europea …*, op.cit., p.312.)
37. L'Association nationale de l'industrie optique et de la mécanique de précision affirme par exemple en 1954: «le marché [français] serait intéressant si l'on pouvait agir d'une façon moins contraignante». (ACS, f. Ministero dell'Industria, Direzione generale produzione industriale 1944-1959, b.33, note jointe à la lettre de Costa au ministère du Commerce extérieur, 28/9/1954). Selon Francesca Fauri (op.cit., p.98.) les exportations en France de produits mécaniques italiens augmentent entre 1950 et 1955 de 27 fois et, même si leur niveau absolu reste en-dessous des ventes à l'Allemagne, elles dépassent celles-ci pour le rythme de leur croissance.
38. G. BERGMANN ET ALII, *Europa senza dogane. I produttori italiani hanno scelto l'Europa*, Laterza, Bari, 1956, en particulier la partie rédigée par A. DE VITA, *L'inchiesta del comitato di studi sul mercato comune europeo*, pp.71-161.

des facilités pour soutenir la concurrence internationale.[39] Même les industriels qui s'exprimaient contre le marché commun laissaient souvent ouverte la possibilité d'un changement de position, à condition qu'on réalisât des garanties par des mesures d'égalisation des systèmes de crédit, de la fiscalité et du traitement de la main-d'œuvre, c'est-à-dire – commentait Agostino De Vita – «des mesures que la CECA et les travaux du Comité […] de Bruxelles rendent probables».[40]

Les industriels et les négociations pour la Communauté Economique Européenne

Quand au printemps 1955 la phase de la «relance européenne» démarre,[41] le gouvernement italien saisit immédiatement l'importance des développements en cours. A la fin du mois de mai, une réunion interministérielle fixe les fondements de la position nationale qui reprend les idées maîtresses du plan Pella.[42] Cette stratégie générale se résume en deux points principaux: le refus de l'intégration sectorielle et la demande de mesures particulières de soutien au relèvement des régions italiennes sous-développées. Le premier point, nous le savons déjà, est particulièrement cher au patronat. L'ambassadeur Attilio Cattani, le chef de la direction générale des affaires économiques au ministère des Affaires étrangères, parle un langage franc à ce sujet:

> «Le point essentiel pour nous, c'est l'intégration horizontale; l'examen technique et économique nous a démontré que l'intégration sectorielle est un chemin qui conduit à un mur infranchissable. Il faut donc aborder le problème sur des bases élargies, c'est-à-dire dans un sens horizontal, comme cela s'est passé dans l'OECE où, grâce à la libéralisation des échanges, nous avons accompli un remarquable parcours».[43]

En outre, par rapport à la question institutionnelle, l'opinion qui prévaut est favorable à une «formule intermédiaire» entre la méthode intergouvernementale et la supranationalité de la CECA. Le mémorandum présenté par le gouvernement italien à Messine, reflète fidèlement ces conclusions.[44] Dans ce document, l'Italie exprime l'avis que «la méthode de l'intégration par secteurs ne semble pas pouvoir

39. Ibid., p.75.
40. Ibid., p.77. Voir, par exemple, les déclarations de Innocenti, firme productrice de motocycles.
41. Sur les négociations en général voir: H.J. Küsters, *Fondements de la Communauté économique européenne*, Labor, Bruxelles, 1990; E. Serra (dir.), *Il Rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma. Atti del Convegno di Roma 25-28 marzo 1987*, Giuffrè, Milano, 1989.
42. Archives historiques des Communautés européennes, Florence, (AHCE), f. ministère des Affaires étrangères italien (MAEI), Roberto Ducci (RD), b.1, *Processo verbale della riunione del 26/5/1955*, jointe à *Appunto per S.E. il ministro, Riunione dei sei ministri degli Affari Esteri a Messina*, 26/5/1955. Sur la position de l'Italie: A. VARSORI, *Italy and the Messina Conference*, in: L.V. MAIOCCHI (dir.), *Messina quarant'anni dopo*, Cacucci, Bari, 1996; E. SERRA, *Il rilancio di Messina e il ruolo dell'Italia*, dans R.H. RAINERO (dir.), *Storia dell'integrazione europea*, op.cit.
43. Ibid.
44. AHCE, f.CM3/NEGO, b.3, *Mémorandum italien sur la poursuite de l'intégration*, 1/6/1955.

conduire facilement et rapidement à l'intégration générale proprement dite». Le gouvernement donne ainsi sa pleine adhésion à l'idée de réaliser «graduellement» un marché commun qui ne devrait pas être limité à quelques secteurs: il doit au contraire couvrir «l'ensemble de la vie économique et sociale des pays intéressés, sans négliger ni le domaine social, ni le domaine de la main-d'œuvre». A cette fin on demande la création d'un fonds de réadaptation, en vue de la résolution des problèmes des zones sous-développés.

Rassurés par les déclarations du gouvernement,[45] les industriels accueillaient les conclusions de la conférence de Messine et la résolution finale avec prudence, mais sans hostilité. Bien que la résolution fût jugée «très vague», et malgré certains éléments peu appréciés – surtout en matière d'intégration des transports -, la Confindustria écarte d'emblée l'idée de s'opposer ouvertement au projet. Elle escompte en effet participer «de l'intérieur» aux négociations, ce qui lui permettrait d'influencer plus efficacement les pourparlers afin d'édulcorer d'«éventuelles poussées excessives vers l'intégration sectorielle». Aussi, en se référant à un passage de la déclaration dans lequel on affirmait que les délégations gouvernementales seraient assistées d'experts, les patrons annoncent-ils leur intérêt à faire partie du Comité intergouvernemental d'experts dont les membres «devront évidemment être choisis par les milieux économiques».[46] Leurs vœux sont finalement réalisés par l'admission du vice-secrétaire confédéral, Franco Mattei, dans la commission du marché commun.[47] Ayant démarré sa carrière dans le monopole privé de l'électricité (Edison), il était entré dans la Confindustria à la fin de la présidence Costa. Sous la présidence d'Alighiero De Micheli, il était devenu vice-secrétaire de l'organisation. Ses prises de position pendant la première moitié des années cinquante le caractérisaient d'ailleurs comme l'un des plus influents représentants de l'aile patronale la plus hostile à l'intégration supranationale. Ses préférences vont à l'«intégration par la cartellisation». Remarquons aussi d'emblée que, pendant les négociations de la CEE, Mattei a sans nul doute joué un rôle central.

Dès le mois de juin 1955, la Confindustria détermine les lignes directrices de son action. En premier lieu, en ce qui concerne la traditionnelle priorité italienne du

45. Pour une évaluation du Mémorandum italien par les industriels, voir: ASCGII, f. Comitato permanente affari economici, b.30.3/1, fasc. *Riunione esperti 13/6/1955*, *La risoluzione della Conferenza di Messina*, 13/6/1955.
46. ASCGII, f. CPAE, b.30.3/1, fasc. *Riunione esperti 13/6/1955*, *Appunto sulla riunione degli esperti del 13/6/1955*.
47. ASCGII, f. Rilancio europeo (Relance européenne, RE), b.53.1/1, fasc. *Appunti, Appunto per il segretario generale n. 218,* 14/7/1955. Sur la correspondance pour l'inclusion des représentants confédéraux dans la délégation, voir: ASCGII, f. RE, b. 53.1/1, fasc. *Comitato intergovernativo di esperti: costituzione*; b.53.1/5, fasc. *Riunioni in sede ministeriale*. La délégation italienne dans le comité était dirigée par Ludovico Benvenuti, député de la DC, déjà sous secrétaire au Commerce extérieur dans le septième gouvernement De Gasperi, ensuite, de 1953 à 1955, sous le secrétaire au ministère des Affaires étrangères. Sur les travaux du Comité Spaak consultez: M. DUMOULIN, *Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955-avril 1956)*, in: E. SERRA (dir.), *Il Rilancio dell'Europa …*, op.cit.; H.J. KÜSTERS, op.cit., pp.85-166.

libre mouvement de la main-d'œuvre, Mattei se montre plutôt réservé. Selon lui, les équilibres du marché de l'emploi ont subi une transformation radicale pendant les dernières années: la reconstitution d'une armée et l'expansion économique soutenue avaient engendré une pénurie accentuée sur le marché de l'emploi en Allemagne; or, la demande allemande d'ouvriers immigrés concernait justement des travailleurs qualifiés dont l'Italie avait besoin à son tour. Mattei s'interrogeait donc sur un air rhétorique, «pouvons-nous faciliter d'un cœur léger l'émigration de travailleurs qualifiés pour résoudre le plus grand problème actuel d'une industrie qui nous est concurrente»?[48] La question était néanmoins controversée, car il y existait aussi des opinions divergentes émises par certaines figures importants du patronat fidèle à la conception traditionnelle de l'émigration.[49] Mais en général, on peut affirmer que dix ans de tentatives inutiles avaient convaincu les industriels – primo – qu'il n'y avait pas moyen de placer à l'étranger de la main-d'œuvre italienne non qualifiée et –secundo – que la libre circulation des travailleurs comportait le risque manifeste d'avantager les concurrents étrangers.[50] On préférait ainsi plutôt mettre l'accent sur la qualification professionnelle des chômeurs italiens. A ce propos, le Comité des affaires économiques de la Confédération demande, quelques jours seulement après la Conférence de Messine, la constitution d'un fonds européen pour la main-d'œuvre non qualifiée afin de résoudre «le vieux problème de la formation professionnelle de la masse des chômeurs italiens».[51]

Les questions qui intéressaient de plus près le patronat étaient cependant d'une autre nature. Il s'agissait d'abord du respect de l'instauration prudente et graduelle de l'union douanière qui excluait l'automaticité des baisses tarifaires en les subordonnant à l'élimination des restrictions quantitatives aux importations. Selon le vice-secrétaire confédéral, seule une procédure «souple» et «par étapes» permettrait d'assurer un «ajustement préalable de chaque économie nationale à tous les avancements progressifs qui conduisent à l'intégration».[52] En mettant l'accent sur ces conditions, les industriels se référaient visiblement aux grandes lignes directrices jadis fixées au plan Pella.

48. ASCGII, f.RE, b.53.1/5, fasc. *Riunioni CPAE*, *Corrispondenza*, Mattei à Dubini (directeur central de la Pirelli), 18/7/1955.
49. Emanuele Dubini écrivait par exemple à Mattei «ce n'est pas possible de penser à un marché unique, même si graduel, si l'on n'envisage pas également un marché unique du travail». (ASCGII, f.RE, b.53.1/5, fasc. *Riunioni CPAE*, *Corrispondenza*, Dubini à Mattei, 21/6/1955).
50. Le conseiller commercial du Consulat général de France à Milan écrit, à propos de l'opinion des industriels sur l'émigration: «l'on craint de voir ce pays, pauvre à l'extrême en travailleurs qualifiés, perdre cette partie essentielle de son actif au profit de pays qui en sont mieux pourvus, mais dont les salaires sont plus élevés» (Archives du ministère des Affaires étrangères, Paris, DE/CE 1945-1960, série CEE-EURATOM, b.634, *L'Italie et le Marché Commun*, 26/6/1957).
51. *Appunto sulla riunione degli esperti del 13/6/1955*, op.cit.
52. ASCGII, f.RE, b.53.1/5, fasc. *Riunioni CPAE*, *Corrispondenza*, Mattei à Coppola D'Anna, 1/7/1955. Dans sa lettre Coppola D'Anna avait exprimé sa perplexité sur la volonté effective des industriels italiens d'arriver au marché commun (Coppola D'Anna à Mattei, 20/6/1955.)

Quant aux garanties, les industriels avisaient positivement les propositions des milieux gouvernementaux relatives à la constitution d'un fonds de réadaptation et

d'un fonds européen d'investissement.[53] A une condition près: le fonds devrait avoir le caractère d'une «organisation financière privée – sur le modèle de l'*International Finance Corporation* – plutôt que d'une banque d'Etat». On espérait de la sorte éviter la naissance d'un «instrument pour des interventions dirigistes dans le domaine de la production».[54] Mattei affirmait que la création d'un fonds européen d'investissement représentait «un intérêt tout à fait fondamental pour notre pays». L'Italie aurait été en effet engagée «dans le dur effort d'industrialisation du Mezzogiorno et en même temps exposée aux conséquences de l'entrée dans le marché commun».[55] Il était donc indispensable de ménager l'apport de capitaux étrangers. Pourtant le relèvement des régions sous-développées n'était pas la préoccupation principale des industriels; ils repéraient en le fonds d'investissements surtout un moyen de pousser le Gouvernement «à dégrever le marché financier intérieur du financement des œuvres publiques et des investissements initiés par l'Etat».[56] En ce qui concerne en particulier le fonds de réadaptation, les industriels souhaitaient qu'il fusse utilisé directement par les firmes.[57] Ils craignaient qu'on ne créât un dispositif du type CECA, c'est-à-dire un mécanisme sur lequel les firmes n'auraient pas d'emprise directe et qui aurait plutôt été utilisé par les travailleurs licenciés.[58]

Sur le plan institutionnel, l'hostilité des patrons italiens à l'égard des solutions supranationales s'affaiblit sensiblement au cours des négociations. Leur position se rapproche finalement de celle exprimée en 1952-53 par les milieux liés à l'industrie textile exportatrice.[59] Si durant la première phase des négociations, Mattei avait encore affirmé que les méthodes de l'OECE sont toujours «viables» et qu'elles pouvaient aussi servir au nouveau projet,[60] en janvier 1956, il répond de la façon suivante à certaines remarques avancées par Vittorio De Biasi, le directeur général de l'Edison:[61]

> «… personne ne pense qu'il soit opportun de faire marche arrière dans la réalisation du marché commun; et certainement les progrès atteints n'auraient pas été possibles

53. AHCE, f. MAEI, RD, b.1, *Processo verbale della riunione del 26/5/1955*.
54. *Appunto sulla riunione degli esperti del 13/6/1955*, op.cit.
55. ASCGII, f.CPAE, b.30.3/2, fasc. *Riunione 9/11/1955*, *Appunto sulla riunione del 9/11/1955*.
56. CGII, *Annuario 1957*, Tipografia Failli, Roma, 1957, p.446.
57. *Appunto sulla riunione del 9/11/1955*, op.cit.
58. Ibid. Cette solution, selon le vice-secrétaire de Confindustria, aurait représenté «un privilège pour certaines catégories de licenciés».
59. Cf. *supra* les déclarations de Lombardi.
60. Mattei à Coppola D'Anna, 1/7/1955, op.cit.
61. ASCGII, f.RE, b. 53.1/1, fasc. *Corrispondenza*, De Biasi à Mattei, 22/12/1955. En intervenant à la réunion du Comité des affaires économiques du 9 novembre, Mattei avait exprimé l'opinion que, grâce à la CECA, «certains problèmes avaient été heureusement résolus» et que de nouvelles initiatives étaient nées «qui tenaient compte de la concurrence du marché commun» (*Appunto sulla riunione del 9/11/1955*, op.cit.)

sans ce Traité [instituant la CECA]. Je voudrai dire, pour mieux éclairer le concept, que les avantages du marché commun paraissent tellement essentiels qu'ils me font tolérer […] le système de la Haute Autorité avec tous ses défauts […]. L'idée du marché commun est tellement bonne qu'elle me fait supporter la Haute Autorité»![62]

En schématisant on peut dire que ces mots clôturent le passage des industriels italiens d'adeptes de l'interdépendance à l'acceptation de l'intégration. La nouvelle attitude de la Confindustria fut confirmée quand le représentant italien auprès de l'Union des Industries des six Pays de la Communauté européenne(UNICE),[63] Giuseppe Milella, réserva un accueil très froid à une note présentée par la Fédération des Industries Belges (FIB). Or, ladite note contenait un contre-projet en matière de marché commun. Elle proposait entre autres, au point de vue institutionnel, une approche strictement intergouvernementale en prévoyant uniquement la constitution d'un Conseil des ministres, d'un Secrétariat et d'une Cour d'arbitrage.[64] En outre, les Belges envisageait de fixer avec précision les étapes de la libéralisation complète des échanges, alors que la création d'un Fond de réadaptation était renvoyée à une décision du Conseil des ministres, c'est-à-dire à la négociation entre les gouvernements. Enfin, en relation avec le fonds européen d'investissements, la FIB manifestait son opposition résolue à la création d'une institution jugée excessivement dirigiste.[65] Inutile de préciser: c'était évidemment une tentative de limiter rigoureusement la portée des engagements des plus forts envers les plus faibles.

D'une manière plus générale, les industriels italiens craignaient que le poids des intérêts du Benelux et de l'Allemagne n'entraînent pour les réductions tarifaires un statut différent de celui accordé aux garanties et aux mesures de sauvegarde pour les producteurs marginaux et les régions défavorisées. Ils appréhendaient une situation où les obligations à l'égard du processus de baisse des droits douaniers ne fussent établies rigoureusement, tandis que l'adoption des mesures de sauvegarde serait renvoyée à une date postérieure à l'entrée en vigueur du Traité. La question était décisive aux yeux des industriels de la péninsule. Dans le mémorandum présenté au Gouvernement en été 1956 – il faisait une analyse minutieuse du «Rapport Spaak» – la Confindustria n'épargnait pas ses critiques en fustigeant la «rigidité excessive du dispositif prévu pour la réduction des droits de douane». D'autre part, il y avait une imprécision dangereuse pour les procédures visant l'harmonisation des législations nationales et la libre circulation des facteurs de production. Il fallait donc – soutenaient les industriels – «faire accompagner la

62. ASCGII, f.RE, b.53.1/1, fasc. Corrispondenza, Mattei à De Biasi, 9/1/1956.
63. Sur les origines et la première phase d'activités de cet organisme créé en 1952, et rassemblant les représentants du patronat industriel des six pays de la CECA, (il prendra le nom d'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe en 1958), voir: L. SEGRETO, *Gli imprenditori europei e il Comitato Economico e Sociale*, in: A. VARSORI (dir.), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Marsilio, Venezia, 2000, pp.141-147.
64. ASCGII, f. UNICE, b.59.17/1, fasc. *Aspetti economici del trattato istitutivo della CED*, *Procès verbal de la réunion tenue le 9/11/1955*.
65. ASCGII, f.RE, b.53.1/5, fasc. *Riunioni presso UNICE e CIFE,* FIB, *Rapport rélatif au Fonds d'investissements*.

formule des experts bruxellois de mesures de sauvegarde qui en assouplissent la structure trop figée».[66]

L'essentiel des observations contenus dans le mémorandum de l'industrie[67] se résume en six points:

1. On demandait l'institution d'un dispositif aussi contraignant que celui prévu en matière de douanes «dans la réalisation de tous les autres éléments du processus de construction du marché commun». La mesure allait de pair avec l'introduction dans le traité d'une série de clauses de sauvegarde qui concédaient aux gouvernements des pays membres «les plus amples facultés d'apporter des corrections au système et, si nécessaire, de reconsidérer les situations déjà déterminées au cours des différents étapes de l'introduction du mécanisme adopté».[68] Les industriels voulaient ainsi éviter de se trouver, en cas d'une récession généralisée, dans une situation où ils ne pourraient plus demander au gouvernement la mise en vigueur de mesures de défense nationale, car ils estimaient très probable que les aides provenant des organismes communautaires ne seraient pas suffisantes pour faire face aux conséquences d'une crise.

2. On demandait de prendre comme point de départ de la réduction tarifaire non pas le niveau effectif des tarifs (celui-ci est déterminé par une décision indépendante du gouvernement italien), mais les droits de douane légaux, c'est-à-dire ceux qui existent «sur le papier» et qui sont plus élevés parce qu'ils ne tiennent aucun compte de la réduction opérée en 1951.[69] Cet escamotage aurait permis de différer dans le temps les effets de la réduction graduelle des tarifs, tout en augmentant ainsi la progressivité du système.[70]

3. La détermination du tarif douanier commun vis-à-vis des pays tiers était franchement décisive aux yeux des industriels de la Confindustria. Deux conceptions divergeantes s'affrontaient à ce sujet: la première est propre aux pays qui avaient privilégié une «politique de progrès social à l'abri d'une protection douanière marquée»; la seconde est défendue par les pays «éminemment marchands» qui avaient fondé leur développement économique et social sur des activités de transformation de matières premières importées «pour alimenter les courants d'échange en Europe et dans les autres continents». Quoique la

66. ASCGII, f.RE, b.53.1/5, fasc. *Rapporto conclusivo, documenti, Promemoria: Mercato comune europeo*, s.d.
67. Pour une synthèse du mémorandum voir CGII, *Annuario 1957*, op.cit., pp.443-447.
68. La Confédération proposait d'exploiter les parties du Rapport qui prévoyaient la possibilité pour un Etat membre qui, durant la période transitoire, aurait rencontré de graves difficultés de la balance des paiements, de ralentir le programme de suppression des droits et des contingents ou même de restaurer, d'une manière conditionnelle et temporairement, les restrictions aux échanges.
69. Un pareil système, remarquaient les industriels, avait été établi au sein de la CECA pour la réduction des droits de douane italiens sur les produits sidérurgiques. C'était, selon la confédération, «un précédent qui devrait avoir sa valeur». Fauri a calculé que, par rapport à cinq grands groups de marchandises, il y avait une différence d'environ 10 points de pourcentage entre l'incidence moyenne du tarif légal et le tarif d'usage en vigueur en 1953 (24,4% contre 14,5%). (F. FAURI, *La fine dell'autarchia: i negoziati commerciali dell'Italia dal 1947 al 1953*, in: *Rivista di Storia economica*, 3(1995), Tabella 4, p.352.)
70. ASCGII, f.RE, b.53.1/5, fasc. *Rapporto conclusivo, documenti*, *L'unione doganale*, s.d.

Confindustria affirmait que «les deux camps devaient se faire des concessions mutuelles», la solution avancée par elle était clairement marquée d'une empreinte protectionniste: il fallait, «pour la vitalité même de l'initiative, assurer au marché commun la défense d'un tarif nettement protecteur». Pour justifier cette approche, on faisait appel à la nécessité de protéger l'union douanière durant les premières années de son existence, quand «les exigences de la zone commune seront largement semblables à celles des zones sous-développées sujettes à un processus d'industrialisation et de développement».[71]

4. L'intégration du secteur agricole et ses rapports avec celui de l'industrie représente un autre problème fondamental pour l'économie italienne. Le patronat local s'avouait perplexe au vu de l'imprécision du Rapport Spaak en matière d'intégration agricole.[72] De l'avis de la Confindustria, un pays comme l'Italie, dans lequel «les activités agricoles représentent une très grande importance et les coûts industriels sont largement influencés par les mesures en faveur de l'agriculture», ne saurait tolérer «l'institution d'une union douanière dans laquelle on envisage un rythme différent pour la suppression effective des obstacles aux échanges, respectivement dans le secteur agricole et le secteur industriel».[73] Un tel choix aurait «condamné les activités productrices intégrées au marché commun à subir une position concurrentielle insoutenable, tant à l'égard de la production des autres pays membres qu'à l'égard de la production des pays tiers». Les préoccupations de la Confindustria étaient naturellement dictées par les industries transformatrices de produits agricoles, traditionnellement très présentes dans l'économie italienne. Aux dires de la Confindustria, la solution consisterait en une forme d'intégration qui tiendrait compte de la spécificité de l'agriculture et qui partagerait entre les pays participants les coûts résultant à la fois du soutien aux producteurs, de la reconversion des cultures et du recyclage des travailleurs.[74]

5. Les milieux patronaux se plaignaient également du fait que le Rapport Spaak adoptait au sujet du démantèlement des restrictions quantitatives «un ton nettement moins clair et une argumentation visiblement plus sommaire qu'il ne l'avait fait en matière de la suppression progressive des droits de douane». Les industriels demandaient qu'on fasse au moins un effort «pour parvenir à […] un alignement initial en ce qui concerne la libéralisation […] dans le cadre du marché commun».[75] Ils rappelaient en outre que les prorata de la libéralisation étaient calculés seulement en

71. *Promemoria: Mercato comune europeo*, s.d., op.cit.
72. Mattei écrivait: «Le fait que on ait étudié le marché commun uniquement sous l'angle des produits industriels me semble constituer un des aspects les plus négatif du travail évacué à Bruxelles. […] Un marché commun exclusivement industriel ne serait qu'une grande Ceca». (ASCGII, f.Re, f.RE, b.53. 1/1, fasc. Corrispondenza, Promemoria per l'ing. De Biasi, annexé à Mattei à De Biasi, 9/1/1956).
73. *Promemoria: Mercato comune europeo*, s.d., op.cit.
74. Voir les déclarations de Domenico Borasio, administrateur délégué de la société Eridania (production de sucre), en ASCGII, f.CPAE, b.30.3/2, *Appunto sulla riunione dei componenti e degli esperti*, 19/12/1956. Voir aussi l'article *L'industria lattiero casearia nel mercato comune*, in: *Mondo economico*, 28(1957), qui reproduit le rapport annuel de l'Association de l'industrie laitière-fromagère.
75. Ibid.

fonction du commerce privé, à l'exclusion du commerce d'Etat. Or, ce dernier était beaucoup plus important en France et en Allemagne qu'en Italie, et pourtant le problème était «à peine effleuré dans le Rapport».[76] La Confindustria était certes consciente de la difficulté d'obtenir quelque chose de concret en la matière, et ce fut justement pour cette raison qu'elle attacha d'autant plus d'importance à l'obtention d'un succès au sujet de l'adoption du tarif légal comme point de départ des réductions.[77]

6. Les patrons exprimait finalement le vœu que les territoires d'outre-mer des pays participants fussent inclus dans le marché commun afin d'assurer le «libre accès aux sources de la production des matières premières».[78]

L'analyse de la Confindustria se recoupait en de nombreux points avec celle du Conseil National du Patronat Français (CNPF) (parallélisme entre l'élimination des droits de douane et introduction de garanties, institution de clauses de sauvegarde, niveau du tarif extérieur commun, intégration des TOM).[79] Voilà pourquoi les deux organisations essayèrent d'aligner sur leurs positions les autres délégations nationales réunies au sein de l'UNICE. Mais les Fédérations belge et allemande ne partageaient pas les craintes de leurs collègues italiens et français. Au cours de la réunion du 16 mai 1956 à Paris, le représentant du *Bundesverband der Deutschen Industrie,* Wilhelm Beutler, s'exprima contre «une harmonisation préalable des économies dont on pourrait craindre qu'elle fasse échouer les efforts actuels».[80] Selon le représentant du CNPF, Jean Louis, la France visait depuis quelques décennies «une politique sociale très progressiste» et de ce fait, elle devrait impérativement prendre des «précautions particulières»[81] pour assurer à sa production intérieure une forte protection douanière. Mattei soutint la position française en insistant sur les dommages potentiels créés «à la jeune industrie de l'Italie du Sud par une concurrence trop vive venant des autres pays d'Europe». Mais ni les arguments français, ni a fortiori les objections italiennes ne purent convaincre Beutler toujours persuadé que la simple ouverture du marché commun profiterait d'avantage au Mezzogiorno que l'actuel cloisonnement des marchés.[82]

76. En Italie le commerce d'Etat équivalait à 4,3% du total en 1948, l'année de référence de la libéralisation. Le chiffre correspondant était de 22% en France et de 6,9% en Allemagne (ASCGII, f.RE, b.53.1/5, fasc. *Rapporto conclusivo, documentazione*, *Appunto per il segretario generale: Relazione ai ministri degli Esteri dei paesi della CECA*, 6/6/1956).
77. *Promemoria: Mercato comune europeo*, s.d., op.cit.
78. CGII, *Annuario 1957*, op.cit., p.445.
79. Le président du CNPF, Georges Villiers, dans une lettre adressée au président du Conseil Guy Mollet écrit qu'il faudrait rendre «concordantes et concomitantes les mesures du désarmement douanier et les mesures d'harmonisation législative et réglementaire» (ASCGII, f.UNICE, b.59.2/2, fasc. *Riunioni 1955-56, verbali e documentazione*, *Riunione 16/5/1956*).
80. ASCGII, f.UNICE, b.59.2/2, fasc. *Riunioni 1955-'56, verbali e documentazione*, *Procès verbal de la réunion du 16 mai 1956*.
81. Ibid., *Appunto per il segretario generale: UNICE, riunione 16/5/1956*, 24/5/1956. Les motifs du désaccord entre Français et Allemands ont été synthétisés par le président de l'UNICE Quintieri: «les premiers pensent que le marché commun, tel qu'il est prévu, risque d'entraîner une aggravation des distorsions, tandis que les seconds croient que le seul fonctionnement du marché commun suffira pour harmoniser les conditions de production» (ASCGII, f.UNICE, b.59.2/2, fasc. *Riunioni 1955-'56, verbali e documentazione*, *Procès verbal de la réunion du 16 mai 1956*).

L'entente patronale franco-italienne fut cependant de courte durée. Le 20 septembre, Paris présenta aux chefs des autres délégations un document, établi en commun accord avec les milieux économiques nationaux, qui contenait les six conditions à satisfaire pour son adhésion au marché commun.[83] Celles-ci effrayèrent d'emblée les industriels italiens[84] parce qu'elles rappelaient les événements de 1952 et laissaient entrevoir le danger d'un renouvellement de la situation qui s'était créée au sein de l'OECE. L'Association cotonnière italienne – un des secteurs les plus durement frappés par la révocation des mesures de libéralisation en 1952 – préparait aussitôt un mémorandum fort critique. En ce qui concerne en particulier la demande française d'égalisation des salaires masculins et féminins, ladite note contestait que la France, «en s'abandonnant évidemment à des considérations d'un ordre démagogique», avait agi «pour son propre compte». Les Italiens réclamaient par contre que la décision du Comité intergouvernemental ne tolère ni l'«ingérence gouvernementale dans le domaine syndical», ni l'octroi de clauses spéciales de sauvegarde au profit exclusif de la France.[85] Par ailleurs les industriels italiens contestent en général les velléités d'harmonisation sociale qui, en l'occurrence signifieraient «octroyer aux ouvriers italiens les allocations familiales plus élevées que celles dont jouissent les ouvriers français».[86] Aussi le Comité des affaires économiques de la Confédération reproche-t-il à la France «un refus implicite d'adhérer au marché commun; les conditions fixées par les Français étant inadmissibles». Pour sa part, il réitérait son soutien au marché commun, mais en précisant que «cette adhésion, qui pourrait nous [Italiens] aider à résoudre des problèmes intérieurs autrement impossibles à résoudre, doit être subordonnée à l'acceptation inconditionnelle et sincère des autres pays».[87]

La réaction des industriels révèle un durcissement des positions. Dans la réunion du Comité consultatif de la présidence de la Confindustria vers la

82. ASCGII, f.UNICE, b.59.2/2, fasc. *Riunioni 1955-56, verbali e documentazione*, *Procès-verbal de la réunion du 16 mai 1956*.
83. H.J. KÜSTERS, op. cit., pp.190-191.
84. Vittorio Valletta jugeait les résistances françaises «insurmontables» (ASCGII, f.CPAE, b.30.3/2, fasc. Riunione del 5/10/1956, Valletta à Mattei, 17/10/1956).
85. ASCGII, f.RE, b.53.1/5, fasc. *Rapporto conclusivo, documenti*, ASSOCIAZIONE COTONIERA ITALIANA, *Osservazioni sul rapporto del Comitato intergovernativo*, joint à Associazione cotoniera italiana à CGII, 10/11/1956.
86. L. MADIA, *Il Mercato Comune e il mito dell'armonizzazione*, in: *Mondo economico*, 15(1957), p.20. Selon Quintieri un des déséquilibres inhérents au Traité était «l'accent mis sur la nécessité – et l'on peut dire la priorité – de la réalisation de l'harmonisation sociale» dans laquelle il entrevoyait «le danger d'une "harmonisation de l'inflation"» (Q. QUINTIERI, *L'industria italiana nel mercato comune. Rapport au congrès de la Chambre de commerce internationale sur les problèmes du Marché Commun Européen, Rome, 16-19 mars 1957*, in: *Mondo economico*, 14(1957), p.25).
87. ASCGII, f.CPAE, b.30.3/2, fasc. *Riunione del 5/10/1956*, *Appunto sulla riunione*, 5/10/1956. Au cours de la réunion, malgré l'aversion pour les thèses françaises, on écarta l'hypothèse d'exercer des pressions sur le gouvernement pour adhérer à une proposition d'origine belge et allemande de constituer un marché commun à cinq, sans la France.

mi-novembre 1956, Giovanni Balella, le président de l'Association des fabricants de textiles artificiels, déclare:

> «Il faut que nous luttions pour fixer le plus strictement possible dans le Traité la latitude réservée aux organes qui dirigeront l'Union. Les organismes internationaux une fois mis en place, nous nous retrouverons sans défense, car nous sommes les plus faibles et nous avons l'ambition d'être les plus diligents: il en a été ainsi pour la libéralisation et pour d'autres secteurs».[88]

Mattei lui même exprime l'avis qu'il faut «durcir le Traité afin de laisser [aux institutions du marché commun] le moins de pouvoir discrétionnaire possible» au niveau de l'application pratique de la communauté.[89] Bref, en novembre et décembre, face aux difficultés rencontrées lors des négociations, les industriels de la péninsule mettent de plus en plus l'accent sur la nécessité de rendre plus strictes les obligations prévues par le Traité. Même ceux d'entre eux qui précédemment avaient été les plus rétifs, partagent dorénavant la conviction que seul un renforcement du caractère supranational garantit au mieux les intérêts des partenaires plus faibles comme l'Italie.

Comment le gouvernement accueillit-il les requêtes du patronat? A la Conférence de Venise, en mai 1956, à l'occasion de la présentation officielle du Rapport Spaak, le ministre des Affaires étrangères, Gaetano Martino, reprenait un thème cher aux industriels. Il déclara que l'Italie «ne pourrait accepter un processus de libéralisation qui donnerait une priorité à la réduction des droits de douane par rapport à la suppression des contingents».[90] En septembre de la même année, les plénipotentiaires de la péninsule présentent aux délégations des cinq autres pays une note exposant les priorités de l'Italie et ses observations quant au Rapport Spaak.[91] En premier lieu ils demandent:

> «Que les articles du Traité reflètent l'application la plus efficace possible du principe du parallélisme dans la réalisation progressive du Marché commun; ce qui signifie que, dans le cas où le rapport des chefs de délégation envisage des procédures au lieu d'un système automatique, ces procédures devront être suffisamment strictes et contraignantes».

Les officiels essaient donc de toute évidence de répondre au souci principal des industriels en demandant un régime strict, à la fois pour l'instauration des mesures de sauvegarde et le démantèlement des tarifs. Il faut cependant préciser que le reste de la note italienne se focalise sur deux questions plus éloignées des préoccupations

88. ASCGII, f. Comitato consultivo di presidenza, b.1.4/19, *Verbale della riunione del 14/11/1956*.
89. Ibid. Dans le même sens: ASCGII, f.RE, b.53.1/5, fasc. *Rapporto conclusivo, documenti, Promemoria: Mercato comune europeo*, où on rappelle que la Confédération avait à maintes reprises insisté auprès du gouvernement pour éviter «l'adoption de trop fréquents renvois à la compétence des organismes du marché commun, en considérant que les pays économiquement moins forts doivent rechercher la défense de leurs positions dans les normes du Traité plus que dans des accords à stipuler au moment de la mise en vigueur du Traité même».
90. AHCE, f.CM3/NEGO, b.93, *Procès-verbal de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères*, Venise, 29-30/5/1956.
91. AHCE, f.CM3/NEGO, b.181, *Note présentée par la Délégation italienne sur les questions à soumettre aux Ministres des Affaires étrangères*, 26/9/1956.

patronales: les modes de fonctionnement du fonds d'investissement, respectivement du fonds de réadaptation, et la recherche d'un soutien pour la réalisation des objectifs envisagés au plan Vanoni. Même l'intervention de Martino au cours de la Conférence de Paris, en octobre, fut centrée surtout sur la requête d'annexer au Traité «une déclaration commune» par laquelle les signataires confirmeraient

> «d'une façon formelle, pour ne pas dire solennelle, que nos [Italie] partenaires sont bien conscients des difficultés que l'Italie rencontrera sur le chemin vers le marché commun, et qu'ils sont bien décidés à mettre en œuvre toutes les mesures et les ressources que le Traité offre, pour faciliter au gouvernement italien la tâche doublement difficile que lui imposent la nécessité primordiale du relèvement économique de l'Italie et sa participation à l'œuvre d'édification de l'Europe».[92]

La prise de position du gouvernement suscite le mécontentement des industriels: les membres du Comité des Affaires économiques expriment unanimement leur scepticisme à propos de l'«efficacité» et de l'«utilité» d'une position aussi générique.[93] Aussi, au cours de la susdite conférence de Paris, le ministre italien se fait-il l'écho des soucis patronaux au sujet du régime particulier demandé par la France dans le cadre du marché commun: Martino demande la fixation d'un plafond pour les taxes et les aides éventuellement établies par la France et ce, afin de faciliter – dit-il – «l'acceptation des propositions françaises par le parlement et les organisations professionnelles italiennes». Selon le ministre, «les responsables de l'économie italienne demandent avant tout d'avoir la certitude que les conditions du marché […] ne soient pas sujettes à des variations qui rendent impossible toute prévision à long terme».[94]

L'insertion du secteur agricole dans le marché commun constitue une autre démonstration de la bienveillance du ministre à l'égard de l'industrie. En intervenant à la Conférence de Bruxelles, en février 1957, Martino exprime l'avis que le champ d'application des dispositions prévues aux articles 36 et 39 du projet de Traité – les deux articles instituent un régime spécial pour les produits agricoles – doit être aussi restreint que possible: «il serait difficile pour le gouvernement italien d'admettre que l'industrie alimentaire devienne l'objet d'un régime différent de celui qui est appliqué aux autres industries de transformation».[95]

En vue de la conclusion des négociations, la délégation italienne concentre ses efforts sur l'établissement du tarif extérieur commun (TEC) et sur les aspects fiscaux du marché commun. Une fois de plus, elle suit les consignes reçues du monde industriel. En ce qui concerne le TEC, l'Italie obtient satisfaction. Sa

92. ASMAE, Affari Politici, Italia 1951-1957, b.480, fasc.OECE, *Intervento di S.E. il Ministro Martino*, 20/10/1956.
93. ASCGII, f.CPAE, b.30.3/2, *Appunto sulla riunione dei componenti e degli esperti*, 19/12/1956.
94. AHCE, f.CM3/NEGO, b.95, *Procès verbal de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères*, Paris, 20-21/10/1956.
95. AHCE, f.CM3/NEGO, b.96, *Procès verbal de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères*, Bruxelles, 26-27-28/1 et 4/2/1957.

requête d'éliminer du calcul du tarif commun les réductions unilatérales est reçue.[96] En outre plusieurs productions très protégées sont transférées à la liste G, qui inclut tous les produits pour lesquels la fixation du tarif à l'égard des pays tiers est renvoyée à des négociations ultérieures entre les Etats membres. Les secteurs concernés en sont très satisfaits, mais la mesure soulève aussi des inquiétudes dans d'autres secteurs pour lesquels certaines productions (plomb, aluminium, nickel, zinc et caoutchouc synthétique, etc.) inscrites sur la liste G représentent des matières premières indispensables. L'industrie électrotechnique est particulièrement touchée. Elle proteste, en déclarant qu'elle ne serait plus en mesure de rivaliser avec les compétiteurs étrangers «si, afin de favoriser d'autres industries italiennes, elle serait accablée de charges supplémentaires dans l'approvisionnement en certaines matières premières essentielles, sans bénéficier d'une protection douanière adéquate comme autrefois».[97]

Du point de vue de la fiscalité finalement, le patronat italien demande là encore des compensations pour combler les disparités créées par les différents systèmes de taxation indirecte en usage en Europe. Le président de la Confindustria, Alighiero De Micheli,[98] en complicité avec les principales branches de l'industrie, exerce des pressions manifestes sur le gouvernement. Avec succès, car, afin d'éviter une double imposition des marchandises destinées à l'exportation, il obtient l'introduction d'un système de remboursement pour les taxes «en cascade», c'est-à-dire les impôts qui frappent les phases successives du cycle de production, comme l'IGE en vigueur en Italie.[99]. Le vice-président de la Confindustria, Quinto Quintieri, déclare une semaine avant la signature du Traité: «Il faut un parallélisme absolu entre les mesures douanières et les mesures fiscales».[100]

96. Voir la documentation sur la rédaction de l'article 19 en AHCE, f.CM3/NEGO, b.221. La note présentée par la délégation italienne au début du mois de décembre 1956 contenait un projet de rédaction des articles sur le TEC. Elle adopte un ton très «libéral» et il ne s'y trouve pas la moindre trace d'un régime particulier pour l'Italie (AHCE, f.CM3/NEGO, b.221, *Proposition de rédaction des articles 19-25 présentée par la délégation italienne*, 3/12/1956). Probablement, ai cours du mois suivant, les pressions des milieux économiques intéressés ont contribué au redressement de la position italienne.
97. *L'industria elettrotecnica nel Mercato Comune*, in: *Mondo economico*, 27(1957), p.29.
98. Voir les déclarations du Conseil directeur de l'ANIE (Association Nationale des Industries Electrotechniques) en rapport avec les articles 95-99 du Traité: *L'industria elettrotecnica nel Mercato Comune*, op.cit., pp.29-30; *Mondo economico*, 4(1957), p.31, et *Archivio storico FIAT*, Torino, Statuti e verbali FIAT, sottoserie *Verbali CDA 1955-1960*, *Verbale del Consiglio di Amministrazione, 31/7/1957*.
99. ASCGII, f.CPAE, b.30.3/2, *Appunto sulla riunione dei componenti e degli esperti*, 19/12/1956.
100. Q. QUINTIERI, op.cit., p.25.

Conclusion: l'influence du patronat sur l'action du gouvernement. Un bilan des résultats obtenus

Les conceptions du patronat en matière d'intégration sont très largement reprises dans les lignes directrices de l'action du gouvernement italien fixées en mai 1955. Cependant, pour apprécier correctement le degré d'influence exercée par le patronat, il faut distinguer entre les différents niveaux du pouvoir. Au niveau le plus élevé, les rapports avec les autorités publiques étaient sans doute parfois en dysharmonie, surtout durant la première phase des négociations. Mattei prononçait à ce sujet en novembre 1955 une phrase significative:

> «En Allemagne on constate parfois une identité entre les thèses des industriels et celles du gouvernement, en Belgique et aux Pays-Bas l'accord est parfait; en France aussi, même s'il y a des prises de position contradictoires et des crises politiques fréquentes, l'unité d'action entre le gouvernement et les milieux économiques est considérable, surtout quand il s'agit de défendre des positions de résistance à l'égard des requêtes de l'étranger. En ce qui concerne l'Italie, il existe des rapports continus et une confiance réciproque entre l'Organisation et les fonctionnaires, même de haut niveau, mais le gouvernement a omis jusqu'ici d'examiner avec attention le dossier»![101]

Le ministre Martino mettait sans doute au jour une sensibilité accentuée pour les problèmes politiques et institutionnels de la construction européen; son intérêt pour les aspects économiques semble par contre moins développé. Ses déclarations rendues au cours de la Conférence de Bruxelles parlent un langage franc à ce propos: «il paraît inévitable que certaines critiques soient exprimées dans les milieux économiques; la considération fondamentale qui a inspiré les ministres lors de la réunion de Messine n'était toutefois pas de nature économique, mais de nature politique».[102]

Ce fut seulement au cours de l'été 1956, à la suite de la présentation du Rapport Spaak et du mémorandum des industriels, que l'action du gouvernement concorde davantage avec les soucis du patronat. Les industriels reçoivent depuis lors l'appui de la délégation des plénipotentiaires italiens sur la presque totalité des principales questions soulevées. Comme le rappelle Roberto Ducci, le vice-directeur à la DGAE et membre de la délégation, «la négociation pour le marché commun fut volontiers abandonnée aux experts [des milieux intéressés] et aux fonctionnaires auxquels on demandait seulement de faire rapport de temps en temps».[103] On ne saurait néanmoins parler d'une identité parfaite des vues du patronat et de l'exécutif. Même sur des questions primordiales, les opinions divergeaient parfois sensiblement. Le gouvernement pensait en particulier exploiter le marché commun pour donner une solution «européenne» aux problèmes des régions sous-développées du pays. Cet aspect ne figurait pas du tout en tête sur la liste des priorités du patronat et, à certains égards, le relèvement du Sud semblait même entrer en conflit avec les exigences des

101. ASCGII, f.CPAE, b.30.3/2, *Appunto sulla riunione dei componenti*, 9/11/1955.
102. AHCE, f.CM3/NEGO, b.180, *Procès-verbal de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères*, Bruxelles, 11-12/2/1956.
103. R. DUCCI, *I capintesta*, Rusconi, Milano, 1982, p.244.

industries du Nord.[104] Le constat vaut également en ce qui concerne le mode de financement du Fonds d'investissements: les industriels eussent préféré un système fondé sur des capitaux privés en adoptant les critères de rentabilité retenus par les institutions financières privées, tandis que le gouvernement favorisait une solution plus interventionniste, centrée sur la disponibilité de capitaux publics qui ne répondraient pas uniquement à des critères de rentabilité immédiate.[105]

Après tout, la délégation italienne a obtenu en faveur de son industrie nationale deux concessions essentielles insérées aux Traités de Rome signés en mars 1957.[106]

Premièrement, l'adoption des clauses de sauvegarde qui permettent, exceptionnellement, le rétablissement des contrôles de douane. Selon Guido Carli, ladite concession, en l'occurrence l'article 109, était surtout le fruit «des virulentes pressions du professeur Valletta, hanté par l'idée d'une chute progressive des droits de douane».[107] Même si les documents d'époque ne renferment aucune preuve qui permettrait de vérifier l'exactitude des déclarations de Carli, il n'en demeure pas moins qu'elles sont partiellement confirmées par Gianni Agnelli qui, dans une interview, se référa aux positions de Valletta afin de confirmer l'intérêt de la FIAT pour les clauses de sauvegarde:

> «Valletta était en faveur du marché élargi. Du reste, il y existait des normes de sauvegarde auxquelles on aurait pu faire appel en cas de difficultés. C'étaient des clauses voulues surtout par la France et qui représentaient une marge de sécurité pour nous également».[108]

La deuxième concession importante arrachée par la délégation italienne pour la défense de l'industrie consiste, nous l'avons dit, en l'adoption du tarif légal comme point de départ à l'instauration du TEC. Grâce à cette astuce, les mesures communautaires n'eurent aucun effet sur les droits italiens pratiqués face aux pays tiers jusqu'au 1er janvier 1961.[109]

A ces deux aspects cruciaux vinrent s'ajouter d'autres succès non moins importants pour l'Italie, comme par exemple la mise en place de la Banque Européenne des Investissements. Cet organisme satisfaisait, au moins partiellement, les attentes des patrons pour un institut qui financerait «la modernisation et les reconversions» industrielles que l'élargissement du marché et la fin des protections risquaient entraîner.[110] Les normes du Traité en matière de commerce d'Etat faisaient à leur tour

104. Voir les protestations de l'industrie de l'outillage hydraulique contre la franchise douanière octroyée aux importations de machines dans le Mezzogiorno (*Problemi dell'industria del macchinario idraulico*, in: *Mondo economico*, 27(1957), p.30.)
105. AHCE, f.CM3/NEGO, b.43, *Document de travail relatif au Fonds d'investissements*, 4/8/1955.
106. F. FAURI, *La costruzione del MEC …*, op.cit., p.114.
107. G. CARLI, op.cit., pp.165-166. L'article 109 permettait le rétablissement des contrôles douaniers «en cas d'une soudaine crise de la balance des paiements» (*Le clausole di salvaguardia nel trattato per il Mercato Comune*, in: *Mondo economico*, 16(1957), p.26).
108. G. VOLPATO, *Il caso FIAT. Una strategia di riorganizzazione e di rilancio*, ISEDI, Torino, 1996, p.387.
109. C.M. PIERUCCI, A. ULIZZI, *Evoluzione delle tariffe doganali italiane dei prodotti manufatti nel quadro dell'integrazione economica europea*, in: SERVIZIO STUDI DELLA BANCA D'ITALIA, *Contributi alla ricerca economica*, Banca d'Italia, Roma, 1973.
110. Q. QUINTIERI, op.cit., p.26.

espérer aux industriels que le marché commun pourrait «fournir un appui contre les interventions excessives de l'Etat dans la vie économique».[111] Le président confédéral De Micheli remarquait que les tendances de politique économique en train de s'affirmer en Italie paraissaient contraires aux règles et aux nécessités du marché commun: «l'élargissement de la sphère d'influence de l'Etat dans l'économie, pas seulement en tant que régulateur et stimulant, mais aussi comme opérateur, [ainsi que] la tendance à considérer les entreprises publiques comme étant les instruments d'une politique sociale équivoque, sont les éléments qui inquiètent le plus l'initiative privée italienne à la veille de la mise en vigueur du Marché commun».[112] On ressent ici les contrastes entre la Démocratie-Chrétienne de Fanfani et certains milieux économiques qui avaient initié, en février 1956, la Confintesa.[113]

Du côté des patrons, on espérait que le Marché commun amènerait l'élimination des monopoles publics en matière de commerce du blé, du soufre, du chanvre, du papier et de bien d'autres produits. Mais, comme si souvent, leur «libéralisme» s'entendait en sens unique puisqu'ils escomptaient, dès le départ, tirer profit des carence du Traité en matière de cartels pour réaliser des ententes internationales qui mettraient leurs affaires à l'abri des conséquences de la réduction des protections douanières.[114]

Bien sûr, l'action des industriels connut aussi des revers. Leurs pressions pour la pleine intégration de l'agriculture dans le marché commun n'avaient pas abouti.[115] La même chose vaut aussi et surtout pour le maintien, en faveur de la France, des aides à l'exportation et des taxes compensatoires sur les importations que le patronat italien considérait être «tout à fait contraires à l'esprit et à la lettre du Traité».[116] En général, bon nombre de patrons italiens doutent par d'ailleurs de l'efficacité de la bureaucratie italienne suspectée d'être incapable de mettre en pratique toutes les concessions obtenues par l'Italie à la table des négociations, comme par exemple le remboursements des impôts indirects. Aussi la société Pirelli réclamait-elle au gouvernement d'intervenir aussitôt pour mettre les industries italiennes «dans des conditions de juste égalité avec les concurrents des autres pays».[117] Son intervention était soutenue par de nombreuses firmes de la

111. R. RANIERI, *L'integrazione europea …*, op.cit., p.315.
112. *L'industria non teme il MEC, bensì la politica economica che si attua nel paese*, in: *24 ore*, 2/1/1958.
113. A propos de la Confintesa, voir L. MATTINA, op.cit., pp.301-307.
114. L. MAGNANI, *L'Italia di fronte alla Comunità Economica Europea*, in: Bancaria, 7(1957), p.748. Voir aussi ACS, f. Ministero del Commercio con l'estero, Direzione generale sviluppo scambi, b.3, 1958, Memorandum Business international: «[…] l'on sait que certains hommes d'affaires italiens ont eu des conversations avec leurs collègues d'autres nations européennes afin d'examiner la possibilité de remplacer le protectionnisme légal par des gentlemen agreements pour partager le marché et fixer les prix (ce phénomène est souvent défini en Europe par le terme "accords commerciaux")».
115. Voir, par exemple, les remarques de la Snia Viscosa, *Cotone e fibre tessili artificiali nel Mercato Comune*, in: *Mondo economico*, 21(1957), p.31.
116. CGII, *Annuario 1958*, op.cit., p.512. Se reporter aussi à Q. QUINTIERI, op.cit., p. 25. Les secteurs qui avaient subi directement les conséquences du protectionnisme français sont particulièrement inquiets. (*Cotone e fibre artificiali nel Mercato Comune*, op.cit.; *L'industria della lana nel Mercato Comune*, in: *Mondo economico*, 26(1957), p.29).
117. Archivio Pirelli, Milano, Serie Bilanci, doc.2616*, Bilancio al 31 dicembre 1957*, 21/3/1958.

branche mécanique, qui soulignaient la nécessité impérative d'instaurer la parité des conditions de concurrence entre les pays membres de la CEE, en particulier en ce qui concerne le système fiscal et les aides à l'exportation.

Tout compte fait, il prévalait pourtant une attitude favorable à la naissance du marché commun, surtout auprès des branches favorisées par la croissance des exportations. D'après une analyse dirigée par Magnani en 1957, ce furent la production de fruits et de légumes (en particulier celle des conserves végétales), la sidérurgie (qui aurait pu tirer profit de la position côtière des nouvelles installations) et le textile (en particulier les productions de laine et de fibres textiles artificielles avantagées par un coût de la main-d'œuvre inférieur à celui des autres pays membres). Des perspective excellentes se dégageaient en outre dans certains branches de la chimie (e.a. résine synthétique), dans l'industrie du bâtiment (notamment pour les firmes qui utilisaient la main-d'œuvre qualifiée italienne pour des travaux effectués en-dehors de la péninsule),[118] dans le secteur des productions de machines de bureau[119] et productions mécaniques (cycles et motocycles, de paliers à billes, de machines à coudre).[120]

Grâce aux résultats obtenus sur les marchés européens dans un passé récent, les industriels avaient acquis «la conscience de pouvoir rivaliser avec les plus grands producteurs du monde beaucoup plus efficacement que précédemment».[121] En outre, les expériences faites au sein de l'OECE avaient contribué à les convaincre de la nécessité de trouver une autre voie pour assurer la stabilité et le développement des échanges: on avait constaté que, dans un système qui ne prévoyait pas des abandons de souveraineté, il y avait beaucoup plus de risques d'un retour aux pratiques restrictives du passé. Pour cette raison, en 1957, l'attitude à l'égard de l'intégration économique européenne avait beaucoup évolué par rapport à la situation du début de la décennie. Etant sous-entendu le respect de certaines conditions, l'intégration à Six n'était plus considérée comme une contrainte à subir en vertu d'exigences politiques supérieures, mais plutôt comme le seul système qui permettrait de consolider et d'accroître l'ouverture des marchés dans un régime qui garantissait la réciprocité et, au moins dans des limites raisonnables, la non réversibilité des résultats obtenus, en laissant, en même temps, de la place à des mesures de sauvegarde et de garantie.

---

118. L. MAGNANI, op.cit., pp.754-755.
119. G. PERO (Directeur général de l'Olivetti), *Le macchine per ufficio nel Mercato Comune*, in: *Mondo economico*, 21, pp.29-30; *La meccanica varia nel Mercato Comune*, in: *Mondo economico*, 35, pp.30-32.
120. C. URCIUOLI (directeur général de la production industrielle auprès le Ministère de l'Industrie), *I problemi dell'industria*, dans UICCIA, *Comunità economica europea*, Roma, 1958, p.254. Les secteurs de l'optique et de la mécanique de précision étaient beaucoup plus pessimistes pour leur avenir dans le marché commun, puisqu'ils avaient vécu à l'abri des aides publiques et de la protection douanière (L. MAGNANI, op.cit., p.752).
121. L MAGNANI, op.cit., p.746. «Les Italiens estiment que le succès qu'ils ont remporté dans la lutte contre les concurrents européens, un succès obtenu malgré une radicale libéralisation commerciale (élimination des quotas d'importations), serait de bon augure pour leur position future dans le marché commun européen» (*Memorandum Business international*, op.cit.)

Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen

Jahrbuch des Föderalismus 2002

Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa

Föderalisierungs-, Regionalisierungs- und Dezentralisierungsprozesse in den Mitgliedstaaten der EU und in den Kandidatenstaaten haben spürbar an Dynamik gewonnen. Auch in der Bundesrepublik steht eine umfassende Reform des Bundesstaates in der Diskussion. Fragen der Territorialgliederung und -organisation kommt in Europa und für die EU eine immer größere Bedeutung zu.
Das Jahrbuch vermittelt Lesern in Politik und Verwaltung, Forschung und Lehre sowie politisch Interessierten einen umfassenden Überblick über aktuelle Entwicklungen in Wissenschaft und politischer Praxis.
Die Beiträge des dritten Bandes greifen aktuelle Forschungsfragen auf und behandeln zentrale Themen der deutschen Diskussion. In Länderberichten werden Entwicklungen in EU-Mitgliedstaaten, der Schweiz, Bosnien-Herzegowina, Polen, Tschechien und Ungarn sowie Australien behandelt. Einige Beiträge widmen sich Formen regionaler Kooperation in Europa und Entwicklungen in der EU, besonders dem anstehenden Reformprozess. Ergänzt werden die Beiträge durch eine Auswahlbibliographie und eine Übersicht zu Adressen im Internet.
49 Experten aus Wissenschaft und Verwaltung haben insgesamt 40 Beiträge für das Jahrbuch verfasst.

2002, 627 S., geb., 76,– €, ISBN 3-7890-8024-1

NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

La conférence parlementaire eurafricaine (Strasbourg, 19-24 juin 1961)

Lorenzo Pacifici

Les origines de l'initiative

Ce fut à l'occasion de la Conférence de Venise, du 29 au 30 mai 1956, que le gouvernement français, avant de donner son accord de principe à la constitution de la Communauté Economique Européenne et de l'Euratom, souleva comme condition «préalable» l'association au futur Marché Commun des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) qui dépendent de Paris. La question était liée au processus, en cours de réalisation, d'évolution économique et politique du système colonial, dont les coûts n'étaient plus supportables par le seul Etat français.

Les autorités de Paris furent obligées de trouver une solution de compromis entre l'adhésion à la Communauté et la sauvegarde de la Zone franc, fondement des relations économiques entre la métropole et l'outre-mer, compte tenu de la grande importance des courantes d'échanges. Les tableaux ci-dessous parlent à ce sujet un langage franc:

Distribution des exportations des pays africains associés 1953-1963 (en %)[1]				
	CEE	France	Autres pays CEE	Reste du monde
1953	73,1	38,5	34,6	26,9
1954	71,9	41,4	30,5	28,1
1955	70,6	35,5	35,1	29,4
1956	72	37	35	28
1957	71,7	38,8	32,9	28,3
1958	71,7	36,1	35,6	28,3
1953-57	72	38,8	34	28
1958	71,7	36,1	35,6	28,3
1959	66,8	29,2	37,6	33,2
1960	71,7	37,2	33,9	28,9
1961	72,9	38,7	34,2	27,1
1962	71,9	40	31,9	28,1
1963	73	40,1	32,9	27
1958-63	71	37	34	29

1. United Nations, International Monetary Fund (IMF), IRBD, Directions of International Trade Annual, Volumes I-VI, 1938-58; IMF, Directions of Trade Annuals, 1958-75.

Distribution des importations des pays africains associés 1953-1963 (en %)				
	CEE	France	Autres pays CEE	Reste du monde
1953	63,5	42,8	20,7	36,5
1954	67	45,2	21,8	33
1955	65,3	43,4	21,9	34,7
1956	65,3	42,2	23,3	34,5
1957	65,3	42,4	22,9	34,7
1958	68,9	57,6	17,3	34,1
1953-57	65,3	42,4	22,9	34,7
1958	68,9	57,6	17,3	34,1
1959	65,5	48,5	17	34,5
1960	73	57,8	15,2	27
1961	69,9	54,3	15,6	30,1
1962	62,5	47,3	15,2	37,5
1963	66,8	49,7	17,1	33,2
1958-63	68	53	16	33

Le long et complexe processus de négociation, qui se déroula à ce propos entre les mois d'octobre 1956 et de février 1957, se termina avec l'approbation de la Convention d'application de l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique, jointe aux traités constitutifs signés à Rome, le 25 mars 1957. Ladite convention établissait en faveur des PTOM un régime préférentiel identique à celui dont bénéficiaient tous les Etats membres de la CEE, en sorte qu'un accès de leurs productions au Marché commun était garanti dès à partir de la mise en vigueur du tarif externe commun. En outre, les textes retenaient la création d'un Fonds de développement pour l'assistance afin de renforcer les infrastructures dans les secteurs économique et social.[2]

Très vite, le système sanctionné par la Convention d'association se révéla obsolète par rapport à l'évolution des relations entre la France et ses territoires dépendants: le processus de transformation du système juridique et politique qui aurait dû mener, au moyen de la création de la Communauté française, à

2. L. PACIFICI, *La Communauté Economique Européenne et les origines de la politique d'association*, Thèse de Doctorat de recherche sous la direction du Prof. A. Varsori, Université de Pavia, Année Académique 1999-2000.

l'élimination des derniers vestiges du colonialisme au profit d'un système institutionnel caractérisé par une plus grande autonomie des Etats membres se termina en définitive par la reconnaissance de l'indépendance en 1960. Par conséquent, toute l'organisation institutionnelle du système réalisé par la première Convention d'application fut remise en question, puisque les nouvelles nations, compte tenu de leur nouveau statut d'Etats souverains, voulurent renégocier ce qui leur avait été jadis accordé par les anciennes puissances coloniales. Cela entraîna un nouveau processus de négociation qui conduisait à la Convention de Yaoundé, la capitale du Cameroun où, le 20 juillet 1963, fut adoptée solennellement une convention qui n'était plus «octroyée», mais «négociée».[3]

La première et, peut-être, la plus importante réalisation de la Convention d'association, avait été à l'époque l'application de l'article 6 de l'accord relatif au Fonds pour le développement des pays et territoires d'outre-mer (FED). Il représentait le principal instrument financier prévu pour toutes les interventions à charge de la Communauté. C'était le mécanisme pour l'allocation des ressources communes des Etats membres dans les deux catégories d'interventions explicitement mentionnées par le texte de la Convention d'application: les interventions à caractère social et les investissements économiques à caractère général, qui avaient tant été au centre du débat et de l'opposition entre les différentes délégations réunies autour de la table des négociations. L'importance que le FED assuma dans l'optique de chaque gouvernement national est évidente. Cela créa des incertitudes dans les organes communautaires par rapport à la politique à suivre en matière des aides ainsi que des dissensions à propos des modalités de gestion du Fonds qui retardèrent jusqu'au mois de décembre 1958 la définition et l'approbation des normes réglementaires. Par conséquent, le FED ne put commencer son activité qu'au début de l'année 1959.

Une autre réalisation importante avait été l'application du droit d'établissement dans les PTOM. L'élimination des discriminations existant en la matière, variables selon les pays et territoires d'outre-mer, était une mesure indispensable pour réaliser l'égalité effective de tous les pays membres de la Communauté et, donc, pour garantir les conditions minimales d'ouverture de ces potentiels débouchés africains qui avaient été au centre des négociations. Cette question fournit simultanément la première occasion de souligner le caractère unilatéral de l'association, à l'avantage des Etats européens, puisque la réciprocité du droit

3. M. ANDREIS, *L'Africa e la Comunità Economica Europea*, Einaudi, Torino, 1967; R. GIRAULT, *La France entre l'Europe et l'Afrique*, in: *Il rilancio dell'Europa e i trattati di Roma, Atti del colloquio di Roma del 25-28 marzo 1987, a cura di Enrico Serra*, Giuffrè, Milano, 1989; A. GROSSER, *Affaires extérieures. La politique de la France 1944-1984*, Flammarion, Paris, 1984; P. GUILLEN, *L'avenir de l'Union française dans la négociation des Traités de Rome*, in: *Relations Internationales*, 57(1989); P. MOUSSA, *L'économie de la zone franc*, Presses Universitaires de France, Paris, 1960; G. REY, *Les territoires français d'Outre-Mer associés à la C.E.E. après le référendum*, in: *Revue du Marché commun*, 1958; J THOBIE, G. MEYNIER, C. COQUERY-VIDROVICH, C AGERON, *Histoire de la France coloniale 1914-1990*, vol.II, Armand Colin, Paris, 1990; M VAÏSSE, *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Fayard, Paris, 1998.

d'établissement pour les nationaux et les sociétés des pays et territoires d'outre-mer dans les Etats membres de la Communauté faisait défaut. Autant dire qu'un des aspects majeurs caractérisant et qualifiant le système communautaire et l'association avec les PTOM certes existait sur le papier, mais pas en réalité.

Au cours de l'année 1960 - le quotidien français *Le Monde* parlait de «l'année de l'Afrique»;[4] - quatorze pays et territoires d'outre-mer accédèrent à l'indépendance.[5] Par suite de ce changement radical, la question des futures relations avec les pays associés retenait l'attention des institutions communautaires et de ses Etats membres, en l'occurrence, de la France, qui voulait maintenir ses relations particulières avec les anciennes colonies afin de préserver, au moyen de son influence, le rôle de puissance internationale.

Le 31 mars 1960 les trois groupes politiques démocrate-chrétien, socialiste et libéral représentés à l'Assemblée parlementaire européenne (APE) avancèrent une proposition de résolution, approuvée par la suite. Elle suggérait la convocation d'une réunion d'organisation pour préparer une conférence parlementaire entre les représentants des parlements des pays d'outre-mer associés et ceux de l'assemblée européenne. C'était l'une des premières initiatives de l'APE et il est significatif de constater combien l'attention de cet organe, du reste doté de pouvoirs insuffisants, concentrait ses efforts sur un tel sujet. Tandis que la réunion préparatoire était organisée sur la base des rapports présentés par la deuxième délégation chargée d'une mission d'études dans les pays associés, la question fut débattue par les parlementaires. Le rapport consacré aux aspects juridiques et politiques, rédigé par le français Alain Peyrefitte, proposait finalement d'instituer un Conseil d'Association, composé des représentants de la Communauté européenne et des associés qui se réuniraient à intervalles réguliers. La position du rapport, tout en reproduisant fidèlement la position française, répondait dans sa conclusion à une exigence de caractère général, à savoir la création d'un système institutionnel paritaire entre la CEE et les associés. Le Conseil d'Association fut ensuite effectivement inscrit dans la Convention de Yaoundé de 1963 comme organe préposé au déroulement correct des relations entre la CEE et les associés d'outre-mer.[6]

En même temps, les pays africains devenus indépendants commencèrent à évaluer les effets du maintien et de la transformation de l'association à l'occasion de conférences organisées pour examiner ensemble les problèmes fondamentaux et pour obtenir une certaine unité grâce à laquelle ils s'assureraient une certaine influence sur la scène internationale, surtout auprès des Nations-Unies. A la fin de la Conférence d'Abidjan, qui réunit les Etats africains indépendants (25 et 26 octobre 1960), on diffusa un communiqué annonçant que «les participants sont tombés d'accord pour adopter une attitude commune sur tous les problèmes internationaux et, en particulier, sur les

4. Cf. *Le Monde* du 5 Janvier 1960.
5. Le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo (Brazzaville), la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, la Haute-Volta, le Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Zaire (ex Congo belge), le Tchad et le Togo.
6. G. PENNISI, *Dal piano di Strasburgo alla Convenzione di Yaoundé*, in: *Rivista di studi politici internazionali*, 2(Aprile-Giugno 1966), Firenze, p.251.

problèmes africains». La note affirmait implicitement que, même par rapport à l'Europe et la CEE, on avait l'intention d'adopter une «attitude commune» de façon à ce que l'unité représentât un point de force.[7] Lors de la conférence suivante, à Brazzaville, les pays associés renouvelèrent leur confiance en l'Europe et, plus particulièrement, en l'Europe des Six.[8]

Suite à la résolution du 31 mars, le démocrate-chrétien allemand président de l'APE, Hans Furler, envoya une lettre à chacun des présidents des assemblées législatives des pays associés à la CEE. Dans la missive il expliqua la volonté de l'Assemblée de consolider les liens existants par le biais d'une conférence interparlementaire, et de favoriser le développement des relations qui avaient déjà trouvé un fondement dans la Convention d'association en tenant compte des nouvelles réalités afin de leur donner une meilleure efficacité et un plus grand dynamisme. La condition principale à la réalisation d'une telle initiative était l'appui des parlements d'outre-mer. Dans l'immédiat, il fallait trouver une forme de collaboration qui, compte tenu des conditions existantes, serait réalisable à brève échéance et répondrait par surcroît aux objectifs visés.[9] La conférence devrait ainsi donner aux participants l'opportunité de discuter les questions liées à la Convention d'application, qui expirait le 31 décembre 1962 et qui datait d'une époque où la situation et le statut constitutionnel des pays d'outre-mer étaient différents. En d'autres mots, il fallait respecter les changements intervenus entre-temps et réviser les termes de l'ancienne association pour en faire un traité multilatéral. L'objectif général de la conférence pourrait être, à la fin des débats, l'adoption de quelques recommandations à transmettre aux gouvernements de façon à constituer une base de discussion et à donner par la suite une orientation générale aux négociations intergouvernementales.[10]

Le président Furler proposa de convoquer une réunion préparatoire à Rome au cours du dernier trimestre de l'année 1960 afin de commencer les préparatifs pour la Conférence interparlementaire. Le 18 novembre 1960, il annonça que la Conférence interparlementaire eurafricaine se déroulerait au mois de juin 1961 à Strasbourg.

Les réactions des Etats membres furent différentes: l'ambassadeur français à Bruxelles Georges Gorse, mit l'accent sur l'importance de l'initiative parlementaire et sur la nécessité de différer la convocation afin d'initier des contacts entre le Conseil et le président de l'APE pour harmoniser l'attitude des deux institutions communautaires.[11] Il était évident qu'aux yeux de la France, n'importe quelle initiative destinée à renforcer ses liens avec les anciennes colonies était évaluée attentivement. Les homologues

7. *Rivista di Studi Politici Internazionali*, op.cit., p. 249.
8. Cf. *Le Monde* du 24 décembre 1960.
9. Assemblée Parlementaire Européenne (APE) 3658, Projet d'une lettre, à adresser par le Président de l'Assemblée Parlementaire Européenne aux Présidents des Assemblées des pays et territoires d'outre-mer associés à la Communauté (suite à la Résolution du 31 mars 1960), 29.04.1960.
10. Ibid.
11. BAC 304/305 f/60, Procés-verbal de la 32ème session du Conseil tenue à Bruxelles et à Luxembourg, les 10,11 et 12 mai 1960, Bruxelles, 01.06.1960.

néerlandais et allemand, Joseph Luns et Hilgert Albert van Scherpenberg, attirèrent l'attention sur le danger de faire naître des espoirs excessifs chez les Africains. Ils estimaient en outre que si la conférence avait lieu à la date prévue, elle pourrait déclencher des discussions politiques prématurées. Partant, le représentant allemand exprima son opposition à ce que la conférence puisse adopter une résolution quelconque sur les relations commerciales et la stabilisation des prix des produits de base. Son discours confirmait pleinement la circonspection déjà manifestée par Bonn durant les années précédentes. Quant à Pierre Wigny, le ministre des Affaires étrangères belge (son pays était à l'époque impliqué dans la crise du Congo), il ne partageait pas lesdites positions. A son avis, d'étroites relations avec les Etats indépendants étaient indispensables si l'on ne voulait pas que les nouveaux pays demandent de l'aide à d'autres acteurs internationaux. En outre, il fallait éviter tout conflit entre les deux institutions, notamment en cette matière. Dès lors, le Conseil des ministres devrait se contenter de demander un ajournement afin de garantir une meilleure préparation de la conférence. De plus, Wigny invita l'Assemblée parlementaire à établir quelques objectifs limités et essentiels et à orienter la Conférence vers des résolutions contenant des suggestions pratiques. Le représentant démocrate-chrétien italien, Carlo Russo, se déclara pour sa part d'accord avec la position belge et confirma la recommandation à la prudence à propos des sujets à affronter et des résolutions à adopter éventuellement à l'occasion de la Conférence.[12] Bref, les différentes positions reflétaient fidèlement celles déjà exprimées par les Six pendant les négociations de 1955 à 1957: la France s'affairait à maintenir un contrôle étroit des événements dans les pays associés; les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne s'investissaient à réduire au maximum les charges dérivant de l'association, tandis que la Belgique, l'Italie et le Luxembourg adoptaient une position médiane.

Rome, 24-26 janvier 1961: la réunion préparatoire à la Conférence parlementaire eurafricaine

La conférence préparatoire se déroula à Rome, du 24 au 26 janvier 1961. Même si, comme le précisa le président du Parlement européen la veille de l'inauguration, elle avait pour unique objectif de stimuler un échange d'opinions entre les parlementaires des Etats membres de la Communauté et ceux des pays associés, le sens de la manifestation, qui réunissait pour la première fois les représentants de seize Etats africains et les Six de la CEE, dépassait de beaucoup ce propos.

La présence à Rome et l'intervention à la Conférence du président Walter Hallstein de la Commission, de Louis Armand de l'Euratom, ainsi que des représentants de la Haute Autorité de la CECA, démontrèrent l'importance que les exécutifs attachaient à l'initiative du Parlement européen. En outre, alors que les

12. MAEF, DE-CE télégramme n° DELFRA 717-729, Conference parlementaire et préparatoire eurafricaine, Bruxelles, 20.10.1960.

parlementaires européens soulignèrent les différences entre les thèses soutenues par la RFA, les Pays-Bas et la France, les représentants africains, qui agissaient d'un commun accord avec leurs gouvernements respectifs, présentèrent des demandes univoques: ils aspiraient à fonder des relations totalement nouvelles basées exclusivement sur le principe de la parité.[13] Enfin, au cours de la dernière séance, pendant la discussion relative à la rédaction de la liste finale des Etats à convoquer à la Conférence de Strasbourg, Lamine Gueye, au nom de tous les parlementaires africains, demanda que la République de Guinée fût invitée par le bureau de la présidence du Parlement européen. En effet, à l'occasion du référendum sur le projet de la Communauté française (28 septembre 1958), la Guinée avait été le seul territoire de l'Union française où le «non» l'avait emporté. Partant, la Guinée avait obtenu son indépendance. Sur ce, la France avait immédiatement rapatrié ses fonctionnaires et suspendu toute aide financière. Une telle situation finit inévitablement par avoir des répercussions sur l'état des relations avec la CEE, compte tenu de l'indifférence démontrée par l'Etat africain vis-à-vis des demandes d'éclaircissement présentées par les institutions communautaires à propos de sa volonté de maintenir ou non l'association.

Hans Furler réserva un accueil favorable à la demande. Il fut établi dans l'acte final que le bureau de la présidence serait chargé de «prendre toutes les mesures indispensables afin d'inviter la République de Guinée à participer à la Conférence». A la même occasion, on décida d'inviter le Rwanda et l'Urundi – deux anciennes colonies belges - dès que ces pays auraient constitué un parlement. A ce propos, il faut remarquer que la Direction Europe du ministère des Affaires étrangères français, en accord avec la Direction d'Afrique-Levante du même ministère, tout en reconnaissant n'avoir aucun moyen d'action puisqu'il s'agissait d'une initiative de l'Assemblée parlementaire, considéra opportun de décourager une telle attitude. En effet, la conférence n'était ouverte qu'aux Etats membres et aux associés. Or, la Guinée n'avait jamais confirmé son association au Marché Commun; au contraire, par son attitude elle avait démontré ne pas vouloir assumer les devoirs d'un pays associé et, dans ces conditions, on ne comprendrait pas à quel titre elle devrait être invitée.[14] Cette prise de position reflétaient à merveille la nature de la politique africaine de la France: la nécessité de maintenir une relation étroite avec les anciens territoires coloniaux de façon à conserver une certaine influence afin de préserver ses positions en Afrique pourtant déjà remises en question par l'évolution politique du continent.

La Conférence de Rome aborda aussi les problèmes à proprement parler économiques, comme les questions relatives aux échanges et aux préférences considérées indispensables par les africains, ou encore la diversification des modalités financières d'aide et les secteurs d'intervention du Fonds de

13. *Rivista di studi politici internazionali*, op.cit., p.251.
14. MAEF, EU, s/Direction d'Europe occidentale, Note pour le Cabinet du Ministre, a.s. Invitation de la Guinée à la Conférence, Paris, 20.02.1961.

développement. Il s'ensuivit que les débats dépassèrent de loin les limites qui leur avaient été imposés.[15]

A la réunion préparatoire prirent part les délégations parlementaires des pays africains qui entretenaient des relations économiques particulières avec la Communauté européenne, une délégation de 24 membres de l'APE, les représentants des Commissions de la CEE, de l'Euratom et de la CECA.[16] Pendant les séances, les représentants des Etats africains eurent un rôle décisif pour évaluer l'état de choses existant et pour suggérer les changements et les modifications qu'il faudrait envisager à l'occasion de la future Conférence parlementaire eurafricaine.

La première question abordée par plusieurs représentants africains concerna l'évolution politique possible de l'association. A ce propos, les pays associés pourraient normaliser leurs relations avec la CEE en accréditant des représentants permanents auprès de la Commission européenne dans le cadre d'un Conseil d'association capable d'affronter les questions d'intérêt commun; de plus une Conférence interparlementaire devrait être convoquée annuellement.[17] On suggéra aussi d'évaluer avec attention les répercussions des accords concernant le statut spécial du Bassin conventionnel du Congo en matière de politiques commerciales (traités de Berlin en 1884 et de Saint-Germain en Laye en 1919). De tels accords fixaient: la liberté totale de commerce et d'accès sans traitement préférentiel pour les marchandises des pays signataires; la dispense du payement des droits et taxes sauf ceux pour les services rendus; les mêmes droits et le même traitement pour les citoyens de tous les pays contractants; la pleine liberté de navigation sur les fleuves et les lacs du Bassin.[18]

Compte tenu des changements institutionnels dans les pays associés, les perspectives du Fonds de développement firent à leur tour l'objet de débats animés. Différentes modifications furent proposées: l'augmentation des crédits disponibles; une plus grande flexibilité des conditions de fonctionnement du Fonds; l'accélération des procédures d'attribution du Fonds; la participation directe des associés à la gestion; le remplacement, dans certains cas précis, des subsides par des prêts à long terme.[19]

Enfin, l'attention des orateurs se focalisa également sur les aspects économiques. D'aucuns soutenaient la thèse selon laquelle la solution des problèmes économiques entraînerait une solution politique. Par conséquent, il fallait garantir, par un commun accord entre la CEE et les associés, la stabilisation

15. *Rivista di studi politici internazioanli*, op.cit., p.252.
16. Les Etats africains représentés étaient: le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo (Brazzaville), le Congo (Léopoldville), la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Gabon, la Haute-Volta, le Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, la Somalie, le Tchad et le Togo.
17. APE-I-202, Réunion préparatoire à la Conférence de l'Assemblée parlementaire européenne avec les parlements d'Etats africains et de Madagascar. Procès verbal de la séance du mercredi 25 janvier 1961, 25.01.1961.
18. APE 5448, Groupe de travail ad hoc. Les formes politiques et institutionnelles de la coopération, document de travail élaboré par M. van der Goes van Naters, Annexe IV, avril 1961.
19. APE-I-202, Procès verbal de la séance du mercredi 25 janvier 1961, op.cit.

des prix des matières premières, assurer l'écoulement des produits africains et stipuler des contrats d'approvisionnement à long terme.[20]

A la fin du débat, tous les délégués furent d'accord pour souligner que la future Conférence interparlementaire devrait se dérouler sur une base paritaire et permettre un libre échange d'opinions de façon à ce que la coopération soit fondée sur des décisions libres et souveraines de toutes les parties intéressées, en tenant compte de la réalité constitutionnelle de chaque Etat. On convint qu'elle se déroulerait du 19 au 24 juin à la Maison de l'Europe à Strasbourg. Plus de cent parlementaires africains y participeraient, c'est-à-dire un représentant pour 500.000 habitants avec un minimum de quatre délégués par Etat, et autant de membres du Parlement européen. A la fin des discussions, les suggestions des délégués furent regroupées en quatre points principaux à inscrire à l'ordre du jour de la Conférence:

- les formes politiques et institutionnelles de la coopération;
- les questions économiques;
- l'assistance technique et les échanges culturels;
- le Fonds de développement et sa gestion.

Un comité de contact, composé par un représentant de chaque associé et par un nombre égal de membres de l'APE, fut établi afin de superviser la préparation de la Conférence.[21]

Bonn, 3-5 mai 1961: la réunion du Comité de Contact parlementaire euroafricaine

Le 9 mars 1961, l'Assemblée Parlementaire Européenne avait formé un groupe de travail composé des membres de la Commission politique et de la Commission pour la coopération avec les pays en voie de développement. Ce groupe était chargé de préparer des documents de travail consacrés aux thèmes de discussion prévus pour la Conférence de Strasbourg et qui serviraient de base aux délibérations du Comité de Contact à l'occasion de sa réunion à Bonn.[222] Cette dernière rencontre eut pour objet un échange de vues sur les quatre thèmes inscrits à l'ordre du jour de la Conférence parlementaire. Ceux-ci firent l'objet de cinq documents établis par autant de rapporteurs du Parlement Européen. Les parlementaires africains ne participèrent toutefois pas à l'échange d'avis sur les rapports, puisque les documents leur étaient parvenus trop tard pour faire l'objet d'un examen approfondi. A cette occasion, comme précédemment à Rome, les représentants africains firent com-

20. APE-I-202, Réunion préparatoire à la Conférence de l'Assemblée parlementaire européenne avec les parlements d'Etats africains et de Madagascar. Acte final, Rome, 24-26 janvier 1961.
21. Ibid.
22. Ibid.

prendre à leurs collègues européens qu'il leur fallait connaître les positions des propres gouvernements avant de pouvoir s'exprimer.[23]

Dans le document introductif, qui analysait les raisons et les conditions de l'association, on expliqua que l'indépendance des pays d'outre-mer n'aurait aucune répercussion sur la nature des relations d'association telles qu'elles fonctionnaient jusque-là. En effet, le Traité de Rome avait seulement réglementé certains rapports économiques en abandonnant le reste à la compétence exclusive des Etats membres européens concernés. Les autres «relations particulières» existant entre certains des Six et les PTOM, mentionnées mais non précisées par le Traité de Rome, n'avaient pas été affectées par le Traité. Aussi l'accès à l'indépendance des Etats africains était-il un acte qui ne mettait en cause que ceux-ci et les anciennes métropoles. Une telle décision intéressait la Communauté seulement dans la mesure où elle concernait les répercussions, relatives à l'existence des «relations particulières», sur la procédure prévue. En vertu du Traité, il n'existait aucun lien ni aucune obligation politique entre la CEE et les pays associés. Il n'était pas prévu que la Communauté, en cas de cessation des «relations particulières», remplacerait les anciennes métropoles. Par-dessus le marché, il incomberait à tous ceux prenant part à la négociation d'établir de façon souveraine les droits et les obligations réciproques faisant l'objet d'un futur accord.[24]

L'association ne devait être considérée que comme un accord économique qui n'impliquait en aucune manière une identification politique avec la Communauté économique, avec ses Etats membres ou avec un quelconque système de pactes dont ceux-ci feraient partie. La coopération avec les nouveaux sujets internationaux pouvait se fonder tout d'abord sur le système économico-financier prévu par la Convention d'application qui, à l'époque, était dépourvue de toute disposition à caractère politique. L'Allemagne confirmait sa volonté de ne pas être impliquée dans les choix politiques de Paris. Toutefois, à partir de la Conférence de Strasbourg, il fallait agir sur les faiblesses du système: la question des aides financières fournies exclusivement sous forme de subventions à fonds perdu, la stabilisation des prix des matières premières et la nécessité de coordonner la politique agricole commune avec les Etats associés.

Les conditions indispensables au développement économique des peuples africains résidaient autant dans les exigences de stabilité et de continuité que dans le maintien du droit à l'autodétermination et à l'indépendance: de là découlait la nécessité d'institutionnaliser les relations économiques des Etats partenaires et de garantir leur indépendance politique. Les deux impératifs pouvaient être réalisés dans le cadre de l'association existante et devaient être maintenus comme

23. Walter Scheel était le rédacteur de l'introcuction sur les conditions et les objectifs de l'association, Marinus Van der Goes van Naters avait analysé les problèmes politiques et institutionels, Jean Duvieusart les problèmes de la coopération économique, Mario Pedini les problèmes de l'assistence technique et des échanges culturels et Alain Peyrefitte les problèmes du Fonds de développement et de sa gestion.

24. APE 5508, Groupe de travail ad hoc. Les critères et les objectifs de l'association, document de travail elaboré par M. Walter Scheel, avril 1961.

fondement de la future association.[25] Mais afin de réaliser les desiderata exprimés respectivement dans le rapport du député allemand Walter Scheel et dans le document de travail du Néerlandais van der Goes van Naters, l'attention se focalisa sur la modernisation des institutions de l'association. Cette nécessité était d'ailleurs déjà apparue à travers les différents exposés présentés par les missions d'étude qui s'étaient rendues dans les pays qui, à l'époque, étaient encore des PTOM. Il était prioritaire de faire participer de façon plus active et directe les Etats associés au processus décisionnel de l'association. Dans le même but, il était indispensable de garantir une représentation directe aux pays africains auprès des institutions communautaires. Dans le domaine institutionnel, plusieurs propositions furent avancées: une Commission d'association, ayant un rôle analogue à celui de la Commission européenne, et qui serait chargée de rédiger un rapport sur les activités; un Conseil commun des ministres chargés d'examiner le rapport présenté par la Commission d'association et de prendre des décisions à l'unanimité; une session parlementaire eurafricaine annuelle et une Cour d'arbitrage.

En ce qui concerne la forme juridique à donner à la nouvelle association, le rapporteur suggérait la conclusion d'accords bilatéraux avec les Etats africains.[26] De cette façon, la possibilité de stipuler dans le futur des accords d'association avec d'autres pays africains serait entièrement préservée. Cette formule permettrait en outre de mieux adapter les dispositions générales aux différentes situations économiques. Enfin, les conventions bilatérales pourraient éliminer certaines difficultés dues à l'obligation de ratification parlementaire. En guise de conclusion, le document retenait qu'il fallait des normes claires, ni trop nombreuses ni trop complexes: ceci constituait le principal problème politique de la future association eurafricaine.[27]

En matière de coopération économique il fallait que la Conférence de Strasbourg réexaminât le problème «globalement» avec les producteurs d'outre-mer associés: la question était au cœur même de l'idée d'association, car l'attribution de crédits du Fonds de développement ne pouvait pas être considérée comme étant un élément caractéristique puisqu'il s'agissait d'un aspect commun à un nombre sans cesse croissant d'accords bilatéraux ou multilatéraux. Au contraire, la création d'un mécanisme capable d'assurer une véritable solidarité économique entre les Six et les Etats associés représenterait un lien unique.

Le Traité de Rome avait trouvé dans la protection tarifaire le principal moyen pour réaliser cette solidarité. L'expérience avait démontré les nombreuses limites d'un tel système: des droits de douane trop bas pour influencer l'orientation des consommateurs, l'existence d'exceptions constituées par les contingents tarifaires et les taxes internes sur la consommation. Etant donné que les exportations des pays associés étaient constituées presqu'exclusivement de produits agricoles et de matières premières, deux secteurs exposés aux fortes variations des marchés

25. APE 5508, op.cit.
26. Ibid.
27. Ibid.

internationaux, la CEE devrait mettre au point avec les associés des dispositions pratiques capables d'assurer un développement satisfaisant des profits.[28] La solution pouvait être la création, à titre transitoire, d'une caisse communautaire de stabilisation. Celle-ci pourrait aider les caisses de stabilisation régionales, prendre part à des opérations internationales visant à favoriser la production et l'écoulement des matières premières tropicales et intervenir comme instrument financier. Au maintien temporaire de la protection tarifaire, associée au recours à la coopération commerciale et industrielle, il fallait ajouter une réduction progressive des impôts sur la consommation dans les pays membres.

Enfin, suite à l'indépendance des pays africains, le droit d'établissement réglementé par la Convention d'application dans un sens exclusivement en faveur des citoyens communautaires était à réviser. Désormais, les citoyens des anciennes métropoles étaient traités sur le plan juridique de la même façon que ceux des autres Etats membres de la CEE, c'est-à-dire comme des étrangers dans les nouveaux Etats. Si une telle question devait être comprise dans les négociations, les Etats associés exigeraient l'application du principe de la réciprocité.[29] Mais ceci signifierait soulever la question très délicate d'éventuels flux migratoires vers les Six.

Quoique la réunion du Comité n'apporta en définitive pas de nouveaux éléments particulièrement importants, certains aspects de son travail consacré essentiellement à des questions de procédure et d'information méritent une attention particulière.

La volonté des Africains de maintenir leur association à la Communauté était de nature exclusivement économique et elle n'influencerait en rien leur attitude politique,[30] soulignant ainsi le désir d'indépendance des anciennes colonies. Une autre contribution importante au débat fut apportée par le représentant de la Commission européenne, le français Robert Lemaignen, un entrepreneur doté d'une riche expérience en matière des questions africaines.[31] Dans son exposé il soumit des suggestions intéressantes: d'abord, en définissant la nouvelle forme à donner à l'association il fallait éliminer tout ce qui pourrait causer des dommages aux Etats africains tout en conservant les avantages existants et en éliminant les inégalités. D'autre part, la Communauté n'aurait pas l'intention de créer des ensembles clos et artificiels. Au contraire, il était préférable, face à la rapide évolution politique en cours, de prévoir l'éventualité d'augmenter le nombre des bénéficiaires de la coopération. Les pays africains associés dès la création de la CEE auraient une position privilégiée.[32]

28. APE 5481, Groupe de travail ad hoc. La coopération économique, document de travail élaboré par M. J. Duvieusart, avril 1961.
29. Ibid.
30. BAC R/241 f/61 (APE 39), op.cit.
31. Membre de la Commission européenne (1958-1962) chargé des questions des PTOM. Précédemment, il avait occupé le poste d'administrateur de l'Institut d'Emission de l'AOF et du Togo, membre du Comité des Prêts du Crédit national et représentant des TOM au Conseil de la Cie Air France, membre du Comité exécutif de la Chambre de Commerce internationale, président de la Commission du Budget, membre du Conseil National du Patronat Français, président de la Commission de coopération économique et vice président de la Commission pour les relations économiques internationales.
32. BAC R241 f/61 (APE 39), op.cit.

S'il était nécessaire, pendant une période de mise au point, de sauvegarder les acquis, la Communauté, qui n'avait pas de responsabilités directes, devrait aider les associés à développer des économies dynamiques. Dans cette optique, la création et l'exécution des mesures nécessaires reviendrait uniquement aux autorités des associés. Dans le cadre de cette coopération, la stabilisation des prix des matières premières était une question urgente et importante. A ce propos, il fallait faire la distinction entre deux aspects: le conjoncturel et le structurel. Dans le premier cas il était nécessaire de protéger les flux commerciaux des mouvements spéculatifs sur les marchés internationaux au moyen des aides communautaires versées aux caisses de stabilisation. Pour le second aspect, il fallait éviter à tout prix une surproduction mondiale de certains produits tropicaux grâce à une coordination de la production (surtout pour les oléagineux). Aussi la Commission estimait-elle plus utile la conclusion d'accords internationaux que la création de caisses de stabilisation.[33] Le domaine d'application du Fonds de développement devait être moins restreint qu'il ne l'avait été auparavant, en particulier, en matière d'éducation et de formation professionnelle.[34]

Le rapport suivant, rédigé par l'italien Mario Pedini, un représentant de la Démocratie Chrétienne, aborda la question de la coopération technique et des échanges culturels. La nécessité d'une intervention communautaire était conditionnée en premier lieu par la circonstance que la paix entre les peuples était inconcevable sans la garantie d'un bien-être et d'un équilibre général auxquels tous les pays devraient avoir le droit de participer. Une autre raison qui justifiait l'intérêt de la Communauté était la disproportion entre les moyens disponibles dans les nouveaux Etats et le volume des besoins à satisfaire.[35] Ayant pris acte de ce besoin de coopération technique et culturelle, on suggérait une solution intermédiaire entre l'aide unilatérale, qui pouvait à long terme se révéler incompatible avec une indépendance souveraine, et l'aide multilatérale caractérisée par un système administratif passablement lourd et répondant peu aux véritables exigences locales. Dans cette optique, la solution régionale vers laquelle semblait pencher la Communauté était la plus appropriée. Une meilleure coordination des initiatives des Six permettrait de trouver la solution la plus efficace, capable de réaliser un équilibre harmonieux entre les interventions bilatérales et multilatérales. En outre, un tel système autoriserait une meilleure coopération avec l'action des autres organisations internationales, en l'occurrence les Nations Unies. Un modèle possible pourrait être «le Plan de Colombo» inauguré en 1951 par les Britanniques pour coordonner l'assistance technique dans le cadre régional de l'Asie du Sud-Est. Il constituait un exemple très intéressant d'un accord «bilatéral multiple», c'est-à-dire d'un pool d'assistance régionale articulé en différentes conventions bilatérales particulières, qui avait permis la coopération non seulement entre pays développés et pays en voie de développement, mais aussi de ces derniers entre eux.

33. BAC R/241 f/61 (APE 39), op.cit.
34. APE 5626/5712, Comité de contact. Procès-verbal de la réunion du jeudi 4 mai 1961.
35. APE 5472, Groupe de travail ad hoc. La coopération technique et les échanges culturels, document de travail élaboré par M. M. Pedini, avril 1961.

Ce dernier aspect était particulièrement intéressant au regard des perspectives qu'il ouvrait à la future association eurafricaine.[36]

Le «bilatéralisme multilatéral» dans le cadre régional semblait également offrir des perspectives les plus intéressantes pour la solution pratique des problèmes de la coopération technique et culturelle avec les Etats associés à la CEE. En effet, la promotion de la formation technique et culturelle des Africains et des Européens désirant travailler en Afrique, passait à la fois par une action dans le domaine de la formation et l'adoption de dispositions législatives ou administratives adéquates dans les Etats membres. En outre, il fallait agir dans le but de favoriser l'initiative privée grâce à une politique d'encouragement et d'appui aux secteurs économiques intéressés.[37]

Le dernier document de travail, rédigé par Alain Peyrefitte, qui deviendra plus tard un proche collaborateur du général De Gaulle, traita la question de l'avenir du Fonds européen de développement (FED). Celui-ci devrait, en tout cas, subsister au-delà de la Convention d'application de cinq ans: une décision contraire aurait de graves répercussions sur le plan politique et psychologique. D'autre part, la nouvelle Convention devrait être utilisée pour remédier aux limites apparues lors de l'application de la première Convention de façon à garantir une simplification des procédures, une plus grande rapidité d'action et une solidarité effective des participants.[38] A ce propos, le rapport suggéra:

- de développer une action de coopération technique sur place, de manière à améliorer l'élaboration des dossiers de projets à présenter au FED;
- de regrouper les demandes de financement de façon à accélérer leur examen;
- de soutenir les efforts de planification dans les Etats associés;
- de fixer l'attribution des ressources financières du Fonds pour cinq ans au moins et non plus sur une base annuelle et le doter d'une autonomie suffisante pour rendre l'exécution des projets plus rapide;
- d'alléger les innombrables contrôles «a priori» en les remplaçant par des contrôles «a posteriori» effectués par les parlementaires des Etats membres et associés.

Ainsi modifié dans ses structures et modalités d'application, le Fonds de développement permettrait un accroissement considérable du développement et du pouvoir d'achat des pays associés grâce à la rationalisation, la convergence, l'accélération et la multiplication de l'aide apportée.[39] De telles propositions étaient certainement tout à l'avantage de Paris.

36. APE 5472, op.cit.
37. APE 5468, Groupe de travail ad hoc. Le Fonds de développement et sa gestion, document de travail élaboré par M. A. Peyrefitte, avril 1961.
38. APE 5468, op.cit.
39. Ibid.

Strasbourg, 19-24 juin 1961: la Conférence eurafricaine

Décidée au moyen d'une résolution adoptée par l'Assemblée parlementaire européenne en mars 1960, et préparée par les réunions paritaires de Rome (janvier 1961) et de Bonn (mai 1961), la première Conférence entre l'APE et les représentants des parlements des Etats africains se déroula à Strasbourg du 19 au 24 juin 1961. Elle fut présidée conjointement par le président de l'APE, Hans Furler, respectivement par le président de l'Assemblée nationale du Sénégal, Lamine Gueye. Les différents points à l'ordre du jour - les formes politiques et les institutions de la coopération; les questions économiques; l'assistance technique; les échanges culturels et le Fonds pour le développement – furent finalement repris dans quatre recommandations qui constituent pour ainsi dire la doctrine de la coopération entre la CEE et les Etats associés.[40]

Pour chacun des point susmentionnés, les rapporteurs désignés par l'Assemblée parlementaire européenne rédigèrent des documents de travail. Quant aux délégués africains réunis à Ouagadougou du 5 au 7 juin 1961, ils élaborèrent leur position commune à partir des propositions présentées par l'Assemblée européenne. Leur action fut caractérisée par une grande cohésion et une étroite collaboration. Ensemble, ils demandaient que l'aide de la Communauté en faveur des associés fût maintenue jusqu'à l'expiration de la Convention. Il fallait adopter, dans la mesure du possible pendant la période d'association en cours, les dispositions nécessaires pour réaliser de nouvelles formes d'association et de participation aux organes de gouvernement. Les Africains sollicitaient par ailleurs l'accréditation des représentants des associés auprès des institutions communautaires et, vice versa, de la Commission européenne auprès des nouveaux Etats. En plus, ils demandaient d'«institutionnaliser» la Conférence de Strasbourg en conférant à la nouvelle convention, primo, une durée illimitée, secundo, un statut d'association ouverte et, tertio, la parité au sein de la Commission d'association.[41]

Dans le domaine de la coopération économique et commerciale, les africains et les européens souhaitaient que les associés eussent un large accès au Marché commun, compte tenu du fait que certaines mesures adoptées par les Six (contingents tarifaires, taxes de consommation et baisse des droits de douane) en avaient rendu le fonctionnement inopérant. Il fallait supprimer progressivement les contingents, éliminer, ou tout au moins, réduire les autres mesures. Il était jugé absolument nécessaire de stabiliser par tous les moyens appropriés les cotations des

40. BAC 790 i/61 (APE 92), Note: résultats des travaux de la Conférence Parlementaire Eurafricaine (Strasbourg 19-24 juin 1961), secrétariat général, Bruxelles., 29.06.1961.
41. APE, CEAM 12/61, Les formes politiques et institutionnelles de la coopération. Document élaboré par les Parlementaires africains réunis à Ouagadougou le 5 juin 1961, juin 1961.

produits tropicaux: le Fonds de développement pourrait dans une première phase contribuer au financement des caisses régionales de stabilisation.[42]

Une autre exigence relevant de la solidarité telle qu'elle était souhaitée par la Convention et le Traité constitutif, était celle de la coopération technique et culturelle, qui devrait permettre de repérer des ressources pour intervenir dans le domaine de l'enseignement, pour lutter contre l'analphabétisme et pour fournir les structures et les matériels indispensables au développement rapide de la formation professionnelle.[43]

Vu la grande importance que lui attachaient les Etats africains, le Fonds de développement fit l'objet d'un document spécifique. On y confirmait avant tout les principes de la gestion commune et de la parité sur lesquelles devait être fondée la nouvelle convention. Comme conséquence logique le concours financier des participants devrait être déterminé sur la base du critère de la proportionnalité, en faisant référence au revenu national des Etats membres et associés. En outre, il semblait nécessaire d'abandonner la distinction opérée par le Fonds entre les projets à caractère économique et ceux à caractère social. Les mêmes moyens d'action devraient être modifiés en prévoyant la possibilité de recourir à des prêts à moyen et à long terme de façon à garantir la plus grande élasticité d'intervention du Fonds.[44]

En matière des problèmes politiques et institutionnels, la Conférence eurafricaine insista unanimement sur la continuation de l'association, quitte à prendre en considération les changements politiques intervenus dans l'intervalle. L'association continuerait à être fondée sur les principes de la Charte des Nations Unies reprise par le Traité de Rome d'une part, et d'autre part la promotion du développement économique, social et culturel des populations des Etats associés. Les nouvelles structures seraient réalisées au moyen de la conclusion de conventions entre la CEE et les associés, individuellement ou par groupes, en prenant comme modèle une convention type, élaborée en commun et qui aurait obtenu l'accord de tous les intéressés. De durée illimitée, elle serait ouverte à tous les Etats africains, à condition que ceux-ci n'appartiennent pas à une autre organisation économique qui poursuivrait des finalités contraires à celles de l'association.[45] A proprement parler, on proposa de réaliser pour le renouvellement les objectifs suivants, lesquels resteraient à poursuivre avant l'échéance de la

42. APE, CEAM 13/61, Les problèmes économiques. Document élaboré par les Parlementaires africains réunis à Ouagadougou le 5 juin 1961, juin 1961.
APE, CEAM 14/61, La coopération technique et les problèmes culturels. Document élaboré par les Parlementaires africains réunis à Ouagadougou le 5 juin 1961, juin 1961.
43. APE, CEAM 15/61, Les problèmes de fonctionnement et gestion du Fonds de développement. Document élaboré par les Parlementaires africains réunis à Ouagadougou le 5 juin 1961, juin 1961.
44. APE, Documents de séance 1961-1962, document 38. Recommandation adoptée par l'Assemblée parlementaire européenne avec les Parlements des Etats africains et de Madagascar le 24 juin 1961 sur les problèmes politiques et institutionnels, 26.06.1961.
45. APE, Document 38, op.cit.

Convention d'application, fin 1962, étant entendu que la faculté d'y adhérer serait laissée aux associés:

- une Conférence parlementaire paritaire à réunir au moins une fois par an, alternativement en Europe et en Afrique, dont la continuité serait assurée par une coopération dans les Commissions établies au sein de cette Conférence;
- un Conseil d'Association sur base paritaire, chargé de traiter tous les problèmes concernant l'association. Il serait composé par un représentant de chaque gouvernement africain et malgache d'une part, et d'autre part par le Conseil et la Commission;
- une représentation directe des Etats associés auprès des institutions de la CEE, ainsi que de la Communauté auprès des Etats associés;
- une Cour d'arbitrage compétente pour tous les différends sur l'application et l'interprétation de la Convention d'association.[46]

Il était manifeste à quel point les parlementaires européens étaient prêts à accepter les aspects politiques et l'assistance à la coopération qui avantageaient le rôle possible du Parlement Européen.

Pour les questions économiques et commerciales les solutions adoptées furent plus prudentes. La recommandation détermina quelques préalables fondamentaux comme, par exemple, la liberté d'action en la matière pour les Africains à condition de ne pas violer ni les normes de la Convention et l'esprit du Traité ni la nécessité de maintenir un soutien au moins équivalent à celui dont ils avaient bénéficié jusque là grâce aux métropoles. La nouvelle association devrait être fondée sur l'adoption de toutes les mesures capables d'accroître les échanges entre les Etats membres et les associés, en intervenant sur les préférences tarifaires, commerciales et la coopération économique. La Conférence dénonça également l'existence dans quelques Etats membres de taxes nationales sur les produits tropicaux parce que les droits perçus portaient gravement préjudice aux producteurs et constituaient un frein à la consommation. Par conséquent, il fallait éliminer au plus tôt ces obstacles qui menaçaient d'annuler les préférences octroyées aux Etats associés.[47] Par ailleurs le niveau du tarif extérieur commun ne devait pas être modifié pour les produits qui intéressaient les Etats associés, si ce n'est après consultation préalable des parties intéressées et après concession de compensations. En matière de contingents tarifaires, la Conférence estimait que toute augmentation de la consommation devrait profiter en priorité aux associés et que, de toute façon, il fallait favoriser l'élimination de tels contingents.

L'intervention dans le domaine de la coopération, suggérait-on, devrait prévoir l'adoption de mesures de régularisation des fluctuations conjoncturelles, auxquelles il fallait adjoindre un système capable d'assurer une garantie minimale de débouchés et le soutien des prix des produits tropicaux. Ce soutien serait réalisé en imposant un minimum de coercition aux circuits commerciaux des Etats membres. Il pourrait être dégressif de manière à préparer les associés au libre accès

46. APE, Documents de séance 1961-1962, document 39. Recommendation adoptée par l'Assemblée parlementaire européenne …, 26.06.1961, op.cit..
47. APE, Document 39, op.cit.

aux marchés mondiaux, une fois les programmes de reconversion des productions excédentaires réalisés. Pour le développement des ressources énergétiques, la Conférence attribua une grande importance au concours que l'Euratom apporterait aux Etats associés en termes de compétences et de capacités.[48]

La troisième recommandation aborda la question de la coopération technique et des échanges culturels: l'assistance déjà octroyée était renforcée de façon à développer spécialement l'enseignement et la formation professionnelle, étant entendu que la coopération technique conditionne souvent l'efficacité de l'assistance financière. L'action de la Communauté européenne devait être réalisée avec prédilection dans le domaine des infrastructures scolaires, de la formation du personnel enseignant local et des cadres de base. Elle devait générer des conditions aptes au développement des entreprises et organismes privés. Enfin, il fallait améliorer le système des échanges culturels proprement dits.[49]

La dernière recommandation examina un aspect fondamental de l'association existante et à venir, c'est-à-dire le Fonds pour le développement. La Conférence eurafricaine recommandait pour l'instant de continuer l'action de simplification et d'optimisation du fonctionnement du Fonds. Au sujet du nouveau FED, il fallait d'abord établir le principe de la parité tant dans les domaines du contrôle administratif, financier et parlementaire qu'en matière des contributions, lesquelles devaient être versées à la fois par les Etats membres et les Etats associés. Les nouvelles normes devraient être suffisamment élastiques pour accélérer l'approbation ou le refus des projets, respectivement pour disposer promptement des moyens indispensables à leur réalisation. En plus, le Fonds devrait être doté de plus importants moyens et avoir une durée illimitée. Enfin, les modalités d'intervention devraient reposer sur le principe de la diversification (subventions à fonds perdu; prêts à moyen et long terme; interventions pour la garantie des prêts et des investissements privés; crédits pour la stabilisation des prix, le financement d'activités éducatives et culturelles, les dépenses de fonctionnement), de façon à prendre en considération la variété des besoins des associés.[50]

Dans l'ensemble, les travaux de la Conférence permirent d'obtenir trois résultats essentiels: 1) la confirmation du grand intérêt que les pays associés attribuaient à la CEE; 2) la création d'une tribune permettant aux représentants africains d'exposer leurs critiques et leurs aspirations en matière d'association; et 3) la réalisation d'un vaste accord entre les délégations parlementaires des deux continents. Essentiellement préoccupés par les questions d'un ordre matériel, les représentants africains aspiraient surtout à demander la continuation de l'aide en évitant que leur adhésion ne comporte un engagement politique et diplomatique aux côtés du bloc européen occidental qui eût remis en cause leur non-alignement. L'égalité prônée

48. APE, Documents de séance 1961-1962, document 40. Recommandation adoptée par l'Assemblée parlementaire européenne …, 26.06.1961, op.cit.
49. APE, Documents de séance 1961-1962, document 41. Recommandation adoptée par l'Assemblée parlementaire européenne …, 26.06.1961, op.cit.
50. MAEF, EU, sous direction d'Europe Occidentale. Bordereau collectif, n°428/EU. Note a.s. Conférence parlementaire eurafricaine- Strasbourg 19-25 juin 1961, Paris, 30.06.1961.

devait se traduire par la représentation paritaire au sein des institutions communes et une consultation réciproque avant l'adoption de décisions censées menacer les intérêts des partenaires.[51] Les résolutions adoptées par la Conférence eurafricaine exprimèrent ainsi fidèlement les points de vue manifestés dès le 5 juin par les parlementaires africains réunis à Ouagadougou. Quant aux Européens, ils ne prenaient jamais position contre leurs collègues africains. Ils étaient animés par le désir de témoigner de la bonne volonté de l'Europe pendant l'une des phases les plus délicates du processus de décolonisation. Du reste, les résolutions répondaient dans l'ensemble aux attentes de la Commission qui sortirait renforcée de l'institution de délégations communautaires permanentes en Afrique et de la composition proposée pour le Conseil d'Association. Le fait même que la Conférence ait eu lieu était considéré comme un événement utile pour renforcer les liens entre la CEE et les nouveaux Etats.[52]

Les gouvernements pour leur part firent preuve d'un intérêt particulier, même en France où les autorités estimaient cependant que les délibérations de Strasbourg pourraient aller à l'encontre de leurs intérêts. A Paris, on s'inquiétait en effet de l'institution des délégations permanentes de la Communauté en Afrique et de la composition proposée par le Conseil d'Association. L'équilibre existant entre le Conseil des ministres et la Commission européenne pourrait être mis en discussion. En outre, au moment de la réalisation émergeraient des contradictions entre l'indépendance revendiquée pour eux-mêmes par les associés, et la forte solidarité qu'ils demandaient aux Etats membres. Il semblait que la Conférence dût devenir une institution permanente et importante, en conséquence de quoi il serait d'un intérêt primordial pour la France d'en orienter l'action dans le sens le plus favorable à ses intérêts.[53]

Les questions abordées à Strasbourg et les recommandations faites par la Conférence donnèrent lieu à un débat caractérisé par la pluralité des positions à propos des solutions avancées sur l'avenir du système d'association, lequel impliqua autant les Etats membres que la Commission européenne, qui, à ce propos, rédigeait un document dont l'orientation générale concorda globalement avec les avis exprimés par la Conférence. Un des aspects frappants du débat concerna les modalités politiques et juridiques qui caractériseraient la future association entre la CEE et les associés. La Commission européenne et la Conférence exprimèrent une position identique, en souhaitant sa conclusion sur la base d'un accord cadre approuvé par tous les intéressés. Si tous les partenaires européens furent d'accord pour renouveler la convention, leurs objectifs étaient pourtant différents. Les Pays-Bas et la RFA mirent en relief la nécessité de revoir le contenu économique, compte tenu de la nouvelle condition des associés. Selon la Belgique, le nouvel accord devrait modifier le régime existant; la France, le Luxembourg et l'Italie se prononcèrent en faveur de changements concernant

51. MAEF, EU, sous direction d'Europe Occidentale. Bordereau collectif, n°428/EU. Note a.s. Conférence parlementaire eurafricaine- Strasbourg 19-25 juin 1961, Paris, 30.06.1961.
52. MAEF, EU, sous direction d'Europe Occidentale. Bordereau collectif, n°428/EU, cité.
53. MAEF, EU, sous direction d'Europe Occidentale, Bordereau collectif, …, op.cit.

d'éventuels problèmes spécifiques. Des positions hétérogènes apparurent également à propos de la nature juridique et de la durée de l'association. La Commission soutenait le recours combiné aux articles 136 et 238[54] pour une association illimitée dans le temps, reprenant en ceci l'opinion de la Conférence, et une convention de sept ans. Même position pour l'Italie, la France, la Belgique et le Luxembourg. L'Allemagne et les Pays-Bas, par contre, étaient orientés à utiliser l'article 238 et Bonn était opposé à des obligations juridiques à long terme, avec la Convention qui devrait entrer en vigueur pour une période de cinq à sept ans.[55]

En matière du régime des échanges, l'exécutif communautaire était favorable au maintien des acquis existants, tandis que la RFA, même si elle ne s'exprimait pas sur les modalités, déclara son opposition à cette hypothèse. Les autorités belges proposaient la réalisation d'une zone de libre échange. De nombreuses propositions et opinions furent exprimées quant à l'avenir à réserver aux préférences tarifaires et aux restrictions quantitatives. La Commission considérait qu'il fallait accorder aux Etats associés des compensations pour l'élimination progressive des avantages conférés par les relations particulières. Dans cette optique, la question du tarif externe commun se posait. La protection tarifaire représentait pour les associés une facilité économique sans doute limitée, mais garantie par le Traité. L'éventuelle réduction des protections douanières ne pourrait produire des effets que conjointement avec des mesures de soutien aux échanges et de croissance des consommations. La Belgique s'associa à la position de l'exécutif communautaire et, en matière de réduction de la TEC, elle plaida pour une garantie maximale des avantages reconnus aux productions tropicales.[56] Les experts de la Commission suggérèrent donc de réduire de 50% la TEC pour les principaux produits comme les bananes, le cacao et le café. Pour compenser les effets défavorables qui en dérivent, ils proposaient une combinaison de dispositions sur le plan de l'aide financière (augmentation des dotations du FED, prêts à taux d'intérêt bas, régularisation des prix des produits tropicaux, caisses de compensation), de l'assistance technique et des échanges (accélération de la

54. Art.136: «Pour une première période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du présent traité, une convention d'application annexée à ce traité fixe les modalités et la procédure de l'association entre les pays et territoires et la Communauté. Avant l'expiration de la convention prévue à l'alinéa ci-dessus, le Conseil statuant à l'unanimité établit, à partir des réalisations acquises et sur la base des principes inscrits dans le présent traité, les dispositions à prévoir pour une nouvelle période». Art.238: «La Communauté peut conclure avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée. Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent Traité ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236."
55. BAC, T/431 f/61 (PTOM), Le Conseil. Note tableau synoptique portant synthèse des considérations de la Commission, des recommandations de la Conférence Parlementaire Eurafricaine, et des positions des Gouvernements des Etats membres dans le domaine de l'avenir de relations d'association entre la Communauté Economique Européenne et les Etats d'Outre-mer, Bruxelles, 10.10.1961.
56. Ibid.

réalisation du tarif externe commun et de la libéralisation du commerce entre les Etats membres pour les produits d'outre-mer).[57]

La Conférence de Strasbourg avait exclu de discuter le principe de la préférence tarifaire. Le niveau du tarif externe commun pourrait être modifié pour les produits tropicaux seulement après consultation des associés. Dans cette hypothèse, des compensations devraient être prévues. Bonn s'y était opposé: le système des préférences ne pouvait pas être maintenu. Les Pays-Bas exprimèrent à leur tour des hésitations quant à l'opportunité d'une politique commerciale préférentielle: La Haye craignait les conséquences d'une telle politique sur le développement des associés et sur les relations avec les pays tiers, c'est-à-dire l'Amérique du Sud et le Commonwealth. L'Afrique de la zone sterling comprenait 50% de la population africaine. Ses exportations représentaient presque 62% de celles de l'Afrique au Sud du Sahara. La zone du franc regroupait 20% de la population et ses exportations représentaient 12% du volume global. Quant à l'ancien Congo belge, les pourcentages étaient respectivement de 10,6 et de 10,1. Les Pays-Bas et la RFA commerçaient davantage avec les pays de la zone sterling qu'avec ceux de la zone franc. D'où le manque d'intérêt pour le maintien des préférences exclusivement en faveur des Etats qui avaient eu des liens particuliers avec la France et la Belgique.[58] Le gouvernement italien exprima son désir d'une atténuation graduelle du système des préférences et manifesta dans ce cadre sa sympathie pour les propositions de la Commission européenne. Enfin, la France se disait favorable au maintien d'avantages équivalents aux bénéfices obtenus alors pour l'écoulement des produits tropicaux.[59]

Dans le domaine de la coopération technique et culturelle, les contenus de la position défendue par la Commission étaient similaires à ceux promus par la Conférence eurafricaine. Les autorités belges se prononcèrent favorablement. Le seul autre pays membre qui prit position à ce propos fut la RFA: en réaffirmant ce qui avait été sa position dès les négociations constitutives de la première Convention d'application, Bonn suggéra d'employer plus efficacement les crédits du Fonds pour le développement des projets d'aide technique, des bourses d'études, des interventions dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnelle accélérée en sorte à poser les bases d'un réel développement indépendant.[60]

La Commission, la Conférence eurafricaine et tous les Etats membres se déclarèrent d'accord pour continuer à aider financièrement les associés. La Commission en l'occurrence souhaitait augmenter le montant annuel à 220 millions de dollars, un accroissement considérable par rapport aux 116 millions prévus alors. La Conférence s'était prononcée en faveur d'un vague accroissement à affecter pour une période illimitée. Seule la RFA s'exprima à ce sujet. Elle proposait le maintien des 581 millions de dollars en dotation à la Convention

57. P. DROUIN, *L'Europe du Marché Commun*, Juillard, Paris, 1963, p.308.
58. Ibid.
59. BAC, T/431 f/61 (PTOM), op.cit.
60. Ibid.

d'application en cours, à attribuer sur cinq ans.[61] Par contre, toutes les parties s'exprimèrent en faveur d'une révision des modalités de financement du Fonds pour le développement. Un avis commun de la Commission européenne, de la Conférence eurafricaine, de la Belgique, de la France et de l'Italie plaidait en faveur du recours à des crédits à fonds perdu et des prêts, des garanties aux prêts contractés par les associés auprès des organismes de crédit. La RFA, tout en se déclarant d'accord sur les instruments de financement, sollicita pourtant un plus ample recours à la Banque Européenne d'Investissements (BEI). Cette proposition fut au demeurant soutenue par les Néerlandais. La Haye confirmait qu'en général l'aide du FED et les modalités d'intervention devraient être définies en fonction des programmes pour le développement décidés par chaque Etat associé et des aides qu'il pourrait recevoir d'autres Etats ou d'autres organisations internationales.[62]

Un dernier aspect important du débat sur la nouvelle association fut celui des institutions paritaires. Le projet présenté par la Commission européenne prévoyait une réunion annuelle de l'APE et des parlements des associés, un Conseil commun des ministres, un organisme suprême (constitué par des représentants du Conseil, de la Commission européenne et les délégués des PTOM) et un Conseil d'Association. Ce dernier serait présidé par un membre de la Commission. Il serait placé sous le contrôle du Conseil formé par des représentants de la CEE et des associés et chargé de surveiller l'application du système d'association. Les différends entre parties seraient portés devant le Conseil commun des ministres. Si cela n'était pas possible, celui-ci établirait une cour d'arbitrage et la procédure pour résoudre le conflit. Quant à la Conférence, elle s'était prononcée en faveur d'un système institutionnel largement analogue à celui de la Commission. En fait, seule la France avança des propositions détaillées dans ce domaine. Toujours soucieuse de la préservation de son rôle particulier par rapport à l'Afrique, et désireuse de limiter l'influence de la Commission, elle présentait un projet qui prévoyait trois organismes paritaires: le Conseil d'Association constitué par les ministres des Etats membres et des associés, un organe de préparation et d'exécution subordonné au Conseil d'Association et, finalement, des comités spécialisés en fonction des matières à traiter.[63]

Conclusions

La réalisation de la Conférence interparlementaire de Strasbourg représentait le faîte de l'action menée par le Parlement européen au sujet des relations à établir avec les associés. Compte tenu des changements advenus, l'objectif visé était de consolider les liens existants et de favoriser le développement des relations qui avaient déjà trouvé un fondement dans la Convention d'association, en prenant en

61. BAC, T/34 f/61 (PTOM), op.cit.
62. Ibid.
63. Ibid.

considération les nouvelles réalités afin de leur donner une plus grande efficacité et un plus grand dynamisme.

Malgré les pressions des gouvernements nationaux, notamment de celui de Paris, qui cherchait à réserver au Conseil des ministres le gros des compétences dans les affaires avec les Etats africains, la Conférence eurafricaine dépassa de beaucoup les limites qui lui avaient été imparties au départ. Elle finit par devenir une véritable arène de débats qui, en adoptant une série de résolutions, exprimait une exigence majeure: créer un système institutionnel paritaire entre la Communauté et les associés auxquels seraient attribués des pouvoirs effectifs. Il s'ensuivait que la Conférence s'érigea au rang d'un forum d'opinion et de confrontation sans précédent, dont les résolutions et les délibérations, quoique non contraignantes pour les Etats, s'avéraient être un puissant stimulant menant droit à la signature de la nouvelle Convention d'Association, le 20 juillet 1963, à Yaoundé au Cameroun.[64]

Du reste, le débat entamé continua à se développer pendant les années suivantes entre les gouvernements européens et africains. Il était focalisé sur les orientations à donner aux nouvelles relations entre la CEE et les pays associés devenus indépendants. Simultanément, la Conférence mit en évidence les deux ordres de relations qui caractérisaient les rapports CEE/pays associés, à savoir celui entre les institutions et les Etats membres d'une part, et d'autre part celui entre les Etats membres et les associés. Dans les deux cas, le vrai pouvoir décisionnel resta aux mains des gouvernements des Six. La charge propulsive et innovatrice des prévisions du Fonds fut perdue au cours des années suivantes à l'avantage du retour à la classique approche bilatérale préférée à Paris, en attendant que la Convention de Lomé apporte un vrai changement dans les rapports de coopération.

64. W.G. ARNES, *Europe and the developing world association under Part IV of the Treaty of Rome*, Political and economic Planning, London, 1967; J. BOURRINET, *La coopération économique eurafricaine*, PUF, Paris, 1982; C. COSGRAVE-TWITCHETT, *Europe and Africa: from association to partnership*, Saxon House, Farnborough, 1978; N. DELORME, *L'association des Etats africains et malgache à la Communauté Economique Européenne*, Librairie Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1972; J.J. van der LEE, (Directeur général honoraire de la Commission de la CEE), *Yaoundé, pour et contre, Colloque sur les rélations entre la Communauté Economique Européenne et les pays en voie de développement*, Berlin, 30 septembre 1968; R.E. GRILLI, *The European Community and the developing countries*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993; H. HENDUS, *L'Africa e il mercato comune*, Servizio Pubblicazioni delle Comunità Europee, Bruxelles, 1963; G. MARTIN, *The political economy of African-European relations from Yaoundé I to Lomé II 1963-1980. A case study in neo-colonialsim and dependency*, PhD Thesis, Indiana University Press, 1982, IUM, London, 1987; G. PENNISI, *Dal Piano di Strasburgo …*, op.cit.; G. PENNISI, *L'associazione CEE-SAMA: un esame critico*, *Pubblicazioni dell'Istituto italiano per l'Africa, Quaderni d'Africa*, Série I, n°6, Casa editrice Piero Cairoli, Como, 1967; J. RAUX, *Les relations extérieures de la Communauté Economique Européenne*, Editions Cujas, Paris, 1966; D. VIGNES, *L'association des Etats africains et malgache à la C.E.E.*, Librairie Armand Colin, Paris, 1970.

Till Blume/Till Lorenzen/Andreas Warntjen (Hrsg.)

Herausforderung Europa – Von Visionen zu Konzepten

Mit einem Vorwort von Dr. Wolfgang Schäuble

Von Visionen zu Konzepten: Mit der Diskussion um eine europäische Verfassung und der bevorstehenden Erweiterung zeichnet sich eine neue Qualität europäischer Einigung ab. Werte und Ideen, die zu Grundpfeilern unseres nationalen gesellschaftlichen Zusammenlebens geworden sind, müssen im europäischen Kontext plötzlich hinterfragt und zum Teil neu definiert werden.
Ein wesentliches Element der inhaltlichen Konzeption dieses Bandes ist die »Zusammenschau« verschiedener, in Öffentlichkeit und Wissenschaft häufig getrennt diskutierter Themenkreise, die die »Finalität« Europas mitbestimmen. Neben Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen äußern sich hier auch politische Vertreter aus Mitglieds- und Beitrittsländern.
Der vorliegende Band verbindet in seinen Darstellungen Geschichte, Gegenwart und Zukunft der »Finalität« Europas. Die Vielzahl der Perspektiven auf die Entwicklung Europas und der Europäischen Union und der Überblick über die relevanten Teildiskussionen macht diesen Sammelband für Kenner der Materie sowie für eine breite europäische Öffentlichkeit interessant.

2003, 158 S., brosch., 29,– €, ISBN 3-8329-0078-0

NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

Politics in Space. US-European Negotiations for Intelsat Definitive Arrangements

Daniele Caviglia

The beginning of the 1960's can be considered the starting point of two different phenomena related to space programs under way on the two sides of the Atlantic. After the achievement of the first orbital flight manned by the Russians and the Cuban Bay of Pigs debacle, the Kennedy administration took the initiative in April 1961 to undertake a spectacular space project in order to restore national prestige. The space project was deemed an important contribution to the strength of the nation which, at the times, could have been defined "very narrowly in terms of its ability to fend off enemy action […] but also of a variety of essential components (such as) productive, technical and managerial capacities".[1] It was truly the beginning of the race to the Moon and, at the same time, was the first step towards the implementation of a vast space program supported by US technology and financial resources.

Meanwhile, the successful experience of the EC and the widespread perception that space applications offered prime opportunities to develop intensive technology sectors,[2] to re-balance transatlantic relationships and to further the integration process, led Western countries to the creation of the European Space Research Organization (ESRO)[3] and the European Launcher Development Organization (ELDO)[4] in view of a common space policy. American and European policies

1. Statement on Effect of the Space Program on America's Foreign Relations, prepared by the Department of State for the Senate Aeronautical and Space Sciences Committee, April 3, 1970, National Archives and Records Administration (NARA), Record Group (RG) 59, Central Foreign Policy Files (CFPF), 1970-73, box 2963, S11US.
2. After the post-war period of economic reconstruction and political stabilisation, during which European governments needed US support, the key role of technology in promoting economic growth and successful international competition emerged as a remarkable issue. As the well-known study sponsored by the Organization of European Cooperation and Development pointed out (see C. FREEMAN and A. YOUNG, *The Research and Development Effort. Western Europe, North America and the Soviet Union. An Experimental International Comparison from Research Expenditures and Manpower in 1962*, OECD, Paris, 1965) the American supremacy, reflected in the better position of US firms on the international market and in the growing American investments in Western European industries, resulted from the higher expenditures devoted to Research and Development. In all these kind of studies special emphasis was placed on the "technology intensive" sectors – such as electronics, aviation, chemicals, computers, atomic energy and space applications – considered responsible for increasing the so-called "technological gap" between Europe and the United States.
3. In 1965 ESRO included Belgium, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Italy, Netherlands, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom.
4. ELDO included Australia, Belgium, France, Federal Republic of Germany, Italy, Netherlands, United Kingdom. An exhaustive history of these two organizations is in J. KRIGE and A. RUSSO, *A History of the European Space Agency 1958-1987*, (vol.1) *The Story of ESRO and ELDO, 1958-1973*, Esa Publications Division, Noordwjik, 2000.

inevitably criss-crossed every time the issue of cooperation in space between the two "pillars" of the Atlantic alliance was resumed. And when a series of new discoveries paved the way to the creation of a world-wide communications system (Intelsat), the negotiations for the definitive arrangements became a remarkable case-study for testing intra-European cooperation and transatlantic partnership.

Were the Europeans able to act as a group and to influence the negotiations in order to reach their objectives? How did the United States manage the maintenance of firm leadership based on technical and financial superiority with the promotion of transatlantic cooperation in space applications? In answer to these questions this essay will examine – mainly through documentary sources collected in the National Archives and Record Administration and in the Historical Archives of the European Communities – the Intelsat negotiations pursued from 1964 to 1971, taking into special account the problems related to US-European interests.

A World-wide Communications System

In 1958 the launch by the US of the first communications satellite (Score) and the first teletype relay by satellite (Courier 1B) opened a new era followed by the successful experimentation of an artificial satellite and passive communications relay in 1960 (the Project Echo). The perspective of a global satellite communications system – supported for different reasons by Nasa, private enterprises and military sectors – was finally at hand. The approval of the *Communications Satellite Act* in 1962, under the initiative of president Kennedy, committed the US "to establish, in conjunction and in cooperation with other countries, as expeditiously as practicable a commercial communications satellite system, as part of an improved global communication network".[5] This project was considered vital to the US "primary goal of using satellite technology to promote world peace and understanding, and to […] corollary goals of improving world trade, commerce, and better understanding between nations".[6]

Meanwhile, the Europeans were laboriously moving towards the definition of a common space policy through the establishment of ESRO in June 1962. This first step for cooperation in space research and technology was directly followed by the decision to join the US proposal for a global communications system. Therefore, in

5. *Communications Satellite Act*, August 31, 1962.
6. *A Global System of Satellite Communications. The Hazards Ahead*, Memorandum from O'Connel (Director of Telecommunications Management) to Rusk (Secretary of State), March, 1967, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1457, Tel 6. Moreover there were foreseeable social consequences linked to the establishment of a worldwide satellite network relaying and distributing information on a global basis. The Department of State compared the new satellite communications system to the invention of the printing press and its impact on human society, spread of knowledge, and life style was considered "beyond calculation" (*Intelsat Background Data*, March, 1971, NARA, RG 59, CFPF, 1970-73, box 1564, Tel 6).

May 1963, the European Conference on Satellite Communications (known by its French acronym CETS)[7] was set up with the twofold aim of coordinating the positions of European countries in the negotiations and promoting the development of a joint programme in satellite telecommunications.[8] It was primarily the need to fill the gap in a high technology area and the opportunity to exploit space applications, that decisively prompted Western European participation in the development of a world-wide satellite communications system. Secondly, the cooperation with the United States seemed to offer substantial benefits to European aerospace industries, even if it was already difficult to make calculations on the economic returns. Finally, considerations of prestige and the opportunity of a common activity to further European integration contributed to shape the attitude of Western countries.

Thus, on August 20, 1964, an international joint venture, called International Telecommunications Satellite Consortium, was created by two international agreements[9] with the participation of the major European countries, in order to establish and operate a single commercial communications satellite system. Due to the newness of satellite technology, and of the consortium itself (Intelsat), there was general agreement that a period of experimentation was required.[10]

7. The conference members in 1965 were Austria, Belgium, Cyprus, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Monaco, Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, Vatican City.
8. For a thoroughly explanation of this second goal see A. RUSSO, *The Early Development of the Telecommunications Satellite. Programme in ESRO (1965-1971)*, Esa Publications Division, Noordwijk, 1993.
9. The first agreement was signed between governments, setting forth the nature of their cooperation to provide the space segment for the global system. The second agreement, signed by designated telecommunication entities of these same governments, detailed the mechanics of cooperation in the operation of the system. Regarding the negotiations of the Interim Agreements see J.F. GALLOWAY, *The Politics and Technology of Satellite Communications*, D.C. Heath and Company, Lexington, 1972, pp.74-104; D.D. SMITH, *Communication Via Satellite. A Vision in Retrospect*, Sijthoff, Boston, 1976, pp.121-141.
10. However, in less than five years Intelsat laid the foundations for a single world-wide commercial communications satellite system. The first Intelsat satellite, Early Bird, launched in April 1965, increased the capacity of existing transatlantic telecommunications facilities by fifty percent. The Intelsat III satellite launched December 18, 1968, over the Atlantic Ocean alone provided five times the capacity of Early Bird and served an area larger than one-third of the world. Moreover, over a dozen Intelsat member countries built and operated over twenty earth stations and, by the end of 1969, approximately thirty-five stations were about to be operating in two dozen countries. The increasing importance of Intelsat was underlined by R.R. Colino (Assistant to Comsat Vice-President John Johnson) when he observed that "many experts in the United States recognised some of these activities as representing the heyday of US technological leadership in space. The US had obtained tangible and intangible benefits from such efforts. For example, the Intelsat system carries US military and defence communications, enables the free flow of information among nations and peoples, and provides Usia Worldnet service as a portion of the hot line between the Soviet Union and the United States", (*The US Space Program*, in: *International Security*, vol.11, 4(1987), p.163).

As explicitly contemplated by these agreements, a conference should have been called in 1969 to set up a permanent organization. Under the provisional agreements, the Communications Satellite Corporation (Comsat), representative of the US in the governing body (the Interim Communications Satellite Committee), was designated to act as manager for the space segment under the direction of the committee.[11] Because the voting system was based on investment shares, Comsat established a *de facto* veto power that reflected US superiority in financial and technological sectors. After years of American domination, the re-negotiation of the Interim Agreements created the grounds for Europeans to gain more power to shape Intelsat's policy, in order to test the growing European integration in space programs and to share the US technological know-how in a strategic sector.

Cooperation and Confrontation

As pointed out in a State Department memorandum, over the past years 92% of the expenses of the international consortium – approximately $ 323.500.000 – were allocated to American contractors. Considering that the overall investment made by the 76 member countries amounted to $ 350.500.000 (to which the United States contributed 266 million dollars, approximately 52% of the total amount), it is not surprising that the Intelsat operation was considered an experience "which has already reaped very substantial benefits".[12]

Obviously there were evaluations of a strictly political nature linked to the possibility of allowing 500 million people to watch the success of Apollo 11 (defined as "a major American triumph") or to the necessity to link up peripheral and distant areas to a direct communication system. Nevertheless, several US government sectors tended to qualify Intelsat as a "business operation" which had to satisfy efficiency and cost budgeting criteria.

Meanwhile in Europe more articulated demands and lobbies began to emerge from the first contacts with Comsat representatives[13] between May and October 1967. Indeed the national postal, telephone and telegraph administrations (PTT), or similar entities, were "generally concerned with assuring the establishment of a viable organization to maintain facilities with sufficient capacity, high reliability,

11. The ownership of Comsat was shared in equal parts between the main American communications companies (ATT, ITT, RCA, etc.) and private investors (among which the aerospace firms). For details on technical activities carried out by Comsat's staff see A.M. TEDESCHI, *Live via Satellite. The Story of Comsat and the Technology that Changed World Communication*, Acropolis Books Ldt., Washington, 1989.
12. *Justification Statement*, Aug. 17, 1970, NARA, RG 59, CFPF, 1970-73, box 1564, Tel 6.
13. For the minutes of the meetings of Mc Cormack and Charyk with the French and the Germans see NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1457, Tel 6 and box 1458, Tel 6.

versatility, and low cost", whereas the various Foreign affairs ministries were "motivated primarily by political considerations".[14] Moreover it was necessary to deal with pressures from the industrial lobbies interested in obtaining orders from the international consortium.

As contemplated by the 1964 agreements, the Interim Communications Satellite Committee (ICSC) was required to draft a report on the final arrangements for the approval of an international conference. The American government, through Comsat, thus submitted a proposal regarding the definitive arrangements for the attention of the ICSC.[15] Although the Europeans tended towards a "withholding reaction until they can obtain among themselves a consensus on our proposals",[16] the main obstacles to the definitive arrangements began to emerge during the meetings of the ICSC.

On those occasions the French delegates, supported with "some sympathy" by their British colleagues, had raised the issue of Intelsat's authority and whether to consider it appropriate to limit Intelsat's activities to "common carrier type services", thus excluding "other satellite communication services, such as aeronautical, navigational or meteorological". The French government refused the very concept of a single system in favour of a series of regional systems "loosely confederated under a global Intelsat coordinating structure which remains undefined and, in the view of several ICSC members, nondefinable". This strategy was directly linked to president Charles de Gaulle's attempts to enhance national prestige and international posture by preserving cultural influence over Francophone countries and by improving European technological clout through the control and construction of regional satellites.[17]

14. Memorandum from Solomon (Assistant Secretary for Economic Affairs) to Rostow (Under Secretary of State for Political Affairs), Washington, Apr. 11, 1968, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1459, Tel 6. Regarding the initial opposition made by the various European Post Office Boards, but not the French one, as to the development of satellite communications see R. COLLETTE, *Space Communications in Europe. How did we make it happen?*, in: *History and Technology*, vol.9, 1-4(1992), pp.86-89. The reasons for the subsequent change are explained by A. RUSSO, op.cit., pp.55-56. In a following publication Russo observed that "the European space industry, represented by Eurospace, was very active in supporting the concept of regional systems but it was also necessary that the PTT administrations played their role. Thus, a political pressure likely existed on them to adopt a more sanguine approach to satellite telecommunications" (J. KRIGE and A. RUSSO, op.cit., p.287).
15. The document is available in the Historical Archives of the European Communities (HAEC), CETS 88.
16. Memorandum from Solomon to Rostow, op.cit.
17. As to the Gaullist French position regarding the European option in the fields of research and space application see L. SEBESTA, *La Science, instrument politique de la sécurité nationale? L'Espace, la France et l'Europe, 1957-1962*, in: *Revue d'histoire diplomatique*, 4(1992), pp.336-341. In reference to the same issue, with some indications regarding the Intelsat case and the participation in the post-Apollo program, see W.A. McDOUGALL, *Space-age Europe: Gaullism, Euro-Gaullism, and the American Dilemma*, in: *Technology and Culture*, vol.26, April(1985), pp.188-197.

While Intelsat's competence and multiple ownership substantially remained a French prerogative, the issues linked to the structure of the future organization received a wider support from the beginning. Despite "the lack of a clear view" among the European countries regarding the functions of the governing body, Switzerland, France and Great Britain had already "suggested in indirect ways concern about Comsat's role as manager of Intelsat"[18] during the meeting of January-February.

In the summer of 1968 the deputy assistant secretary of State for Economic affairs, Frank Loy, was sent to Europe with the aim of verifying the official reaction to the proposals made in October. During the meetings, the British delegation endorsed the view – shared by the Germans who feared the dual role of Comsat and the excessive power exerted by the United States – that "an international manager was a necessity".[19] This declaration, together with the recent CETS resolution regarding the need for an "international legal personality", attested to European uneasiness about the managerial structure and pushed Loy to declare that while "the identity of the manager could probably be negotiated", the "basic organizational structure should not change" since "the purpose of the phrase itself puzzles the US".[20]

This attitude, apparently limited to the institutional framework and based on cost budgeting criteria, inevitably involved all the related issues, such as European industrial procurements and the problem of regional systems, which were at the core of the negotiations.

18. Memorandum from Solomon to Rostow, op.cit.
19. Memorandum of Conversation, London, June 11, 1968, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1459, Tel 6.
20. Even the representatives of the General Post Office shared the idea that "the dominant influence of the US in these management policies must be moderated". Nevertheless, their criticism lacked considerations of a political nature and dealt rather with the commercial side of management. As the Director of External Communications of the General Post Office Gill noted, what resulted as unacceptable was the control exerted by the FCC on Comsat commercial procedures regarding tariffs and the lack of competence of the latter "in the commercial side of international communications" (Memorandum of Conversation, June 11, 1968, op.cit.). During the visit of Frank Loy, one more element of dissent had been added. Rumors regarding the creation of an American satellite domestic system raised European demands for equal treatment opening the way to the never-ending controversy about regional systems. Since the first meeting, representatives of the British Foreign Office, while admitting that Europe "was still in a flux" over the issue of regional satellites, implied that the American initiative could be interpreted as a "signal for other separate systems" (Memorandum of Conversation, June 11, op.cit.) On this particular point the Germans and the Belgians representatives supported the British position by affirming that "regionally owned and operated systems in addition to Intelsat would have merit" (Airgram from Fessenden, Bonn, June 18, 1968, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1456, Tel 6). For an analysis on the advantages of regional systems see L. MARTINEZ, *Communication Satellites: Power Politics in Space*, Artech House, Washington D.C., 1985, pp.156-158). Moreover, the question of European procurement and industrial participation was also considered "a troublesome subject" by the British since the "US security policies were over-strict, and this had an unfavourable impact on the possible European provision of hardware" (Memorandum of Conversation, June 11, 1968, op.cit.).

US officials were once again moved by financial motivations when, in a subsequent meeting, the Belgian secretary general of the National Science Policy Council,[21] Mr. Jacques Spaey, insisted it was the intention of Brussels to seize "the opportunity to develop space technology" by increasing European share – unchanged at 28% – and the share of procurement contracts which were merely 5%. He underlined that his country "accepted the global system on economic and technical grounds, but political, cultural and psychological considerations must also be taken into account". Loy himself pointed out that in his opinion:

> "there was too much discussion of political factors; all the US wants is a good communication system. […] The US Government has made up its minds about very few things, but one thing it has decided is that it is not anxious to support a divided system […] the costs involved in regional systems would be high, especially if a regional system duplicated services that could be provided by a larger system. The US cannot generate enthusiasm for satellite development merely to promote space technology".[22]

As repeated to the French representatives of the PTT, it would have been necessary to reach an initial "arrangement as to avoid endangering the essential logic or economics of a global system, which might be the case if the regional system duplicated the market of a global system",[23] despite American willingness to allow the European industry to participate.

Along the same lines, when the discussion shifted to the issue of the operative authority of Intelsat regarding "special communications, such as aviation, navigation and direct TV broadcasting to homes", the French immediately expressed concern on the matter of control. The Americans, on the other hand, began to worry about the possibility of supplying facilities under the best economic conditions. Once again, cost budgeting criteria became the means to expand the operating activities of the international consortium dominated by Washington, thus preventing the Europeans from negotiating separate agreements related to different services. Basically the US maintained the same attitude regarding the problems of control and the role of Comsat. Both were the most critical issues throughout the negotiations.

---

21. The National Science Policy Council was in charge of promoting the Belgian scientific policy, including sectors such as satellite communications.
22. Memorandum of Conversation, June 18, 1968, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1459, Tel 6.
23. Airgram for the Department of State, Enclosure 1 – Conversation between Loy and GOF Officials in Intelsat, Paris, June 24, 1968, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1400, Tel 6. For this same reason the request made by Mr. Sueur (Adjunct General Manager of the Centre National d'Etudes des Télécommunications) "to have an arrangement with Intelsat for TV and telephone circuits between Africa and Europe, particularly with the Francophone countries", was deemed senseless by Loy. According to US estimates, at least until 1976 the demands would have been better satisfied utilising a sole system guaranteed by Intelsat in which the African countries could have participated by purchasing a ground receiving station and a satellite. From a strictly economic viewpoint, the reasonings expressed by Loy were difficult to contrast but they completely ignored the politically motivated reasons which pushed Paris to put forward those hypotheses.

During a meeting between Loy and some French officials, the head of General affairs and International Transportation, Augustin Jordan, suggested using the International Civil Aviation Organization model as an example of a system where "individual ownership with global regulation"[24] co-existed. What the French were aiming for recalled the previous hypotheses of a loosely federated system, since the proposal envisaged "privately owned satellites coexisting within a global system". Thus the European and the French-German projects regarding regional satellites would automatically remain valid – through a general coordination – and, in the meantime, the role of the US and Comsat would have been drastically reduced. Indeed, as Jordan himself explained, "if there could be many systems, then […] there could be many boards of directors and managers".[25] Once again, however, Loy's reply underlined the distance between these positions and the importance of economic factors in making US choices:

> "we can see privately owned satellite coexisting within a global system which is jointly owned. The US has not decided yet whether this makes sense for us. […] We can also see the possibility of coexistence of some kind of regional systems with a global system. To that extent we are in accord. We do see, however, a fundamental piece of the whole picture to be a commonly owned global system. […] we see a cheap, efficient, communication system as attainable only through large, high capacity satellites with low unit (per channel) costs. An aviation analogy would be to have one plane serve 30 different countries as against 30 planes to serve 30 different countries".

On the whole, despite Jordan's insistence on the formula of multiple ownership, during the meeting with the managers of the French PTT it was possible to perceive "a step towards the US position".[26] In fact as the French representative to Intelsat negotiations, René Sueur, had mentioned at the opening of the meeting, the PTT was by then on the point of accepting the principle to have "all communication needs handled in one organization (Intelsat)".[27] And although approval had not yet been obtained from the Quai d'Orsay, the position of the PTT "would have to be taken into account in arriving at the French government's position".

During the following months, the Europeans and the Americans shifted their attention to the issue of regional satellites and of a possible supply of launch services by

24. Enclosure 2 – Conversation between Loy and MAE Officials, Paris, June 25, 1968, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1400, Tel 6.
25. According to this hypothesis of multiple ownership, the different owners would have been free to choose their own manager – which did not necessarily have to correspond to Comsat – in the sphere of the system under their control. In order to support this solution the French presented at the ICSC Conference of March a detailed study on the advantages of the multiple ownership (the French paper is in HAEC, CETS 89, *Contribution française sur les avantages d'un régime de propriété séparée*, March 31, 1968).
26. Airgram for the Department of State, op.cit.
27. Up to that moment the impossibility of reaching an agreement on this issue had negatively influenced the Working Group established in March by the Comité d'Organisation of the CETS (see *Projet de rapport au Comité des Suppléants*, May 15, 1968, HAEC, CETS 8). Furthermore, lacking a common position the European delegations were forced to submit to the ICSC a single document but with alternative solutions (see *European contribution to the Interim Communications Satellite Committee*, June 11, 1968, HAEC, CETS 9).

the United States,[28] apparently leaving the problems directly linked to the definitive agreements in the background. It really was not a separate issue from the one the French had put forward through the rejection of the single system. In fact, if Europe was able to build and launch satellites into orbits autonomously, it would have been much easier to think about negotiating a new agreement founded on federal ties. On the contrary, any enquiry about US availability to offer launching services for a European satellite meant they were inevitably ready to accept Washington's position.

At the end of October when the CETS approved the text which was to summarize the European position in view of the definite arrangements, French opposition was reduced to using the term "regional".[29] Two months before the beginning of the Conference convened in Washington, a State Department memorandum expressed the certainty that there had been "general agreement that the organization should continue to operate on the basis of a single global system as opposed to a federation of relatively independent regional systems".[30]

The solution of this preliminary problem, despite French resistance and the subsequent isolation of Paris on the issue of Intelsat's competence to supply any kind of satellite communications service, demonstrated Europe's division and CETS' inability to reach a common position. However, beyond these difficulties, a European awareness that the real core of the negotiations rested on the issues of control of the organization began to come to the surface. And even if at that time no definite proposal had yet been put forward, all the European delegations shared the idea that the US and Comsat role must be reduced.

As regards the weighted voting within the governing body, the US proposal that would have vetoed the possibility of any single member to have 50% of the votes (during the period of the Interim Agreements the US held 53% of the votes) did not

28. For a thorough study on Euro-Atlantic relations concerning the problem of launch services and post-Apollo program see L. SEBESTA, *The Availability of American Launchers and Europe's Decision "To Go It Alone"*, Esa Publications Division, Noordwjik, 1996; Id., *The Politics of Technological Cooperation in Space: US-European Negotiations on the post-Apollo Programme*, in: *History and Technology*, 11(1994), pp.317-341.
29. As the Chief of the Scientific and Technological Service of the German Foreign Affairs ministry Ungerer observed, the German proposal, which considered the "single global system as the rule" and the regional as well as domestic systems as "legitimate exceptions", had been "reluctantly" accepted by the French who had limited their action to rejecting the definition of the regional satellite system as a "geographically contiguous group of countries linked together by economic and cultural ties" (Tel. from Bonn, n.18636, Oct. 29, 1968, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1400, Tel 6). Also Audland, in charge of the scientific relations of the Foreign Office, speaking to the US Ambassador Bruce a few months later admitted that the French "while still looking over their shoulders occasionally, had generally fallen into line" (Tel. from London, n.649, January 27, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1466, Tel 6). Obviously the French refusal of the formula adopted in London stemmed from the fear that the French-language speaking countries would be excluded from the new system.
30. Airgram from the Department of State, n.CA-12775, Enclosure 1 – Memorandum on the status of preparatory work, Dec. 19, 1968, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1461, Tel 6.

appear to be sufficient to the Europeans.[31] On the other hand, Europeans insisted on the acceptance of the criteria that "no two or three members should have a veto power". US participation as manager was also contested. Many countries certainly admitted that Comsat was the sole agency "competent to manage the affairs of the organization in the period immediately ahead". Nevertheless, the conflict of interest appeared as unacceptable to the majority. In order to resolve this blatant contradiction, new proposals began to circulate in the CETS headquarters to create "an international secretariat to perform the role of manager (in place of Comsat)".[32]

The Washington Conference

After the US rejected a possible postponement,[33] the Conference opened in Washington with 67 of the 68 member countries of Intelsat present.[34] To simplify the conference work the creation of 4 commissions was approved. The first, which dealt with the discussion of the issues regarding the functions of Intelsat, was of fundamental importance. All the major obstacles posed by Paris on that occasion emerged, starting with the very definition of the objective in the preface. Drafted by the Working Group A of Commission I, the preface was contested by the French when the term "single global system" was used. Paris believed that this phrase hindered Europeans from creating regional systems or, at best, it seemed to offer the US excessive discretionary power in evaluating compatibility according to the spirit and aims of the agreements. Nevertheless, despite the Dutch attempt to amend the preface and notwithstanding the continued support of the Belgians, the French could only reserve their support for a version which they had not been able to modify.[35] Paris was also isolated in its fight regarding the issue of a specialized

31. Except for the almost universally accepted principle of assigning votes according to the investment quota.
32. Airgram from the Department of State, op.cit.
33. In reference to the Presidential Task Force idea to postpone the conference see Memorandum from Roger to the President, Jan. 31, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1466, Tel 6.
34. They were Algeria, Argentina, Australia, Austria, Belgium, Brazil, Canada, Ceylon, Chile, China, Colombia, Denmark, Ethiopia, France, Federal Republic of Germany, Greece, Guatemala, India, Indonesia, Iran, Ireland, Israel, Italy, Jamaica, Japan, Jordan, Kenya, Korea, Kuwait, Lebanon, Libya, Liechtenstein, Luxembourg, Malaysia, Mexico, Monaco, Morocco, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Nigeria, Norway, Pakistan, Panama, Peru, Philippines, Portugal, Saudi Arabia, Singapore, Republic of South Africa, Spain, Sudan, Sweden, Switzerland, Syrian Arab Republic, the United Republic of Tanzania, Thailand, Tunisia, Turkey, Uganda, United Arab Republic, the United Kingdom, United States, Vatican City State, Venezuela, Republic of Vietnam, Yemen Arab Republic. Only Iraq was not represented.
35. In reference to the failure of the Dutch move, see Information Memorandum, March 18, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1466, Tel 6.

telecommunication service by expressing "that Intelsat may be entering into areas or type of service better left to other organizations or to national governments to provide".[36]

On balance, the European delegations in the Working Group B, responsible for the discussion of the structure of the future organization, were much more compact. In this case the widespread wish to reorganize the role of Comsat and of the US in the decision-making organism was an important unifying element. During the initial phase of the negotiations, European countries avoided backing the more radical requests on the issue of the Assembly powers aimed at assigning to a sole organ decision-making powers relating to the operation of the system on the basis of the principle of one nation-one vote. Italy and Germany, instead, sided in favour of an Anglo-Indian proposal promoting an assembly with minimal executive powers and a single 3 tier structure.[37] The working paper, backed by Australia and the United States, was an agreeable solution for Washington which did not intend to attribute further powers to an organism over which it did not exert firm control. However, the opposition of Sweden, Switzerland and other countries "who favoured a strong Assembly in order to democratise organization",[38] prevented the adoption of the text, thus leaving the problem unsolved.

On the contrary, the contrast between European and American interests reached its peak when the two aspects of the voting system within the governing body and the internationalization of the manager emerged. It was impossible to draw up a list of unanimously accepted articles, except for an almost general consensus as to the limitation of the right to participate in the organism and on the necessity to assign it the same functions that the ICSC had.

In particular, as to the issue of voting within the governing body, the principle sponsored by the US that voting should be weighted to reflect relative investment in or use of the system, was not sufficient to overcome the disagreements on vote distribution. If this criteria had been automatically carried out, the US, whose contributions were equivalent to 63% of the total amount of investments, would have continued to exert an effective veto power. At first the French tried to launch a formula to give also weight to countries divided into groups.[39] Although an original proposal, according to a memorandum written the following day for the Under Secretary of State for Political affairs Alexis Johnson, it "probably would not

36. Report of the US Delegation to the Plenipotentiary Conference, Apr. 10, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1466, Tel 6.
37. For more details see Information Memorandum, March 18, 1969, op.cit.
38. Tel. from Rogers, n.2492, March 19, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1466, Tel 6.
39. According to what the Secretary General at the Quai d'Orsay Alphand illustrated to the US Ambassador Shriver, it was a question of assigning the US control of one-third of the votes, a second one-third of all votes would be controlled by all Europeans or in effect all industrialised states, and the remaining one-third would be controlled by the third world or non-industrialised states (Tel. from Shriver, n.3438, Paris, March 10, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1466, Tel 6). To be noted that also in this occasion the French, imagining the negative reaction of Washington, underlined "the principle that the final arrangement is a prime political matter and that all countries must have a significant voice, vote and role".

attract much support".[40] In fact the Working Group B, as a result of actions taken by the Europeans, had received indications from the CETS that no one representative or combination of three could impose a decision on the governing body. Faced with such a position threatening internal equilibrium, the US delegation at the ICSC, backed by the British, expressed "firm dissent […] that a large majority of members holding a minority of investment should be able to impose their will on the few investors holding the bulk of the investment".[41]

What would become even more difficult was to try to reach an agreement regarding management arrangements which represented the other critical point. Indeed, it was clear that a different weighted voting system within the governing body and any increase in the Assembly functions would not dislodge the dominant position of Comsat and of the US without changing the Intelsat management. With regard to the latter, following the decision made by CETS, the Germans together with the Canadians and the Indians, presented a "middle ground position".[42] According to the latter, the definitive arrangements should establish a firm goal of full internationalisation of the management, under a Director General, within a specific period of time.[43] In the meeting held the following day, Loy, on behalf of the US delegation, strongly refused the hypothesis of an internationalisation of the Manager, disagreeing also with the idea of increasing the responsibilities attributed to the Assembly:

> "Intelsat was already international in the physical sense of world-wide membership and global geographic coverage, and arrangements making it truly international from an institutional standpoint could undoubtedly be worked out. To do this, the United States could see no reason conceptually why every aspect of the organization need be internationalised. Intelsat was created for a special purpose, and any attempt to pattern its structure on that of international organizations with altogether different objectives would be unwise and dangerous. Similarly, the governing body should be designed to provide satellite communications as efficiently as possible, and should be kept free of the political considerations which burden other international organizations. Finally, the overall policy responsibility which others have proposed for the assembly is a matter of concern. The United States believe that an assembly with the authority to design the system and direct the work of the organization is not practicable".

As can be seen, US arguments motivated somewhat by fear concerning the control of the whole structure, were once again based on economic considerations and on efficiency criteria which would be difficult to reconcile with the political

40. Memorandum from Greenwald to Johnson, March 11, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1466, Tel 6.
41. Information Memorandum, March 2, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1466, Tel 6.
42. Information Memorandum, March 5, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1466, Tel 6.
43. Linked to the problem of the internationalisation of the Manager there was the issue of the "legal status" of Intelsat discussed in the first Working Group of Commission II. All the delegates, with the exception of the US ones, favoured establishing Intelsat as a legal entity distinct from the participants. The Americans, finding themselves "virtually isolated" (see Tel. from the Department of State, n.32371, March 1, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1466, Tel 6), had decided to evaluate "whether there was some way to meet their (European) wishes" (Memorandum from Greenwald to Johnson, op.cit.).

demands found in European proposals. A gap between economic and political needs continued to characterize the official US policy. In an attempt to find a solution during a session of the Working Group, the United States stressed their readiness to accept "an international secretariat to handle the administrative, financial and legal functions of the manager's role, with Comsat continuing, at least for a period, as technical and operational manager".[44] Nevertheless, upon meeting Alexis Johnson at the State Department the day after, Jordan "expressed the belief that in the US conception the real power would remain within Comsat" and warned that any rejection of the European proposal "would certainly have political consequences".[45] Even the Germans confirmed that "a strong secretariat was essential" and suggested using the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency as a model for a governing body in which "unacceptable management by a small, exclusive directorate of four or five countries"[46] needed to be prevented.

As the new Chairman of the American delegation, Leonard Marks, properly noted at the end of the plenary conference "the single most critical issue in the forthcoming deliberations will relate to the future role of Comsat as the Manager, and as the United States representative on the Board of Governors".[47] With regard to this, Marks once again had received the impression during informal conversations that it might be possible to reach a compromise in which "general terms might appear to be attractive".[48] At the same time, however, he warned the Secretary of State "against a ready acceptance of this formula without a careful delineation of the details embraced in each of the above points" and unscrupulously reminded the Europeans that "the launch facilities made available by NASA and the United States Air Force were a unique asset which might not be available if the present arrangements are drastically

44. Ibid.
45. Memorandum of Conversation, Washington, March 11, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1463, Tel 6.
46. Tel. from Fessenden, n.3712, Bonn, March 19, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1463, Tel 6.
47. Memorandum from Marks to Rogers, March 27, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1463, Tel 6.
48. According to Marks the compromise could be outlined as follows: 1) a weak Assembly in which each nation would have one vote; 2) a strong Board of Governors in which weighted voting would be allowed. The United States would exercise no more than 50 percent of the vote and would require 12 percent or greater support before affirmative action could be taken; some restrictions would also be made on the veto power; 3) an International Secretariat would be created to handle the administrative, financial, informational and legal activities of Intelsat. The vital planning, engineering, and operational functions would be retained by Comsat; 4) Intelsat would become a "legal personality" capable of contracting and conducting its affairs in its own name and right; 5) provision would be made for a change of the Manager at the expiration of a stated period such as five years.

altered".[49] The position adopted by the chief–delegation reflected Washington's contradictory policy: on the one hand, the US appealed to transatlantic cooperation in space matters, particularly in the establishment of a world-wide communications system, and, on the other hand, was tempted to exploit technological supremacy in order to prevail.

This attitude not only put at danger the successful conclusion of the negotiations, but risked jeopardizing the whole Atlantic framework. As German assistant secretary Frank remarked, Intelsat was "the first example of US-European cooperation in a field of the highest technological importance" and for this reason the negotiations would have had "a major effect on US-European cooperation generally, going beyond international communication satellites".[50] For the first time a linkage between the destiny of Intelsat and the general state of the alliance was established and the threat of regrettable consequences instilled. Nonetheless, Western countries were unable to fully play this card because of the constant lack of a common position.

Overall, according to the observation made in a Research Memorandum prepared by the director of Intelligence and Research of the State Department, there was no recognizable Western European united front, "but instead the more familiar pattern of a range of positions, with the UK at one end, favouring more or

49. Memorandum from Marks to Rogers, op.cit. It may be interesting to note how the tactic carried out by the US delegation was strongly attacked a few weeks later by Loy in a confidential memorandum to Rogers. In his opinion, "the unfortunate consequence of the US position was not an inability to reach agreement […] rather, it was on the one hand the creation of an impression that the US was rigid in its position and totally insensitive to widely held views […] On the other hand, we lost the opportunity to win generally to our side, or work out compromise position with a number of delegations that came here rather friendly to the US". Loy accused Comsat of blocking every suggestion of a move toward agreement "by a plea to remember the Comsat shareholders and a reminder that Comsat – as the US partner in this venture – would have to sign one of the agreements" (Memorandum from Loy to the Secretary of State, Apr. 2, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1463, Tel 6). In view of the next Plenary Conference to be convocated in November, he suggested giving a mandate to the new head of the delegation – governor Scranton – to negotiate with major flexibility on the basis of a series of compromises which mainly reflected those outlined before by Marks. Only on the condition of elaborating "a broadly acceptable package" would the US have allowed themselves "to be firm on essential points whether or not agreements result" (the draft of instructions for Scranton prepared by Loy and the "Summary of positions on major issues" can be found in the previously mentioned).
50. Tel. from Fessenden, Bonn, n.4735, Apr. 10, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1463, Tel 6. For a more in-depth review of the contrasting points between the US and FRG see Memos of the meetings held by Scranton in Bonn (Tel. from Fessenden, n.6838, Bonn, May 22, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1463, Tel 6.). As properly noted, despite American readiness to promote collaboration with Europe after the Sputnik shock, "technological sharing […] was far more problematic" since the US was so far advanced, technically and industrially, "that it had little to gain in divulging its technical and managerial know-how" (J. KRIGE and L. SEBESTA, *US-European Co-operation in Space in the Decade after Sputnik*, in: G. GEMELLI (ed.), *Big Culture. Intellectual Cooperation in Large-Scale Cultural and Technical Systems. An Historical Approach*, Clueb, Bologna, 1994, p.264).

less the status quo, and France and the others, calling for more comprehensive departures from present practices".[51] This was undoubtedly true and the lack of firm cohesion among the European group became dangerously evident during the Washington conference and permanently weakened the CETS efforts to work out a common position. However, a core of demands supported by all delegations and related to the decision-making process, began to emerge.

"Internationalisation" or "Technical Competence"?

Before a new plenary conference was convened it had been established that the reconciliation among the various positions would be entrusted to a preparatory committee. During the first session of the meetings, the US finally showed their willingness to make some concessions by accepting the principle of the legal status. Beyond this rather marginal concession, what seemed to emerge as a significant input for the future was the US intention to define a "package program"[52] which would include all pending issues.

The first concrete effort in this direction was made during the second session of the preparatory committee. On the very last day a relatively comprehensive draft agreement, largely drafted by Chile and Australia and which had 14 cosponsors (including the US, Italy and Spain), was submitted to the committee. The document, called PC(II)/45, had been inspired by Washington and was for a certain period the fulcrum on which the following negotiations, were carried out.[53] The proposal confirmed the acceptance of the legal status of Intelsat, agreed on the idea of a Secretary General with prevalently administrative and legal functions, and reconfirmed Comsat as manager for another 5 years at the end of which an independent study would draft a definitive solution of management arrangement.

51. Research Memorandum-US Department of State, June 4, 1969, op.cit. About major conflicting policy issues in the light of the national space objectives of the main Western European countries see M. SCHWARZ, *European policies on space science and technology 1960-1978*, in: *Research Policy*, vol.8, July(1979), pp. 204-243; B. VALENTINE, *Obstacles to space cooperation: Europe and the post-Apollo experience*, in: *Research Policy*, vol.1, April(1972), pp.104-121. For US-European joint space programs see G. COLLINS, *Europe in Space*, St Martin's Press, New York, 1991; J. KRIGE and A. RUSSO, *Europe in Space 1960-1973*, Esa Publications Division, Noordwjik, 1994; O. GIARINI, *L'Europe et l'espace*, Centre de recherches européennes, Lausanne, 1968, chapters 7-8.
52. Research Memorandum-US Department of State, op.cit. As the Government Relations Executive of the Iraq Petroleum Company, Doyle, confirmed: "when Governor Scranton visited Bonn and other European cities in May and June to outline the kind of package program we could accept he had hoped that there would be some meaningful response […] To date […]we have seen no significant move by the major Europeans […] we have seen only a penchant on their part to continue an item by item litany of issues, each one being fragmented further as it is discussed".
53. Not a word was said about regional system issues that the Americans intended to keep separate from Intelsat negotiations.

The "package deal" represented a step forward on the road to a compromise. It was, however, still deemed insufficient by the principal European governments who intended to obtain more precise guarantees regarding a progressive "internationalisation" of the entire structure. This was indeed the nevralgic point of the negotiations which ended up involving all the other issues at the centre of the debate (the figure of the future Secretary General, the role of Comsat, the powers of the governing body and of the Assembly of Parties, the issue of procurements). Promoting the process of "internationalisation" of the decision-making process meant, in fact, avoiding the "technocratic" logic upon which the predominance of Comsat and the US was founded and restoring weight and visibility to governments and to political matters.

From this viewpoint, the Germans and the French tried to expand the competences of the Secretary General, intended as an "international manager who would speak for Intelsat on policy matters". What most interested Bonn was to tie the responsibility of management carried out by the manager, not so much to the governing body, as to a Secretary General "able to comment on Comsat's report".[54] Along the same lines, the French complained in a meeting with Loy a few days after the presentation of the PC(II)/45, "that the draft did not give the Secretary General sufficient authority to deal with the manager of the organization (Comsat)".[55] The assumed impartiality of a Secretary General assisted by an international staff, was invoked even in the case of procurements about which "the Europeans thought the element of fairness and objectivity was not sufficiently stressed with regard to contracting-out activities".[56]

Considering the position of the principal European nations,[57] the US diplomacy contacted Italy, Spain and Denmark in view of the CETS conference on October 30 which risked putting definite end to the document which had just been presented.[58] Indeed the moves of Washington succeeded in preventing the unanimous adoption of an

54. Memorandum of Conversation with the participation of Northe, Brunner, Katz and Nelson, Washington, Sept. 17, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1464, Tel 6.
55. Memorandum of Conversation between Loy and Jordan, Paris, Sept. 17, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1464, Tel 6.
56. Memorandum of Conversation with the participation of Loy, Weiss, Von Staden and Brunner, Bonn, Oct. 9, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1464, Tel 6. As to the Belgian attitude – which was more inclined to accept PC/45 on the condition that the part regarding procurements and regional systems be modified – see Tel. from Eisenhower, n.6372, Oct. 9, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1464, Tel 6.
57. Even the British had clarified to the Americans that it would have been "impossible to make concessions" in several fundamental points shared by others Europeans (letter from Killick to Scranton, reproduced in Tel. from Rogers, n.168467, Washington, Oct. 3, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1464, Tel 6).
58. For the instructions from Rogers in this sense see Tel. n.180199, Washington, Oct. 23, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1464, Tel 6.

alternative text.[59] The Europeans leaned towards the definition of a series of amendments to document PC(II)/45 which confirmed the intention of assigning the Secretary General managerial functions, including procurement, with the help of the contract technical manager. As to the role of Comsat, the CETS resolutions renounced the immediate internationalisation of management, even if they hypothesized a study of all possibilities in the future, including a new contract with the technical manager or contracts with more than one entity for technical functions.[60]

As the new head of the US delegation William Scranton observed in a confidential letter to the Secretary of State, although the danger of a contrasting document had been averted, once again the irreconcilability of US and European objectives was evident:

> "We believe that Intelsat should be a strong organization and do a very businesslike job […] and keep international politics out of it just as much as possible. Although paying lip service to efficiency, the Northern Europeans and Canada want governments directly involved, and paramount. Their other objective is to ensure maximum procurement (hardware contracts) for Europe's aerospace industrial development".

According to Scranton, the European proposals, linked to the steadfast will to insert political impulses, "would result in a very weak Intelsat" where "a very strong Director General" would "downgrade Comsat's role greatly".[61]

That the issue of management, with all its implications, by now represented the core of the negotiations, was demonstrated by the impossibility to reach a settlement also during the last session of the preparatory committee. At the end of the first week of work the European positions, previously expressed in CETS, had been incorporated in a document, the PC(III)/54, 8 articles drafted which would revise and supplement PC(II)/45. Obviously Great Britain, which continued to carry out its role as mediator, avoided being among the supporters of the initiative. Italy, on the other hand, offered limited support to 2 articles on subjects not dealt with by PC(II)/45, since it had already sided in favour of this US sponsored document. However, the decision to postpone the discussion until the plenipotentiary conference set in February was indicative of the difficulty to resolve the management issue without re-examination at a higher negotiating level.

While it had been possible to reach reconciliation with the group supporting the document PC(III)/54 on all the other matters touched on in the document PC(II)/45

59. The transcription of the two meetings is in HAEC, CETS 14.
60. Once again the European position was weakened by the lack of firm cohesion. As noted in a memorandum prepared by the ELDO's Secretariat, "CETS n'avait pas fondamentalement atteint son objectif puisque, dès le début des négociations, les pays européens ont été divisés et […] deux délégations de la CETS (Italie et Espagne) restent associées à une proposition qui va à l'encontre des intérêts de leurs partenaires" (Memorandum from Bourely to Secretary General of ELDO and General Director of ESRO, Nov. 3, 1969, HAEC, CETS 17).
61. Letter from Scranton to Rogers, Washington, Nov. 29, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1464, Tel 6.

through a series of informal meetings,[62] the delicate issues of management, voting system of the Board of Governors and procurement policy, had been cautiously set aside. In fact, on the eve of the resumption of the negotiations, there appeared to be a growing digression between the two groups: the progressive consolidation of the European position on the issues of management was counteracted by an increased US rigidity. In particular the concessions made regarding voting power, the creation of a Secretariat and the principle of an internationalisation process to be carried out over a period of time, were considered by Washington as the maximum limit. But more than the rejection of the proposals presented by the PC(III)/54 group, what marked a turn in the course of the negotiations was the sudden change of tactics by the US government.[63]

After having given the impression that the negotiations could work out a "package deal", the US diplomacy suddenly resumed the same harsh tones manifested during the first plenipotentiary conference. As the Secretary of State himself explained in a letter of instruction addressed to the embassies involved, the motivations for this stance lied in the impossibility to compromise further on the issue of the manager and in the necessity to convince the counterpart that further negotiations were useless:

> "we are convinced that leadership of PC(III)/54 group will not accept position of US on PC(II)/45 group on management arrangements without clear and firm indication that compromises it contains are as far as the US can go, i.e. that if necessary we will have to accept inability to reach agreement rather than further compromise on substance of the issue. This is a central point".[64]

However the State Department quickly realized that the tactics which had been undertaken, instead of weakening European resistance, accelerated the internal cohesion based on the refusal of a position which excluded any sort of compromise. During the CETS meeting, held on January 29-30, more than just one delegation supporting the document PC(III)/54 expressed their "scepticisme quant aux chances de succès […] en raison de l'attitude intransigeante adoptée par les Etats-Unis" and even accused the US tactics of invoking "en termes à peine voilés, la puissance du lobby de la Comsat".[65]

In addition, Washington's attitude rendered London's role as mediator completely meaningless to the point that the British appeared rather pessimistic on the negotiations' outcome. The Germans, on their part, avoided bitter tones and preferred underlining the consequences of unsuccessful negotiations. Since Willy

62. For a description of the compromise which, however, did not bind the two delegations pending agreement on all major questions see Airgram from Rogers, Washington, Dec. 31, 1969, NARA, RG 59, CFPF, 1967-69, box 1465, Tel 6.
63. What was unacceptable to the US was the immediate internationalisation of Intelsat which would have taken place immediately through the extended powers of the Secretary General, and, at a later stage, through the assumption of the technical functions, previously carried out by Comsat, by the international staff of the Secretariat.
64. Tel. from Rogers, Washington, Jan. 15, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1563, Tel 6.
65. Letter from Bourely and Depasse to Di Carrobio and Bondi, Febr. 3, 1970, HAEC, CETS 16.

Brandt himself had done his utmost in the talks with the newly elected president Georges Pompidou to improve Franco-German cooperation in the space field, the failure to reach an agreement risked impairing this policy, thus weakening the European integration process.[66] On their part, the French, after declaring their "disappointment" in terms of Washington's rigid stance, invited the Americans to reflect on the fact that

> "sooner or later its temporary technological advantage in satellite launching will be overtaken, at which time lack of permanent Intelsat agreement would mean a wide open situation for other international satellite communications systems".[67]

Although the Americans did not immediately react, the French statement was a full scale attack on the Atlantic partnership. The reference to "other" systems clearly hinted at Intelsputnik. This was the Soviet dominated counterpart of Intelsat, and the threat to join it implied the coordination of all communications carried by satellites and, more important, an exchange of technological know-how potentially aimed at the possession of an atomic force.[68]

Then, when the ambassadors of France, Great Britain, Switzerland, and the Federal Republic of Germany presented an *aide mémoire* to William Pierce Rogers and Abbott Washburn,[69] which confirmed the European positions, the negotiations appeared to be at a stalemate. In fact, Rogers, who had replaced Dean Rusk as Secretary of State, once again affirmed that the US would not have been able to immediately accept the argument of the internationalisation of the technical management in 5 years since Congress would certainly have been opposed.[70] Instead, as the events of the following weeks showed, the explanation corresponded to reality only in part. After a meeting of Alexis Johnson with Loy and Washburn – which was then followed by a meeting at the White House – "a compromise position" was approved which again overturned the US attitude. More than the change already hoped for by different sectors of the State Department and the coming of the Nixon administration, what was clearly made evident from an Information Memorandum of the ambassador to OECD Philip Trezise, was the influence of the Comsat interests in orienting the choices of the US delegation.[71]

66. In this conversation the Assistant Secretary Frank had declared that there was "only one difference since a year ago between the respective positions: there was now a solid European position behind the PC(III)/54 group" (Tel. from Rush, Bonn, Jan. 22, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1563, Tel 6).
67. Tel. from Blake, n.905, Paris, Jan. 2, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1563, Tel 6. On the European front only Rome persisted in supporting Washington's position which the Italians themselves had in part suggested. Nevertheless, Alessandrini when discussing with ambassador Martin about the instructions given by Rogers, after having assured that he would have continued "as in the past to support basic US philosophy despite accusation levelled against him of being a bad European", warned also that "there was a limit as to how far he could go in opposing other European countries" (Tel. from Martin, Rome, Jan. 20, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1563, Tel 6).
68. Moreover, in the Johnson years and during the Nixon administration, the whole framework of transatlantic relationships was troubled by economic contrasts due to the offset problem and the crisis of US balance of payments.
69. US representative to the Plenipotentiary Conference on Definitive Arrangements.
70. For this meeting see Memorandum of Conversation, Washington, Febr. 5, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1563, Tel 6.

Therefore the oscillation of Washington's position was due neither to the motivations linked to negotiating tactics nor to the opposition of the US Congress, but rather to the decision of the conglomerate. It is quite probable that the determination shown by the Europeans and the prospect of a complete failure of the negotiations in an atmosphere of recriminations and reciprocal accusations persuaded Comsat executives to withdraw their veto. This lead to the elaboration of that "package deal", which the American negotiators had often made reference to, but which had never been realized. Then, once the opposition to the principle of future internationalisation of management was eliminated, it was possible to return to the negotiating table without any bias.

The "Package Deal"

In following up this initiative, the Americans avoided exposing themselves directly by entrusting the proposals to be presented at the Plenipotentiary Conference to Japan and Australia. The guidelines of the compromise inspired by Washington were incorporated in document 93 which sketched out an agreement regarding all controversial arguments, except for the role of the Assembly of Parties. The immediate appointment had already been envisaged of a Secretary General with limited functions according to what had been established by document PC(II)/45. Consequently, contrary to what the Europeans demanded, the Secretary General would not be interposed between the Board of Governors and Comsat and would not exercise a supervisory role over Comsat in any sense. In return, at the end of an established six-year term, the functions which were previously carried out by the Secretary General and by Comsat, would be transferred to a General Director, "acting under the policies and directives of the Board of Governors".

The principle of a progressive internationalisation had therefore been accepted, even if it was mitigated by obligating the General Director to "contract out to competent entities technical and questioning functions to the maximum extent practicable".[72] As to the problem of the Board of Governors vote, it was fixed an

71. In reference to this, following the request made by McCormack (Chairman of the Comsat Board of Directors) for an explicit declaration from the State Department supporting the compromise, Trezise noted that the "strong stand" adopted by the US delegation "was done simply because he had said Comsat could not accept this principle at this time, a position he has now abandoned" (Information Memorandum, Washington, March 5, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1563, Tel 6).
72. Doc. 93 in attachment to the Airgram from Rogers, n.CA-1606, Washington, March 21, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1563, Tel 6. As observed in a subsequent study, this agreement offered Comsat "a good chance for a major role beyond the six-year contract period". In addition, the time requested for ratification procedure would have certainly brought the latest deadline for structure reform to 8 years (see Analysis of the major issues of the Conference, Attachment to a Memorandum from Washburn to Meyer, Washington, Nov. 12, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1563, Tel 6).

upper limit on the voting power of 40 percent for any single member and a provision that no three members of the Board shall be able to veto an action.

The base of the compromise was the withdrawal of the European demands for an immediate internationalisation of Intelsat, in exchange for the creation of an international management (the Director General) at the end of a period which was extended by one year in relation to the original hypothesis (the first US request had been 5 years). Obviously this was not the only mutual concession made,[73] but it was certainly the core of a document whose approval by the conference was undoubtedly "the first real breakthrough"[74] in the negotiations.

Apparently, it was only the scarce amount of time available that prevented the immediate incorporation of the principles contained in document 93 into the articles of the new agreement; and this suggested the creation of an International Working Group (IWG) to terminate the work. Indeed, as the controversies which arose during the following weeks would show, the failure to insert the Assembly of Parties in the "package deal" re-opened the conflicting controversies between Americans and Europeans. In a letter addressed to Rogers at the beginning of May, the British Foreign secretary, Michael Stewart, criticised the American authorities as being "unwilling to contemplate making the minimum concessions needed to secure acceptance of the package by those who want to give some substance to the Assembly's functions in the field of the general policy". Although the British minister added that Great Britain "had no direct interest in the creation of too powerful an Assembly", the necessity to give all the members of the agreement the opportunity to contribute "to the determination of general policy", in his opinion, made the search for a compromise "inevitable". All the more considering that the unsuccessful settlement of this aspect put at risk the whole package, deemed the "the only conceivable basis"[75] on which to settle the definitive arrangements.

Rogers, in his reply, indicated the "possibility of unacceptable interference by the Assembly in the functions of the Board of Governors"[76] as the most important obstacle to reaching a compromise. Once again, safeguarding the essentially commercial nature of Intelsat was the basis of the US action aimed at excluding, or however reducing, the margins for interventions by organs undergoing political

73. The US accepted the recognition of the legal personality of Intelsat and the reduction of the vote percentage assigned to the Board of Governors. The Europeans, for their part, accepted the management of the procurement policy by Comsat for the first 6 years and the increase of Intelsat activities to include new services, such as aeronautical and maritime satellites.
74. Intelsat Conference Progress Report, Washington, Oct. 21, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1564, Tel 6.
75. Message from Stewart to Rogers, undated, NARA, CFPF, 1970-73, box 1563, Tel 6.
76. Art. VII(a) of the proposal of the PC/54 group defined the Assembly of Parties "the principal organ" charged to "determine the orientation of the policies in general of the Organization, including the guidelines for its long-term objectives". This prompted the Americans to consider that "the PC/54 wording could be construed in such a way that the Assembly could alter, nullify, or delay decisions or the execution of decisions of the Board of Governors which the Assembly might consider did not follow the orientation of the policies in general of the Organization" (Letter from Rogers to Stewart, Washington, May 12, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1563, Tel 6).

impulses, such as the Assembly of Parties made up of delegates from the governments. Even the considerations connected to the defence of the prerogatives of an organ, the Board of Governors, in which the US continued to dominate,[77] had certainly weighed heavily on determining Washington's position. Nevertheless, at the base of the contrasts there still remained the different interpretations concerning the nature and, at times, the aims of Intelsat which had always distinguished the confrontation between the Europeans and the Americans.

Whatever the motivations behind the PC/54 group to promote an increase of the Assembly's powers,[78] the Americans were sure they had already conceded enough. It was the widespread conviction within the Department of State that the willingness shown regarding the issues of management internationalisation and regional satellites, would have been followed by analogous European flexibility. After confronting the requests made in February by France, Great Britain and the Federal Republic of Germany "which came in a phalanx to call on the Secretary of State to pressure the US on the manager issue",[79] Alexis Johnson affirmed he was "a bit surprised at the position taken by some of the Europeans", since the US previously "had met the European position on their two major concerns".[80]

With the risk of facing a new *impasse*, the German delegation had been singled out by the State Department to play a key role in reopening the negotiations and to approve document 61, which incorporated the new amendments proposed by Australia, Japan and Chile. This document, which represented "the final position" of the US delegation, had already received the consensus of those countries which previously had been contrary (such as India, Mexico, Canada). Furthermore – as Washburn observed on the eve of the meeting with the German ambassador with special functions Heinrich Northe – it also seemed possible "to get Germany and/or the UK".[81]

In fact, despite pinpointing the powers to assign the Assembly ("a little medicine was good, whereas a large dose became poison. Similarly with the Assembly; too much power would be bad, but […] some was necessary"), Northe revealed that "the German delegation could accept the Canadian-Mexican

77. Furthermore, the idea that Comsat would have continued to obstruct the conclusion of an agreement, insinuated itself in some sectors of the European diplomacy "since such delays postpone further the time when Comsat may have to relinquish part of its managerial functions" (Airgram from Rush, n.A-856, Bonn, July 23, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1564, Tel 6).
78. According to Washburn, the conviction that the US wanted to reach an agreement at all costs and the hope of "bartering" a reduction of the Assembly functions for a revision of the procurement policy were decisive in shaping European attitude (see Talking Points for Under Secretary Johnson, Sept. 24, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1564, Tel 6).
79. Ibid.
80. Memorandum of Conversation, Washington, Sept. 25, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1564, Tel 6.
81. Memorandum from Washburn to Johnson, Sept. 22, 1970, NARA, CFPF, 1970-73, box 1564, Tel 6.

proposal",[82] except for some minor amendments based on a Swedish proposal. At this point the path was cleared for a compromise. The second session of the IWG (September 8 – October 2) could finally approve a formula which completely satisfied the US requests to limit to "recommendation", instead of "determination", the powers of the Assembly in relation to the Board of Governors. Problems regarding the determination of votes necessary to revise agreements[83], procurement policy,[84] and above all the interpretation of article XIV[85] still remained, but the "package deal" so laboriously negotiated then became the framework within which the remaining contrasts were resolved.

Conclusions

Neither the complex negotiations for the supply of launch services for European satellites, nor a French attempt to re-discuss the agreement reached,[86] nor, finally, the action taken by some developing countries during the plenipotentiary conference (April-May 1971), succeeded in downplaying an agreement which was the result of changes which had taken place during the previous years.

82. Memorandum of Conversation, op.cit. In order to explain the German decision – which Great Britain later concurred but not France – it is perhaps necessary to refer back to the declarations made by Lefèvre (President of the European Space Conference and Chief European negotiator) during his visit to Washington. On that occasion the head of the European mission expressed fear of a possible political vote contrary to the request for a European regional satellite and asked for American commitment to supply launch services also against the opinion expressed by the Assembly. Under these conditions, the contradictoriness of the Europeans' position in defending the increase of the Assembly powers appeared evident. Therefore it is likely that the priority given to obtaining a regional system had, in the end, suggested a change in the course of action.
83. The final compromise reached in the Conciliation Group foresaw the possibility to amend the Intergovernmental Agreement and the Operating Agreement by either a substantial majority of members, with a consistent share of investment (two-thirds of the members holding two-thirds of the investments), or by a very high number of members (85%) irrespective of the investment.
84. During the conclusive plenipotentiary conference the US preferred to abstain on this issue. As a result, the argument sustained by the Europeans and the Japanese regarding the desirability of encouraging broader base or hardware manufacturers in order to improve competition in bidding for the benefit of Intelsat, was successful.
85. The article established the criteria and singled out the competent organs to make decisions on the coordination of proposed satellite systems with Intelsat. The real reason of contention between the Europeans and the Americans concerned the US availability to supply launch services if a contrary vote was expressed by the Assembly. Silence on this issue evidently reflected the difficulty in finding an agreement and the preference for a formula which would leave the different possible interpretations unchanged.
86. For this episode see documentation found in NARA, CFPF, 1970-73, box 1564 e 1565.

The entrance of many new members in Intelsat, the rapid increase of earth stations, the remarkable growth of the space segment of the system,[87] and the firm determination of the developing countries "that their emergence from political colonialism must not […] be superseded by economic and technological colonialism",[88] had ended up altering the equilibrium upon which the Interim Agreements of '64 had been based.

However, the biggest challenge to the former US-dominated equilibrium was presented by the Europeans (in particular countries such as France, West Germany and sometime Great Britain) eager to play a leading role in the satellite communications area. After initial hesitation, mainly from the various Post Office Boards, European governments realised that the development of a world-wide communications system could bring considerable benefit. Before '64, Western European countries clearly lacked the political perspectives and the economic and technological resources devoted to the project by the US. But within a few years, the increasing investments in space applications, the need to bridge the "technological gap" through cooperation, the possibility of further aerospace contracts, and the awareness that Europe's financial and political weight had grown on the international scene, enabled Western governments to negotiate an agreement aimed at a partial reduction of US superiority.

Certainly the difficulties in acting as a united front emerged throughout the negotiations, as disclosed by the ambiguous attitude displayed at times by London and Rome and by the impossibility to build up a common European position on most debated issues. Nonetheless, considering that the definitive arrangements were the first occasion to estimate the European diplomatic ability to bargain for an international agreement on space applications, the negotiations should be regarded as a success. The principles – supported with different tones by all Western governments – of a complete internationalisation of the manager and of a greater collective participation in decision-making processes, became a common heritage of many delegations. Consequently, this forced Washington to accept a series of changes which would have been impossible only a few years before.

Beyond the official positions, even the United States suffered from internal contrasts motivated by economic or political interests. The contradictory policy due to the will to maintain firm leadership, along with the decision to promote international collaboration in space applications, put pressure on the government cornered by Comsat's rejection of any relinquishment of power and technology and by the opposition of the State Department, inclined to support initiatives which

87. The "space segment" had grown from a single satellite in 1965, providing a maximum of 240 circuits over the North Atlantic basin, to a global system with a total capacity now approaching 10.000 circuits carrying communications between and among more than 30 nations directly, and, via their earth stations, to practically every place on the globe.

88. Report of the US Delegation to the Plenipotentiary Conference (April l4-May 21, 1971), NARA, CFPF, 1970-73, box 1566, Tel 6.

could fuel Western European union.[89] Throughout the negotiations these conflicting interests determined a wavering US policy depending on whether the technocratic or political criteria prevailed. And it was the determination of all European delegations to "democratise" Intelsat structure, along with the risk of a complete failure, that imposed new stress on political considerations linked to the deterioration of transatlantic relations – as sometimes openly threatened by the French and Germans – and, consequently, forced the US government and Comsat to pave the way to the conclusive "package deal".

89. This objective included the development of a European space policy to further integration and, in the meantime, as an instrument to prevent national space programs. In fact a multilateral framework on regional (such as ESRO and ELDO) or international basis (Intelsat), had always been considered the best guarantee to forestall national space projects potentially aimed to impair US nuclear monopoly.

Franz Cromme

Verfassungsvertrag der Europäischen Union

Entwurf und Begründung
2. Auflage

Der »Verfassungsvertrag« (2. Auflage) wird aus Anlass des Europäischen Verfassungskonvents vorgelegt. Der »Verfassungsvertrag« entspricht dem Konzept des »Staatenverbundes« und kommt so vor allem auch französischen und britischen Vorstellungen entgegen. – Der Entwurf (mit umfassender Begründung) baut die Stellung des Parlaments und der Kommission aus, festigt die Wirtschaftskompetenzen der EU und bringt eine wesentliche Stärkung der Union insbesondere in der Außenpolitik. Er ist vor allem mit seinem Teil IV »Entwicklung der EU« auf eine dynamische Fortentwicklung angelegt. Das geltende EU/EG-Recht wird lückenlos übergeleitet. Zu einigen Artikeln werden Alternativen vorgeschlagen. – Der Verfasser, Rechtsanwalt und Dipl.Volkswirt, war Staatssekretär in Niedersachsen, Vorstand einer Energie-AG und ist z.Zt. auch an der Europa Universität in Frankfurt/Oder tätig. Er hat 1987 zuerst die Begriffe »Verfassungsvertrag« und »Verfassungskonvent« in die europäische Verfassungsdiskussion eingeführt. – Das Werk (mit detaillierter Gliederung und Stichwortzeichnis) richtet sich an Wissenschaft und Praxis, vor allem an Juristen, Wirtschaftsfachleute und politisch Interessierte.

2003, 283 S., brosch., 55,– €, ISBN 3-8329-0064-0
(Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 289)

NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

Paving the Way for a European Social Dialogue. Italy, the Trade Unions and the Shaping of a European Social Policy after the Hague Conference of 1969

Maria Eleonora Guasconi

As most studies on European integration have pointed out only the Treaty on the European Coal and Steel Community (ECSC) contained a significant number of articles concerning social programmes as well as industrial restructuring and provided for a consultative Committee of labour representatives to the High Authority.[1] Instead, the Treaty of Rome was framed mainly by governments, political leaders, diplomats and experts and allowed for no participation of trade unions and, still more important, paid little attention to the development of an integrated policy in the social field.[2]

During the Val Duchesse negotiations the Italian delegates tried to ensure that some clauses dealing with a European social policy were included in the EEC Treaty, considering a concerted policy a necessary tool to fight Italy's backward and weak economy and its surplus of manpower, particularly high in the underdeveloped *Mezzogiorno*. Italy's partners accepted the principle of labour mobility (art.48), social security (art.51) and the creation of a European Social Fund (art.123); yet, apart from few articles which stressed the need to improve European working and living conditions and from specific measures to guarantee equal wages for men and women (art.119), the 'six' preferred to deal with and keep control of the social consequences of economic integration on a national, rather than European, basis. Thus, the Treaty did not provide any specific mechanism for policy intervention: the Commission was responsible for the promotion of close cooperation among the members of the Community in the social field (art.118) through studies, debates and consultations, paying particular attention to questions of employment, working conditions, professional training, social security, health and generally favouring collective agreements.

The aim of this paper is to shed light on the early stages of European social policy, which followed the Hague Conference of December 1969 and the Werner Plan for the establishment of a European Monetary Union (EMU), drawn up in October 1970, focussing on the role played by the trade unions that promoted a

1. See L. MECHI, *Una vocazione sociale? L'azione dell'Alta Autorità della CECA a favore dei lavoratori sotto le presidenze di Jean Monnet e René Mayer*, in: *Storia delle Relazioni Internazionali*, X-XI, 2(1994/1995), pp.147-183.
2. See E. BUSSIÈRE and M. DUMOULIN (eds.), *Milieux économiques et intégration européenne en Europe occidentale au XXe siècle*, Artois Presse Universitaire, Arras, 1998; A. CIAMPANI (ed.), *L'altra via per l'Europa. Forze sociali e organizzazione degli interessi nell'integrazione europea (1945-1957)*, Franco Angeli, Milano, 1995; Idem., *La politica sociale nel processo di integrazione europea*, in: *Europa/Europe*, X,1(2001), pp.120-134; J. DEGIMBE, *La politique sociale européenne. Du Traité de Rome au Traité d'Amsterdam*, ISE, Bruxelles, 1999.

social dialogue with European institutions and illustrating the policy pursued by Italy, both during and after the Hague Conference, that favoured the development of a common European policy in the field of employment.

The position of the Italian government and, in particular, of the minister for Labour, Carlo Donat Cattin, during the first Tripartite Conference on Employment, which took place in April 1970, aimed at the development of a concerted policy on employment to counter unemployment, put Italy's policy in a new light. If French and English historiography had often defined the Italian stereotype in the European Community as a passive witness of the initiatives undertaken by other countries, the documents put this presumed 'anomaly' of Italian Europeanism in the right perspective, by showing the political interests underlying Italy's policy during and after the Hague Conference of 1969. The documents demonstrate how, since the early 1970s, Italy had tried to find a place among its European partners, in particular France and Germany, by promoting a common policy on the question of employment and relaunching the project for European political co-operation. These goals were intended as countermeasures, able to offset the negative consequences of the decisions taken at the Hague on the CAP and the introduction of the Value Added Tax (VAT) for the Italian economy, and the fears generated by the development of the EMU.[3]

Cooperation between the Rome government and the labour movement, which was a consequence of the troublesome Italian domestic situation, led to the creation of a permanent Committee on Employment in December 1970, a body where the social dialogue took place and the trade unions could influence the EC decision making process discussing directly with the ministers for Labour.

Although this symmetry was instrumental to the development of a concerted policy in the social field, it is worth stressing that the Italian government and the trade unions did not share the same view on the meaning of the term 'social policy'.[4] Whereas Italy considered the development of a 'social policy' a necessary tool to solve poverty and unemployment, particularly high in the underdeveloped *Mezzogiorno*, by introducing migration policies, which the 'Community preference rule' could assure, and a mobilisation of EC resources to build a labour market within the EEC framework, for the trade unions, and to a certain extent for the

3. See A. VARSORI, *La questione europea nella politica italiana*, in: *Studi Storici*, IV(2002), pp.955-971.
4. On the question of European social policy see: R. GEYER, *Exploring European Social Policy: an Explanation*, Blackwell, Malden, 2000; L. HANTRAIS, *Social Policy in the European Unions*, Macmillan, London, 2000; M. KLEINMAN, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Palgrave, New York, 2001; W. KOWALSKY, *Focus on European Social Policy*, ETUI, Brussels, 2000; R. IVOR and B. SPRINGER, *Social Policy in the European Union: between Harmonization and National Autonomy*, Lynne Riener Publishers, Boulder, 2001; J. VANDAMME, *Pour une nouvelle politique sociale en Europe*, Economica, Paris, 1984.

Brussels institutions too, this term had a broader meaning, implying more welfare policies such as unemployment insurance, pensions or labour protection.[5]

The early stages of a European social policy and the trade unions' role

Although it is true that social issues were not completely forgotten and that the Commission and the Economic and Social Committee (ECOSOC) were very active in launching a common European social policy during the 1960s, the social dimension of the integration process was overwhelmed by the 'synchronisation' method. This method, on one hand, permitted the Community to bypass de Gaulle's initiatives and, on the other, represented a 'do ut des' between French and German objectives: securing French interests in the Common Agricultural Policy (CAP) and German ones in promoting a free market for industrial goods. The 'empty chair' crisis of 1965 and the European Community stalemate in the second half of the 1960s, did not, obviously, lead to a change for the better in social policy. Regulations concerning the free movement of workers and social security were only settled in 1968 and intervention in favour of the Social Fund - mainly on behalf of Italy - for the period 1960-1970 totalled 420 million ECU, a very small amount if compared to the billions of euro allocated today.[6]

The limited interest shown by European governments in the development of a common social policy, strongly contrasted with the numerous actions carried out by Jean Monnet's Action Committee for Europe and calling for the involvement of trade unions in Community institutions.[7] Nonetheless, in spite of Monnet's efforts, no labour representative took part in the Val Duchesse negotiations and only in the ECOSOC, a consultative body with no autonomous power of initiative, one third of its seats were appointed to trade union representatives.[8] The European trade unions felt frustrated, as they yearned for greater power and representation inside the Brussels institutions. In spite of repeated protests in the name of representation, the vice-president Sicco Mansholt, during a meeting with the Executive Committee of

5. This article is part of a broader research carried out by the author on the Hague Conference of 1969 and the directions for the European relaunch at the end of the 1960s entitled *L'Europa tra Continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea.* The author would like to thank Antonio Varsori for his help and advice on earlier drafts of this article, Massimiliano Guderzo, who made possible the research and Annabelle Leach for English corrections.
6. J. DEGIMBE, op.cit., p.81.
7. For an analysis of the role played by Jean Monnet's Action Committee for Europe see: G. BOSSUAT and A. WILKENS (eds.), *Jean Monnet, l'Europe et les chemins de la paix: actes du colloque de Paris, 29-31 mai 1997*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1999.
8. See A. VARSORI (ed.), *Il Comitato Economico e Sociale nella costruzione europea*, Marsilio, Venezia, 2000.

the European Labour Secretariat[9] in 1964, stressed his firm opposition to the 'institutionalisation' of the relationship with trade unions. Indeed, he stressed the fact that the Commission considered informal co-operation more useful.[10]

There are several causes explaining this position as well as the limited leverage exerted and role played by social forces in Europe in the early years of the Community. Among these, the most important were the divisions within the trade union movement (in part a consequence of the Cold War) as well as sedimentary interests and scenarios of international co-operation, which had hindered integration inside the labour movement. In short: in the early days of European integration, the attempts made by trade unions to cooperate highlighted their conflicting interests and deeply ambivalent manner of finding appropriate international decision-making mechanisms within a European trade union framework.[11] Strong differences persisted among European trade unions on the question of social integration throughout the Sixties: in particular the Northern European federations feared that social harmonisation would mean a worsening of the working conditions of their members and a lowering towards Italian standards. Neither the Christian unions, nor the Communists, the Italian Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) and the French Confédération Général du Travail (CGT), were members of the International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), the organisation set up in 1949, after the break up of the Communist oriented World Federation of Trade Unions (WFTU), which comprised all the anti-Communist labour forces.[12] The Communist organisations had a very negative attitude towards the integration process, considering it a tool of American imperialism, and only changed their viewpoint in 1966, when a permanent

9. The European Labour Secretariat had been established in 1958 by the *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU). Its aim was to coordinate the European trade union policies and initiatives towards the European integration process. It would be transformed in 1969 into the *European Free Trade Union Confederation* (EFTUC) and in 1973 into the *European Trade Union Confederation* (ETUC), with the admission of the Christian organisations and the Italian Communist CGIL. See M.E. GUASCONI, *Il sindacato e l'Europa. La politica della CISL e della UIL nei confronti del processo di integrazione europea attraverso le carte del Segretariato Sindacale Europeo (1958-1964)*, in: A. VARSORI (ed.), *L'Italia e il processo di integrazione europea: prospettive di ricerca e revisione storiografica*, in: *Storia delle Relazioni Internazionali*, XIII(1998)2, XIV(1999)1, pp.235-251; P. PASTURE, *The Flight of the Robins. European Trade Unionism at the Beginnings of the European Integration Process*, in: B. DE WILDE (ed.), *The Past and the Future of International Trade Unionism*, International Conference, Ghent, May 19-20, 2000.
10. CISL Library, Rome, Documents of the European Labour Secretariat, Meeting between the European Labour Secretariat Committee and the members of the European Commission, Bruxelles, July 9 1964.
11. J.E. DØLVIK, *An Emerging Island? ETUC, Social Dialogue and the Europeanization of the Trade Unions in the 1990s*, ETUI, Brussels, 1999, p.51.
12. On the WFTU's break-up see: M. ANTONIOLI, M. BERGAMASCHI, A. CIAMPANI, F. ROMERO (eds.), *Le scissioni sindacali in Europa*, Franco Serantini Edizioni, Pisa, 1999; A. CAREW, *Labour under the Marshall Plan*, Manchester University Press, Manchester, 1987; D. MACSHANE, *International Labour and the Origins of the Cold War,* Clarendon Press, Oxford, 1992.

Committee was established in Brussels in order to co-ordinate all trade union policies.[13] The British Trade Union Congress (TUC), the most powerful trade union in Europe, had also a sceptical attitude towards European integration and in this fell closely in line with the British government.[14]

In general it can be stated that, during the 1960s, although the unions of the 'six' had established a Secretariat in Brussels in order to coordinate their programs, their action was "punctuated by the stop and go process of European integrations and dominated by pull factors rather then push factors".[15] In other words although the European trade unions stressed their aim to be represented in the Community, they were not equipped to play more than a representative and symbolic role. They did not take initiatives and limited their activity to comment the Commission's advices, giving priority to national action.

Furthermore, relations with the European employers' associations were often strained, as is evinced by UNICE's staunch refusal to participate in any binding exchange with unions at a Community level. There was no formal meeting with UNICE to discuss European social policy before 1967, as European employers seemed to prefer more direct and informal channels through which to exercise their lobby.[16]

The Hague Conference of December 1969 and the Werner Plan represented a turning point both for the role of social partners in the EEC and for the development of a common social policy showing the renewed interest in some form of social dialogue within the Community, as the problems of unemployment seriously concerned the European governments at the eve of the first enlargement.

The Relaunching of Social Policy after the 1969 Hague Summit

During the Conference proceedings, the German Chancellor, Willy Brandt, synthetically pointed out the need to start a dialogue and new co-operation with the social partners, limited to a consultative role inside the ECOSOC, which could not be considered as satisfying.[17] The interest shown by the German Chancellor towards a

13. On the question of the Italian CGIL's negative approach towards the EEC see: S. GALANTE, *Il partito comunista italiano e l'integrazione europea. Il decennio del rifiuto*, CEDAM, Padova, 1988 and M. MAGGIORANI, *L'Europa degli altri. Comunisti italiani e integrazione europea (1957-1969),* Carocci, Roma, 1998.
14. See E. DELANEY, *The Labour Party's Changing Relationship to Europe*, in: *Journal of European Integration History*, VIII, 1(2002), pp.121-138.
15. P. PASTURE, *The Flight of the Robins …*, op.cit., p.80.
16. L. SEGRETO, *Gli imprenditori europei e il CES*, in: A. VARSORI (ed.), *Il Comitato Economico e Sociale …*, op.cit., pp.139-154.
17. Historical Archives of the European Community (HAEC), Florence, Papers of Emile Noël, Folder 1866, Willy Brandt's speech at the Hague Conference. On the Hague Conference see, M.T. BITSCH*, Le sommet de La Haye. La mise en route de la relance de 1969*, in: W. LOTH (ed.) *Crises and Compromises: the European Project 1963-1969*, Peter Lang, Bruxelles, 2001, pp.323-343.

social dialogue reflected the FRG's social programme, which implemented working conditions in firms, extending workers' codetermination to all firms employing more than 2000 persons.

More importantly, the Werner Plan clearly highlighted the need to start up a systematic and on-going consultation among the social partners. In particular, it advocated from the very start of the EMU's process, regular collaboration between the Community institutions, on one hand, and trade unions, employers' federations and other economic bodies and social organisations on the other hand. The latter would be asked to forward their views on the main policies in economic, fiscal and monetary matters, and on decisions of more immediate interest to them.[18] In 1971 the first reform of the European Social Fund was passed and the following year, in 1972, the 'six' European Heads of State and Government, at the Paris summit, stated that "une action vigoureuse dans le domaine social revêt pour eux la même importance que la réalisation de l'Union économique et monétaire".[19] They also declared their intention to promote a complex 'social programme', which would start in 1974, and which would focus mainly on achieving full and better employment, improved living and working conditions and greater worker participation.[20]

There were several causes for this relaunch in the social field:

1. the high growth rate, the increasing regional disparities, the problem of social exclusion and the industrial restructuring in the early 1970s had created a greater political awareness of the social implications of integration. This awareness was reflected in the governments' aim to start a new dialogue with the social partners, as one possible way of solving the problem of unemployment which was plighting most western European countries;

18. See European Council of Ministers Archive (ECMA), Brussels, Werner Plan, Report to the Council and the Commission for the realisation of an Economic and Monetary Union in stages, October 8, 1970, p.18. On the Werner Plan see also: COMITE POUR L'HISTOIRE ECONOMIQUE ET FINANCIERE DE LA FRANCE (ed.), *Le rôle des ministères des Finances et de l'Economie dans la construction européenne (1957-1978). Actes du colloque tenu à Bercy les 26,27,28 mai 1999*, Ministère de l'Economie, Paris, 2002; R. FRANK, *Pompidou le franc et l'Europe*, in: *Pompidou et l'Europe*, Complexe, Bruxelles, 1995, pp.339-369; G. BOSSUAT, *Le président Georges Pompidou et les tentatives d'Union économique et monétaire*, in: Idem., pp.405-447; P. LUDLOW, *The Making of the European Monetary System*, Routledge, London-New York, 1982; A. VERDUN, *The Political Economy of the Werner and Delors Report*, in: L. MAGNUSSON and B. STRATH (eds.), *From the Werner Plan to the EMU. In Search of a Political Economy for Europe*, Peter Lang, Bruxelles, 2001, pp.73-82; P. WERNER, *Union économique et monétaire. Les avatars du rapport Werner*, Editions Saint Paul, Luxembourg, 1991; A. WILKENS, *Ostpolitik, Westpolitik and the Project of the Economic and Monetary Union*, in: *Journal of European Integration History*, V, 1(1999), pp.73-102.
19. Archives Nationales, Paris, (AN) Georges Pompidou Papers, Carton AG2/53127, Final Declaration of the Paris Summit of October 19-21, 1972.
20. J.E. DØLVIK, op.cit., p.102 and B. BARNOUIN, *European Labour Movement and European Integration*, Frances Pinter, London, 1986, pp.47-49.

2. the student uprising which had taken place in May 1968 in several European countries, highlighted the new social demands and the role of new actors in European society;
3. a more militant role played by the trade unions both on a national and international level, as a consequence of the strong protests which had taken place in the autumn of 1969 in Italy, of the decision taken by some Communist trade unions to get involved in the dynamics of the EEC and of the creation of the European Trade Union Confederation (ETUC) in 1973. With the establishment of the ETUC, the new confederation became a single interlocutor for European institutions, putting an end to the divisions, which had characterised the history of the labour movement after World War II. In fact, following the admission of Christian unions and of the Italian CGIL, the ETUC membership increased to 17 affiliates, thus representing more than 36 million workers. Although in its early stages the ETUC was mainly a "clearing house" and a lobby instrument of the European unions towards the Brussels institution, "given the historical legacy of splits and rivalry within the labour movement, the establishment of a regional trade union association including unions from all Western European countries, most ideological directions and different global internationals, was a significant achievement";[21]
4. in 1973 the Community was enlarged for the first time to include Great Britain, Ireland and Denmark. The first country, which had different social policies and traditions, had suffered a dramatic decline of its industries resulting in high unemployment. British membership stressed further the need to build a European social space where to harmonise these different social systems;
5. the pressure exerted by countries like Italy to create a common European social policy, which was seen as a necessary tool to solve the serious problem of unemployment in the Italian *Mezzogiorno*.

One of the consequences of the debate raised within the Community on social issues was a growing interest in more incisive forms of social dialogue at European level. In April 1970 the first Tripartite Conference among the six ministers for Labour, the Commission and representatives of the employers' associations and of the trade unions, took place in Luxembourg.

The Tripartite Conference on Employment

Until 1967, the social dialogue in the Community had taken place exclusively inside the consultative Committees, which had the task to assist the Commission in questions related to the job market, and the joint Committees, composed by labour and employers' representatives. The merger of the three European executives in

21. J.E. DØLVIK, op.cit., p.74.

1967 offered both European trade unions and employers an important opportunity to take part in the Community decision-making process.[22]

In May 1968 the European Labour Secretariat, the OE-CMT and the UNICE proposed holding a Tripartite Conference among the six ministers for Labour, the Commission and representatives of the employers' associations and of the unions. Their aim was twofold: to achieve a common European policy on employment and to foster a dialogue with all social partners.

In spite of the French government's sceptical attitude towards greater collaboration with the social forces at play - France would have preferred to keep the social dialogue on a national, rather than European, basis - the Council of ministers for Social affairs approved the proposal unanimously during its meeting of November 24th-25th. As a result an equal number of seats were allocated to employers and trade union representatives.[23] During a preparatory meeting held on February 2nd, 1970, the participants to the Conference were listed: the six ministers for Labour, consultants of the governments, the European Commission and the representatives of the social forces. The Belgian minister, Louis Major, who had been president of the ECOSOC from 1966 to 1969, was to chair the Conference.[24]

Technically the programme was summed up as follows, in a language close to trade union jargon:

> «1) Connaissance de la situation de l'emploi en retenant des principes et des définitions comparables, afin d'aboutir à une transparence complète du marché du travail de la Communauté; 2) méthodes tendant à améliorer l'adaptation quantitative et qualitative de la main-d'œuvre et sa mobilité».[25]

The social partners were invited to submit their proposals to the Council. In the report written up by the EFTUC on March 25th 1970, the organisation stressed the need to shape a European policy on employment, whose aim would be to

> «promouvoir la création d'emplois dans les régions où existent des excédents de main-d'œuvre et encourager les déplacements de main-d'œuvre de ces régions vers

22. As well as the Consultative Committee for the Social Fund, foreseen by the Treaty of Rome, Committees on security, hygiene, health protection on the place of work, educational training, free movement of workers, migrant social security and equal rights between men and women, were established. See. J. DEGIMBE, op.cit., pp.195-197.
23. The trade unions obtained these seats: ETUC, 14 seats; Organisation Européenne de la Confédération Mondiale du Travail (OE-CMT), 7 seats; Confédération Internationale des Cadres, 4 seats; CGIL-CGT 3 seats, Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, 1 seat; Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, 1 seat.
24. ECMA, Folder 30567, Tripartite Conference on Employment, Secrétariat Général, Conférence sur les problèmes de l'emploi, Notes, Travaux de la réunion préparatoire du 2 février 1970. On Louis Major as president of the ECOSOC see: E. DUNDOVICH, *I presidenti del Comitato Economico e Sociale: personalità e orientamenti*, in: A. VARSORI (ed.), *Il Comitato Economico e Sociale …*, op.cit., pp.89-100.
25. Quoted in C. GOBIN, *Consultation et concertation sociale à l'échelle de la Communauté économique europeénne. Etude des positions et stratégies de la Confédération européenne des syndicats (1958-1991*), Dissertation présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur en sciences politiques, Université Libre de Bruxelles, Academic Year 1995-1996, p.385.

> les secteurs les plus productifs et en expansion afin de faciliter ainsi l'ajustement entre l'offre et la demande d'emplois».[26]

It also insisted on the establishment of a standing Committee on Employment, linked to the Social Fund, whose principal task would be to ensure

> «close contact at Community level […] with the representatives of the employers' and workers' organisations in order to facilitate coordination by member states of their employment policies in harmony with the objectives of the Community».[27]

This new body was to be made up of representatives of the governments, of the Commission and of social organisations. The Committee would have the right of initiative and the task of organising the European labour market with greater efficiency, by promoting professional training and a more careful use of the European Social Fund as well as of the European Investment Bank. In this proposal, the Committee would be provided with an autonomous administration and would co-ordinate national offices dealing with employment. On the eve of the Conference, the Italian government submitted two short notes to the Council of ministers, in which the European Community was attributed the responsibility for the dramatic situation of the Italian labour market and for the fact that no priority had been given to the employment of Italian migrants. Italian charges shed light on the secular tradition of mass long term migration, which had characterised the economic development of the peninsula. Since signing the ECSC Treaty, Italy had always seen the European market as a tool to solve the problem of unemployment, and sought to use the right of free access to the labour markets of the other five countries.[28] By mid-term, this policy appeared untenable, as the other five countries maintained full sovereignty on their single recruitment policies, preferring recourse to bilateral concordance instead of agreeing on a common European social policy.

"In the boom of migration of the 1960s" - Federico Romero pointed out – "when recruitment abroad expanded dramatically, the Italian government discovered with dismay that under the treaty it had no legal instruments to force other member states to call and hire Italian rather than Turkish and Portuguese workers".[29] In fact, the Common Market did not entail any obligation to give priority to the recruitment of unemployed workers from other EEC nations and the Council of ministers had repeatedly ignored Italy's constant pressure in the name of a common employment policy.

The Conference finally took place in Luxembourg on April 27th-28th, 1970. During the proceedings the General Secretary of the EFTUC, Theo Rasschaert, proposed setting up a new body, with the task of promoting a stronger dialogue between the social actors, the European Commission and the Council of

26. ECMA, Folder 30567, Tripartite Conference on Employment, Propositions et observations de la Confédération Européenne des Syndicats Libres pour la Conférence sur les problèmes de l'emploi, p.5.
27. B. BARNOUIN, op.cit., p.87.
28. A. VARSORI, *L'Italia nelle relazioni internazionali*, Laterza, Roma-Bari, 1999.
29. F. ROMERO, *Migration as an issue in European interdependence and integration: the case of Italy*, in: A. MILWARD, *The Frontier of National Sovereignty*, Routledge, London-New York, 1994, p.54.

ministers.[30] Rasschaert proposed submitting the project to the coming meeting of the Council of ministers, scheduled for the end of May 1970. The EFTUC proposal was accepted by all the European social forces, with the exception of the Communist CGIL-CGT, whose representative, Jean-Louis Moynot, strongly criticised the project. In spite of this opposition, the final declaration was in favour of the creation of a consultative body on employment, closely linked to the shaping of the EMU.

It is interesting to point out that the commissioner for Social affairs, the Italian Lionello Levi Sandri, felt the need to stress that the role played by social actors in the Community could only be consultative.

> «En dernière analyse» - said the commissioner – «il s'agit donc de fonctions consultatives et non de décisions. Or, les concertations revêtent la plus grande importance: les avis exprimés par les Comités consultatifs du Fonds social, de la libre circulation des travailleurs, de la formation professionnelle on toujours été suivis par la Commission. Les autres comités mentionnés par Rasschaert (Comité du budget, de politique conjoncturelle, de politique à moyen terme etc.) ont d'ailleurs aussi un caractère consultatif. Le nouvel instrument ainsi conçu peut donc être accepté par la Commission».[31]

In other words, Levi Sandri, who had been the author of the regulation 1612/68 concerning the free movement of manpower within the Community and a strong supporter of Italian claims, defended the role of the Commission, which intended to co-ordinate and supervise the dialogue with the social partners, following art.118 of the Treaty of Rome, and opposed any interference from the Council of ministers.

The Italian minister Carlo Donat Cattin staunchly supported the trade union proposals. At the end of the Conference, even the Dutch minister, Bauke Roolvink, the French, Joseph Fontanet, the Belgian, Jacques Denis and the German representative, Knolle, expressed their governments' support of the promotion of a dialogue with the social partners and confirmed that, at its meeting at the end of May, the Council of ministers would analyse the proposal of establishing a Committee on employment.

Before the meeting, the main labour organisations, the EFTUC and the Christian *Organisation Européenne-Confédération Mondiale du Travail* (OE-CMT),[32] submitted a document to the Council, in which the functions of the new body were outlined. In particular, the body would have the task of promoting interventions of the Social Fund, of analysing and reporting on the European labour market, of strengthening cooperation between the national governments in order to

30. ECMA, Folder 30566, Tripartite Conference on Employment, Minutes of the Conference proceedings, Luxembourg April 27-28, 1970, p.2.
31. Ibid., p.21.
32. The Confédération Mondiale du Travail (CMT, or World Confederation of Labour) is an international union organisation, created in 1920 in the Hague under the name of the Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC). On its policy towards the European integration process see: P. PASTURE, *Histoire du syndicalisme chrétien international. La difficile recherche d'une troisième voie*, L'Harmattan, Paris, 1999.

reach the goal of full employment and of achieving effective co-ordination among the existing consultative Committees on the free movement of workers and professional training.[33]

During the meeting, the 'six' expressed their attitudes towards these proposals. Donat Cattin reiterated Italy's position and asked the Council to approve the creation of a tripartite committee, provided with the right of initiative, which would work within the framework of the Commission, under an autonomous Council of Administration. It would co-ordinate the existing consultative committees and promote the free movement of workers inside the Community. The Italian proposal differed from the trade union project, because the Committee was not to operate within the framework of the Social Fund but should have an autonomous administration.

> «Le projet élaboré par la délégation italienne» - stressed Donat Cattin – «ressemble beaucoup à celui qui a été présenté par les organisations syndicales des travailleurs, la position que l'Italie assume à l'égard des problèmes de la politique de l'emploi étant d'ailleurs très proche de celle des organisations syndicales des travailleurs».[34]

This symmetry between the approach of the Italian government and trade unions, can be explained by Donat Cattin's affiliation to the catholic union, the CISL. The Italian minister, who liked to be called the "minister of workers", had started his career as a union leader of the CISL in Turin. In 1963 he had been appointed vice secretary in the *Ministero delle Partecipazioni Statali* in the government, supported by the Socialist Party, and chaired by the DC politician, Aldo Moro. Donat Cattin had kept this position in the two following governments headed by Moro in 1964 and 1966. In 1969 he had been appointed minister for Labour in the second Rumor government where he stayed until 1973. It is worth stressing that Donat Cattin played a crucial role in the negotiations for the engineering workers' contract in 1970, which established the 40 hour-week and led to approval in Parliament of the so-called *Workers' Statute*, which introduced a series of rules to protect workers' rights, such as art. 18, which guaranteed the reinstatement of dismissed workers to their jobs.[35]

The close cooperation which developed between the Italian government and the labour movement was a consequence of the troublesome domestic situation, as well as of the strengthening of the trade unions' political leverage after the violent protests which had taken place in autumn 1969.[36] The strengthening of Italian trade unions led to greater unity of action among the Communist CGIL, the Catholic *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* (CISL) and the Social-Democrat

33. ECMA, Folder 30567, Tripartite Conference on Employment, Extrait du projet de procès-verbal de la 113e session du Conseil tenue à Bruxelles, les lundi 25 et mardi 26 mai 1970, pp.8-9.
34. Ibid., p.14.
35. See S. TURONE, *Storia del sindacato in Italia dal 1943 al crollo del comunismo*, Laterza, Roma-Bari, 1998, pp.403-405.
36. See S. ROSSI, *La politica economica italiana 1968-1998*, Laterza, Roma-Bari, 1998, p.14; M. SALVATI, *Dal miracolo economico alla moneta unica europea*, in: G. SABBATUCCI and V. VIDOTTO (eds.), *Storia d'Italia. L'Italia contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp.358-359.

Unione Italiana del Lavoro (UIL).[37] In 1972 these three unions signed an agreement which, although not implying a real unification, expressed their will to pursue the same goals; they also expressed the will to loosen their ties with Italian political parties and to strengthen their international stance.

The debate which followed Donat Cattin's speech clearly showed the divisions existing among the 'six'. The German representative, Auerbach, focused on a central question: would the new Committee, as Lionello Levi Sandri had supposed, be answerable to the Commission or to the Council of ministers?

The French minister, Joseph Fontanet, defined the discussion with the social partners at European level as "useful", but seemed very sceptical about its institutionalisation, as

> «cette consultation ne doit pas être alourdie par la création de toute une administration nouvelle qui s'avérerait d'ailleurs inutile puisqu'il existe au niveau du Conseil et de la Commission des services compétents en la matière».[38]

For Fontanet who rejected the Commission's request, the Committee was to depend on the Council, which, as article 145 stated, had the task of co-ordinating the 'six' economic policies. This approach reflected French reluctance to delegate parts of its own sovereignty, such as control of social policy and collaboration with the social partners, to international institutions. This approach was a clear example of the slogan 'continuité et ouverture', which had summarised Georges Pompidou's foreign policy programme during the presidential elections of 1969.[39] The leverage exerted by the electoral alliances of the new president with the Gaullists on the one hand and Giscard d'Estaing's Republicans on the other, would influence several aspects of European relaunch promoted by Pompidou. Indeed, his well-known opposition to the final version of the Werner Plan, considered to be too federalist, and the inter-governmental nature of the project on political co-operation worked out in the Davignon Report, evince this.

The question of which institution would supervise the Committee's activity appeared so serious an obstacle as to provoke an impasse. Some compromise thus seemed necessary. Louis Major proposed setting up a permanent Committee on employment, with the task of promoting dialogue, consultation and harmonisation among the Council, the European Commission and the social partners. The Committee would be a consultative body and was to be consulted before any decisions were taken by the Council in the social field; it would be chaired by the

37. The CGIL, the Communist oriented confederation, passed from 2.420.000 members in 1967 to 3.000.0000 in 1970 and 4.000.000 in 1975; the CISL, close to the Christian-Democrat party, from 1.515.000 in 1967 to 2.593.000 in 1975. See M. REVELLI, *Movimento sociali e spazio politico*, in: F. BARBAGALLO (ed.), *Storia dell'Italia repubblicana. La trasformazione dell'Italia:sviluppo e equilibri*, Giulio Einaudi Editore, Torino, 1995, t.II, p.458.
38. ECMA, Folder 30567, Tripartite Conference on Employment, Extrait du projet de procès-verbal …, op.cit., p.24.
39. See the volume *Georges Pompidou et l'Europe*, op.cit., and particularly the essay by M. VAISSE, *Changement et continuité dans la politique européenne de la France*, pp.29-43. See also E. ROUSSEL, *Georges Pompidou 1911-1974*, Lattés, Paris, 1994.

representative of the country which, in turn, was in charge of the presidency of the Council and would not have an autonomous administration. A working group within the COREPER framework was created by the Council in order to work out its statute. As Levi Sandri noted, the Commission was deeply disappointed, because it felt expelled from such a relevant field as social policy.[40] Neither were the trade unions and the Italian government satisfied with this compromise. The labour movement had not been invited to participate with the COREPER in defining the statute of the Committee and Italian proposals had not been fully accepted. In particular, it would be difficult to ensure the independence of the Committee, as it was not to be provided with an autonomous administration. The compromise highlighted the desire of national governments to control the development of a common European social policy. As Major declared at the end of the meeting:

> «Par ailleurs, il convient de bien préciser que l'organisme à créer ne sera pas un organe de décision, mais un organe consultatif. Il pourra, à la demande de l'une des parties en cause, faire des suggestions, et donner des avis. Mais c'est le Conseil seul qui décide, suivant les dispositions du traité. Si l'une des parties propose l'examen d'un sujet, celui-ci sera accepté automatiquement. Si nécessaire, la Commission prépare une étude. Une fois que l'organisme aura donné son avis, la Commission s'en inspirera pour faire éventuellement des propositions au Conseil, qui, lui, décidera».[41]

In the following months the debate in the EFTUC revolved around the question of which institution would supervise the Committee on employment. The Executive Committee finally decided to support the Council of ministers, thus provoking a serious break-up with the Commission. On its part, the European Commission was really disappointed about the choice of the labour movement and was increasingly worried about its declining role in the social field. Emile Noël expressed this disappointment in a note to the president, Franco Maria Malfatti:

> «On a déjà relevé le malaise existant. Pour le dissiper, il faut probablement plus que quelques rencontres entre syndicalistes et membres de la Commission. Les syndicalistes ne se contentent plus d'une information ou d'une consultation plus ou moins serrée sur des propositions techniques. Ils souhaitent participer véritablement à l'élaboration des principales orientations politiques de la Commission. Les représentants patronaux se sont exprimés jusqu'ici d'une façon moins virulente sur ce point. Il s'agirait d'une modification profonde de la notion et du style des rapports

40. Emile Noël wrote a note for Franco Maria Malfatti, President of the Commission: *"La faiblesse de la base juridique et la réserve des Etats membres - administrations et souvent aussi ministres - ont conduit longtemps à un quasi-immobilisme social de la Communauté, dont les syndicats ont tendance à rendre la Commission responsable bien au-delà de ce qui pourrait relever d'une critique objective. Les récentes discussions dans le Conseil social (25 et 26 mai) où le Président et la majorité des Membres du Conseil ont pu faire état de l'appui ouvert des syndicats à une formule tendant à placer auprès du Conseil, et non de la Commission, le Comité sur l'emploi à instituer, témoignent de la dégradation de notre position*", in: HAEC, Florence, Emile Noël Papers, Folder 1046, Note pour le Président Malfatti, June 22, 1970, Personnel.
41. ECMA, Folder 30567, Tripartite Conference on Employment, Extrait du projet de procès-verbal …, op.cit., p.53.

entre partenaires sociaux et la Commission, qui aboutirait à leur donner l'importance qu'ils ont dans la plupart des Etats membres».[42]

During his visits to the European capitals Malfatti tried to defend the role played by the Commission in the social field and to control the Secretariat of the future Committee on employment, but his efforts were not successful.[43] On December 14th, 1970, the Council of ministers took the final decision on the composition, structure and tasks of the consultative body. In spite of the EFTUC's attempt to control all the seats reserved for the labour forces, the Council decided to allocate the same number of seats to trade unions and employers' representatives.[44]

Finally, after repeated requests, European trade unions were in a position to take part, side by side with ministers for Labour and by means of an institutionalised consultation, in the promotion of a social policy within the Community. Despite this achievement, the social forces were far from having obtained a real participation in the Community's decision making process. First, the tasks as well as the role of the social partners inside the newly-established Committee were vague. The Committee did not have an autonomous administration and the Council had strongly defended, despite the contrary efforts of the Commission, its own right to control this preliminary phase in the construction of a concerted European social policy.[45] Added to this, the labour movement developed a contradictory approach towards the Committee. This is shown by the fact that no union leader, as neither a secretary-general nor a president, took part in the first two meetings of the Committee held on 18th March and 27th May 1971.

«Certains ministres» - quoted a memorandum of the unions – «nous ont dit confidentiellement leur déception de n'avoir jusqu'à présent vu aucun président ou secrétaire général participer aux travaux. Ceci pourrait avoir pour conséquence que les ministres eux-mêmes s'abstiennent et délèguent un représentant».[46]

In the eyes of the European governments, this contradictory attitude showed trade union ability to take an effective part in the promotion of a common social policy in a bad light and favoured the feeling that, in spite of their pro-European stance, the unions gave priority to national action and believed that progress was more likely at a national rather than a European level. During a meeting of the EFTUC in July 1971, the executive Committee stressed

42. Note pour le Président Malfatti, Juin 22 1970, op.cit.
43. See HAEC, Florence, Franco Maria Malfatti Papers, Folder 17, Visit in Italy; Folder 18, Visit in France; Folder 19, Visit in the Netherlands.
44. The labour forces and the employers obtained 18 seats each. The EFTUC obtained 9 seats, OE-CMT 4, the Permanent Committee of the CGIL-CGT 2, CIC 1, CFTC 1 and DAG 1. The Council would change the composition of the workers' group, after the protests of the ETUC, in January 1975, allocating the ETUC 17 out of 18 seats, and the French CGT, CFTC and CGC were alternately to occupy one seat.
45. See C. GOBIN, *Construction européenne et syndicalisme européen: un aperçu de trente-quatre ans d'histoire (1958-1991)*, in: *La Revue de l'IRES*, XXI, (printemps-été)1996, p.129.
46. International Institute of Social History (IISH), Amsterdam, ETUC Papers, File 1816, Réunion du Comité exécutif, Brussels, July 9 1971.

«Il est évident que le Comité permanent de l'emploi est encore en rodage et qu'il est trop tôt pour juger l'efficacité réelle de ses travaux. Toutefois, si nous voulons éviter que les sessions deviennent des auditions du Conseil et assurer une concertation efficace, la CESL doit améliorer sa préparation. Ceci exige, avant tout, la participation constante de toutes les confédérations affiliées aussi bien à l'élaboration de nos prises de position qu'à leur mise au point au cours des réunions préparatoires».[47]

This contradictory approach pursued by the European unions was due on one side to the attitude of the Council, which refused to grant the decisions a real binding value.[48] On the other hand it may be explained by EFTCU's preference for the tripartite conferences, where, besides the ministers for Labour and Social affairs, the ministers for Economic affairs and Finance were also represented, thus allowing for a broader approach and more efficient measures to fight unemployment.[49] Yet, in spite of this difficult beginning, the Committee on employment was to be the main promoter, along with the ECOSOC and the German unionist, Maria Weber, of the European Centre for the Development of Vocational Training (CEDEFOP). The agency, set up in 1975, was to help policy-makers of the European Commission, the member States and social organisations across Europe to make informed choices about vocational training policy.[50]

Italy Seeks a European Social Policy: the Memorandum on Employment of June 1971

The criticism expressed by Carlo Donat Cattin, during the Tripartite Conference, as to the lack of any EEC priority in favour of employment for Italian emigrants, brought to light the role played by a supposed minor partner - Italy - in this phase of the integration process.

Apart from an idealistic reference to Europeanism, which had been one of the pillars of Italian foreign policy in the post-war period, the EEC represented a useful tool through which to pursue national goals such as the development of modern industry, new employment opportunities for emigrants, a large market for low cost

47. Ibid.
48. See J. DEGIMBE, op.cit., p.199.
49. See B. BARNOUIN, op.cit., p.89.
50. The CEDEFOP has the task of contributing to the development of vocational training in the European Union through its academic and technical activities. The Centre responds to questions posed by the European Commission and the various groups represented on the Management Board and has the task of producing information which is relevant, concise and definitive in a Community perspective.
It seems worth stressing that the University of Florence is pursuing, under the supervision of Antonio Varsori and Jean Marie Palayret, a research project, coordinated with the Historical Archives of the European Community and the CEDEFOP, on the history of this body. The first international Conference on the European history of Vocational Education and Training took place in Florence, on October 11-12 2002.

exports, a source for capital investment for the South and, from the 1970s on, a monetary and fiscal check for a political system which led to deficit and inflation.[51]

Italy had supported the decisions taken at the Hague Conference, even though the government feared some of its possible consequences on the precarious conditions of the Italian economy. The CAP reform, the introduction of VAT, the fear that the monetary union would favour a capital drain towards more developed European countries and thereby deepen regional disparities, pressed Italian political leaders to push for integration in other fields, such as in the development of a concerted policy on employment and greater political co-operation.

The Italian Foreign minister, Aldo Moro, during a Council of ministers informal meeting, which took place in Luxembourg on 24th April 1972, pointed out that Italian support to the establishment of the EMU, also aimed at developing a regional policy which would favour less developed areas of the Community, as for example, the South of Italy[52] as well as achieving a common European policy on employment.

A concerted policy on employment was considered

> «indispensable si nous voulons donner une signification et un contenu concret à la notion d'une «citoyenneté européenne» permettant la libre circulation - je dis bien libre, et non plus imposée ou subie des hommes dans la Communauté et leur insertion efficace, non seulement dans les structures productives de nos pays, mais également dans les structure sociales, administratives et politiques. Car notre but final doit être d'en arriver à ce qu'il y ait effectivement un «citoyen européen» et, à ce propos, il est possible d'imaginer à partir de maintenant une intégration par étapes d'une portée de plus en plus grande, principalement dans le domaine social, puis dans le domaine administratif et enfin sur le plan politique, des hommes de la Communauté, dans les Etats dans lesquels ils résident soit à cause de leur travail ou pour tout autre motif permanent».[53]

51. Federico Romero pointed out that Italian participation to the EEC had influenced the nation-building process; in other words, the reconstruction of the nation-State in a useful way for the country's interests. See F. ROMERO, *L'Europa come strumento di nation-building: storia e storici dell'Italia repubblicana*, in: *Passato e Presente*, XIII, 36(1995), pp.19-32 and Idem., *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Edizioni Lavoro, Roma, 1991.
52. «Même si c'est le Sud de l'Italie qui, dans la Communauté, connaît les problèmes de développement les plus graves et les plus urgents, nous désirons, à la veille de l'élargissement de la Communauté, aborder ici les problèmes sous un aspect plus général: d'abord, parce que dans la CEE élargie nous ne serons pas le seul pays à posséder des zones insuffisamment développées; ensuite parce que dans les sociétés industrielles avancées, les décalages sur le plan économique tendent à s'aggraver tant à cause de la trop grande concentration industrielle qu'à cause du développement pathologique de l'urbanisation. L'afflux en masse des travailleurs chassés de leur région d'origine par le sous-développement, n'est que la contrepartie d'une concentration excessive qu'aucun plan efficace n'est venu freiner en temps voulu. Dans le *Mezzogiorno*, le revenu par tête et le taux d'emploi sont les plus bas de la Communauté, tandis que l'émigration et le taux de chômage sont les plus élevés», in HAEC, Florence, Emile Noël Papers, Folder 477, Rencontre informelle des ministres des Etats membres de la Communauté et des Etats adhérents ainsi que des représentants de la Commission, Schéma de l'intervention de M. Aldo Moro, Luxembourg, April 24, 1972, pp.4-5. The author would like to thank Edoardo Pucci for the document.
53. Ibid., p.7.

This approach, which recalled Alcide De Gasperi's proposal to develop a European Political Community during the negotiations on the European Defence Community (EDC),[54] was an attempt to reconcile Italy's European stance with the negative consequences of the integration process on Italy's domestic policy.[55]

The apparent contradiction of Italy's position on Europe was closely linked to the backwardness and inadequacy of Italy's bureaucratic administration and its domestic instability, which seriously concerned the other European partners, both for the emerging threat represented by terrorism and for the growth of the Communist party.[56] Italy's domestic situation was also a serious obstacle to the implementation of Community regulations in the country. An interesting document drawn up in 1970 for the president of the Commission, Franco Maria Malfatti, stated that the gap existing between the Italian European stance and the difficulty of applying the rules and regulations of European institutions in every day life, was a specifically Italian characteristic. The real difficulty lay in Italy's bureaucracy, which was highly disregardful of the European community and in the obstacles posed by the administrative establishment towards any change of administrative procedure.[57]

During the Tripartite Conference Carlo Donat Cattin called to the attention of the other European partners the problem of unemployment in Italy which, after the 'economic miracle' characterising the economy at the end of the 1950s and the beginning of the 1960s, had become particularly serious.[58] The Mezzogiorno was an interesting test case, both for its geographic extension and its structural lack of balance. The violent uprisings, which after 1969 took place in different towns, such as Avola, Battipaglia and, more important, Reggio Calabria, where in 1970 the

54. On the EPC project see: D. PREDA*, Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione Europea*, Jaca Book, Milano, 1990; and Idem., *Sulla soglia dell'unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano, 1994.
55. See A. VARSORI, *La questione europea nella politica italiana*, op.cit., pp.969-971. For a critical appraisal of Italian approach toward the EEC see: M. NERI GUALDESI, *L'Italia e l'integrazione europea*, in: R.H. RAINERO, *Storia dell'integrazione europea*, Marzorati, Milano, 1998, v.II, pp.287-338; Idem., *L'Italia e il processo di integrazione europea*, in: L. TOSI (ed.), *L'Italia e le organizzazioni internazionali*, CEDAM, Padova, 1999; B. OLIVI, *L'Italia nella CEE degli anni '70: problemi e prospettive*, in: N. RONZITTI (ed.), *La politica estera italiana. Autonomia, interdipendenza, integrazione e sicurezza*, Edizioni Comunità, Roma, 1977, pp.202-222.
56. Three governments, headed by the Christian Democrat Mariano Rumor, fell from December 1968 to July 1970: I Rumor Government: 12.12.1968–05.07.1969; II Rumor Government: 05.08.1969-17.02.1970; III Rumor Government: 27.03.1970-06.07.1970. In December 1969 the Piazza Fontana massacre would start the serious threat represented by terrorism during the'*anni di piombo*'. On the difficult Italian domestic situation see: N. TRANFAGLIA, *La modernità squilibrata. Dalla crisi del centrismo al «compromesso storico»*, in: F. BARBAGALLO (ed.), op.cit., pp.7-150; G. MAMMARELLA*, L'Italia contemporanea (1943-1985)*, Il Mulino, Bologna, 1985 and P. IGNAZI, *I partiti e la politica dal 1963 al 1992*, in: G. SABBATUCCI and V. VIDOTTO (eds.), op.cit., pp.101-232.
57. See HAEC, Florence, Emile Noël Papers, Folder 1509, *Unione monetaria*, note worked out for the visit of Franco Maria Malfatti in Italy, 13-14 November 1970.
58. See L. SEGRETO, *L'Italie et le Plan Werner*, in: COMITE POUR L'HISTOIRE ECONOMIQUE ET FINANCIERE DE LA FRANCE (éd.), op.cit., pp.31-32.

decision to move the regional administrative centre to Catanzaro was followed by an impressive series of social protests, shed light on the dramatic living and working conditions in the South of the country.

Donat Cattin asked the Community to co-ordinate a European policy on employment not only to favour the free movement of labour but also to guarantee the 'Community preference' in emigration policies, in order to curtail the flux of immigrants from underdeveloped countries.

These requests led to a debate in the Council, which asked the Commission to work out a report on the conditions of the European labour market. The Commission's report, reviewed at the meeting of the Council on November 26th 1970, acknowledged the existence of malfunctions in the European labour market and, at the same time, noted that the number of Italian migrants was effectively low (200,000 in 1966 and 120,000 in 1969). The Commission considered this number to be a consequence of the improvement in Italian life-style and concluded that, in many cases, the number of Italian workers prepared to move to other European countries had been insignificant.[59]

These evaluations were strongly criticised by Donat Cattin, who presented different figures. He stressed that manpower available in Italy was much higher, totalling some 3,000,000 workers. The Italian minister announced that his government would present a memorandum, with the aim of shaping a long term policy in the economic and social fields, in order to solve the problems related to unemployment still within the Community.[60]

The Memorandum, presented by Donat Cattin on June 24th 1971, was an important initiative, undertaken by the Italian ministry of Labour.[61] Italy was trying to relaunch the social debate in the Community and the document forced the Council of ministers for Labour to review European social policy. It tackled not only the free movement of labour, which had obtained only limited results and led to greater regional disparities, but also analysed how to make a better use of existing instruments such as the European Social Fund. The Italian memorandum illustrated the condition both of Italian and European labour markets at the beginning of the Seventies. The Memorandum itself was divided in four parts: the first dealt with the problem of under-developed areas within the Community, taking into consideration the question of the Italian Mezzogiorno. The second point evaluated the existing instruments to guarantee the free movement of workers and to balance the labour market demand and offer inside the Community. The third outlined some Italian proposals on social-security harmonisation and, finally, the fourth focused on which initiatives were to be taken by the Council in order to

59. ECMA, Note à l'attention de M. le Président du Conseil, Session du 26 novembre 1970.
60. Ibid., p.73.
61. See HAEC, Florence, Franco Maria Malfatti Papers, Folder 17, Visit in Italy, Note on Social Policy, 13 and 14 November 1970. Due to the lack of Italian documentation related to the 1960s and 1970s, it has not been possible to evaluate the role played by trade unions and other political or social actors in working out the Memorandum.

promote a concerted European social policy.[62] In its introduction the Memorandum referred to a Community characterised by regional, economic and social disparities and knowing problems which had not yet been solved. At the same time, the document stressed that a social policy based only on the free movement of labour forces could not be considered as a solution for all these problems. In fact, even if useful in the short period, in the long term this policy ran the risk of creating future social disparities, with a negative effect on the balanced development of the Community.

Italy was not only the country with the lowest employment rate in the EEC, but also the place where regions maintained the highest differences among rates, as the lowest employment rates had been registered in Sardegna, Sicilia, Campania, Puglia, Basilicata and Calabria. France, on the contrary, was the EEC country with the highest employment rate, and the Paris area totalled 48,6% of the working population. In 1971 Italy, together with the Netherlands, was the country with the lowest number of workers occupied in industry, especially in the *Mezzogiorno*, the area where only 1/10 of the existing manpower worked in industrial plants. Germany, on the contrary, was the country with the highest number of workers in industry, whereas in France most were employed in the tertiary sector.

EEC regions with the highest unemployment rate[63]

A. Country; B. Regional unemployment rate; C. National unemployment rate			
Regions	**A**	**B**	**C**
Sardegna	Italy	5,2	3,1
Campania	Italy	5,0	3,1
South	Italy	4,9	3,1
Lazio	Italy	4,7	3,1
Sicilia	Italy	3,8	3,1
Abruzzo-Molise	Italy	3,7	3,1
Liege	Belgium	3,2	1,6
Mediterranée	France	3,1	1,7

62. ECMA, Folder 30541, Memorandum of the Italian government on Community employment policy. The memorandum was brought to light by Lorenzo Mechi. It is part of a research project coordinated by the Istituto Luigi Sturzo of Rome and supervised by Pier Luigi Ballini and Antonio Varsori of the University of Florence, titled*: Il contributo italiano alla costruzione della democrazia europea*.
63. Source: EEC Statistic Institute, Social Statistics 1970, quoted in ECMA, Folder 30541, Memorandum of the Italian government on Community employment policy, p.16.

The economy was characterised by a low level of employment, especially after 1962, when workers started to leave agriculture and were only in part absorbed by other economic sectors owing to the lack of mechanisms able to check professional mobility, a low level of education among workers and, last but not least, a slow recession which had begun in 1964. The Memorandum explicitly asked the EC to study, together with the EMU project, the question of a more balanced economic and social development, with the aim of overcoming the lack of balance in employment.[64] The document proposed a series of initiatives, financed both by the Italian government and by the European Community, to stimulate and accelerate industrial development in the *Mezzogiorno*. Particular attention was given to small and medium sized firms and to manufacturing. Moreover, it proposed using 50% of the Social Fund resources to fight structural unemployment.

As to the question of emigration, Italy pointed out that, while at the beginning of the 1960s most emigrants did come from the EEC and were mostly Italian, by the end of the 1960s the situation had completely changed, for most emigrants were from non-EEC countries. In detail, at the end of 1970, the number of emigrants working in the EEC was 4 million: 50% in Germany, 40% in France, 8% in Belgium and the Netherlands and the others in Luxembourg and Italy. 26% of these 4 million were Europeans, mostly Italians, whereas 74% were from non-EEC countries such as Africa, Spain, Turkey and Yugoslavia.[65] It was clear that the community preference rule had not been applied given the existing discrepancies in social security, health and housing, partly because non-EEC manpower was cheaper and lacked the backing of any labour organisation. The EEC was responsible for the delay in making operative the information and co-ordination tools necessary to apply a 'Community preference'. The Italian government thus proposed the adoption of a statute of workers' rights, with the aim of establishing some basic rules on labour organisation and emigrant living conditions. These rules would be binding both for the Community and for bilateral negotiations with under-developed countries on issues of emigration.

Another important question was the harmonisation of social security, the lack of which had a direct influence on the cost of labour and the price of goods. As the EEC countries had decided in favour of a gradual integration of their fiscal systems through VAT, the question of social security harmonisation could no longer be postponed. The Italian government suggested asking the Commission to work out a detailed project in order to harmonise the social security systems; a project to be discussed by the Council of ministers as soon as possible.

The appendix of the Memorandum was entirely dedicated to the situation of the Italian labour market at the beginning of the Seventies. The employment situation looked particularly alarming. The rate of unemployment had reached the 36,6 % of the population, compared to a Community average of 40 %. This fall in employment was due mainly to the decrease of workers engaged in agriculture,

64. Ibid.,p.20.
65. Ibid., pp.41-42.

down from 34% in 1959 to 19% in 1970, who had been absorbed neither in industry nor in the tertiary sector. An increasing number of workers occupied in the tertiary sector (+15% in the period 1959-1970) could not be considered as an indicator of an improvement in the Italian economy, as some tertiary sectors were overloaded.[66]

From a regional point of view, it was clear that while in the North of Italy the exodus from agriculture had been absorbed by the industrial and tertiary sectors, in the South this had not happened. Another problem was the existence of a remarkable volume of 'hidden' unemployment, whose evaluation was uncertain but probably around 750,000 persons, mainly (300,000) young people from the South, but also women, who had seen their employment number decrease from 6,240,000 in 1959 to 5,068,000 in 1970.

During the post-war period, Italy had tried to solve the question of unemployment mainly through emigration, which had been particularly high in 1955, with an average of 200,000- 250,000 migrants per year towards Switzerland and France in Europe and towards Argentina and Australia outside Europe. In spite of the 'economic miracle', the years after 1955 had been characterised by a strong emigration, which totalled 387,000 emigrants in 1961, mainly towards Germany, which absorbed 73%, and towards Switzerland, the United States, Australia and Canada. To understand this apparent contradiction completely, it is worth stressing that emigration contributed to the Italian 'economic miracle', thanks to the remittances sent back by emigrants to their families in Italy. Also emigration from the South of Italy to the Centre-North appeared particularly relevant, as from 1959 to 1969 1,575,000 persons had migrated to more industrialised regions, causing serious social imbalances in the country.

Migrants working in the EEC[67] in thousands

Original Country	BEL 1970	GFR 1971	FRA 1970	ITA 1970	LUX. 1970	HOL 1971
Belgium (BEL)	---	11.0	20.5	0.5	5.6	24.9
Germany (GFR)	4.5	---	21.0	6.7	3.9	11.6
France (FRA)	15.0	45.0	---	3.5	5.0	1.7
Italy (ITA)	82.6	408.0	235.0	---	11.0	2.5
Luxembourg (LUX)	1.4	1.4	5	0.1	---	

66. From 1959 to 1964 1,800,000 workers had left agriculture; 820,000 were engaged in industry and 472,000 in the tertiary sector. So 508,000 had not found employment. From 1964 to 1970 a new exodus of workers from agriculture took place: 1,284,000 workers left agriculture, but only 213,000 found employment in industry and 446,000 in the tertiary sector. The negative settlement was of 625,000 unemployed, which, plus the 508,000 of the previous years, became 1,133,000 unemployed workers. See, ivi, pp.72-73.

Holland (HOL)	13.5	65.5	3.0	1.0	0.5	---
CEE	117.0	530.0	280.0	11.8	26.0	48.7
Greece	7.0	268.6	1.0	0.8		1.4
Spain	28.5	186.5	256.5	1.7	1.2	14.4
Portugal		58.4	190.0	0.4	3.7	2.8
Turkey	10.0	453.1	4.0	0.2		20.6
Yugoslavia		478.3	33.0	3.5		6.523
Algeria	2.5		245.0			
Morocco	15.0	12.1	60.0			18.0
Tunisia	2.0	10.2	30.0			1.5
Other countries	26.0	243.3	100.0	21.1	2.2	11.4
Total no-EEC countries	91.0	1,710.7	920.0	27.6	7.1	76.7
Total	208.0	2,240.8	1,200.0	39.5	33.1	125.4

Despite the uncertainty in the figures, the previsions on employment for the next ten years put the Italian labour market in a negative light even if they were in part due to the deep structural changes that had affected and were still affecting the Italian economy. The Memorandum predicted that in the following ten years the number of unemployed would be between 1,500,000 and 700,000, mainly concentrated in the South.

The picture outlined by the Italian Memorandum paved the way to a debate in the Council of ministers for Labour. For the first time the ministers, the Commission and the social partners investigated the need to change the Community approach towards the question of unemployment, as a policy based on the free movement of workers had produced limited results and created greater regional disparities.[68] In 1972 the Council thus decided to establish a Fund for regional development and to use the resources allocated to the FEOGA in order to finance initiatives for the development of the *Mezzogiorno.*

67. The table is quoted in HAEC, Emile Noël Papers, Folder 477, … Schéma de l'intervention de M. Aldo Moro, Annexe, op.cit.
68. See IISH, Amsterdam, ETUC Papers, File 1821, Projet de prise de position de la CESL sur le point: Examen du Mémorandum du gouvernement italien.

Conclusion

The initiatives taken in the social field at the end of the 1960s were limited to a very early stage. Only during the 1980s, thanks to the action of the then president of the Commission, Jacques Delors, did the creation of a European social policy become one of the principal items on the EC agenda.

This acceleration was to lead to the Single European Act of 1986, which extended the qualified majority vote to questions relating to workers' health and security and to the drawing up of a Social Charter approved by the Strasbourg European Council in 1989. Although not binding, the Charter reinforced the participation of labour movements in the European decision-making process and singled out basic workers' rights, such as freedom of movement, free choice of employment, improvement of working conditions, social protection, professional training and the right to associate and to negotiate collective agreements.[69] It is worth stressing that many of the key directives proposed in the 'social action programme' of 1974 recurred in amended form in the Social Charter of 1989 and that some are still on the agenda.[70]

Despite its limits, the promotion of a concerted policy on employment must not be underestimated, for the involvement of the so-called social partners in the European decision making process. It also highlights an interesting aspect of Italian Europeanism.

In spite of the Italian efforts, it was the German Chancellor Willy Brandt's initiative that brought to the fore, in the final declaration of the Paris summit in October 1972, the need to develop a European social policy through the co-operation of different social bodies. The contradictory approach pursued by the Italian government can be explained by recalling the serious domestic political situation and the instability of the Italian government, which strongly affected the country’s participation in the EC throughout the Seventies. Apart from Malfatti's renowned resignation from the Commission, officially to take part in the Italian political elections of May 1972, but more probably owing to the debate on the Commission’s political role, the Italian government had to face growing opposition from the left and an ever more difficult economic and social situation, characterised by growing political dissatisfaction and the emerging threat posed by terrorism.[71]

In spite of these serious problems, Italy had pursued a strategy aiming at softening the negative consequences of the completion of the CAP, as well as the fears related to the establishment of the EMU for its economy. It had tried to guarantee its own national interests while promoting integration in other fields. Support given by Italian officials to the demands of the labour movement reflected,

69. See J. DEGIMBE, op.cit., pp.139-150.
70. See J. E. DØLVIK, op.cit., pp.102-103.
71. See A. VARSORI, *La questione europea* …, op.cit., pp.969-971. See also HAEC, Florence, Franco Maria Malfatti Papers, Folder 5, Letter to Aldo Moro, 2 March 1972 and Letter written by Aldo Moro to Franco Maria Malfatti, 14 March 1972.

on the one hand, the stronger role of trade unions in the Italian political system, and, on the other, the more intense dialogue of sections of the Christian Democratic Party with the left, intended as a countermeasure against the serious social and economic problems in the country. In this context, Donat Cattin's support of the development of a concerted policy on employment and of the free movement of workers within Europe constitutes an interesting example of Italy's strategy, aimed at finding its place among other, more powerful partners, such as France and Germany.

Theory Guiding Practice: the Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission

Jonathan P. J. White

It has become a widely accepted dictum within the social sciences that all theory is rooted in the circumstances of its authors.[1] Political and International Relations theory is contingent on time and place, and may not be read as a neutral response to some form of 'objective reality'. In the words of Robert Cox, 'theory is always *for* someone and *for* some purpose'.[2] Such an observation stands as one of the essential legacies of post-positivist thought.

Arguably this leaves the point only half-made, however, for in many cases the relationship between scholarly theory and its subject matter is dialectical. Just as a theoretical model, explanatory or predictive, will exhibit the assumptions and the concerns of the environment in which it was conceived, so the course of decision-making in any practical field is apt to be guided, whether by deliberate prescription or silent influence, by the dominant intellectual currents of the day.[3] 'The foreign policy of a nation', it has been written, 'addresses itself not to the "external world", but to the image of the external world that is in the minds of those who make foreign policy'.[4] Clearly, whenever theoretical influences on this image (in particular one dominant influence) exceed a certain level, there may be consequent difficulties for effective policy-making. The schematisation which is a necessary component of all theorising can be a constriction when it is taken up by those who fall within its compass. The ability to meet and overcome challenges in the policy-making process, in whatever sphere, requires a plurality of views, a plurality of perspectives on what are problems and what are solutions. Where this is lacking, political stagnation or misadventure may follow.

Academic and political discourse in the years and decades following the end of the Second World War saw many attempts to conceptualise the course of European history and to analyse the options available for its future development. To those who felt the War had exposed the bankruptcy of the traditional balance-of-power relationship between the continent's powers, the 'federalist' cause, understood as the advocacy of progression (whether directly or incrementally) towards a system of centralised regulatory power, was an attractive proposition and one that came to

1. For their guidance in the preparation of an earlier draft of this work I should like to thank Dr. Julie Smith and Dr. Geoffrey Edwards of the University of Cambridge. For its financial assistance, I am grateful to Corpus Christi College, Cambridge.

2. R. COX, *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, in: *Millennium,* 10.2(1981), p.128.

3. For a discussion of one instance of this, the impact of Game Theory and statistical models on U.S. foreign and defence policy in the 1950/60s, see F. KAPLAN, *The Wizards of Armageddon*, Simon & Schuster, New York, 1983.

4. A. GEORGE, *The "Operational Code": a Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-making*, in: *International Studies Quarterly*, 13.2(1969), p.191.

be adopted by many of the leading statesmen of the post-war era (amongst others, Konrad Adenauer, Winston Churchill and Jean Monnet). The common goal, moderated from one individual to the next, was some form of European unification, with a spectrum of views on the means by which this should be achieved, ranging from the 'functionalist' approach of Monnet, which emphasised the potential of cooperation in specific technical tasks eventually to lead to some kind of pooling of sovereignty, to the more directly constitutional approach of men such as Altiero Spinelli.

In the 1950s and 1960s, a series of further perspectives on European integration emerged. Economists sought ways of determining the prerequisites of a successful common market.[5] International law theorists looked at ways in which sovereignty might be pooled, and considered the constitutional arrangements most appropriate to post-War Europe.[6] And in political science, several schools of thought developed, each with its own particular perspective on the relations between states and how these might best be directed. 'Liberal internationalists' such as Inis Claude stressed the potential of supra-national institutions to manage international relations; 'intergovernmentalists' like Stanley Hoffmann argued that such institutions in Europe could do little more than reflect the immediate interests of the major nation-states, whilst 'transactionalists' such as Karl Deutsch highlighted the potential of travel, trade and telecommunications for creating peaceful interdependence.[7] In the late 1950s, the work of the American Ernst Haas added a new methodological rigour, and perhaps a more prescriptive thrust, to the thinking of the federal functionalists, and in so doing spawned a new school of integration theory which achieved a certain dominance in the academic field in the early to mid-1960s: 'neofunctionalism'.

As Europe, then, sought to rebuild itself in the years after the War, it did so against the backdrop of a very considerable amount of conceptual self-reflection. And yet in much of the historiography written on this period, this flow of ideas has tended to be underestimated, attention focused instead upon 'the events themselves'. 'The true origins of the European Community', according to the leading historian Alan Milward, 'are economic and social'.[8] The significance of beliefs and individual perceptions, argues the historian and social scientist Andrew Moravcsik, should be limited 'to cases in which material interests are weak or uncertain', as though the interpretation of material interests were without normative content.[9]

5. For example, J. VINER, *The Customs Union Issue*, Stevens & Sons, London, 1950.
6. See, for example, M. MACDOUGAL, *Studies in World Public Order*, Yale University Press, New Haven, 1960; also M. MACDOUGAL and F. FELICIANO, *Law and Minimum World Public Order*, Yale University Press, New Haven, 1961.
7. For one summary of these different academic schools, see C. PENTLAND, *Building Global Institutions*, in: C. PENTLAND and G. BOYD (eds.), *Issues in Global Politics*, Collier Macmillan, London, 1981, pp.326-366.
8. A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, 2nd ed., Routledge, London, 2000, p.xi.
9. A. MORAVCSIK, *De Gaulle and European Integration: Historical Revision and Social Science Theory*, in: Harvard CES Working Paper Series, 8.5, May 1998, p.77.

Michael Burgess, in a recent examination of the role of federalist ideas in the early years of the European Community, has argued that historical revisionism, in seeking to do away with the imprecision of earlier accounts and their focus on the role of the individual, has in turn negated unjustifiably the significance of the goals and visions of the early figures of European integration. With reference to federalists such as Monnet, Spinelli, Schuman, Beyen and Spaak, Burgess writes that 'their significance could be found in what Milward's dour Gradgrind approach ignored, namely, the political context of the post-war debate about European integration'.[10] An account of European integration which places paramount emphasis on socio-economic realities (understood as objectively pre-existing political evaluation) usually requires the assumption of a coherence and rationality of action often absent; it will also fail to discern the ideational concerns in the context of which critical decisions are made.

The focus of this paper is on the events of 1965-66 – the time of the 'Empty Chair' crisis in Europe, when French President Charles de Gaulle withdrew his country's representatives from the Council of ministers, thereby paralysing the work of the European institutions. The Commission of the European Economic Community was at this time under the presidency of Walter Hallstein, a former German Foreign Office minister who had first come to prominence in European affairs as leader of the German delegation to the Schuman Plan negotiations in 1950. By examining the overlap of ideas between the Commission and various academics of the time, and by subsequently analysing in some detail the course of political events in 1965, this study will attempt to ascertain how far the Commission was guided in its policy-making by beliefs derived, at least in part, from contemporary integration theory.[11]

Admittedly no single theoretical discourse had exclusive influence on decision-makers in this period. Work has already been conducted on the significance of contemporary legal, economic and federalist theoretical discourse for Hallstein and his Commission. The historian Matthias Schönwald has written on the extent to which Hallstein's constitutional understanding of federalist structures was derived from the teachings of Heinrich Triepel, one of Hallstein's professors whilst a law student in 1920s Berlin, and the *Genossenschaftslehre* of German legal philosopher Otto von Gierke, who had taught another of Hallstein's university mentors, Martin Wolff.[12] Economic theorists likewise were highly valued by a Commission which saw one of its main tasks as the creation of a European customs union. Richard

10. M. BURGESS, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950-2000*, Routledge, London, 2000, p.63.
11. In the analysis that follows, extracts from the speeches, conversations and writings of Hallstein are quoted in the original language; for all other sources, English translations have been used where these exist in published form.
12. M. SCHÖNWALD, *Walter Hallstein and the "Empty Chair" Crisis 1965/66*, in: W. LOTH (ed.), *Crisis and Compromises: The European Project 1963-69*, Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Nomos, Baden-Baden, 2001, pp.159-160.

Mayne, an adviser to Hallstein in the early 1960s, has emphasised the significance for Hallstein of a United Nations report produced in 1947 concerning the creation of customs unions.[13] Also discernible in the source material is a high regard for the work of two economics professors in particular, Jacob Viner (author of *The Customs Union Issue*, 1950, and *International Economics,* 1951) and James Meade (author of *Problems of Economic Union*, 1953).

Yet legal and economic theory are arguably more relevant to the *development* of Hallstein's thought than to its more complete form in 1965-66. True enough, law was the foundation on which the Communities rested, and hence the ultimate justification for all actions taken, but the Treaty of Rome was a highly complex and nuanced agreement, and how one chose to interpret it would always be dependent upon factors that lay outside the field of law, dependent upon views held on political matters. Similarly, the specifics of economic integration could never constitute more than one dimension to the overall process of European integration. As Commission President, Hallstein thought of himself as far more than an economic coordinator for the six national governments. He saw his role primarily as a political one. Both economic and legal theory provide useful starting-points for looking at the evolution of Hallstein's thinking on European integration, but if one wishes to understand the full nature of his thought then one must consider its political dimension also.

'Federalism', as expressed in the ideas of Monnet, was undoubtedly a crucial influence on Hallstein. Monnet's role in the founding of the European Coal and Steel Community meant that he and his ideas on European integration were always likely to be held in affection by members of the EEC Commission. His links to Hallstein were particularly close. As Hallstein explained in a BBC interview in spring 1972,

> 'It worked between us from the very first moment; we had the same – should I say – antenna, and so we have very rapidly become really intimate friends […] it's a personal friendship, an all-round friendship if I may say so'.[14]

The ways in which they articulated their strategies for constructing the new European order are strikingly similar. Both used the metaphor of a chain reaction to describe the integration process,[15] and both felt that some kind of 'federalism by instalments' was the best way forward.[16] In the incrementalism of his approach, Hallstein clearly displays the legacy of his close association with Monnet. Ultimately, however, Hallstein was less restrained in his federalist ambitions than

13. United Nations, *Report, Customs Unions: A League of Nations Contribution to the Study of Customs Union Problems*, United Nations, New York, 1947. Cited in an interview with the author, London U.K., March 2001.
14. Bundesarchiv Koblenz (BA) N 1266-2493.
15. J. MONNET, *A Ferment of Change*, in: *Journal of Common Market Studies*, 1.3(1962), p.208; Hallstein in T. OPPERMANN (ed.), *Europäische Reden*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart, 1979, p.541.
16. J. MONNET, op.cit., p.208; W. HALLSTEIN, speech to the New York Council on Foreign Relations, March 1965, BA N 1266-1946, pp.5-6.

Monnet, a feature that the historian Matthias Schönwald has drawn attention to,[17] and one that is readily apparent when one looks at Hallstein's speeches towards the mid-1960s.[18] Moreover, a reading of the sources suggests that there were dimensions to his understanding of political integration, especially by 1964-65, that cannot be classified in terms of the functionalist-federalist discourse of which Monnet was the most significant proponent. To view Hallstein as simply a disciple of Monnet is to neglect the complexity of his political thought in its mature form.

It is the discourse of 'neofunctionalism' – clusters of ideas, concepts and categorisations which had their origins in the work of a certain school of academic scholars – which, I wish to suggest, is needed to complete the survey of influences. This is particularly true in the light of new evidence which suggests that its significance for Hallstein, and for one of his advisers in particular, was considerably greater than has been recognised to date.

The type of discourse analysis used in the following approach has a number of distinctive methodological features: notably, the discourse under examination is assumed to be of a peculiarly *manufactured* quality; that is, with its origins lying primarily in the world of systematically devised ideas (the work of various integration theorists), rather than in 'ritualised social practices'[19] generative of patterns of thought and behaviour. It is not so much the discursive impact of Foucault's 'disciplines' (patterns of behaviour at the micro-level) which will concern us here; rather, the emphasis will be on the limiting power of specific modes of thinking at the macro-level. In this sense, perhaps the model which conforms most closely to the aims of this study was that presented by Alexander George as far back as 1969. The 'Operational Code', as it was known, sought to identify the 'instrumental' and the 'philosophical' beliefs of decision-makers – the former being the very kinds of belief which are discussed here. But methodologically (and not just in its brittle name!), the Operational Code betrays its origins in the 1960s behaviouralist movement, and perhaps George's most relevant advice is that 'questions of data and methods [should] be approached in an eclectic and pragmatic spirit'.[20] Paul Chilton has recently employed an updated version of this kind of discourse analysis in *Security Metaphors*,[21] a study of the significance of the metaphors employed by foreign policy advisers during the Cold War; but his approach, though it provides a valuable examination of the

17. M. SCHÖNWALD, *"The same – should I say – antenna": Gemeinsamkeiten und Unterschiede im europapolitischen Denken von Jean Monnet und Walter Hallstein (1958-63)*, in: A. WILKENS (ed.), *Interessen verbinden: Jean Monnet und die europäische Rolle der Bundesrepublik Deutschland*, Bouvier, Bonn, pp.269-297.
18. Compare J. MONNET, op.cit., p.206, where he portrays the Community structure as *sui generis* rather than federal, with Hallstein's speech to higher EEC officials, 30 September 1963 (BA N 1266-968, p.10), where he speaks of the Community as 'bereits … eine Quasi-Föderation'.
19. M. HAJER, *The Politics of Environmental Discourse: Modernisation and the Policy Process*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p.53.
20. A. GEORGE, op.cit., p.221.
21. P. CHILTON, *Security Metaphors: Cold War Discourse from Containment to Common House*, Peter Lang, New York, 1996.

constraining effect of certain patterns of thinking, contains little that is analogous to the following attempt to link a specific theoretical discourse to the understanding of decision-makers.

The Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission

The principal figures of the neofunctionalist school were: Ernst Haas, professor at the University of California, Berkeley, author of the seminal 1958 book *The Uniting of Europe*,[22] and as such the recognised founder of the school; and Leon Lindberg, of the University of Wisconsin, author of several major works of neofunctionalist theory in the mid-1960s.[23] Also researching in Brussels at this time, in collaboration with Lindberg, was Stuart Scheingold, assistant professor at Wisconsin. These individuals constituted an academic school in the true sense: though there were certainly a number of differences of emphasis between them, their work was marked by fundamental agreement on all the essential questions of perspective, also by the use of a common body of descriptive terminology and by much cross-referencing with each others' work.[24]

Richard Mayne, speaking in his capacity as a former adviser to Hallstein and Monnet, has expressed some scepticism at the idea that this group of academics might have helped to shape the political understanding of those in the Commission.[25] As presented by Mayne, Hallstein's thought appears fundamentally the same as that of Monnet. Yet persuasive evidence has been discovered, and is reproduced here, suggesting that by 1965, i.e. after Mayne had left the Commission, the links between the academic school and the institution it was studying were strong.

The recollections of Stuart Scheingold, who was researching in Brussels between September 1964 and February 1965, provide a useful insight into the closeness of this relationship.[26] Scheingold recalls developing a number of contacts at the Commission during his period of research (in particular Claus-Dieter Ehlermann, an adviser in the Commission's Legal Service between 1961 and 1973). Significantly, Scheingold remembers lunching with Karl-Heinz Narjes – Hallstein's *chef de cabinet* from 1963 onwards – in the winter of 1964-65. At this lunch, Scheingold says, Narjes 'went out of his way' to ask him about

22. E. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, Stevens & Sons, London, 1958.
23. L. LINDBERG, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, Stanford, 1963; *Decision-Making and Integration in the European Community*, in: *International Organization*, 19.1(1965), pp.56-80.
24. For an overview of the neofunctionalists, see R. J. HARRISON, *Neofunctionalism*, in: A.J.R. GROOM and P. TAYLOR (eds.), *Frameworks for International Cooperation*, Pinter, London, 1990, pp.139-150.
25. Interview, op.cit.
26. Correspondence with the author, Seattle USA – Cambridge UK, May 2001.

neofunctionalist theory and to talk through its implications. Indeed, Narjes had apparently on another occasion met Scheingold's colleague Leon Lindberg. Most interestingly, on that occasion Narjes had reportedly left the academic with the impression that he viewed him and his neofunctionalist associates as 'consultants' on European integration.

The link between these political scientists and the Commission can be traced to the top of the institution. Ernst Haas' *Uniting of Europe* is to be found in the bibliography for the 1962 publication of Hallstein's Clayton lectures.[27] More significantly, while Hallstein does not explicitly mention the neofunctionalists in his prominent speeches, an examination of the notes for one speech in particular, his February 1965 address to students at Kiel University, reveals that their work was not only familiar to him, but also highly rated by him. Some early drafts of this lecture may be found amongst his papers in the Bundesarchiv.[28] The lecture will be frequently cited, since it resembles neofunctionalist thinking closely, is largely free of political rhetoric, dates to February 1965 – just before the crisis began – and also because much of the material is in Hallstein's own handwriting – a clear suggestion that it directly reflected his personal views.

In one of these drafts, written in the President's hand, one finds the following passage:

> 'Das Beste, was die politische Wissenschaft bisher zur Sammlung der Tatsachen, zur systematischen Analyse und zur Bewertung der Vorgänge beigetragen hat, kommt aus amerikanischer Feder. Ich denke besonders an die Schriften, die Leon N. Lindberg, Professor an der University of Wisconsin, unserm Phänomen gewidmet hat. Ich zitiere ihn gern, nicht nur wegen der Schärfe seiner Beobachtung und der konstruktiven Methode, sondern auch weil er besser als ich gegen den Verdacht der Befangenheit geschützt ist – als Außenstehender, als wissenschaftlicher Fachmann, als Nichteuropäer. In der positiven Würdigung des Funktionierens unseres Integrationsmechanismus will ich an keiner Stelle über ihn hinausgehen'.[29]

This is high praise indeed. Although the paragraph did not make it to the final version of the speech, the fact that Hallstein was contemplating it (and clearly, given the handwriting, doing so on the basis of personal reflection), also the extent to which he was so comprehensively identifying his own thought with Lindberg's neofunctionalism, surely is of considerable significance. It seems to justify the analysis of Commission texts from this period for traces of neofunctionalist theoretical discourse.

27. W. HALLSTEIN, *United Europe, Challenge and Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1962.
28. BA N 1266-1004.
29. BA N 1266-1004, Fiche 3, section A7/8. For the authoritative identification of the handwriting here, I am indebted both to Richard Mayne and to Dr. Matthias Schönwald.

The 'Logic' of European Integration

By the mid-1960s, it was a central belief of Hallstein's that the process of European integration could be described as a 'logical' phenomenon. Since much earlier in his Commission presidency, Hallstein had been asserting that ostensibly economic issues were also essentially political. As he made clear in March 1962, 'die Realität unserer Gemeinschaft ist nicht wirtschaftliche Integration […], sondern […] wirtschaftspolitische Integration'.[30] However the idea of the 'logic of integration', *Sachlogik* as Hallstein called it, was more complex than this, and in its many facets bore remarkable similarity to the work of the neofunctionalists. Here was the theoretical means which enabled Hallstein to incorporate his early belief in the unity of the economic and political spheres into a more comprehensive account of the process of European integration.

It is possible that the term *Sachlogik* was coined for rhetorical purposes, as a means of justifying the various steps of the integration process to sceptical observers. Whatever the truth of this, the idea itself was in no way purely cosmetic. Robert Marjolin, in his memoirs, suggests that he himself was one of very few notable Commission figures who did *not* believe in the 'logic of integration':

> 'my own reaction […] was one of extreme scepticism. I did not believe in the 'engrenage' or 'spill-over' theory […] above all [because] it would be a fundamental error to think that a government having to contend with acute domestic problems, often threatening its very existence, could be constrained to take crucial decisions involving relinquishments of sovereignty, simply because an 'inner logic', the reality of which is moreover debatable, left it no other alternative'.[31]

The tone of these comments, somewhat confrontational and self-justifying, would seem to indicate the dominance of the 'logic-interpretation' amongst his colleagues. That Hallstein retains the idea of *Sachlogik* in his 1969 political resumé, *Der unvollendete Bundesstaat*, suggests it was far more than a rhetorical device, that it was an axiomatic principle of his understanding of European integration.[32]

Belief in the 'logic' of integration, for both the neofunctionalists and for Hallstein, involved a series of key elements. Perhaps the most fundamental of these was the idea that integration could be explained almost entirely with reference to the material 'interests' of the parties involved. This view was expressed by Haas in 1958, when he wrote that 'major interest groups as well as politicians determine their support of, or opposition to, new central institutions and policies on the basis of a calculation of advantage'.[33] In his lecture at Chatham House in December 1964, Hallstein talks of the Community as being founded on 'the balancing of

30. T. OPPERMANN, op.cit., p.338.
31. R. MARJOLIN, *Architect of European Unity: Memoirs 1911-86*, Weidenfeld & Nicholson, London, 1989, p.266.
32. W. HALLSTEIN, *Der unvollendete Bundesstaat: Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Econ Verlag, Düsseldorf/Vienna, 1969, pp.20-24; p.61.
33. E. HAAS, op.cit., p.xiv.

individual interests and Community interests', whilst in his Kiel lecture Hallstein talks of 'Menschen, von Interessen bewegt' and goes so far as to employ the English term 'vested interests'.[34] Further shared vocabulary may be found: 'interest coalition' is a term which the neofunctionalists were prone to using, and one which may be found occasionally in the texts of Hallstein.[35] The term 'package deal' (in the sense of the packaging of competing interests into a single agreement) is one which Scheingold links to Lindberg,[36] and is used by Hallstein, in English, in his Kiel lecture.[37]

The second major area of overlapping ideas can be described as belief in the 'logic of spill-over', as explained by Lindberg in 1963: 'the initial task and grant of power to the central institutions creates a situation or series of situations that can be dealt with only by further expanding the task and the grant of powers'.[38] The idea of 'expansive tasks' which Lindberg outlines is reproduced by Hallstein in a speech in October 1964: he states that

> 'jedes gemeinschaftliche Handeln schafft zugleich wieder die Gründe, die Notwendigkeiten für weiteres gemeinschaftliche Handeln […]. Täglich wächst der Kreis der Aufgaben, denen nur eine gemeinschaftliche Zusammenarbeit gerecht werden kann'.[39]

Concern with the 'logic' of the enterprise had implications for the tactics and strategy with which integration was to be pursued. In several of his works, Haas describes three methods of resolving disputes: the 'lowest common denominator' method, 'splitting the difference', and 'upgrading the common interest'.[40] Lindberg follows Haas in this categorisation in 1963, and explores the implications of each method.[41] It appears to be exactly these three different methods of conflict resolution which Hallstein outlines in his Kiel lecture under the headings 'ein quantitativer Kompromiß', a 'sowohl als auch' approach and 'eine Synthese neuer Elemente'.[42] Interestingly, Hallstein adds that conflict resolution is the very essence of the Community, a source of progress rather than potential danger:

> 'Die elementarste Kraft jeder Gemeinschaft ist die Verschiedenheit der Partner. […] Jeder Sieg des Gemeinsamen über das Besondere macht sie härter'.

The concern to balance 'interests', to accommodate them within 'package deals', was indicative of a general inclination to deal with issues as a bundle, rather

34. T. OPPERMANN, op.cit., p.510; pp.535-536.
35. HALLSTEIN, lecture, Johns Hopkins University, Bologna, 15 May 1965, BA N 1266-1017, p.9.
36. S. SCHEINGOLD, *De Gaulle versus Hallstein: Europe picks up the pieces*, in: *The American Scholar* 35(1966), p.480.
37. T. OPPERMANN, op.cit., p.538.
38. L. LINDBERG, *The Political Dynamics* …, op.cit., p.10.
39. W. HALLSTEIN, Rome, opening session of the 7th Conference of European Local Authorities, T. OPPERMANN, op.cit., pp.490-494.
40. E. HAAS, *International Integration: The European and Universal Process*, in: *International Organization* 15(3) 1961, p.369; *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford University Press, Stanford, 1964, p.111.
41. L. LINDBERG, *The Political Dynamics*, …, op.cit., p.12.
42. T. OPPERMANN, op.cit., p.536.

than individually. Here was another point of overlap between Hallstein and the neofunctionalists. If one believed in the logic of integration, it followed that one could never view a problem in isolation, but had to see it as part of a series of issues to be addressed. This, as Scheingold made clear, was germane to the logic-perspective:

> 'the packaging of proposals as documented by Leon Lindberg […] calls for the simultaneous advance in interlocking areas […]. The packaging process is thus grounded on the logic of integration'.[43]

Hallstein seems to have been well aware of this imperative: one finds him using such words as 'synchronisation',[44] 'equilibrium',[45] and 'der innere Zusammenhang aller Bereiche der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik'[46] to explain the need for packaging problems. There was an inner connection between all fields of integration, a connection which had to be 'respected'.[47]

Indivisible from a belief in the logic of spill-over was a tendency to view the integration process as in some sense inevitable. 'Spill-over', as the concept was understood at the time, was inherently unidirectional – there was no notion of 'spill-*back*' – and to believe in it was to believe that political integration was ultimately a predestined fact, whatever reverses it might suffer along the way. This sense of inevitability has been highlighted by Schönwald,[48] and there is much in the source material to corroborate it. In his Kiel lecture, for example, Hallstein uses the *Sachlogik* idea to set out 'die Gründe für die Nützlichkeit, die Notwendigkeit, die Unabwendbarkeit der europäischen Einheit'. 'Wie die Vollständigkeit des Alphabets,' he explains, 'gibt es eine innere Einheit aller Wirtschaftspolitik, die stärker ist als alle Willkür politischer Gewalten'.[49] The simile is significant, for it suggests an indivisible whole which is impenetrable, invulnerable to hostile external forces.[50] (The simile evidently pleased Hallstein, for he reproduced it verbatim in *Der unvollendete Bundesstaat*).[51] Such a perspective must surely have guided his thinking on the extent to which president de Gaulle of France, the major

43. S. SCHEINGOLD, op.cit., p.480.
44. See W. HALLSTEIN, *Where the Common Market Stands Today*, in: *Community Topics 13*, Information Service of the European Communities, London, 1964.
45. Lecture, Johns Hopkins University, op.cit., BA N 1266-1017, p.28.
46. Lecture, Kiel University, op.cit., BA N 1266-1004. In the published version of the lecture, the phrase is 'der unlösliche innere Zusammenhang aller Einzelmaßnahmen der Wirtschaftspolitik' (T. OPPERMANN, op.cit., p.538).
47. T. OPPERMANN, op.cit., p.541.
48. M. SCHÖNWALD, "The same – should I say …, op.cit., pp.296-297.
49. T. OPPERMANN, op.cit., p.524; p.537.
50. For a discussion of the significance of metaphor choice in political discourse, see P. CHILTON (op.cit., Chap.2). Of the various types of cognitive schema that Chilton identifies, the 'alphabet metaphor' which Hallstein uses here, with its connotations of interior and exterior, would seem to be a 'container' schema, implying 'protection from, or resistance to, external forces' (p.51). Its usage perhaps indicates a disposition on Hallstein's part, despite what he asserts elsewhere on the unity of the economic and political spheres, to see the process of European integration as separate and protected from the realm of arbitrary high politics.
51. W. HALLSTEIN, *Der Unvollendete Bundesstaat* …, op.cit., p.20.

troublesome political power, would ever successfully be able to challenge the advance of European integration.

Of course, Hallstein and his speech-writers were always careful to stress that European integration was not an inevitable process, that it depended on political will. Much the same linguistic formula is used to make this point each time: 'these things did not happen automatically: in politics, nothing does';[52] 'let me stress that I am not suggesting that all this will follow automatically or without snags. In politics nothing does'.[53] But the mantra is unconvincing. As Robert Marjolin recalled:

> '[for Hallstein and those who shared his perspective], federal Europe was within reach, if the political will were there. Practically speaking, once the first step had been taken in this direction, events would necessarily follow on from one another and inevitably lead to the desired result. This is the gist of the so-called theory of 'engrenage', of the 'spill-over effect'.[54]

It should perhaps be added that a belief in the 'logic of integration' was likely to presage an interpretation of history which confirmed it. One sees hints of this in Hallstein's Chatham House lecture, when he details how the success of the Common Market generated new circumstances conducive to further economic integration.[55] One may assume that in early 1965, after the reasonably successful deal on cereal prices in December 1964, belief in the 'logic of integration' was seen to have been vindicated.[56] A sense of the inevitability of the integration process was therefore, in parallel with the notion of the 'logic of integration', at its peak in the early months of 1965.

Finally, a shared perspective on the role to be played by economic, bureaucratic and political elites in the process of spill-over may be found. For both the neofunctionalists and Hallstein, the need to create new identities and to change the loyalties of elite groups was one of the fundamental tasks of the integration project. The neofunctionalists called this shifting of loyalties the 'system transformation effect'.[57] This was a term which Hallstein included in his Kiel lecture.[58] It is there in the hand-written version of the lecture. It is also to be found in an abridged version published in the April 1965 edition of *EEC Bulletin* where, although several sections of the speech are cut, the phrase 'system transformation effect' is

52. W. HALLSTEIN, *Economic Integration and Political Unity in Europe*, in: *Community Topics 2*, Information Service of the European Communities, London, 1961, p.11.
53. W. HALLSTEIN, *United Europe* …, op.cit., p.166. See also T. OPPERMANN, op.cit., p.491, and W. HALLSTEIN, *Europe in the Making*, George Allen & Unwin, London, 1972, p.46.
54. R. MARJOLIN, *Architect of European Unity* …, op.cit., p.265.
55. T.OPPERMANN, op.cit., p.512.
56. For a summary of these negotiations and the positive response to their conclusion, see M. CAMPS, *European Unification in the Sixties: From the Veto to the Crisis*, Oxford University Press, Oxford, 1967, pp.23-28. Note also Camps' observation (p.35) that Hallstein was, by spring 1965, in the wake of the successful resolution of several protracted sets of negotiations, prone to 'confuse crises with progress'.
57. L. LINDBERG, *Decision-Making* …, op.cit., pp.58-60.
58. T. OPPERMANN, op.cit., p.525.

retained, a move that suggests its inclusion in the original lecture was not just tokenism designed to appeal to students of political science, but that it was considered of genuine explanatory worth.

The developed form of this belief in the 'logic' of integration, comprising the various points examined above, is not present in Hallstein's earliest texts. One does not find mention of *Sachlogik*, for example, with its cognitive (rather than purely economic) connotations, in Hallstein's 1961 lectures at Tufts Massachusetts, even though these deal with 'The Economics of European Integration' and 'The Politics of European Integration' and are directed at academic audiences – precisely where one might have expected to find it. One hears of the logic of *economic* integration, which is 'compelling and inexorable', but in 1961 this is not yet extended into the social and political spheres.[59] Nor does one find it in another academic lecture in 1961, 'Wirtschaftliche Integration als Faktor politischer Einigung', given at Freiburg University.[60] Around 1962, one sees the introduction of the word 'Zwang' into speeches – 'ein logischer Zwang'; 'mit einem inneren Zwang ergibt sich […] die Notwendigkeit des Aufbaus einer eigenen Wettbewerbsordnung'.[611] But only from around 1964 onwards (after the publication, one should note, of Lindberg's *Political Dynamics of European Economic Integration*) is the logic of spill-over, political and social as well as strictly economic, to be found in the sources.

As has already been emphasised, the relationship between the neofunctionalists and the Commission was reciprocal, and part of the correlation in perspectives must be due to the fact that the former were modelling their studies on the work of the latter. Basic notions of spill-over predated the neofunctionalists and are present in the earlier discourse of Monnet and Hallstein himself; by repeating and developing these the neofunctionalists were simply reinforcing beliefs which were, in outline form, already in circulation. Equally, it must not be assumed that Hallstein and his speechwriters adopted neofunctionalist theory wholesale once it came to their attention. Hallstein was never 'a neofunctionalist'. What can be observed, rather, is what one might call a series of 'organising beliefs', beliefs about the very nature of the process of European integration and the role of the Commission within it, which bear many of the essential elements of the neofunctionalist discourse – the vocabulary, and with the vocabulary many of the key ideas. On the basis of the above these can be recapitulated as beliefs in: a) the determining integrative pressure of material interests; b) the logic of spill-over; c) a strategy of treating problems collectively, and a specific set of tactics for resolving disputes; d) the virtual inevitability of the integration process (and a view of history that confirmed this); and e) the need to transfer the loyalties of the economic, bureaucratic and political elites to the Community level.

These beliefs were not, perhaps, without a degree of self-contradiction in places. To what extent, for example, was it reasonable to articulate one's political

59. W. HALLSTEIN, *United Europe* …, op.cit., p.58.
60. T. OPPERMANN, op.cit., pp.243-254.
61. Ibid., p.338; p.375.

goals, and seek to engineer them, if one saw the progress of integration as being led by an anonymous material logic? Indeed, might not a stated aim interfere with the conduct and policy-making of certain other actors, and hence disrupt the flow of this material logic? These beliefs did not necessarily form a coherent whole, but nonetheless do seem to have played a significant role in shaping the way the integration process was conceptualised by certain key figures in the Commission towards the spring of 1965 – Hallstein and, one may infer from his contact with Lindberg, Hallstein's *chef de cabinet* Karl-Heinz Narjes.

The Commission and the 'Empty Chair' Crisis, 1965/6

The background to the 1965 crisis was as follows. The first five years of Hallstein's presidency of the EEC Commission, from 1958 to the end of 1962, had been a period of some considerable success. Progress on the steps towards integration time-tabled in the Treaty of Rome had been such that, in October 1962, the Commission had predicted that the customs union would be completed three years ahead of schedule, by 1 January 1967.[62] In January 1963, the first major difficulties of the Community's short history arose when de Gaulle vetoed the British application for Community membership. This was an unpopular move amongst all the other five member states, and an impasse was resolved only by virtue of a package deal that tied further negotiations on the British question with progress in matters important to the French – most notably, agriculture. Thus it was that one of the most significant issues in Community affairs in the period which interests us here was integration in agricultural matters, and the establishment of a Common Agricultural Policy (CAP).

Progress was slow for much of 1964. The setting of a common price for cereals had developed into something of a stumbling block, and the French, anxious to see advances made, had become agitated. Alain Peyrefitte, the French minister of Information, had announced in *Le Monde* on 22 October 1964 that France would 'cease to participate' in the EEC if the common market for agriculture 'was not organised as it had been agreed that it would be organised'.[63] There was a general sense of relief, therefore, when, on 15 December of that year, a deal on cereal prices was finally agreed. This left the *financing* of the CAP as the next major issue on the agenda, proposals on which the Council of ministers asked the Commission to have ready by the end of March 1965.

The Commission's response to this request forms the central subject of our analysis, for it was these proposals that ultimately sparked the so-called 'Empty Chair' crisis. As asked, the Commission put forward regulations on the financing of

62. See the *Memorandum on the Action Programme of the Community for the 2nd Stage*, Brussels, 24 October 1962, in: *EEC Bulletin*, 12.8(1962).
63. M. CAMPS, op.cit., p.17.

the common agricultural fund; but, controversially, it introduced two extra dimensions to its proposals, beyond what the Council of ministers had specifically been looking for. First, it included provisions for replacing the system based on member states' financial contributions with one that allowed the Community to have its own financial resources, to be raised through tariffs on industrial imports as well as frontier price-equalisation levies on agricultural products. In proposing this the Commission was greatly enhancing the financial powers of the Community (and thus of itself); it was also directly snubbing previous French policy on the question of own resources, which had been to have them drawn instead from frontier levies and tariffs on agricultural imports alone – the rationale being presumably that, if own resources were to be introduced at all (and it is probable that the French had little enthusiasm for them in any form), it would be Germany and, potentially, Britain that would be the main contributors. Second, the Commission proposed that, so as to regulate the new powers it would now wield through these own resources, the European Parliament be given new authority to oversee the Community budget (a move which would require modification of Articles 201 and 203 of the Rome Treaty).

The 31 March 1965 proposals thus contained three elements, rather than the original single element – proposals on the financing of the CAP – envisaged by the Council of ministers. The French, interpreting this as a bid for power, reacted angrily when the proposals were put before the Council of ministers for discussion in June of that year, and ultimately refused to negotiate any further. In July, de Gaulle withdrew the French representatives from the Council in protest, leaving the French chair empty. It would remain so until January 1966, leaving the other Five to conduct only the most routine of Community business. The Community was essentially paralysed for six months.

What, then, caused the Commission to formulate its proposals in such far-reaching fashion? The French had already made it clear in the course of 1964 that they would not accept the extension of Commission and European parliamentary powers[64] – so why did the Commission create a package linking that which the French emphatically opposed with that which they strongly desired, the completion of the CAP? And then, when France's disapproval was evident, why did the Commission not swiftly moderate its proposals so as to reach consensus?

Much has been written on the question of whether the 'Empty Chair' crisis was the inevitable clash of pro- and anti-integrationists, or whether it was a simple case of political mismanagement on the part of the Commission.[65] This polarises the

64. See H. VON DER GROEBEN, *The European Community: the Formative Years (1958-66)*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1985, p.260. He paraphrases the warnings of French Foreign minister Couve de Murville in autumn 1964. See also de Gaulle, in a press conference 31 January 1964, where he sets out what he sees as the proper distribution of power within the Community: 'executive power and duty belongs to the governments alone', with the Commission being in no sense an 'executive', but 'a meeting, however qualified it may be, of international experts' (cit. in L. de MÉNIL, *Who Speaks for Europe? The Vision of Charles de Gaulle*, Weidenfeld & Nicholson, London, 1977, p.147).

argument unnecessarily. The clash was indeed a clash of concepts, of fundamental perspectives on the very nature and objectives of European integration.[66] But that is not to say that the crisis had to happen; rather, in the years and months leading up to March 1965, policy-makers in the Commission somewhat unfortunately came to adopt a series of convictions and beliefs which encouraged them to misjudge and hence to mishandle the political situation.

The previous section set out the 'organising beliefs' which could be tied to contemporary neofunctionalist theory. Here, these beliefs are linked to the Commission's decision-making in 1965. The intention is not to give a mono-causal account of the crisis; these beliefs did not *determine* Commission policy, rather they set the terms on which it was made, and encouraged certain courses of action over others.

One issue has to be addressed at the outset: that of who was involved in formulating the March 1965 Commission proposals. Robert Marjolin, the French Commissioner, recalls in his memoirs that the 'triple deal', as the proposals came to be known, was 'entirely the brainchild of Hallstein, who had won [Sicco] Mansholt [the Dutch Commissioner for Agriculture] over to it. The project had been drawn up in the utmost secrecy by a few of their collaborators, the other members of the Commission being carefully kept out of the picture'.[67] Mayne's account of the drawing up of the proposals confirms that very few were involved in the process, and also indicates the identity of the 'collaborators' that Marjolin mentions: the triple deal was 'cooked up by Karl-Heinz Narjes and Ernst Albrecht, who was a colleague of his, and sold to Hallstein'.[68] On the basis of both these accounts, and given that his final approval would certainly have been required, the emphasis so far placed on the thinking of Hallstein himself seems fully justified.

The triple deal reflects the stated organising beliefs in a number of ways. Mayne has argued that the thinking behind the deal was to seek to take advantage of French interest in the agricultural question as a means of pushing through further acts of integration in other areas.[69] This would seem to be predicated on the idea that the French had too much to lose from pulling out of the integration process,

65. For contemporary perspectives, see M. CAMPS, op.cit.; J. LAMBERT, *The Constitutional Crisis, 1965-6*, in: *Journal of Common Market Studies*, 4.3(1966), pp.195-228; and J. NEWHOUSE, *Collision in Brussels: The Common Market Crisis of 30 June 1965*, Faber & Faber, London, 1967. For a more recent view, see W. LOTH, *Hallstein und de Gaulle: Die verhängnisvolle Konfrontation*, in: W. LOTH, W. WALLACE and W. WESSELS (eds.), *Walter Hallstein: der vergessene Europäer?*, Europa Union Verlag, Bonn, 1995, pp.171-188, esp. 186-187.
66. That de Gaulle was acting partly with regard to issues of sovereignty generally, and not purely those connected to agriculture, is acknowledged even in the work of Moravcsik, where commercial considerations are given primary emphasis. See A. MORAVCSIK, *De Gaulle between Grain and Grandeur: the Political Economy of French EC policy, 1958-70* (Part 2), in: *Journal of Cold War Studies*, 2.3(2000), pp.37-40.
67. R. MARJOLIN, *Architect of European Unity* …, op.cit., p.350.
68. R. MAYNE, interview, op.cit. Mayne is quite firm on this point: 'it was cooked up by these two people, Narjes and Albrecht'.
69. Ibid.

even if they realised they were being manipulated; predicated, in other words, on the assumption that French policy was determined by 'interests' that followed a 'logic of integration'.

That domestic commercial interests in France generally precluded an anti-integration stance certainly seems to be something that the neofunctionalist Lindberg believed in 1965:

> 'De Gaulle does not act without regard for the internal repercussions. His decision to bar the British from membership in the EEC was certainly supported by the overwhelming majority of French elites, but the opposite would be the case were he to withdraw from the Community or even to practise an "empty chair policy"'.[70]

Were Lindberg's views of any significance specifically for the formulation of the March proposals? In his lecture at the British Institute of International and Comparative Law, Hallstein mentions that academic advice *was* usually sought when the Commission was drawing up proposals:

> 'Um zu solchen Lösungen zu gelangen, verläßt sich die Kommission bei der Ausarbeitung ihres Vorschlages nicht allein auf den Sachverstand ihrer Beamten; sie versucht vielmehr, die Ansichten unabhängiger Wissenschaftler, der betroffenen Wirtschaftskreise und der nationalen Verwaltungen kennenzulernen und zu berücksichtigen'.[71]

Lindberg undoubtedly fits the description of 'unabhängiger Wissenschaftler' – indeed, in Hallstein's handwritten notes for the Kiel lecture, it was precisely Lindberg's objectivity (together with his competence) that was underlined. Finally, it is known that Narjes met with Lindberg in this period, and that he was inclined to regard Lindberg as something of a 'consultant'.[72] Given that (if one follows Mayne's account) Hallstein and Narjes were two of the three people involved in formulating the March 1965 proposals, there seems to be a good case for arguing that Lindberg's neofunctionalism was indeed a meaningful influence.

The proposals also convey the 'logic of integration' in as far as they indicate a sense of the unity of all policy-making and a concern to bundle together issues which were ostensibly separable. It was the *logic* of funding the Community's 'own resources' through both the agricultural *and* the industrial sectors, even though only the CAP and agricultural issues were formally on the agenda, and of proposing also the extension of the Parliament's powers, which impressed Hallstein, as is clear from a speech made in June of the same year:

> 'Hier haben wir schon ein schönes Beispiel für ein Gleichgewichtsproblem: wir können gar nicht dieses eine Stück vollenden, ohne daß sich sofort die Frage stellt, was mit den anderen Stücken wird. Wird die Sache nicht schief, gerät sie nicht ins Rutschen, wenn wir uns auf das eine beschränken? […] Das ist unsere Ausgangsthese, wie Sie wissen'.[73]

70. L. LINDBERG, *Decision-Making*, op.cit., p.75.
71. T. OPPERMANN, op.cit., p.549. Hallstein makes the same point in his Kiel lecture (p.532).
72. S. SCHEINGOLD, correspondence.
73. Europahaus Marienberg, 26 June 1965, BA N 1266-1023, p.19.

It should be noticed how Hallstein refers to it as an 'example' – an example indicative of a broader pattern of sector spill-over.

Finally it is worth noticing that the inclusion in the triple deal of the extension of European parliamentary powers conformed to the neofunctionalist sense of the need to win greater popular legitimacy for the Community, and thereby transfer elite and popular loyalties away from the national governments towards the centre. It was, as Hallstein said in October 1964, a question of 'democratisation'.[74] Is it not possible that this aspect of the proposals was inspired in part by the notion of 'system transformation effect', which, as we have seen, seems to have made an impression on Hallstein?

Clash of paradigms

Hallstein evidently saw the logic of integration as expressed in the integrative impulse of competing material interests (*Sachlogik*, after all, meant 'material logic'). He saw de Gaulle's political options, therefore, as constrained by material forces that favoured further integration. This is evident in a report of a conversation between Hallstein and McGeorge Bundy, U.S. Presidential special assistant for National Security affairs, on 29 March 1965:

> 'da die Bauern und ihre Organisationen die größte wirtschaftliche Widerstandsgruppe des Generals sei, habe nunmehr das Zustandekommen des Agrarmarkts auch für de Gaulle die Bindung an die EWG irreversibel gemacht'.[75]

The neofunctionalist theorist Lindberg – arguably the critical influence on Hallstein's *Sachlogik* – had, as we saw above, come to the same conclusion that de Gaulle had too much to lose domestically from an 'empty chair' policy.[76]

The problem was, of course, that de Gaulle most certainly did *not* see the issues of European integration as indivisible in the way that Hallstein did, nor did he wish to forge a new European identity for the French people. His concept of Europe was one of limited economic cooperation, ultimately according to what he decided was in France's best interests. In several speeches he had made clear his hostility towards any moves to extend the Community's supra-national powers.[77] Indeed, recent research suggests that commercial considerations may actually have *contributed* to de Gaulle's hostility towards all integrative moves other than those strictly associated with financing the CAP.[78] Hallstein and the majority of the

74. T. OPPERMANN, op.cit., p.491.
75. W. HALLSTEIN, BA N 1266-1756.
76. L. LINDBERG, *Decision-Making*, op.cit., p.75.
77. See, for example, de Gaulle's press conference, 31 January 1964: 'obviously no country in Europe would agree to entrust its destiny to the control of an Areopagus composed of foreigners. In any case it is true for France'. (Cit. in *The Monthly Bulletin of European Documentation*, 2(1964), pp.5-6).
78. See A. MORAVCSIK, *De Gaulle between Grain and Grandeur* …, (part 2), op.cit., pp.40-42.

Commission, concerned with the logic of the enterprise, failed sufficiently to appreciate this. The words of Monnet's memoirs are instructive:

> 'The majority of the Commission […] was impatient with the diplomats' warnings: 'De Gaulle will never accept it […]' 'We shall see', was the reply. […] Hallstein, Mansholt, and others believed that the French government would agree to that transfer [of sovereignty] as the price of Europe's financing French farm exports. They also believed that the French, because of their intellectual training, could not resist the logic of the argument. Marjolin warned them: 'For de Gaulle your logic is a trap, and he'll smash it'.[79]

According to Mayne, Hallstein was 'completely flummoxed' when the crisis broke out. 'He rang up Monnet, and I was listening on the earphone, and he was just flabbergasted, he didn't know what to say or what to think, because, he said, we'd not got to the end of the agenda'.[80]

If the preconceptions of the policy-makers are evidenced by the March 1965 proposals themselves, they surely also account for the slowness with which the Commission responded to the warnings thereafter that consensus would not be reached in the Council of ministers when the time came to discuss them. Marjolin writes that 'from March to June', the Commission was 'entrenched in the positions [it had adopted], stultified at once by the criticism to which it was being subjected and by the often embarrassing support it was receiving from certain frenzied anti-Gaullist quarters'. Not until July at the earliest did it 'begin to think again'.[81] It was for June, however, that two major meetings of the Council of ministers had been scheduled with the purpose of discussing the Commission's proposals. Up to and during these negotiations, the Commission's stance did not waver. Hallstein refused to see the package of proposals broken up into separate parts, as the French desired, and criteria of logic rather than consensus continued to be paramount to him.

Given the Commission's continued attachment to the principles that had led it to package its proposals in the first place, it was hardly surprising that the Council of ministers meetings on 13-15 and 28-30 June 1965 broke up without agreement. The French, dogmatically pursuing their agenda as it was always likely that they would, refused to contemplate all other issues until the CAP funding question had been resolved to their preference. When such a resolution did not materialise by the agreed deadline of midnight 30 June, de Gaulle withdrew his representative Couve de Murville from the negotiations, and the crisis became public.

Theory and Practice

It has been the argument of this paper that the Commission proposals of 31 March 1965 were born of a set of beliefs about the nature of European integration mark-

79. J. MONNET, *Memoirs*, Collins, London, 1978, pp.481-482.
80. Interview, op.cit.
81. R. MARJOLIN, *Architect of European Unity* …, op.cit., p.353.

edly inspired by contemporary attempts in political science to conceptualise the process in theoretical terms. The proposals, it is argued, were a miscalculation. The crisis that followed was not the predetermined clash of two irreconcilable views, for it is assumed that de Gaulle realised that there were gains to be made for France in Europe, and consequently that it was not his aim simply to crush the European project for the sake of it.[82] But once the Commission had come to develop the perspective on European integration that it did, the miscalculation that caused the triple deal to be formulated in such provocative terms was a natural consequence, and the unwillingness to moderate it thereafter entirely predictable. Moreover, the public articulation of this Commission perspective at various instances in the months before and during the crisis (repeated references, for example, to the 'logic of integration') meant that the Commission was likely to appear to onlookers as 'scheming' and goal-fixated, and therefore risked being cast by those with a grievance as an ideological opponent, intent on bringing about a hostile super-state.[83]

The crisis which broke in July 1965 had severe consequences, not least in that it led to Hallstein's position as President becoming untenable. It slowed the process of integration, and arguably weakened the Commission for up to two decades. If one maintains that the influence of contemporary theoretical discourse was a central contributory factor in this political misadventure, it would seem natural to consider whether the scenario might have been avoided.

Hallstein valued the work of Lindberg not just because he saw it as accurate, but because he felt it had impartiality and was protected from the concerns of those directly involved in the integration process. Such an assessment would seem to be problematic. As was emphasised at the very beginning of this piece, theorists tend to be more subjective than they suppose, or present themselves as being. The neofunctionalists were working to refine a theory which demonstrated the logical premises of integration; they would have wished, naturally enough, to see reality conform to their theory. Scheingold recalls that, when they were in Brussels in the mid-1960s, both he and Lindberg felt that Hallstein was acting with reference to a neofunctionalist logic. 'It just seemed obvious that the clash between de Gaulle and Hallstein was like a real-world replication or reflection of the debate between Stanley Hoffmann [the Harvard professor, opposed to the neofunctionalist interpretation] and Ernie Haas'.[84] One can imagine, then, that the lunchtime conversations that took place with members of the Commission in the winter 1964-65 were not 'objective' in any real sense, since the academics were most

82. See W. LOTH, *Hallstein und de Gaulle …*, op.cit., pp.186-187. Cf. R. MARJOLIN (*What Type of Europe?*, in: D. BRINKLEY and C. HACKETT (eds.), *Jean Monnet: The Path to European Unity*, Macmillan, Basingstoke, 1991, p.164): 'I personally was to find constant support in Paris for the completion of Europe's construction as defined in the Treaty of Rome'.
83. As well as de Gaulle's press conference, 9 September 1965, one thinks of the accusation made by the Gaullist French MEP Jean de Lipkowski before the European Parliament on 20 October 1965: Hallstein and the Commission, he argued, were guilty of acting out of an 'excess of logic' (*European Community*, 11(1965), p.6).
84. Correspondence, op.cit.

definitely observing events with their own particular perspective in mind, and indeed since it would have been natural for them, for the sake of their theory's accuracy, to encourage practitioners to act it out.

Even if the Commission was determined to adopt some of the principles of neofunctionalism for practical purposes, it might still have been better advised not to voice the theoretical basis of its actions quite so openly. As Haas himself recognised after the event, it was the role of the Commission President to suggest policies that 'happened' to be integrative, rather than to construct a scheme, especially one that might incite opponents to hostility.[85]

There are also some points to be made about the formal side of policy-making. The March proposals, we are told, were drawn up under a certain amount of secrecy, by a small group consisting of the President and his closest aides, 'the other members of the Commission being carefully kept out of the picture'.[86] (That this account is not simply motivated by the bitterness of an excluded Commissioner, Marjolin, seems to be borne out by its similarity with Mayne's). The conditions invite reference to Irving Janis' concept of 'groupthink', whereby policy-making is distorted by over-reliance on the views of key individuals and a failure to engage with countervailing perspectives.[87] In this instance, the figure of Marjolin is significant: he was a Frenchman, with contacts in the French government, and was notoriously one of the more cautious pursuers of European integration in the Commission. Marjolin recalls:

> 'as soon as I had heard about it [the triple deal], I had stated my total opposition to what I regarded as an absurdity. […] I knew […], given the sentiments prevailing not only in Paris but also in government and civil service circles in the other capitals, that there was not the slightest chance of the project's being accepted, or even of its being considered seriously'.[88]

Mayne and Hans von der Groeben confirm that Marjolin made clear his opposition at the time.[89] Even if his views were ultimately to have been over-ridden, had his scepticism been acknowledged during the formulation of the March proposals, rather than only when they had already been drawn up (and thus had assumed a degree of finality for their makers), it is conceivable that the proposals might have been cast in more moderate terms. The dissidence of Marjolin was too conveniently side-stepped.

It was the initial premise of this inquiry, however, that policy decisions are made with reference to an 'image' of external reality which is a simplification, a schematisation, and as such always likely to be informed by the efforts of others to

85. E. HAAS, *The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America*, in: *Journal of Common Market Studies* 5.4(1967), p.329.
86. R. MARJOLIN, *Architect of European Unity* …, op.cit., p.350.
87. I. JANIS, *Groupthink*, 2d ed., Houghton Mifflin, Boston, 1982. Janis defines groupthink as 'a mode of thinking that people engage in when they are deeply involved in a cohesive in-group, when the members' strivings for unanimity override their motivation to realistically appraise alternative courses of action' (p.9).
88. R. MARJOLIN, *Architect of European Unity* …, op.cit., p.350.
89. R. MAYNE, interview, op.cit.; H. VON DER GROEBEN, op.cit., pp.31-32.

conceptualise likewise. In this case, the inclination to schematise was no doubt particularly strong: the EEC Commission had something of a 'missionary' quality in the 1960s, and its project of European integration was (and remains) a peculiarly attractive subject for theorisation, not least because the issues at stake are fairly easily identified, and thus a predictable pattern seems within reach. In this, it was perhaps singular. But the conclusions one can draw are in no way uniquely applicable. Walter Hallstein, the former university professor, may have been likely to adopt an intellectual approach to his role as Commission President, but increasingly, in the West at least, those who take up policy-making posts do so after substantial periods spent in an academic environment, and are therefore susceptible to similar inclinations. Political science in the 21st century may well be more cautious in its approach than in the 1960s, but one need not suppose that its appeal to certain practitioners (if not all) has diminished.[90]

Today, just as in the Europe of the 1960s, the relationship between theoretical discourse and practical policy-making is reciprocal. Theoretical conceptualisations lie behind and often inspire practice, even if they do not alone determine it. Frequently-heard notions of a 'Great Divide' between two separate pursuits (often cast as 'Truth' and 'Power') are therefore misleading, for the division that they posit is artificial.[91] Even where this has been recognised, debate has still tended to focus on the implications of this fact for International Relations as a discipline, rather than on its implications for practical policy-making.[92] Attention is frequently drawn to the dangers of political concerns being present in the process of knowledge-acquisition and theory-formulation; rarely, though, is similar attention paid to the significance of theoretical concerns being present in the formulation of practical policy.[93] This omission is one that has to be addressed, both by those who set political goals and design the policies to realise them, and by commentators who wish to examine and analyse the course of political events.

90. At a recent conference organised by The Royal Institute of International Affairs in London, several representatives of the practitioner community went out of their way to emphasise their receptivity to academic ideas as tools to aid them as they 'wrestled with complexity' in their daily professional lives. (*Theory and Practice in International Relations: The Great Divide?*, R.I.I.A., Chatham House, London, 22 November 2000).
91. Cf. the title to the R.I.I.A. conference, above; see also W. WALLACE, *Truth and Power, Monks and Technocrats: Theory and Practice in International Relations*, in: *Review of International Studies*, 22(1996), pp.301-321.
92. See for example K. BOOTH, *Discussion: a Reply to William Wallace*, in: *Review of International Studies* 23(1997), pp.371-377. Even Steve Smith, who provides a stimulating justification for seeing policy and theory as 'inexorably intertwined', seems to be interested far more in the epistemological than the practical implications of this (S. SMITH, *Power and Truth: a Reply to William Wallace*, in: *Review of International Studies* 23(1997), pp.507-516).
93. As one of the very few examples of this linkage being explored, see an analysis by Alexander George (*Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1993) of US foreign policy towards Iraq in the years 1988-91.

Manfred Zuleeg (Hrsg.)

Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas

Referate zu Ehren von Walter Hallstein

Der Band enthält Vorträge, die anlässlich des 100. Geburtstages von Walter Hallstein im November 2001 auf einem Symposium zu seinen Ehren gehalten wurden. Sie beleuchten sein Werk als Wissenschaftler, ranghoher Beamter der Bundesrepublik Deutschland und erster Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die Beiträge in diesem Band zeugen von seinem Engagement für die Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main und von seinen europäischen Überzeugungen. Er hat die europäische Integration vorwärtsgetrieben. Er legte auch die Grundlage seiner Vision eines föderativen Europa. Die Verfasser der Beiträge, alle renommierte Wissenschaftler, arbeiten heraus, welches Erbe Walter Hallstein für die Zukunft der Europäischen Union hinterlässt.

2003, 117 S., brosch., 24,– €, ISBN 3-8329-0119-1
(Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht, Bd. 12)

NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

Die Erklärung von Saint Malo und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Bedingungsfaktoren des britischen Strategiewandels 1998

Sebastian Mayer

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde von neorealistischer Seite argumentiert, dass es zu einer Desintegration oder gar Auflösung der Europäischen Union (EU) kommen würde, da das Strukturmerkmal der Bipolarität nicht mehr bestimmend sei.[1] Mehr als zehn Jahre später stellen wir jedoch fest, dass sich die EU nicht nur in vielen bis dahin integrierten Bereichen stark fortentwickelt hat und im Vertrag von Maastricht „auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik" vorgesehen wurde, „die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte".[2] Darüber hinaus haben die Staats- und Regierungschefs seit Ende 1998 weitreichende Entscheidungen getroffen, die zu einer eigenständigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) führen, eine Entwicklung, die sich zuvor allenfalls mittelfristig abzuzeichnen schien. Insbesondere die Politik Großbritanniens war durch eine stark atlantizistische Grundeinstellung geprägt, durch eine Präferenz für intergouvernementale Zusammenarbeit, ein „pooling of sovereignty" sowie durch eine Bevorzugung pragmatischer Politik. Visionären Bekenntnissen einer „Euro-Rhetorik" und supranationalen Institutionen stand die britische Europapolitik dagegen stets skeptisch gegenüber. So hatte sich London in der Vergangenheit auch fortwährend gegen eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) ausgesprochen, die von der NATO und damit von den USA unabhängig wäre.

Gleichwohl wurden mit den Entscheidungen seit Ende 1998 die institutionellen Voraussetzungen für eine ESVP geschaffen. Militärische Krisenreaktionskräfte sollen bis Ende 2003 in einem Gesamtumfang von 60.000 Soldaten in 60 Tagen verfügbar sein und sogenannte „Petersberg-Aufgaben" übernehmen können.[3] Die für die operationelle Führung dieser Truppe notwendigen Fähigkeiten bestehen bereits weitgehend. Gremien der Westeuropäischen Union (WEU) wurden aus dieser überwiegend in die EU eingegliedert, die endgültige Auflösung des Verteidigungsbündnisses soll Ende 2003 erfolgen. Es lässt sich in diesem Zusammenhang eine Entwicklung von einer rhetoriklastigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungs*identität* hin zu einer Sicherheits- und

1. Vgl. J. MEARSHEIMER, *Back to the Future: Instability in Europe after the the Cold War*, in: *International Security*, 1(1990), S.5-56; K. WALTZ, *The Emerging structure of International Politics*, in: *International Security*, 2(1993), S.44-79.
2. Artikel J.4, Absatz 1, Vertrag von Maastricht.
3. Darunter sind humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens zu verstehen.

Verteidigungs*politik* beobachten, die letztlich auf die Schaffung konkreter strategischer Fähigkeiten der EU zur Krisenbewältigung im postbipolaren Europa hinausläuft.

Eine Voraussetzung dieser substantiellen Fortschritte war die durch einen Strategiewandel Londons ermöglichte britisch-französische Erklärung von Saint Malo vom 4. Dezember 1998. Sie steht im Mittelpunkt dieser Analyse. Durch sie wurde die bereits skizzierte Dynamik der ESVP erst in Gang gesetzt und inhaltlich vorgeprägt, nachdem die Staats- und Regierungschefs auf dem EU-Gipfel in Wien am 11. und 12. Dezember 1998 die Erklärung unterstützt hatten.[4]

Die rasante Entwicklung der ESVP, vor allem aber das Zustandekommen von Saint Malo als deren Vorbedingung sind erklärungsbedürftig und stellen insbesondere aus neorealistischer Perspektive – wie oben angedeutet – eine Anomalie dar.[5] Annahmen des neoliberalen Institutionalismus versprechen hier jedoch Abhilfe.[6] Sie gehen davon aus, dass Staaten mit Hilfe von Institutionen ihre Interessen zu verwirklichen und internationale Interdependenz zu bewältigen versuchen. Da Institutionen ständig verändert und an neue Voraussetzungen angepasst werden müssen, kommt es jedoch häufig zu unterschiedlichen Präferenzen und Interessen der Mitgliedstaaten, die die konkreten und unter Umständen suboptimalen institutionellen Ausprägungen erklären.

Im folgenden wird es um die Frage gehen, welche Veränderungen im internationalen System und den darauf reagierenden – respektive nicht reagierenden – Mitgliedstaaten (als unabhängige Variable) zu dem britischen Strategiewandel in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik geführt haben (abhängige Variable). Die EU als internationale Institution wird hier also konzeptualisiert als Objekt, das beeinflusst wird von den internationalen Prozessen beziehungsweise durch die Staaten, die darauf in Anbetracht ihrer jeweiligen Präferenzen und Interessen reagieren.

---

4. Vienna European Council, 11. und 12. Dezember 1998, Schlußfolgerungen der Präsidentschaft.
5. Zwar wäre eine Allianzbildung europäischer Staaten gegenüber den USA im Sinne eines balance of power-equilibriums stimmig mit neorealistischen Annahmen. Freilich findet, erstens, der Prozeß der institutionellen Ausgestaltung der ESVP in enger Abstimmung mit Washington statt und insofern kann von einer Gegenmachtbildung im neorealistischen Sinne kaum die Rede sein. Zweitens handelt es sich bei der ESVP trotz ihres intergouvernmentalen Charakters um weit mehr als eine Zweckallianz. Obwohl bei grundsätzlichen Fragen weiter Einstimmigkeit gilt, können die Minister in vielen Bereichen, die die Umsetzung von Außenpolitik betreffen, mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.
6. C.A. WALLANDER and H. HAFTENDORN and R.O. KEOHANE (Eds.), Imperfect Unions. Security Institutions Over Time and Space, Oxford University Press, Oxford, 1999; O. KECK und H. HAFTENDORN (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung: Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Nomos, Baden Baden, 1997; R.O. KEOHANE, Institutional Theory and the Realist Challenge after the Cold War, in: D.A. BALDWIN (Ed.), Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate, Columbia University Press, New York, 1993, pp.269-300; G. GÖHLER and K. LENK and R. SCHMALZ-BRUNS (Eds.), Die Rationalität politischer Institutionen, Nomos, Baden-Baden, 1990.

Ich gehe dabei von der These aus, dass sich die britische Regierung mit einer verschärften Konfliktlage in Europa sowie gleichzeitig drohendem Disengagement der USA auf dem Kontinent konfrontiert sah. Die Lösung dieses Problems mittels Schaffung einer EU-Verteidigungskomponente wurde zunächst durch ein Kollaborationsproblem, unterschiedliche politische Präferenzen,[7] erschwert, die jedoch zunehmend angeglichen werden konnten und so die institutionelle Verregelung ermöglichten. Dabei hat unter anderem die Auffassung der britischen Regierung – entgegen vormaliger Äußerungen – eine Rolle gespielt, die Sonderbeziehung mit den USA und eine stärkere verteidigungspolitische Rolle innerhalb der EU seien letztlich vereinbar.

1. Methodische Überlegungen und Vorgehensweise

Um Aufschluss darüber zu geben, welche Akteure unter welchen strukturellen Bedingungen für das Zustandekommen der Verträge ausschlaggebend waren ist es notwendig, die jeweiligen Verhandlungsprozesse zu modellieren. Handlungsleitend sind dabei folgende Fragen: Wie weit lagen die Positionen zu Beginn der Verhandlungen auseinander? Wo kam es zu Überschneidungen? Welche Interessen wurden jeweils verfolgt? Die konkrete institutionelle Ausprägung der ESVP, wie sie sich derzeit darstellt, steht demgegenüber nicht im Mittelpunkt der Untersuchung und wird zumindest nicht unter dem Gesichtspunkt der Effizienz, normativer Überlegungen oder politischer und militärischer Konsequenzen betrachtet, die sich aus ihr ergeben. Sie ist lediglich insoweit von Bedeutung, als sie Indizien bereitzustellen imstande ist, die Aufschluss über die Durchsetzung von Positionen durch die Verhandlungspartner zulassen.

Der Untersuchungszeitraum beschränkt sich dabei im wesentlichen auf die knapp sechs Monate zwischen Mitte 1998, dem Erscheinen des britischen Verteidigungs-Weißbuches *Strategic Defence Review*, das den Wandel bereits andeutet, und dem EU-Gipfel von Wien Mitte Dezember. Untersuchungsgegenstand sind die Verhandlungsprozesse des Treffens von Saint Malo und der unmittelbar darauf folgenden EU-Gipfel sowie bilateralen Treffen. Dabei werden die Verhandlungspositionen zur Erklärung von Saint Malo den größten Raum einnehmen. Als Quellen verwende ich offizielle Dokumente, Presseartikel, Reden von Politikern (im wesentlichen Staats- und Regierungschefs, Außen- und Verteidigungsminister), Erklärungen von Beobachtern und gehe Hinweisen aus der Sekundärliteratur nach.

Zunächst werden knapp die Positionen von Großbritannien, Frankreich und Deutschland zu einer Sicherheits- und Verteidigungskomponente der EU bis 1998 skizziert, bevor die Erklärung von Saint Malo eingeführt wird. Im Hauptteil des

7. Im Gegensatz dazu sind Koordinationsprobleme solche, bei denen die Interessen der Akteure weitgehend gleich gerichtet sind. Das Projekt selbst steht nicht mehr in Frage und es geht lediglich um die Verteilung von Nutzen und Kosten. Vgl. F.W. SCHARPF, Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Leske & Budrich, Opladen, 2000, S.221.

Aufsatzes (Abschnitt 4) werden dann die wesentlichen Erklärungsfaktoren für den Strategiewandel der britischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik benannt. Ein weiterer Abschnitt beantwortet schließlich zusammenfassend die Frage nach den Gründen für den britischen Strategiewandel, indem die Ergebnisse in den theoretischen Kontext eingeordnet werden und bietet zudem einen knappen Ausblick.

2. Die Positionen Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands zu einer Sicherheits- und Verteidigungskomponente der EU bis 1998

In Paris gab es zu Beginn der 90er Jahre positive Einschätzungen hinsichtlich eines unabhängigen europäischen Verteidigungsgefüges und einer damit verbundenen Aufwertung der eigenen Außen- und Sicherheitspolitik; die Verringerung der amerikanischen Truppen in Europa wurde als Chance gesehen. Bereits Anfang der 80er Jahre hatte Frankreich eine Reaktivierung der WEU betrieben, die dann ihren Höhepunkt auf der WEU-Tagung vom Juni 1992 fand.[8] Nachdem sich die französischen Erwartungen jedoch als unrealistisch erwiesen, begann mit der Präsidentschaft Chiracs eine graduelle Wiederannäherung Frankreichs an den militärischen Teil der Allianz. So konnte Frankreich auf die inneren Reformen der NATO wesentlichen Einfluss nehmen, wie etwa das Konzept der *Combined Joined Task Forces* von 1996 zeigt.[9]

Im Vergleich zu Frankreich trat Großbritannien stets als scharfer Verfechter atlantischer Verpflichtungen auf. Vor allem eine Integration der WEU in die EU wurde von der britischen Regierung bis Mitte 1998 vehement abgelehnt. Dies hat zum einen mit einer Kultivierung der *special relationship* mit den USA zu tun. So erklärte Außenminister Robin Cook Anfang 1998:

> „We are the bridge between the US and Europe. Let us use it. When Britain and America work together on the international scene, there is little we cannot achieve".[10]

Andererseits spielt auch eine generelle Skepsis der Briten gegenüber idealistischen Konzeptionen eine Rolle. Eine europäische Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wurde zwar auch vor 1998 von der britischen Regierung befürwortet, diese sollte freilich im Rahmen der NATO erfolgen.

Die Position Deutschlands zu einer EU-Verteidigungskomponente Anfang der 90er Jahre war rhetorisch zwar bejahend, faktisch jedoch ambivalent. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die deutsche Außenpolitik auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts von einer „Spagatstellung" zwischen den USA und Frankreich

8. Vgl. die Erläuterungen zu den dort beschlossenen Petersberg-Aufgaben, Fußnote 3.
9. Die Dislozierung von Kräften für Nicht-Artikel-5-Operationen, die eigenständig unter Führung der WEU sowie ggf. unter Beteiligung von Staaten außerhalb der Allianz stattfinden.
10. Tony Blair, *The principles of a modern british foreign policy,* Vortrag in Guildhall/London, 10.11.1997.

geprägt war; beide Orientierungen galten als sakrosankt. Zwar sind zahlreiche Beispiele deutsch-französischer Verteidigungskooperation zu nennen (Eurokorps, die Satelliten Helios und Horus, die WEU-Planungszelle). Gleichzeitig war Bonn jedoch stets darauf bedacht, die guten Beziehungen zu Washington nicht zu beeinträchtigen. Gerade in der Verknüpfung von transatlantischer Verankerung und Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses wurde der Imperativ deutscher Außenpolitik gesehen.

3. Die Erklärung von Saint Malo

Im Herbst 1998 begannen die regelmäßigen Tagungen der verschiedenen mit Sicherheitsfragen in Europa befassten Gremien. Die dort erörterten Themen waren insbesondere die Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsarchitektur, die Herausbildung der ESVI, die euroatlantischen Beziehungen und die Aufnahme neuer Mitglieder in die NATO. Kurz nach dem Regierungswechsel in Deutschland fand am 4. Dezember erstmals nach längerer Zeit ein britisch-französisches Treffen statt, das ausschließlich dem Thema Sicherheit gewidmet war und das vom britischen Außenminister Cook zu Recht als „historisches Abkommen“ bezeichnet wurde.[11] Der französische Staatspräsident Jacques Chirac und Tony Blair, der britische Premierminister, verabschiedeten im französischen Saint Malo eine Erklärung über die europäische Verteidigung sowie eine weitere Stellungnahme zur Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik. Sie mahnt zum einen die Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages über die GASP an, geht darüber jedoch insofern hinaus, als in Abschnitt zwei gefordert wird: „Europa braucht verstärkte bewaffnete Kräfte, die in der Lage sind, schnell auf neue Gefahren zu reagieren, und die sich auf eine starke und wettbewerbsfähige industrielle und technologische Grundlage stützen“. Verlangt wird, dass „die Union über eine autonome Handlungsfähigkeit verfügen [muss], die sich auf glaubwürdige militärische Kräfte stützt, mit der Möglichkeit, sie einzusetzen, und mit der Bereitschaft, dies zu tun, um auf internationale Krisen zu reagieren“. Dieser entscheidende Passus erhebt die Forderung nach einer eigenständigen europäischen Eingreiftruppe und setzt damit eine Wegmarke für die kommenden Regierungsverhandlungen und Vertragsveränderungen. Revolutionär ist der Begriff „*autonomous*“ im Zusammenhang mit der GASP-Verteidigungskomponente. Der Ausdruck taucht so erstmals in einem Dokument von EU-Staaten auf.

Wie konnte Großbritannien dieser Erklärung vor dem Hintergrund der im vorangehenden Abschnitt skizzierten Vorbehalte zustimmen? Welche Bestimmungsfaktoren können das Verhalten Großbritanniens erklären? Auf

11. Interview mit dem Fernsehsender BBC am 4.12.1998, Textauszug, http://www.dgap.org/IP/ip9902_3/dokumente99023.htm.

welchen Zeitpunkt lässt sich der Umschwung Großbritanniens auf eine europäische Verteidigungsinitiative datieren?

4. Die Wende in der britischen Sicherheitspolitik 1998 – Bedingungsfaktoren

Prinzipiell gibt das britische Verteidigungs-Weißbuch, die *Strategic Defence Review* vom Juli 1998, bereits Hinweise auf den Politikwandel. Es stellt die tiefgreifendste Überprüfung der Rolle der britischen Streitkräfte seit dem Ende des Ost-West-Konflikts dar. Obwohl das Weißbuch in Bezug auf die ESVP keine grundsätzlich neuen Aussagen macht, ist doch von einer „*vital role*“ der EU „*including through the Common Foreign and Security Policy*“ die Rede,[12] ein bemerkenswerter Passus, der als Schlüssel zu dem Strategiewandel bezeichnet werden kann. Daraus lässt sich auch folgern, dass die Blair-Initiative keine „Kurzschlussreaktion“ war, sondern mit dem Weißbuch in unmittelbarem Zusammenhang steht und konzeptionell vorbereitet wurde. Am 22. Oktober 1998, kurz vor einem informellen Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs in Pörtschach (Österreich), hat der Premierminister die ESVP mit der instabilen Lage auf dem Balkan in einen Zusammenhang gestellt. Er verweist auf den Bosnien-Krieg und den Konflikt im Kosovo, um die Notwendigkeit von gemeinsamen Friedenstruppen und Kampfeinsätzen von EU-Staaten zu verdeutlichen. Auf der Pressekonferenz nach dem Treffen in Pörtschach am 24. und 25. Oktober wies Blair dann erneut auf die Notwendigkeit einer europäischen Verteidigungsidentität innerhalb der NATO hin. Es gehe darum, eine „European Security and Defence identity within NATO“ zu schaffen; „nothing must happen which in any way impinges on the effectiveness of NATO, anything that suggests it should be complementary to that, because NATO for us is the absolute correct forum“.[13] Im folgenden soll nun also den Beweggründen für das Verhalten der britischen Regierung nachgegangen werden. Die zentralen Bedingungsfaktoren des britischen Strategiewandels sind struktureller Art.

Die veränderte Konfliktlage in Europa

Dazu gehört zunächst die nach dem Ende der Systemkonkurrenz veränderte Konfliktlage in Europa bzw. an dessen Peripherie. Obwohl bereits der zweite Golfkrieg, die Einsätze im Irak oder das Aufgebot in Bosnien aus britischer

12. *Strategic Defence Review*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, July 1998, Introduction, http://www.mod.uk/issues/sdr/wp_contents.htm.
13. Vgl. M. RUTTEN, *From St-Malo to Nice: European defence: core documents*, Chaillot Paper 47, WEU Institute for Security Studies, Paris, 2001, S.3.

Perspektive – stärker jedoch aus der Sicht Frankreichs – eine Notwendigkeit eigenständiger europäischer Sicherheits- und Verteidigungskapazitäten implizierten, hat gerade die Situation im Kosovo 1998 katalytisch auf die Diskussion um eine ESVP gewirkt. Offensichtlich hat dies auch damit zu tun, dass Großbritannien in der ersten Jahreshälfte 1998 die EU-Ratspräsidentschaft innehatte und sich dadurch über die Vorfälle im Kosovo hinaus in besonderer Weise mit dem Balkan, den Gräueltaten islamistischer Extremisten in Algerien sowie den israelisch-palästinensischen Auseinandersetzungen im Mittleren Osten konfrontiert sah.

In Bezug auf den algerischen Bürgerkrieg ließ die EU Anfang 1998 die Absicht erkennen, Maßnahmen zur Beendigung der Massaker zu ergreifen. Vor allem innerhalb der einstigen Kolonialmacht Frankreich hatte der Druck der öffentlichen Meinung auf die Regierung zugenommen, in Algerien zu intervenieren.[14] In einem BBC-Interview ließ Robin Cook durchblicken, die EU sei möglicherweise bereit, überfallenen algerischen Dörfern Hilfe zu gewähren. „Es gibt ein legitimes Interesse der Außenwelt. Die Angelegenheit geht die internationale Gemeinschaft an", erklärte Cook.[15] Der deutsche Außenminister Klaus Kinkel, von dem die Initiative zu einer Entsendung der EU-Mission ausgegangen war, machte demgegenüber deutlich, dass es in erster Linie darum gehe, der algerischen Bevölkerung humanitäre Hilfe zu leisten. Er erwähnte gleichzeitig jedoch die Möglichkeit, der algerischen Regierung eine Zusammenarbeit bei der Terrorbekämpfung anzubieten. Cook meinte später, man müsse herausfinden, wie die Europäer Algerien helfen könnten, und äußerte sich damit nun vorsichtiger zur geplanten EU-Mission, die letztlich ohnehin am Widerstand der algerischen Regierung scheiterte.[16] Die widersprüchlichen Aussagen innerhalb der EU sind symptomatisch für die in weiten Teilen inkonsistente GASP, die sich im Falle Algeriens lediglich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner bringen ließ, „irgend etwas“ gegen die Gewalt zu unternehmen.

Im März 1998 war der missglückte Besuch Robin Cooks im Nahen Osten ein wichtiges EU-Thema. Eine besondere Erwartungshaltung ergab sich aus der Tatsache, dass die EU-Staats- und Regierungschefs erklärtermaßen – auch auf Wunsch der Konfliktparteien – als größter Finanzgeber[17] eine bedeutendere Rolle bei den Verhandlungen spielen wollten. Der britische Außenminister wollte bei seiner Visite als EU-Ratspräsident einen Plan zur Wiederbelebung der Friedensprozesse präsentieren. Er besuchte unter anderem die jüdische Siedlung Har Choma in Ost-Jerusalem und traf dabei Palästinenserratsmitglied Salach Taamri. Cook wollte damit nach eigener Aussage unterstreichen, dass die EU den Ausbau der Siedlungen nicht unterstützte. Daraufhin kam es zu einem Eklat:

14. *Arroganz in Algier, Empörung in Europa*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 16.1.1998, S.3.
15. *EU will Gespräche mit Algerien*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 8.1.1998, S.6.
16. *Arroganz in Algier, Empörung in Europa*, op.cit.
17. Nach Angaben des österreichischen Außenministers Wolfgang Schüssel hat die EU von 1992 bis 1997 mehr als zwei Milliarden Dollar in den Gazastreifen und das Westjordanland investiert, vgl. *Nahost-Geberkonferenz in Washington, Drei Milliarden Dollar für Palästinenser*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 2.12.1998, S.9.

Ministerpräsident Benjamin Netanjahu sagte aus Verärgerung über den nicht abgesprochenen Besuch Cooks ein Essen und eine Pressekonferenz kurzfristig ab und beschwerte sich telefonisch bei Tony Blair über dessen Außenminister. Der israelische Regierungssprecher ließ mitteilen, dass sich Europa als Vermittler disqualifiziert habe.[18] Cook zeigte sich enttäuscht über die scharfen Worte aus Israel und betonte, die EU habe in diesen Friedensprozess nicht nur politisch, sondern auch finanziell investiert.[19]

Im Hinblick auf die Situation im Kosovo lässt sich unter der britischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte eine zunehmende Desillusionierung über die Wirkungslosigkeit der beschlossenen Embargos sowie der diplomatischen Aktivitäten ausmachen. Weder Waffenembargo, Verbot der Lieferung von Gütern, die zur Terrorbekämpfung eingesetzt werden können, noch die Sperrung von Exportkrediten sowie das Einfrieren von Auslandskonten der jugoslawischen und serbischen Regierung schienen eine beeindruckende Wirkung zu entfalten. In einer Erklärung der EU-Außenminister Ende April 1998 heißt es, dass „weitere Maßnahmen gegen Belgrad nötig werden könnten, falls die Forderungen der internationalen Gemeinschaft weiterhin mißachtet werden".[20]

Für die britische Regierung wurde deutlich, dass ein massiveres Vorgehen gegen Slobodan Milosevic nötig werden würde. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass es zwischen Großbritannien und den USA zu Spannungen über das militärische Vorgehen und die politischen Zielsetzungen im ehemaligen Jugoslawien gekommen war. Der konkrete Zeitpunkt der Blair-Initiative kann als Ausdruck eines Missfallens gegenüber der Clinton-Regierung gewertet werden, die den Vorschlag Londons, NATO-Bodentruppen in den Kosovo zu entsenden, rundheraus ablehnte. Die Übereinkunft zwischen Milosevic und dem US-Sondergesandten Richard Holbrooke, unbewaffnete Beobachter zur Überwachung des Waffenstillstands zu entsenden, wurde in der britischen Regierung äußerst kritisch gesehen.[21] In diesem Zusammenhang hat auch die Diskussion über das künftige Aufgabenspektrum der NATO eine Rolle gespielt. Die USA hatten eine Position eingenommen, die sich tendenziell gegen eine Beteiligung an so genannten „humanitären Interventionen" – wie im Kosovo – wandte. Die logische Schlussfolgerung Blairs war: „We Europeans […] should not expect the United States to play a role in every disorder in our back yard".[22] Aus französischer Perspektive wurde argumentiert, ein tendenzielles amerikanisches disengagement der USA in Europa und die damit verbundene

18. *Nach Besuch des britischen Außenministers in Har Choma, Ernste Verstimmung zwischen EU und Israel*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 19.3.1998, S.8.
19. *Der britische Premierminister in Bonn: „London auf Euro vorbereitet"*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 21.3.1998, S.5
20. *Süddeutsche Zeitung*, 28.4.1998, S.10
21. Vgl. dazu I.H. DAALDER and M.E. O'HANLON, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000, S.49-59.
22. Rede Tony Blairs vor dem Royal United Services Institute, zitiert aus: M. MATHIOPOULOS and I. GYARMATI, *Saint Malo and Beyond: Toward European Defense*, in: *The Washington Quarterly*, Washington, D.C, 1999, S.73.

sinkende Interventionsbereitschaft der NATO mache ein rein europäisches Sicherheitssystem notwendig.[23]

Diese Auffassung machte sich zunehmend auch Premier Tony Blair zu eigen. Auf dem Pörtschach-Treffen Ende Oktober 1998 erläuterte er die Motive für den Wandel der britischen Sicherheitspolitik folgendermaßen:

> „Britain and other European countries, as part of Europe, play a key and leading role and that we enhance our capability to make a difference in those situations [Kosovo]. […]I think it is important, and it is still important in relation to Kosovo, that the only thing that was ever going to work in Kosovo was diplomacy backed up by the credible threat of force, and that is all that has brought Milosevic to the position he is in, and we need to keep him in that position now. But I think Kosovo simply underlines the need for Europe to take a very hard-headed review of this and to make sure that it can fulfil its obligations and responsibilities properly“.[24]

Im November vor der Nordatlantischen Versammlung artikulierte Blair dieselbe Auffassung und gab seiner Unzufriedenheit über die mangelnde Untermauerung der GASP durch gemeinsame militärische Fähigkeiten Ausdruck:

> “Europe's foreign policy voice in the world is unacceptably muted and ineffective, given our economic weight and strategic interests. In Kosovo, we once again showed ourselves hesitant and disunited. We must change this, by ensuring that the EU can speak with a single, authoritative voice on the key international issues of the day, and can intervene effectively where necessary. […] Diplomacy works best when backed by the credible threat of force. The maxim applies to Europe too”.[25]

Bedeutend sei, dass “*Europe can make its voice heard in world affairs*”, wie es dann drei Wochen später in der Erklärung von Saint Malo heißt.[26]

Die drei Konfliktsituationen in Algerien, in den israelisch-palästinensischen Auseinandersetzungen und im Kosovo stehen stellvertretend für den Krisenbogen an der Peripherie der Union – westliches Mittelmeer, Balkan, Mittlerer Osten – der eine Herausforderung insbesondere für eine erweiterte EU darstellt. Gerade die Ereignisse im Kosovo haben die Unzulänglichkeiten der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik – deren diplomatische und militärische Schwächen – in zugespitzter Form veranschaulicht. Wie die Aussagen vor allem Tony Blairs gezeigt haben, sind diese Herausforderungen ein wesentliches Moment, das die Neuorientierung erklären kann. Allerdings kann die Zuspitzung der Ereignisse im Kosovo keinesfalls als ursächlich, sondern allenfalls als beschleunigendes Moment des britischen Strategiewandels gelten. Die Lücke zwischen Herausforderungen und unzureichenden Mitteln wurde bereits durch das Weißbuch thematisiert:

---

23. F. MANFRASS-SIRJAQUES, *Die französische Sicherheitspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit.* HSFK-Report 2/1999, Frankfurt/Main, 1999.
24. Tony Blair auf der Pressekonferenz nach dem informellen Treffen in Pörtschach, zit. aus: M. RUTTEN, op.cit., S.2ff.
25. Edited Transcript of Speech by the Prime Minister, Mr. Tony Blair, to the North Atlantic Assembly, International Conference Centre, Edinburgh, 13. November 1998, Foreign & Commonwealth Office, London.
26. Absatz 2, Erklärung von St.Malo, zit. aus: M. RUTTEN, op.cit., S.2f.

> "We do not want to stand idly by and watch humanitarian disasters or the aggression of dictators go unchecked. We want to give a lead, we want to be a force for good. That is why the Government is committed to strong defence, and sound defence is sound foreign policy".[27]

Auf die Begrifflichkeit der *Strategic Defence Review*, „*vital role*" der EU und in diesem Zusammenhang den direkten Bezug zur GASP ist bereits oben hingewiesen worden.[28]

Relativierung der Rolle der USA in Europa

Die britisch-amerikanischen Beziehungen können trotz teilweise gegenteiliger Einschätzungen[29] auch heute noch als „*special relationship*" bezeichnet werden. Besonders in den Bereichen Rüstung und Nachrichtendienste ist die Kooperation äußerst eng und umfassend.[30] Inwieweit spielt die special relationship im Hinblick auf den Politikwandel Mitte 1998 eine Rolle? Weshalb riskierte die britische Regierung mit der Blair-Initiative und mit Saint Malo offensichtlich eine Verschlechterung dieser Sonderbeziehung?

Zunächst ist hierzu in Erinnerung zu rufen und festzuhalten, dass die USA eine europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität bereits zu einem recht frühen Stadium akzeptierten. Auf dem Brüsseler NATO-Gipfel vom Januar 1994 wurde die Entscheidung getroffen, den europäischen Mitgliedern im Rahmen der WEU einen Zugriff zur Infrastruktur der Allianz zu erlauben, ein erster Schritt in Richtung europäischer Unabhängigkeit im internationalen Krisenmanagement. Der Begriff ESVI mit der Bedeutung „größere europäische Unabhängigkeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik innerhalb der Transatlantischen Partnerschaft" wurde von den USA auf der Berliner NATO-Tagung im Juni 1996 anerkannt.

Ein Umstand, der den britischen Strategiewandel von 1998 mit beeinflusst haben dürfte, ist die Einsicht, dass vor dem Hintergrund des nachlassenden amerikanischen Engagements in Europa bei der gleichzeitig offensichtlichen Notwendigkeit von Fähigkeiten zur Krisenbewältigung in Europa ein stärkerer Ausbau europäischer Ressourcen unausweichlich sein würde. Bereits im Jahr 1995 gab es in den USA erheblichen innenpolitischen Widerstand gegen eine Stationierung amerikanischer Truppen auf dem Balkan. Insbesondere die Jahre 1995 bis 1997 waren im amerikanischen Kongreß von harten Diskussionen über die IFOR-Beiträge (Implementation Force) der USA für den Kosovo geprägt, dazu kam die Debatte über die tatsächlichen Kosten der NATO-Osterweiterung. Auch derzeit gibt es im

27. *Strategic Defence Review*, op.cit.
28. Ibidem.
29. Z.B. R. SEITZ, *Over Here*, Weidenfeld & Nicolson, London, 1998.
30. C. GRANT, *Intimate Relations.* Centre for European Reform, Working Paper, London, 2000; J.L. HARPER, *The US – UK Alliance: Past, Present, Future*, in: Y. FUNABASHI (Hrsg.), *Alliance Tomorrow. Security Arrangements after the Cold War*, The Tokyo Foundation, Tokyo, 2001.

amerikanischen Kongreß noch gewichtige Stimmen, die sich seit Jahren über ein Trittbrettfahren ("free riding") einiger europäischer NATO-Verbündeter angesichts sinkender Wehretats beschweren. Im Präsidentenwahlkampf wurde von Beratern George Bushs gar ein Rückzug der USA vom Balkan ins Spiel gebracht.[31]

Auch wenn solche Überlegungen letztlich nicht umgesetzt wurden, so haben sich doch die Beiträge der USA an den Operationen auf dem Balkan in den letzten Jahren deutlich verringert. Als die NATO ihre Mission zur Stabilisierung Bosnien-Herzegovinas begann, stellten die USA 20.000 der 60.000 dort stationierten Soldaten. Heute sind es gerade mal 3.500 von insgesamt 18.000. Zu Beginn des KFOR-Einsatzes betrug das amerikanische Kontingent 7.000 von 47.000 Gesamtstärke, gegenwärtig sind es noch etwa 5.400 Amerikaner.[32] In dieses Bild passt die im Juni 2000 vom US-Generalstabschef vorgelegte Joint Vision 2020, in der die Bedeutung Europas relativiert und demgegenüber die Region Ostasien eine Aufwertung erfährt.[33]

Die Debatte um ein faires *burden-sharing* innerhalb der NATO spielt in den USA besonders seit dem Ende des Ost-West-Konflikts – aber prinzipiell auch bereits in den Dekaden zuvor – eine wichtige Rolle. Die amerikanische Außenpolitik war über Jahrzehnte hinweg hin- und hergerissen zwischen einer Unterstützung des europäischen Integrationsprozesses, der damit verbundenen Hoffnung auf einen vorteilhafteren Lastenausgleich und der Furcht, dass ein vereintes Europa zu einem erstzunehmenden Konkurrenten werden könnte. Insofern war die amerikanische Haltung partiell schizophren und könnte aus Washingtoner Perspektive – hypothetisch – vielleicht so formuliert werden:

> "Wir wollen eine eigenständigere europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität, um unser Budget zu schonen, aber dass die Europäer dadurch mehr Einfluss in der NATO gewinnen, das wollen wir nicht".

Mit Beginn der Regierung Clinton hat eine deutliche Verschiebung zugunsten des ersten Kalküls stattgefunden; die Integrationsschritte innerhalb der EU wurden sehr viel nachdrücklicher unterstützt. Aus diesem Grund ermutigte der Präsident auch die britische Regierung, sich an der Diskussion über den Aufbau von EU-Krisenreaktionskräften zu beteiligen. Dass sich die USA auch mit einer unabhängigeren ESVP abfinden könnten, signalisierte etwa der US-Gesandte Michael Polt 1997:

> „In Zukunft wird die Westeuropäische Union in der Lage sein, unter Nutzung von Aktivposten der NATO auf eigene Faust Militäroperationen durchzuführen“.[34]

Zwar hatte die Erklärung von Saint Malo sowie vor allem der EU-Gipfel von Helsinki ob seiner konkreten Aussagen zu einer EU-Eingreiftruppe in den USA

31. *Europa fürchtet sich vor dem Rückzug der USA*, in: *Die WELT*, 25.01.2001.
32. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.9.2001, S.12.
33. Joint Vision 2020, Director for Strategic Plans and Policy, Strategy Division, Washington D.C., June 2000.
34. Rede des Gesandten Michael C. Polt, *Die Vereinigten Staaten und die Sicherheitsarchitektur für das „europäische Haus"*, in: *Amerika Dienst*, 6.11.1997.

zunächst noch zu erheblichen Irritationen in Washington geführt. Dennoch ist die Reaktion der Außenministerin Madeleine Albright zu der Erklärung auf dem Treffen des Nordatlantikrats am 8. Dezember 1998 deutlich mehr als diplomatisches Geplänkel: Washington „*welcomes a more capable European partner, with modern, flexible military forces capable of putting out fires in Europe's own back yard*".[35]

Die Richtungsänderung Londons impliziert offenkundig keine Präferenz für eine europäische Integration im Bereich Verteidigung auf Kosten der Beziehung zu den USA. Vielmehr legen die Aussagen von Regierungsmitgliedern die eigene Einschätzung nahe, dass sich beides miteinander vereinbaren ließe. Die Auffassung wird deutlich, *special relationship* und stärkere verteidigungspolitische Rolle innerhalb der EU seien nicht unvereinbar und man könne ohnehin durch ein entschlosseneres, impulsgebendes Vorgehen die Entwicklung auch im Sinne der USA positiv beeinflussen. Offensichtlich spielt dabei auch die Erkenntnis eine Rolle, dass Großbritannien als Macht, die sich auf eine exklusive strategische Partnerschaft mit den USA nicht mehr ausschließlich verlassen will, auf andere Staaten angewiesen ist, wenn sie global weiterhin eine einflussreiche Rolle spielen will. Großbritannien kann seine Rolle als Mittelmacht nur begrenzt autonom spielen. Der *Economist* formulierte dies treffend:

> "America can at least choose whether to act alone or to hide behind multilateral institutions. But Mr. Blair's use of Britain's military prowess to help it 'punch above its weight' in world affairs depends largely on being able to tag along with someone else's army".[36]

Nachdem Ende 2000 ein Sieg der Republikaner bei den anstehenden amerikanischen Präsidenschaftswahlen möglich schien, nahm die innenpolitische Kritik an Tony Blair deutlich zu. Die ehemalige Premierministerin Margaret Thatcher warf ihm vor, seine „politischen Eitelkeiten" auf Kosten einer Spaltung der NATO befriedigen zu wollen. Insbesondere von der konservativen britischen Presse, der *Mail*, des *Daily Telegraph* und der *Sun* wurde im Oktober und November 2000 mit Verweis auf solche Äußerungen und unter dem Eindruck eines bevorstehenden republikanischen Wahlsieges in den USA Kritik an der britischen Haltung zur ESVP geübt. Republikanische Aspiranten, etwa der ehemalige Verteidigungsminister Caspar Weinberger oder der ehemalige stellvertretende Verteidigungsminister Richard Perle, hatten im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen zum Teil scharfe Kritik an einer ESVP geäußert. Dick Cheney, heute amerikanischer Vizepräsident, machte deutlich: „Wir machen uns über eines große Sorgen, das ist die NATO und die Garantie, dass nichts, was in Europa geschieht, sie unterhöhlen kann".[37]

Die Gegenstrategie der Regierung Blair war es, die Initiative als im Einklang mit den USA darzustellen, die ja immer einen faireren Lastenausgleich gefordert hatten.

35. Zit. aus: M. LLEWELLYN SMITH, *Europe at the Millennium: A British View on Security and Defence*, http://www.hri.org/MFA/thesis/winter99/bview.html.
36. *Economist*, 1.4.1999.
37. C. MARSDEN (aus dem Englischen), *Heftiger Streit über Europäische Armee in Großbritannien*, World Socialist Web Site, 29.11.2000, http://www.wsws.org/de/2000/nov2000/blai-n29.shtml.

Zudem versuchte Blair, auf eine Kontinuität mit der vorigen Tory-Regierung zu verweisen. Immerhin hatte John Major ja den Vertrag von Maastricht unterzeichnet, der „auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik" vorsieht, „die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte".[38]

Angleichung von Positionen innerhalb der Europäischen Union

Überdies hat es nicht nur in der britischen Politik einen fundamentalen Richtungswandel gegeben. Auch Frankreich hat sich – wie bereits angedeutet – in den letzten Jahren stärker auf die NATO zu bewegt bzw. eine pragmatischere Politik gegenüber den USA verfolgt. Die NATO-Politik in den letzten Jahren der Mitterrand-Präsidentschaft war noch gekennzeichnet durch ein Spannungsverhältnis zwischen dem neo-gaullistischen[39] Beharren auf Autonomie und der Einsicht, damit keinen entscheidenden Einfluss auf die Konzeption der sich neu gestaltenden Sicherheitsarchitektur Europas nehmen zu können. Mit der Präsidentschaft von Jacques Chirac schlug die Verteidigungspolitik einen stärker konturierten Weg ein. Ende 1995 gab der neue Präsident bekannt, Frankreich werde sich wieder im Rat der Verteidigungsminister und im Militärausschuss der NATO beteiligen. Parallel zu der graduellen Wiederannäherung an den militärischen Teil der Allianz konnte Frankreich auf die inneren Reformen der NATO Einfluss nehmen. So kam etwa die Anerkennung des Terminus „Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität" in den NATO-Kommuniqués französischen Vorstellungen entgegen. Präsident Chirac akzeptierte hingegen das „*operational command*" der NATO für das Eurocorps; er schickt seit mehreren Jahren wieder Verteidigungsminister bzw. französische Vertreter in den Nato-Militärausschuss und die nachgeordneten Gremien; auf der NATO-Ratstagung am 3. Juni 1996 in Berlin stimmte Chirac sowohl der neuen Nuklearstrategie der NATO MC 400/1 als auch dem CJTF-Mischtruppenkonzept zu, wonach – wie etwa bei den SFOR in Bosnien – französische Truppen unter fremdem Befehl eingesetzt werden können. Nach anfänglichen positiven Einschätzungen, das vom erhofften disengagement der Amerikaner in Europa entstehende Vakuum könnte Frankreich nun endlich zur langersehnten Rolle als ebenbürtiger Partner der USA verhelfen, hat sich in der Realität immer stärker eine pragmatische Politik der NATO und den USA gegenüber durchgesetzt. Es war ein bedeutender Schritt der französischen Regierung in Richtung NATO, im Rahmen des Kosovo-Einsatzes eine Truppe für die Extraction Force (XFOR) bereitzustellen und diese dann der NATO und damit amerikanischem Kommando zu unterstellen.

Überdies lässt sich in Deutschland und anderen militärisch eher zurückhaltenden Staaten eine zunehmende Akzeptanz von militärischen Mitteln

38. Artikel J.4, Absatz 1, Vertrag von Maastricht.
39. Dieser Terminus bezeichnet, zurückgehend auf die Politik de Gaulles, eine französische Haltung, die für eine macht- und selbstbewußte französische Außen- , Verteidigungs- und Sicherheitspolitik eintritt.

zur Krisenbewältigung beobachten. Dies stellte die geplante gemeinsame EU-Eingreiftruppe auf eine breitere Basis,[40] als dies noch in der ersten Hälfte der 90er Jahre der Fall gewesen wäre. Die neutralen Staaten Österreich und Finnland werden jeweils 2.000, Schweden 1.500 und Irland 820 Soldaten stellen und lediglich Dänemark wird sich nicht an der Eingreiftruppe beteiligen.[41] Die Akzeptanz der Mitgliedstaaten, auch mit militärischen Mitteln zur Lösung von Konflikten an der Peripherie der EU beizutragen, ist insgesamt deutlich gestiegen.

Fähigkeit zur Durchsetzung eigener Positionen

Darüber hinaus muss festgehalten werden, dass es der britischen Regierung mehr oder weniger gelang, eigene Prioritäten im Rahmen der Diskussion um die ESVP zu setzen und damit in der Tat die Entwicklung im eigenen Sinne aktiv beeinflusst zu haben. In der Erklärung von Saint Malo ist etwa die Rede von der „Verantwortung des Europäischen Rats", womit der intergouvernmentale Ansatz der GASP betont wird, der ein nationales Veto vorsieht. Hervorgehoben wird zudem das „acting in conformity with our respective obligations in NATO. […] we are contributing to the vitality of a modernised Atlantic Alliance which is the foundation of the collective defence of its members“. Damit wird Bezug auf die NATO und deren Rolle als Fixpunkt für die ESVP genommen. „The different situations of countries in relation to NATO must be respected“. Hier ist das Gebot der Nichtdiskriminierung von Nicht-EU-NATO-Staaten – besonders der Türkei – angesprochen. In Abschnitt drei wird nochmals sowohl die Bedeutung der NATO festgehalten, gegen deren Willen keine Operationen durchgeführt werden sollen, als auch die Notwendigkeit hervorgehoben, die Fähigkeiten der EU zu erhöhen:

> “In order for the European Union to take decisions and approve military action where the Alliance as a whole is not engaged, the Union must be given appropriate structures and a capacity for analysis of situations, sources of intelligence, and a capability for relevant strategic planning, without unnecessary duplication, taking account of the existing assets of the WEU and the evolution of its relations with the EU”.

Das wichtige Gebot der non-duplication findet sich also auch wieder. Diese Beispiele machen deutlich, dass die britischen Verhandlungspartner im Zuge der Blair-Initiative wesentliche Prinzipien bekräftigen bzw. noch stärker akzentuieren konnten, die mit der Ausbildung einer ESVP einhergehen würden: Die NATO bleibt wichtigster Fixpunkt der ESVP; unnötige Duplizierung soll vermieden werden; das Gebot der Nichtdiskriminierung von europäischen Nicht-EU-Mitgliedern, die der NATO angehören, wird unterstrichen; konkrete Fortschritte bei den Fähigkeiten werden hervorgehoben; die GASP soll strikt im intergouvernmentalen Bereich der Union verbleiben. Das sind auch die wesentlichen Forderungen der USA. Blair hat damit also eine stärkere EU-Militärkooperation unter der Bedingung akzeptiert, dass diese bessere

40. Die *Capabilities Commitment Conference* vom November 2000 zeigt dies.
41. *Die Welt*, 18.11.2000, S.5.

militärische Fähigkeiten erhält, von intergouvernmentalen Entscheidungsprinzipien getragen ist und den transatlantischen Beziehungen nicht schadet.

Klar ist aber auch, dass die Blair-Initiative bis zu einem gewissen Grad eine Eigendynamik mit Folgen entwickelte, die von London nicht intendiert waren. Ende 1999 wurde Großbritannien von Washington etwa gedrängt, sich für eine Ersetzung des Begriffs „*autonomous*“ durch die offenere Formulierung „*missions in which the US would not be involved*“ bei den EU-Partnern einzusetzen. Gleichwohl waren diese Versuche erfolglos und der für die Amerikaner anstößige Begriff wurde auch in der Erklärung des britisch-französischen Gipfels vom November 1999 beibehalten.[42] Dort heisst es:

> „[T]he development of those military capabilities and […] the setting up of the political and military instruments […] is necessary to give the EU the *autonomous* capacity to take decisions and, where the Alliance as a whole is not engaged, to launch and then to conduct EU-led military operations“.[43]

Seither taucht dieser Passus regelmäßig in den entsprechenden Abschnitten der EU-Erklärungen auf.

Zumindest für Ambivalenzen und Sorgenfalten bei den Amerikanern sorgte auch die Formulierung “*stronger and more balanced partnership*” des britisch-französischen Gipfels im November 1999.[44] Je nach Auslegung kann er eine Schwächung der Allianz im Sinne einer zunehmenden Bedeutung des europäischen Pfeilers nahe legen, oder er kann – im Gegensatz dazu – eine Stärkung der Allianz im Sinne eines *burden-sharing* und einer sinnvollen Arbeitsteilung zwischen den USA und Europa implizieren. Im Gegensatz zu „autonomous“ hat sich der Begriff jedoch bislang in den offiziellen EU-Dokumenten nicht durchgesetzt und bleibt auf die britisch-französische Erklärung vom 25. November 1999 beschränkt.

Trotz jenes für die USA unangenehmen Passus lässt sich gleichwohl sagen, dass Großbritannien in den Erklärungen eine Politik des *“NATO first*” sicherstellen konnte: Keine substantielle Entscheidung soll ohne explizite Zustimmung der USA gefällt werden. Die britischen Entscheidungsträger gingen also offenbar zunehmend von einer Vereinbarkeit bzw. sogar sinnvollen Verknüpfung der *special relationship* mit einer Führungsrolle in Sachen ESVP aus.

Ausgleich britischen europapolitischen Defizits: Die Europäische Währungsunion

Neben diesen zentralen Erklärungsfaktoren spielt auch der Ausgleich britischen europapolitischen Defizits in der Wirtschafts- und Währungsunion eine Rolle. Die

42. J. HOWORTH, *Britain, France, and the European Defence Initiative*, in: *Survival*, 2(2000), S.44.
43. 17th Anglo-French summit, London, 25 November 1999.
44. Ibidem.

Labour-Partei hatte sich von einer extrem euroskeptischen Partei Anfang der 80er Jahre zunehmend europafreundlich ausgerichtet. Seit dem Regierungsantritt Tony Blairs im Mai 1997 hat die britische Regierung versucht, die von ihren konservativen Vorgängern betriebene Europhobie abzubauen. In den Reden des Premierministers und anderer Regierungsmitglieder ist der Wille erkennbar, Großbritannien als „guten Europäer" zu präsentieren. „[W]*e are back as a country engaged and constructive in Europe. Internationalist not isolationist in perspective*".[45] Folgende Topoi lassen sich darüber hinaus aus den Reden Tony Blairs Ende 1997 und 1998 herauskristallisieren: „Neues Großbritannien", „Großbritannien und die EU insgesamt müssen mit ökonomischem und sozialem Wandel fertig werden", und „die EU muß als positives Beispiel und als Gestaltungsmacht eine globale Rolle spielen".

Auch der Europäischen Währungsunion (EWU) stand die Labour-Regierung prinzipiell positiv gegenüber, obwohl klar war, daß Großbritannien diesen Vertiefungsschritt der europäischen Integration zunächst nicht mitmachen würde. Blair lobte den Euro auf dem EU-Gipfel in Cardiff Mitte 1998 als „einen Pfeiler weltwirtschaftlicher Stabilität" und Außenminister Robin Cook warnte vor der Gefahr, Investoren aus den USA und Japan könnten sich von Großbritannien abwenden, falls das Land nicht in absehbarer Zeit der gemeinsamen Währung beitrete. Es war jedoch klar, dass ein großer Teil der britischen Wählerschaft einen Beitritt zur EWU als schädlich für die heimische Wirtschaft perzipierte, wenngleich diese Einstellung im Laufe des Jahres 1998 zugunsten des Euro abnahm.[46] Leitsatz der Regierung war es, dass ein EWU-Beitritt Großbritanniens nur stattfinden soll, nachdem eine größere Konvergenz der britischen mit den kontinentalen Volkswirtschaften gewährleistet ist und zudem eine Zustimmung der britischen Bevölkerung durch ein Referendum stattgefunden hat.

Die Blair-Regierung wollte sich trotz „*opt out*" einen entsprechenden Einfluss auf Entscheidungen hinsichtlich der Ausgestaltung der EWU erhalten. Bereits Ende 1997 gab es britische Missstimmungen wegen des von Frankreich und Deutschland vorgeschlagenen informellen „Euro-Rates", dem nach Beginn der Europäischen Währungsunion (EWU) Anfang 1999 nur deren Teilnehmer angehören sollten. Der Regierungschef verlangte, daß britische Repräsentanten an jedem Treffen dieses Rates teilnehmen dürfen.[47] Der Umstand ist bezeichnend, dass Großbritannien die EU-Präsidentschaft Anfang 1998 zu einem Zeitpunkt übernahm, als die wichtigsten Ereignisse auf der EU-Agenda die Auswahl der Gründungsmitglieder zur EWU sowie die damit verbundenen personellen Entscheidungen betrafen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen kann die ESVP-Initiative der Briten auch als Ausgleich des britischen europapolitischen Defizits bei der Wirtschafts-

45. Ansprache von Tony Blair vor dem Außenministerium der USA, Washington D.C., 6.2.1998, Prime Minister's Speeches Archive, http://www.numberten.gov.uk/output/page838.asp.
46. *Der Euro gewinnt bei den Briten an Popularität*, in: *Die Welt*, 17.6.1998.
47. *Ringen um Osterweiterung beim EU-Gipfel*, in: *Die Welt*, 13.12.1997.

und Währungsunion wie auch bei der Vergemeinschaftung in anderen Politikbereichen verstanden werden. Der *Economist* weist auf diesen Aspekt vor dem Hintergrund von Saint Malo und dem begonnen Kosovo-Einsatzes hin.

> "Since winning power, Mr. Blair seems to have concluded that war is something in which Britain has a comparative advantage that can be turned to diplomatic advantage. He thinks British help for the United States in its intermittent bombing of Saddam Hussein boosts Britain's standing in Europe. By the same token, his St. Malo initiative for an autonomous European defence capacity was in part a way to compensate for Britain's abstention from monetary union".[48]

Bei aller Verschiedenartigkeit zwischen EWU und GASP darf jedoch nicht übersehen werden: Fortschritte in *beiden* Sachbereichen wurden in den meisten Hauptstädten der EU – so auch in London – als eine adäquate Antwort verstanden, um auf das durch die strukturellen Veränderungen nach 1989/90 hervorgerufene gesunkene Interesse der USA an Europa sowie die allgemeinen globalen Herausforderungen zu reagieren. Die durch den Euro hervorgerufene größere ökonomische Kohärenz kann langfristig ohne eine effektive Außenpolitik nicht existieren, diese wiederum ist ohne gemeinsame Sicherheits- wie Verteidigungspolitik nicht glaubwürdig. Diese Logik ist auch in der *Strategic Defence Review* zu finden: „[T]*he Government is committed to strong defence, and sound defence is sound foreign policy*".[49] Vor diesem Hintergrund sind EWU und weiterentwickelte GASP zwei Mittel, die einem übergeordneten Ziel dienen: Die EU zu einem international beispielgebenden und einflussreichen Akteur zu machen.

Zudem hat eine engere Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik auch konkrete ökonomische Auswirkungen, wenn eine gemeinsame Beschaffungspolitik zu größeren Stückzahlen, Synergieeffekten und damit zu größerer Konkurrenzfähigkeit auf dem immer stärker umkämpften Weltmarkt für Rüstungsgüter führt. Gleichwohl spielt dieses Motiv für Frankreich eine größere Rolle als für Großbritannien, das eine enge Rüstungskooperation mit den USA pflegt.

Der Wunsch Blairs wird also deutlich, nach der Europhobie der Vorgängerregierung Großbritannien als vorbildliches, integrationsfreundliches EU-Mitglied zu präsentieren. Dies ließ sich nach der Unmöglichkeit eines EWU-Beitritts offensichtlich besonders durch eine Initiative in der GASP unter Beweis stellen. Zugleich war offenkundig, dass Großbritannien im Falle einer fortgesetzten Ablehnungshaltung gegenüber einer eigenständigen ESVP deren konkrete institutionelle Ausgestaltung sowie personelle Besetzung weniger entscheidend würde beeinflussen können.

48. *Economist*, 1.4.1999.
49. *Strategic Defence Review*, op.cit.

Das Dreieck London – Paris – Bonn in der Sicherheitspolitik: britisch-französische Analogien

Warum hat sich Frankreich nicht dazu entschlossen, zusammen mit Deutschland – als Motor der Integration – eine Saint Malo ähnliche Erklärung zu verabschieden? Warum hat sich Großbritannien nicht entschieden, mit dem im Vergleich zu Frankreich stärker atlantisch orientierten Deutschland ein solches Abkommen zu beschließen?

Die Metapher des „Motors" der europäischen Integration für die deutsch-französischen Beziehungen hat durchaus ihre Berechtigung. Seit Unterzeichnung des Elysée-Vertrags vom 22. Januar 1963, verstärkt noch durch das Protokoll von 1988, mit dem der deutsch-französische Verteidigungs- und Sicherheitsrat geschaffen wurde, findet ein privilegierter Austausch und eine Koordination auch im Sicherheits- und Verteidigungsbereich statt.[50] Zweimal jährlich werden deutsch-französische Konsultationen abgehalten; gemeinsame militärische Projekte werden realisiert, kollektive Militärmanöver finden statt. Konkrete Projekte sind gemeinsame Offiziersseminare, gemeinsame Militärmanöver, gemeinsame Rüstungsprojekte wie der Bau der Transall, des Alpha Jets, die Hubschrauberprojekte NH-90 und Tiger, die Schaffung der deutsch-französischen Brigade oder Programme für den Austausch von Beamten auf diplomatischer Ebene.

Bereits vor dem Ende des Ost-West-Konflikts, im Jahr 1987, hatte Deutschland – zusammen mit Belgien – eine französische Initiative einer „Revitalisierung" der WEU unterstützt, die in die „Plattform: Europäische Sicherheitsinteressen" mündete. Das Dokument gab den USA zu verstehen, dass die europäischen Partner ein Mitspracherecht in Abrüstungsfragen haben wollten und die Interessen Europas dabei nicht vernachlässigt werden dürften. Es ist ein Schritt auf dem Weg zu einer europäischen Verteidigungsidentität: „*We remain determined to pursue European integration including security and defence and make a more effective contribution to the common defence of the West*".[51] Die Verabschiedung eines deutsch-französischen Dokuments über die Zukunft der WEU 1991 ließ die Vermutung zu, beide Staaten hätten innerhalb der EU in Sachen europäischer Sicherheit und Verteidigung die Meinungsführerschaft übernommen.

Bei den 68. deutsch-französischen Konsultationen 1996 in Nürnberg wurde ein gemeinsames Sicherheits- und Verteidigungskonzept verabschiedet, in dem es im wesentlichen um eine Annäherung von Strategie-, Sicherheits- und Risikodefinitionen, eine stärkere Komplementarität der Streitkräfte und um die militärische- sowie Rüstungszusammenarbeit beider Staaten geht. Das Papier wurde in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen, erregte jedoch indirekt dadurch die Aufmerksamkeit, dass Verteidigungsminister Volker Rühe es als eine Annäherung Frankreichs an die NATO interpretierte und sich daraufhin der

50. Dessen Abschnitt über Verteidigung blieb freilich ohne substantielle Folgen.
51. Teil III Absatz 4 der *Platform on European Security Interests*.

französische Außenminister Hervé de Charette Anfang 1997 zu Rechtfertigungen gegenüber der Nationalversammlung genötigt sah.

Die deutsch-französischen Beziehungen werden in dem Papier als „Schicksals- und Interessengemeinschaft“ bezeichnet. Sehr diplomatisch heißt es zur ESVP, beide Staaten strebten an, „die Entwicklung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsidentität im Rahmen der Erneuerung der Allianz voranzutreiben und die transatlantische Partnerschaft mit den nordamerikanischen Staaten auf eine neue und feste Grundlage zu stellen.“ Dabei zielten sie darauf ab, „die WEU zu gegebener Zeit in die Europäische Union zu überführen. […] Die Allianz bleibt eine unerläßliche Garantie für Europas Stabilität und Sicherheit.“ In dem Anspruch, für die „Erhaltung und Stärkung der Stabilität des europäischen Kontinents und seiner Randzonen, einschließlich des Mittelmeerraums, sowie in den für die wirtschaftlichen Aktivitäten und für den freien Handel unserer Länder wichtigen Regionen“ zu sorgen, kommt die Ambition der EU zum Ausdruck, als Ordnungsmacht auch für diese Peripherie zuständig zu sein.[52]

Weder bei den deutsch-französischen Konsultationen in Avignon im Mai noch beim deutsch-französischen Gipfel in Potsdam am 2. Dezember 1998, also unmittelbar vor Saint Malo, haben allerdings GASP und ESVP eine herausragende Rolle gespielt. Im Mittelpunkt des Potsdamer Treffens standen der Zwist um die Bestellung des Zentralbankchefs, eine Initiative zur Schaffung eines bürgernahen Europas, der Ausstieg aus der Atomkraft in Deutschland sowie der Europäische Beschäftigungspakt. Man einigte sich zwar darauf, dass es „operative Fähigkeiten“ für eine gemeinsame militärische Verteidigung geben solle, eine eher formale Anmerkung, die den britischen Vorstoß in Pörtschach anerkannte. Das „Wie“ blieb dabei jedoch offen.[53]

Obwohl die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich also auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bislang an ihrer Regelmäßigkeit nichts eingebüßt haben, so lassen sich bei den Treffen – insbesondere seit 1996 – doch Abstimmungsprobleme sowie wenig konkrete Aussagen und Vereinbarungen feststellen. François Heisbourg, Vorsitzender des Genfer Zentrums für Sicherheitspolitik, spricht in diesem Zusammenhang von einem „katastrophalen Ungeschick in Bezug auf deutsch-französische Konsultationen (oder vielmehr dem Fehlen von Konsultationen) vor und nach der Ankündigung der neuen französischen Verteidigungspolitik im Februar 1996“ sowie von einem Niedergang der besonderen deutsch-französischen Beziehung auf dem Gebiet der Verteidigung.[54] Von anderer Seite wird sogar argumentiert, die

52. Gemeinsames deutsch-französisches Sicherheits- und Verteidigungskonzept, 16. Sitzung des Deutsch-Französischen Verteidigungs- und Sicherheitsrates am 9.12.1996 in Nürnberg.
53. *Deutsch-französische Konsultationen in Avignon. Kohl und Chirac zelebrieren ihre Freundschaft*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 8.5.1998, S.1; *Schlußdokument des deutsch-französischen Gipfels: „EU braucht neuen Schwung“ Beschäftigungspakt soll Euro-Stabilitätspakt ergänzen*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 2.12.1998, S.5.
54. F. HEISBOURG, *Trittbrettfahrer? Keine europäische Verteidigung ohne Deutschland*, in: *Internationale Politik*, 4(2000), S.36.

deutsch-französischen Beziehungen hätten sich nach dem Ende der Systemkonkurrenz generell verändert.[55]

Dieser Mangel an Substanz im deutsch-französischen Sicherheits- und Verteidigungsdialog ist wesentlich auf die mangelnden Verteidigungsanstrengungen Deutschlands zurückzuführen. Aus deutscher Perspektive haben die sicherheits- und verteidigungspolitischen Zielsetzungen für die Union eine starke integrationspolitische Bedeutung; ihnen wird weniger ein Wert an sich beigemessen. Die alte Kohl'sche Maxime, die europäische Integration voranzutreiben, um einem Abdriften in alte Machtrivalitäten zu begegnen, hat auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ihre Wirkung entfaltet. Auf französischer Seite hingegen hat man die ESVP darüber hinaus sehr viel deutlicher als ein Instrument verstanden, mit dem die EU – und damit insbesondere Frankreich selbst – an Gestaltungsmacht in den internationalen Beziehungen hinzugewinnen kann.

Die unbefriedigende deutsch-französische Kooperation in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik kontrastiert mit weitgehend identischen Vorstellungen Frankreichs und Großbritanniens in diesen Sachbereichen. Aus Interviews der jeweiligen politischen Eliten, so hier mit Außenminister Robin Cook, wird deutlich, daß London und Paris auf dem Gebiet der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Führungsrolle beanspruchen, die insbesondere daraus resultiert, daß beide „eine bedeutende diplomatische wie militärische Tradition haben“[56] sowie „über die umfassendsten Verteidigungskräfte verfügen".[57] Beide Seiten verbindet entschlossenes militärisches Handeln, wenn es um die Wahrung von Interessen geht.[58] Dabei zeichnen sich auch gemeinsame Zweckbündnisse, sogenannte „*coalitions of the willing*“, im Rahmen der Forces Answerable to WEU ab. So wurde im November 1994 eine britisch-französische Luftwaffengruppe (Euro-Air-Group) gebildet, die im Auftrag der WEU, NATO bzw. der UNO für Friedensmissionen eingesetzt werden sollte. Unter der Major-Regierung hatten Großbritannien und Frankreich einen gemeinsamen Nuklearausschuss gebildet und in der Harmonisierung der Grundsätze für friedenserhaltende Einsätze zusammen gearbeitet. Mit britischer Unterstützung sollte auch eine französische Schnelleingreiftruppe in Afrika tätig werden. Auf einer Ansprache vor der französischen Nationalversammlung Ende März 1998 hatte Premier Blair darüber hinaus eine noch engere Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung gefordert und damit die Initiative von Pörtschach und Saint Malo bereits angedeutet:

> „When our review [Strategic Defence Review] is complete, I am asking the Defence Secretary and Chiefs of Staff to report to me urgently on the scope for future

55. R. FRITSCH-BOURNAZEL, *Europe and German Unification*, Berg, New York/Oxford, 1992, S.171.
56. Interview des Fernsehsenders BBC mit dem britischen Außenminister Robin Cook nach dem Gipfeltreffen am 4.12.1998 in St. Malo, zitiert aus: *Internationale Politik*, 2-3(1999), S.129.
57. Ibidem., S.130.
58. So Tony Blairs Hinweis auf die britisch-französischen Gemeinsamkeiten in einer Ansprache vor der französischen Nationalversammlung am 24.3.1998, in: Prime Minister’s Speeches Archive, http://www.numberten.gov.uk/output/page838.asp.

> Anglo-French co-operation. How we can create a capacity to deploy forces rapidly on a joint basis in future crises, where both countries agree. […] Strong in Europe. Strong with the United States. That should be our goal. […] That is my ambition: that France and Britain come closer together in a real entente, a deep entente […] Let us create together a new world on the old continent".[59]

Bilaterale britisch-französische Aktivitäten sind auch der Kernpunkt der zweiten Erklärung des Gipfeltreffens von Saint Malo. Dort wird eine „Stärkung der Zusammenarbeit in Afrika" gefordert und bekräftigt, dass das „Vereinigte Königreich und Frankreich […] eine besondere Verantwortlichkeit und Rolle in Afrika" haben. „Sie unterstreichen ihren Willen, dort weiterhin voll und ganz engagiert zu bleiben".[60] Den globalen sicherheitspolitischen Anspruch Großbritanniens macht auch der Verteidigungsminister deutlich:

> „This Government is determined to be a force for good – to do all it can to help make the world a safer place, through deterring and preventing conflict and crisis".[61]

Dieser weltumspannende Anspruch muss im Zusammenhang mit dem kolonialen Erbe Großbritanniens und Frankreichs gesehen werden. In der *Strategic Defence Review* heisst es: „The British are, by instinct, an internationalist people".[62] In der Wahrnehmung beider Staaten bestehen besondere Interessen außerhalb Europas, beide haben im wesentlichen kompatible Einschätzungen in bezug auf die Strategiewahl. Vor diesem Hintergrund sieht auch eine Absichtserklärung im Rahmen des Treffens vor, dass die Generalstäbe der beiden Armeen bei Kriseneinsätzen künftig in ständigem Kontakt stehen und damit eine bessere Planung und Durchführung von Operationen gewährleistet werden soll.[63] Zudem wird das Selbstverständnis deutlich, als einzige westeuropäische Atommächte einen besonderen Status zu genießen.

Sowohl London als auch Frankreich teilen also – im Gegensatz zu Deutschland – eine weitergreifende und deutlicher militärisch geprägte Sicht der internationalen Beziehungen, die in klarem Gegensatz zu deutschen Einschätzungen steht. Dies erklärt, weshalb es im Rahmen des „deutsch-französischen Motors", der im Sachbereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu „stottern" begann, nicht schon früher zu einer ähnlichen Erklärung gekommen ist.

Diese „Wesensverwandschaft" im Hinblick auf das koloniale Erbe und die sich daraus ergebenden Leitbilder sind jedoch auch durch entsprechende materielle Fähigkeiten beider Akteure begründet, die sowohl in ihrer Finanzierung als auch in der Struktur denen Deutschlands deutlich überlegen sind. Deutschland hat 1994 24,7 Mrd. US$ für Verteidigung ausgegeben, Frankreich etwa 30 Mrd., Großbritannien etwa 35 Mrd.; als Prozentsatz vom BSP war dies bei Deutschland 1,3% der zweitletzte Platz vor Luxemburg; pro Kopf der Militärangehörigen (ohne Forschung und Entwicklung) gibt

59. Ibidem.
60. Gemeinsame Erklärung über die Stärkung der Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.
61. *Strategic Defence Review*, op.cit.
62. Ibidem.
63. *Paris und London wollen EU zur Militäraktion befähigen*, in: *Süddeutsche Zeitung*, 5.12.1998, S.9.

Deutschland etwa drei Mal weniger als Großbritannien, etwa ein Drittel weniger als Frankreich aus; für die für die Streitkräfteprojektion wichtigen Bereiche Einsätze und Unterhalt (E&U) sowie Ausrüstung werden in Großbritannien 60% des Verteidungsetats aufgewendet, in Deutschland sind es gerade einmal etwa 30%.[64] Im Vergleich zu den in Großbritannien und Frankreich bestehenden Berufsarmeen wirkt sich die deutsche Wehrpflichtarmee aus verschiedenen Gründen nachteilig auf eine Beteiligung an Kampfeinsätzen von Bodentruppen mit hohem Risiko aus. Deutschland versuchte, seine überdimensionierten Streitkräftestrukturen aus der Zeit des Kalten Krieges soweit wie möglich zu erhalten. Diese sind jedoch wenig geeignet, den Anforderungen an Petersberg-Einsätze gerecht zu werden. Daher ist eine Kriegführung der Bundeswehr mit Spezialkräften und mit aus der Luft und von See her eingesetzten Präzisionswaffen derzeit kaum vorstellbar. Statt dessen muss sich Deutschland auf potentiell verlustreiche Kampfaufgaben auf dem Boden und dann die langwierige Konfliktnachsorge beschränken. Die Weiszäcker-Kommission zur Reform der Bundeswehr kommt zu dem Schluss:

> „Den neuen Anforderungen entspricht die heutige Bundeswehr immer weniger. Die Planung hält an hoher Aufwuchsfähigkeit von Personal und Material fest und nimmt dafür Mängel bei der Krisenreaktionsfähigkeit in Kauf. Der teure Unterhalt vorhandener, aber großenteils nicht mehr benötigter Fähigkeiten drückt die Investitionsquote und verhindert die für Kriseneinsätze notwendige Modernisierung von Ausrüstung und Bewaffnung“.[65]

Aufgrund dieser Disparitäten läuft das Duo Frankreich/Großbritannien im Sachbereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1998 deutlich schneller als der deutsch-französische Motor. Robin Cook äußerte sich sehr selbstbewusst zur Frage der Durchsetzbarkeit des Vorschlags einer europäischen Eingreiftruppe innerhalb der übrigen EU-Mitglieder:

> „Wenn wir [Großbritannien und Frankreich] zu einer Einigung über die zukünftigen Leitlinien für die Sicherheit in Europa kommen, dann, denke ich, können wir auch eine Agenda aufstellen, können wir die Initiative ergreifen und in dieser Diskussion eine Führungsrolle einnehmen, und das ist es, was wir gemacht haben“.[66]

Diese britisch-französische Kongruenz hat auch Auswirkungen auf die europäische Außenpolitik insgesamt. Bezeichnend war etwa die britisch-französische Doppelspitze unter Ausschluss Deutschlands bei den Verhandlungen in Rambouillet, insbesondere zu Beginn der deutschen EU-Präsidentschaft.

64. Vgl. *The Military Balance 1999-2000*, London (IISS), 1999, zit. aus: F. HEISBOURG, op.cit., S.39.
65. *Gemeinsame Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr. Bericht der Kommission an die Bundesregierung*, 23. 5.2000, S.51.
66. Interview mit dem Fernsehsender BBC am 4.12.1998, Textauszug, http://www.dgap.org/IP/ip9902_3/dokumente99023.htm.

5. Wie wurde Saint Malo möglich? Fazit und Ausblick

Wie kann nun die Frage nach den Ursachen des britischen Strategiewandels zusammenfassend beantwortet werden? Inwieweit lassen sich die Befunde der vorangegangenen Abschnitte in den theoretischen institutionalistischen Kontext einordnen?

Frankreich und Großbritannien haben zunächst ein vorliegendes Problem wahrgenommen: die Notwendigkeit zu einer eigenständigen Konfliktlösung an der EU-Peripherie angesichts einer abnehmenden amerikanischen Bereitschaft, sich an der Bewältigung geographisch begrenzter europäischer Konflikte zu beteiligen. Die Lösung dieses Streitpunktes durch hinreichende institutionelle Verregelung (Schaffung einer EU-Verteidigungskomponente) wurde durch ein Kollaborationsproblem – unterschiedliche politische Präferenzen vor allem zwischen Großbritannien und Frankreich – erschwert. Dabei bestanden gerade in Bezug auf die „Institutionenwahl“ unterschiedliche Auffassungen. Zwar war das Ziel, eine Verteidigungskomponente der EU zu schaffen, unstrittig. Wie deren Verhältnis zur NATO ausgestaltet werden sollte, wie autark sie von der Allianz sein sollte, war hingegen Gegenstand heftiger Debatten zwischen London und Paris.

Eine Lösung dieses Problems wurde wesentlich durch einen Strategiewandel der britischen Sicherheitspolitik 1998 ermöglicht. Dieser wurde vor allem durch die Auffassung der britischen Regierung bedingt, die Sonderbeziehung mit den USA und eine stärkere verteidigungspolitische Rolle innerhalb der EU seien letztlich miteinander vereinbar. Durch ein impulsgebendes Vorgehen könne man die Entwicklung auch im Sinne der USA positiv beeinflussen.

Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß in der zunehmend pragmatischen NATO-Politik Frankreichs wie auch in der steigenden Akzeptanz militärischer Mittel zur Krisenbewältigung durch tendenziell militärkritische Staaten wesentliche Bedingungsfaktoren des Strategiewandels zu sehen sind. So fand eine stärkere Angleichung von Präferenzstrukturen innerhalb der EU-Mitgliedstaaten statt. Der institutionelle Wandel wurde letztlich durch den Führungswillen der militärisch mächtigsten[67] Staaten der Union, Großbritannien und Frankreich, initiiert, deren militärische Fähigkeiten Grundvoraussetzung einer erfolgreichen ESVP sind.

Die Zuspitzung der Ereignisse auf dem Balkan in der zweiten Jahreshälfte 1998 und der Streit mit den USA über die Strategie im Kosovo waren jedoch keinesfalls ursächlich für den Strategiewandel. Sie können allenfalls als Auslöser gelten und damit den konkreten Zeitpunkt der britischen Initiative erklären. Sie haben den durch den grundsätzlichen Problemlösungsdruck und die Präferenzangleichung bereits zuvor angelegten Strategiewandel nur noch beschleunigt.

Trotz der noch ausstehenden praktischen Bewährungsprobe ist der eingangs skizzierte derzeitige Stand der ESVP bemerkenswert. Die Verteidigungspolitik ist zu einem neuen Bereich im europäischen Integrationsprozess geworden. Die Union

67. Mächtig im Sinne der Fähigkeit, ein bestimmtes Ergebnis herbeizuführen.

ist ihrer Zielsetzung, eigenständige Handlungsoptionen für ein militärisches Krisenmanagement im Rahmen der mit der ESVP erweiterten GASP zu schaffen, ein gutes Stück näher gekommen. Damit rückt die Fähigkeit zu einem militärischem Eingreifen in die Politikoptionen der bisherigen Zivilmacht EU ein. Sie soll zu zivilem *und* zu militärischem Krisenmanagement befähigt werden und damit eine Handlungsfähigkeit gewinnen, die ihrem politischen und wirtschaftlichen Gewicht entspricht.

Allerdings brachen unter anderem bei dem britisch-französischen Treffen in Cahors im Februar 2001 wiederholt alte Muster hervor. Die britische Delegation versuchte, ohne Erfolg, den von Jacques Chirac in Nizza durchgesetzten Passus „unabhängig von der NATO" aus dem gemeinsamen Kommuniqué herauszuhalten. Der scheidende britische Generalstabschef Sir Charles Guthrie warnte in diesem Zusammenhang auf einem Vortrag in Rom vor Schaden, der sich aus solchen Aussagen für die transatlantischen Beziehungen ergeben könnte.[68] Der französische Präsident Chirac schlug etwa im Rahmen einer Botschafterkonferenz im August 2001 – völlig wirklichkeitsfremd – vor, die EU-Eingreiftruppe im Auftrag der Vereinten Nationen friedenserhaltende Beiträge leisten zu lassen.[69] Auch im November 2002 schienen noch die alten Fragen um das Verhältnis zwischen ESVP und NATO die britisch-französischen Beziehungen zu belasten.[70]

Vor diesem Hintergrund bleibt offen, ob es sich Großbritannien tatsächlich leisten kann, im Sachbereich Verteidigungspolitik nicht zwischen den USA und der EU wählen zu müssen. Die Beantwortung dieser Frage ist eine der wichtigsten Aufgaben britischer Verteidigungspolitik in den kommenden Jahren. Von ihr wird abhängen, ob die Lösung des Kollaborationsproblems 1998 von Dauer ist oder ob es zu erneuten fundamentalen Divergenzen zwischen Großbritannien und Frankreich über das Verhältnis zwischen Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik und dem atlantischen Bündnis kommen wird.

68. *Die Welt*, 10.2.2001, S.5.
69. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.8.2001, S.5.
70. *EU: British, French Leaders Disagree Sharply Over Agricultural, Defense Policies*, Radio Free Europe/Radio Liberty, 7.11.2002, http://www.rferl.org.

Book reviews – Comptes rendus – Buchbesprechungen

Helga HAFTENDORN – *Deutsche Außenpolitik zwischen Selbstbeschränkung und Selbstbehauptung,* Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart/München, 2001, 536 S. – ISBN 3-421-05219-0 – 29,80 €.

How did Germany manage to regain its scope of action in the field of foreign affairs after the Second World War? This question is central to the study, whose aim it is to show, how the political decision-makers reacted to restrictions and imposed commitments, why they voluntarily relinquished sovereignty and in return achieved a gain in sovereignty.

Helga Haftendorn's analysis is based on the thesis that both German states tried to gradually increase the degree of autonomy of their political action and to embed their respective foreign policies in a multilateral context, which would pave them the way to co-decision and participation. The actual interest of the author concentrates on tracing interactions between the influences and modifications of the international system and the reactions of the leading politicians and consequently on unfolding the development of their line of action. This methodical approach doesn't take into consideration neither the internal political driving forces behind German action in the field of foreign affairs nor the repercussions of international decisions on the social and government systems in both German states.

The reader is offered a chronological as well as a thematic approach to reading the study. In ten chapters, the author analyses the most important changes of course, referring to chief problems mainly of the federal foreign affairs. The stress is laid on the areas of security policy, policy of alliances, policy of détente, the German issue, the German domestic policy during the phase of reunification, the beginnings of European integration, German policy within the European communities as well as German world economic policy since the seventies.

Helga Haftendorn does not present a general account of German foreign policy, but rather examines a central theory in the true politico-scientific sense. Germany, compelled to relinquish sovereignty, managed, by operating a multilateral foreign policy, to regain full sovereignty with the restoration of German unity. The Germans pursued a «confidence»-building policy based on self-restriction convincing the occupying powers and the European neighbouring countries, that the new central power in Europe did not aspire to a new kind of hegemonic status, but looked nonetheless after its legitimate national interests. The self-assertion of the reunified Germany too is precisely based on a rationally motivated, self-imposed restrictive use of its own potential and scope of action. Acting along those lines, Adenauer already restored that predictability of German conduct in foreign affairs, which the German Reich had bargained away under Hitler and which all chancellors chose as a basic principle of their action. This proof is convincingly furnished. In her conclusion, Helga Haftendorn shows the linkages in foreign affairs, with whom the Federal Republic had to cope with ever since it came into existence, an outline of problems which is nowhere else to be found in literature in such a condensed form.

However the reader will be somewhat disappointed, if he wants to understand in how far German policy towards China, Africa (keyword Namibia) or Latin America was connected with the above described classical areas and problems of German foreign affairs. The East German foreign policy is dealt with somewhat too briefly; it is often discussed only as reflecting the developments of the East-West relations. Difficulties and contradictions which resulted from the dualism between Bonn and East-Berlin with regard to the countries of the Third World are rarely highlighted. The author also accepts as a proven fact the one or other event that has not yet been clarified, like for example Adenauer's assertion, that US Secretary of State John Foster Dulles had qualified his renunciation of ABC weapons at the London Conference in 1954 as a declaration rebus sic stantibus.

But all this doesn't diminish the positive general impression. The volume will be of great benefit not only to students, because the basic problems of German foreign policy are presented in a well readable style.

Hanns Jürgen Küsters
Privatdozent at Bonn University
Head of the edition „Dokumente zur Deutschlandpolitik"
Bundesarchiv, Sankt Augustin

Chantal METZGER – *L'Empire colonial français dans la stratégie du Troisième Reich (1936-1945)*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2002, 2 vol. en 1.123 p. – ISBN 90-5201-956-8 ¶ 52,50 €.

Si la problématique de l'Europe allemande et les visées de l'Allemagne nazie sur l'Est de l'Europe, alors présenté comme son *Lebensraum* naturel, sont désormais relativement bien connues, force est de constater que la permanence et l'ampleur du projet colonial du Troisième Reich constituaient un vaste chantier de recherche curieusement négligé par l'historiographie française récente. Lacune que la publication de la thèse de Chantal Metzger, soutenue en 1998 à l'Université de Paris IV-Sorbonne, vient enfin combler de fort belle manière. L'Institut d'histoire des relations internationales contemporaines de Paris ne s'y est d'ailleurs pas trompé en lui attribuant en 1999 le prix Jean-Baptiste Duroselle.

Dans cette imposante synthèse, Chantal Metzger, aujourd'hui professeur à l'Université de Nancy II, démontre de façon convaincante qu'Hitler demeura, malgré d'évidents signes d'ouverture vers les milieux pro-coloniaux du Reich, fondamentalement plus intéressé par la constitution d'un bloc continental allemand que par la reconstitution d'un hypothétique Empire colonial auquel l'Allemagne vaincue avait dû renoncer en vertu du traité de paix de Versailles de 1919.

Construit selon un plan chronologique classique, l'ouvrage comporte trois parties générales. Sont ainsi successivement examinés les revendications coloniales allemandes durant la période de l'entre-deux-guerres, les tentatives concrètes de recréer une *Mittelafrika* dès les premières années du second conflit mondial, puis les échecs répétés de cette politique étrangère conduisant finalement à la disparition du rêve allemand d'expansion outre-mer. La bibliographie est très riche. Les sources proviennent essentiellement des archives diplomatiques, économiques et militaires allemandes et françaises que complètent utilement les nombreux écrits de circonstance et la presse coloniale. Le second tome de l'ouvrage contient pour sa part près de quatre-vingts annexes, la plupart inédites (tracts, correspondances, rapports, organigrammes institutionnels, …), ainsi que des données statistiques et une utile chronologie indicative.

Dans un premier temps, Chantal Metzger retrace en détail l'évolution du sentiment colonial en Allemagne au cours des années vingt et trente en insistant tout particulièrement sur la propagande agitée tous azimuts par d'anciens groupes de pression coloniaux, par certains milieux d'affaires ou militaires révisionnistes ainsi que par les gouvernements nationaux successifs. Le pays n'avait en effet jamais cessé de réclamer la rétrocession de ses anciennes possessions africaines réparties entre les métropoles victorieuses. Des motifs économiques et démographiques étaient le plus souvent invoqués outre-Rhin, sans oublier pour autant la quête de prestige international. L'année 1936 apparaît à ce titre comme une date-charnière. Désormais, Hitler, surtout pour des motifs de politique intérieure, reprend en main le puissant lobby colonial allemand en plaçant ses fidèles aux postes-clés. Des ententes entre industriels allemands et français sont aussi ébauchées qui visent à une mise en valeur en commun des forêts tropicales, à l'intensification de l'exploitation géologique ou à la mise en œuvre partagée de grands travaux d'infrastructure de toutes sortes. Dans le même temps,

les administrations civiles et militaires élaborent d'ambitieux projets pour doter le Grand Reich d'un véritable Empire colonial. Une administration coloniale et de nombreux instituts techniques, agricoles ou médicaux sont alors prêts à entrer en action en Afrique. La propagande intérieure s'intensifie. Les discours officiels exaltent le thème de l'Eurafrique, l'unité Europe-Afrique, qui sous le couvert d'une organisation rationnelle des espaces tropicaux et de l'exploitation par l'Europe unifiée du continent africain n'avait, en l'espèce, pas d'autre objectif que de permettre à l'Allemagne nazie de faire main basse sur les ressources naturelles qui lui faisaient défaut.

La capitulation française et l'armistice franco-allemand du 22 juin 1940 marquent une étape nouvelle dans les relations coloniales des deux États. Laissant, pour un temps seulement, à l'allié italien le contrôle de la Méditerranée et à la Grande-Bretagne en guerre la suprématie maritime, Hitler confie au gouvernement de Vichy la responsabilité de défendre l'Afrique française contre les offensives alliées. Mais après l'intervention en mars 1941 de l'*Afrika Korps* en Afrique du Nord, le lobby colonial allemand croit son heure venue et relance activement sa propagande en faveur de la constitution d'un bloc économique eurafricain au service de l'Europe nouvelle. Des commissions de contrôle militaire sont dépêchées dans l'Empire français qui, outre des opérations de renseignements, surveillent de très près l'organisation des forces françaises d'Afrique et tentent d'assurer la mainmise économique de l'Allemagne sur la région. Chantal Metzger fournit à cet égard une foule de détails sur les activités d'espionnage économique et de propagande de l'Axe auprès des populations arabes. Elle montre également comment l'économie de guerre du Reich tire largement profit des ressources et des matières premières stratégiques des territoires africains sous administration française. Réquisitions et confiscations de denrées alimentaires, de produits agricoles tropicaux et de minerais divers se succèdent.

L'année 1943 marque le troisième et dernier grand tournant dans l'histoire de la politique coloniale du Troisième Reich. Les premières défaites militaires, suivies par le débarquement allié en Afrique du Nord en novembre 1942, sonnent rapidement le glas des ambitions nourries par l'*establishment* colonial et économique allemand alors que la Tunisie devient, mais pour six mois seulement, le dernier camp retranché des puissances de l'Axe sur le continent africain. La politique arabe des Allemands s'avère également être un échec. Enfin, absorbé désormais par les moyens à mettre en œuvre pour retarder le plus longtemps possible un débarquement allié sur les côtes françaises, Hitler porte un coup d'arrêt aux rêves de *Mittelafrika* et suspend définitivement la création d'un ministère des Colonies. Les relations commerciales entre l'Allemagne et les territoires d'outre-mer sont, elles aussi, suspendues. Le rêve de l'Eurafrique, présentant l'Afrique comme un prolongement et un complément indispensable à l'Europe unifiée sous la botte allemande, a vécu.

L'ouvrage de Chantal Metzger est très riche d'enseignements. Exploitant rigoureusement une documentation jusqu'ici peu exploitée, elle démontre la permanence d'un projet colonial allemand durant toute la période de l'entre-deux-guerres et jusqu'en 1943. Elle en révèle à la fois la portée et les moyens de diffusion en passant au crible les discours et les acteurs du parti colonial et de ses réseaux qu'Hitler, soucieux de satisfaire les milieux conservateurs utiles à son régime, laissa prospérer sans pour autant lui confier les premiers rôles. Car jamais il ne se départit de son ambition première: constituer un Grand Reich continental, préférant les vastes plaines de l'Est européen aux mirages des espaces africains. A travers la chronique de la politique du Troisième Reich dans l'Empire colonial français, l'ouvrage met aussi en lumière l'interprétation allemande de l'idée d'Eurafrique, un concept géopolitique hérité de l'entre-deux-guerres mais dont on sait l'influence qu'il a encore pu exercer, *mutatis mutandis*, dans les réflexions liées, au cours des années 1950, aux enjeux de la construction européenne.

Étienne Deschamps
Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve

Hans-Peter SCHWARZ et.al (Hrsg.) – *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1953*, bearbeitet von Matthias Jaroch, Mechthild Lindemann, Oldenbourg, München, 2001, 1254 S. in 2 Bänden - ISBN 3-486-56560-5 - 99,80 €.

Hans-Peter SCHWARZ et.al (Hrsg) – *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1971*, bearbeitet von Martin Koopmann, Matthias Peter, Daniela Taschler, Oldenbourg, München, 2002, 2153 S. in 3 Bänden - ISBN 3-486-56618-0 - 178,00 €.

The years 1953 and 1971 which are the subject of the two most recent volumes of the German series of diplomatic documents (AAPD) mark the enormous distance which the Federal Republic has covered in the post-war years: from the pariah of the international society, identified with rampant militarism, to a respected member of the world community, symbolised by the Nobel prize awarded to the German chancellor Willy Brandt in 1971. In 1953, the Federal Republic was still about to be integrated into the institutional framework of the Cold War. In 1971, crucial steps of the German *Ostpolitik* were taken which brought a reconciliation with Germany's Eastern neighbours and liberated its diplomacy from the straightjacket of an exclusively hostile stance towards the Communist bloc. Like the previous ones, the new AAPD volumes contain a huge amount of richly annotated primary source material which gives an inside account of the many challenges faced by German foreign policy in the early 1950s and 1970s. The series has established itself by now as an indispensable tool for students of postwar international and German policy. Before going into the content of the volumes under review, it is instructive to trace briefly the process of their making.

The AAPD are edited by the *Institut für Zeitgeschichte* (Munich) in the framework of a longterm project located at and financed by the *Auswärtiges Amt* (AA). At the moment, the series covers the periods of 1949 to 1953, and 1963 to 1971. The gap is explained by the decision, taken at the start of the enterprise in 1993, to publish the documents as soon as possible after the usual thirty years have elapsed during which confidential government sources are closed. Thus, each volume is at the forefront of historical research. Until now, the regular pace of publication has been maintained (which cannot be said of all editions of diplomatic documents). The gap of 1949-1963 was to be closed step by step, whenever the available resources allowed. The editorial team consists of trained historians with considerable research expertise in the field who select the most important and revealing documents from the classified sections in the archives of the AA. Additionally, relevant material from important private collections such as the Brandt, Bahr or Blankenhorn papers is included. Officials from the AA decide whether the selected documents can be made available to the general public. Apart from a few documents dealing with still relevant issues of national security and sensitive personal matters, the vast majority actually gets declassified. In extensive discussions with a scientific committee composed of eminent historians, the remaining documents are narrowed down to about 170-500, depending on the number of important events during the year in question. Before publication, each document is comprehensively annotated, reflecting meticulous research regarding its place and importance in the decision making process. The footnotes provide historians with references to the declassified documents which are not included in the volumes. These are available as microfilms at the archive of the AA. The references are also a very valuable guide to the non-classified collections of the AA which are much vaster than the classified sections. Dealing mostly with issues of “low politics”, these 'open' sources are particularly important for researchers working on economic and cultural topics. Students of European integration will find that most of their documentation is not classified. Each AAPD volume starts with very useful short abstracts of each document and contains a detailed index. Regarding the quality of the editorial work, this collection certainly sets a high standard which is hard to match.

1953 was an important year for German diplomacy. The documents reflect how much the FRG grappled with the legacy of the past. Particularly interesting in this respect are the negotiations with Israel and the Arab countries. Israel was the main target of Adenauer's policy of reconciliation. However, the FRG had to strike a delicate balance in its Middle

Eastern policy. As a matter of fact, due to traditionally close economic and political ties with Arab countries, the Middle East was the first region in which it was able to pursue a relatively independent international policy.[1] The documents very clearly show the paramount importance of economic diplomacy for Bonn's efforts to regain its international status. Of course, the big issues of 1953 were the negotiations about the EDC and the intricate problem of the Saar region. Since these topics have already been massively researched by historians, the documents will not lead to major re-interpretations, but rather add new nuances. This might be different in the case of the 1971 volume.

Its 454 documents reflect above all the paramount importance of German *Ostpolitik*. The treaties with Moscow and Warsaw had already been concluded, but the talks on the status of Berlin (the so-called quadripartite talks) and negotiations with the GDR about transit rights were in full swing. The latter can be followed in great detail since all conversations between the German negotiator Egon Bahr and his East German counterpart Michael Kohl are reproduced. At the same time as the Ostpolitik was reaching its apex, the FRG was trying to influence the disarmament talks among the superpowers, such as SALT and MBFR (Mutual Balanced Force Reductions). As the documents show, these years saw a strong revival of back-channel diplomacy, with Henry Kissinger and Egon Bahr as particularly avid protagonists. Concerning Western Europe and European integration, 1971 was also a landmark year: the major event was certainly the successful conclusion of the talks on Britain's accession to the EC. The letters and verbatim protocols of conversations between Willy Brandt and the French President George Pompidou display the delicacy of this issue. Although Pompidou had promised at the Hague summit in 1969 that France was finally prepared to accept the UK in the Community, the success of Prime Minister Edward Heath's application was by no means clear. Germany played a core role as honest broker. The sudden French reversal of their previous hard line in May 1971, just prior to a meeting between Heath and Pompidou, may have been a reflection of the parallel events on monetary markets. The French were furious when Germany unilaterally decided to float the DM, wreaking havoc on the common agricultural market and demonstrating once more the dependence of essential French policies on German economic decisions. Since the same coincidence had played an important role in Pompidou's step at the Hague, it is quite reasonable to assume a similar impact of the German decision on French policy towards Britain in 1971. However, in the monetary turmoil of this year, the project of a common European currency (the Werner plan) was gravely damaged. These issues will give rise to a lot of historical research in the next years, which will be based on the documents of the AA as a point of reference, although, of course, they will have to be supplemented by material from other German ministries and other European countries.

Historical research is now slowly leaving the 1960s and turning its attention to the great transformations of the early 1970s. Hopefully editions of diplomatic documents in other key countries will be available soon,[2] so as to allow a comprehensive picture of this turbulent period.

Hubert Zimmermann
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Lehrstuhl für Internationale Politik, Bochum

1. See also S. O. BERGGÖTZ, *Nahostpolitik in der Ära Adenauer: Möglichkeiten und Grenzen, 1949-1963*, Droste, Düsseldorf, 1998.
2. The first volume of *Foreign Relations of the United States* on the Nixon period has just been published (Vol.III: Foreign Economic Policy, 1969-72). Noteworthy are also the two volumes of *Documents on British Policy Overseas*, dealing with the relations with Russia, 1968-72 and British policy towards the CSCE, 1972-75, as well as a new volume of *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, containing material from the Chancellor's Office (Bundeskanzleramt) on the German Ostpolitik 1969-70 (Oldenbourg, München, 2002).

Kurt R. SPILLMANN, Andreas WENGER (eds.) – *Russia's Place in Europe: A Security Debate, Peter Lang, Studies in Contemporary History and Security Policy,* vol.1, Bern, 1999, 251 p. – ISBN 3-906762-21-1 – 23,50 €.

Der Anfang der Neunziger Jahre brachte eine Zeit von grundsätzlichen Veränderungen in Europa. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem Fall des sowjetischen Blocks erschien das Problem der Erschaffung eines neuen Sicherheitssystems und der Festsetzung neuer Verhältnisse zwischen Ost und West. Die mittel-osteuropäischen Staaten, die bisher unter dem Einfluss der Sowjetischen Union standen, sprachen sich ziemlich schnell und entschlossen für eine Mitgliedschaft in den im Westen bestehenden Strukturen für Zusammenarbeit (EU) und Sicherheit (NATO) aus. Die Länder aber, die auf den Ruinen der Sowjetunion entstanden, befanden sich in einer schwierigeren Situation. Rußland wurde eine besondere Rolle zugeschrieben. Es musste sich aus seiner Position als Weltmacht verabschieden, dementsprechend seine Außenpolitik neu gestalten und Stellung nehmen zu der neuen Lage in Europa. Ein politisches Leitthema der wissenschaftlichen Debatten der Neunziger wurde die NATO-Erweiterung, ihre Rolle und die Einstellung Rußlands gegenüber den internationalen Veränderungen.

Genau diesem Problemkreis widmet sich das besprochene Buch, das als Resultat der Konferenz "Russia's Role within a New European Security Architecture", organisiert durch die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse an der ETH Zürich gegen Ende 1997, entstand. Die Mehrheit der Artikel wurde von russischen Wissenschaftlern verfasst, außer den Texten über die Ukraine und Weißrußland, die von Vertretern dieser Länder geschrieben wurden. Einer der zweifellos bedeutendsten Werte dieser Sammlung ist die klare Struktur, zu der die ausgebauten und zusammenfassenden Bemerkungen und Ergänzungen der Redaktoren gehören.

Das Werk besteht aus drei Teilen. Der erste Teil beschäftigt sich mit den inneren Umwandlungen in Rußland, besonders denjenigen, die Einfluss auf Rußlands internationale Aktivitäten hatten. Andrey Kortunov beleuchtet generell die Richtungen, politischen Optionen und markanten Etappen in der Gestaltung russischer Außenpolitik bis 1996; er hebt die pro-westlichen und slawophilen Traditionen hervor, die sich gegenwärtig in der "atlantischen", beziehungsweise "eurasiatischen" Richtung widerspiegeln.

Die Fortsetzung dieser Erwägungen findet im Artikel von Tatyana Parkhalina statt. Sie stellt drei Schulen des Denkens über Sicherheitspolitik vor: die erste betrifft eine Politik nahe dem Westen, die zweite eher nahe dem Osten, und die populärste – zwischen Ost und West als Bindeglied und unabhängiger Spieler. Ein interessanter Aspekt dieses Artikels ist, dass er aufmerksam macht auf den Einfluss verschiedener wirtschaftlicher Organisationen wie z.B. Gazprom, Lukoil, sowie die Rolle der Regionen, die abhängig von der Situation eine andere Stellung dem Ausland gegenüber einnehmen.

Tatyana Yevgeneva beschäftigt sich mit der politischen Kultur und dem Mythos des Westens. Sie beschreibt die folgenden wichtigen Faktoren: in der Geschichte Rußlands spielt die Dichotomie „wir – sie" (auch Demokraten gegen Kommunisten) eine wichtige Rolle; die Identitätskrise führt zu einer politischen Kultur die auf der Mythologie oder einer ethnisch-religiösen und regionalen Identifikation basiert. Das hat dazu beigetragen, dass in Rußland die Überzeugung von Größe und Außergewöhnlichkeit herrscht, zu der sich schließlich die Angst vor Verrat gesellt. Geopolitik und Verschwörungstheorien gewinnen dadurch an Bedeutung.

Der zweite Teil des Bandes befasst sich mit der Zusammenarbeit Rußlands und den post-sowjetischen Ländern. Dmitriy Trenin beschäftigt sich mit der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, und er betont, dass es in Wirklichkeit schwierig ist, über einen einheitlichen Bereich zu sprechen; das Verhältnis mit den baltischen Staaten ist anders bedingt als das mit der Ukraine, Weißrußland und Moldawien. Bedeutend in diesem Artikel ist die Unterstreichung der radikalen

Veränderung in der strategischen Lage Rußlands, das gleichzeitig wichtige Einflüsse in Mitteleuropa und seine militärischen Attribute verloren hat, sowie die Gewissheit, dass seine unmittelbaren Nachbarn die Grenzen absichern werden.

Die zwei darauffolgenden Kapitel sind von Leonid Bilousow und Anatolij Rozanow, die „Stimmen" aus Kiew und Minsk. In diesen Texten entsteht ein Bild fern von Klarheit über die politischen Richtungen dieser Länder. Die Ukraine steht am Scheideweg und sucht gleichzeitig die Nähe zum Osten und zum Westen, wo sie beispielsweise auch die NATO unterstützt. Weißrußland ist dagegen konsequent gegen die NATO und spricht sich für eine Sicherheit auf der Grundlage der OSZE aus. Trotzdem stellt Moskau die freundschaftlichen Anstrengungen der minsker Regierung gegenüber Rußland in Frage.

Die Autoren des dritten Teils besprechen das europäische und globale Ausmaß russischer Politik und Rolle. Der Artikel von Aleksey Filitov bietet eine interessante Einleitung in die heutige Situation, denn er greift nach der Geschichte der sowjetischen Außen- und Sicherheitspolitik, was die Quellen der Mentalität der Neunziger hervorhebt. Leider kommt die Denkweise des Kalten Krieges zur Geltung. Im nächsten Kapitel berichtet Yevgeniy Bazhanov über die Probleme Rußlands bei der Gestaltung einer neuen Strategie. Mit den bevorstehenden Herausforderungen im Sinn, sowie den Möglichkeiten Rußlands als Hintergrund (die durch innere Schwächen und die Stärke der NATO, besonders der USA, sichtlich begrenzt werden), stellt der Autor die These auf, dass die aktuelle Lage Rußland in Richtung einer ausgeglichenen Außenpolitik drängen wird. Das Land sollte eine offene Einstellung gegenüber westlichen Organisationen mitbringen, sowie eine entgegenkommendere NATO-Politik, statt im Gegenteil dem Isolationismus oder dem Extremismus zu verfallen. Sergiej Rogov entwickelt in seinem Artikel ein Bild der Zusammenarbeit zwischen dem Westen und Rußland. Diese Kooperation lässt aber viel zu wünschen übrig. Das betrifft sowohl den Bereich der Sicherheit als auch denjenigen der Wirtschaft, und zeigt, dass Rußland bis heute mehr verloren als gewonnen hat. Nach Einschätzung des Autors, verspricht der Rußland-NATO Rat, der 1997 aufgestellt wurde, zwar Veränderungen, er garantiert sie aber nicht. Rogov bemerkt auch, dass eine innere Stärkung Rußlands die Bedingung für eine bessere internationale Position ist.

Das Thema der Beziehung zwischen Rußland und einer erweiterten NATO setzt Igor Maximychev mit einem eher kritischen Blick fort. Seiner Meinung nach ist die wahre Sicherheit Europas durch die Integration aller Staaten bedingt, was einem ebenmäßigen Niveau der Sicherheit entsprechen sollte; die NATO kann diese Bedingung aber nicht erfüllen, weil Rußland nicht Teil des Bündnisses werden kann.

Vassily Sokolov und Andrey Korneev, die Autoren des letzten Artikels, weisen auf eine nichtmilitärische Bedrohung hin, die die internationale Sicherheit gefährden könnte: die Umwelt! Sie beweisen, dass dieser Faktor ein natürliches Feld der Zusammenarbeit zum Vorschein kommen lässt.

Wie bereits erwähnt wurde, sind die besprochenen Artikel mit entsprechenden Bemerkungen der Redaktion durchflochten. Diese Kommentare sind besonders nützlich wenn die Artikel selbst ihr Thema nicht erschöpfen. Eine ähnliche Aufgabe übernimmt auch die beigefügte Bibliographie. In ihren Schlussfolgerungen betonen die Autoren, dass Rußland trotz seiner oft anti-westlichen Rhetorik, dem Westen doch eigentlich wohlwollend gegenüber steht. Es ist die Aufgabe des Westens diese Bindung aufrecht zu erhalten.

Das besprochene Buch wurde bereits 1997 geschrieben. Demnach sind seither ein paar Jahre vergangen und es stellt sich natürlich die Frage inwieweit die neueren Ereignisse die Aussagekraft der Artikel beeinträchtigt hat. Immerhin sind mittlerweile entscheidende Einschnitte erfolgt: 1999 kam die von Moskau nur ungern gesehene erste NATO-Osterweiterung zustande; der Ausbruch des Kosovokonflikts verursachte die Lähmung des Rußland-NATO Rates und eine Einfrierung der beiderseitigen Kontakte; schließlich übernahm Wladimir Putin die Macht, was die Frage über eine mögliche neue Ausrichtung der Außenpolitik mit unverminderter Stärke zur Geltung brachte. Zusätzlich schienen die Zeichen

vom neuen US Präsidenten bezüglich der Rüstungspolitik eine Rückkehr zum alten amerikanisch-russischen Antagonismus anzudeuten. Daraufhin erfolgte allerdings der Terrorangriff vom 11. September, der die Wahrnehmung von nationaler, europäischer und globaler Sicherheit radikal veränderte. Rußland ist ein Teil des Westens geworden und die Rolle des Kreml ist viel wichtiger denn je zuvor. Prompt erregte die Entscheidung über die nächste NATO-Erweiterung die Gemüter auch weit weniger als vorher; – das Bündnis erlebt eine Umwandlung.

Die Befürchtungen mancher Autoren, dass die „atlantische" Orientierung schwächer würde, waren demnach nur kurzzeitig begründet. Ihre Überzeugung über das Bedürfnis der Zusammenarbeit von Rußland und dem Westen wird dagegen jetzt bestätigt. In Anbetracht der umfassenden Literatur, die sich mit Rußland und der Frage der Sicherheit beschäftigt, kann sich dieses Buch, meiner Meinung nach, ziemlich gut verteidigen, trotz der recht radikalen Veränderungen im internationalen Bereich. Diese Sammlung erfasst gekonnt die Periode, die 1997 zu Ende ging; sie präsentiert ein kompetentes Bild der Politik Rußlands sowie der Ursachen –politischer, kultureller, und wirtschaftlicher Natur –, die die gegenwärtige Lage prägen. Der Band bietet zudem eine interessante Stimme in der Debatte über den Platz Rußlands in Europa.

Prof. Dr. Habil. Elzbieta Stadtmüller
Institute of International Studies
University of Wroclaw, Poland

Helmut HUBEL – *EU Enlargement and beyond: the Baltic States and Russia*, Arno Spitz, Berlin, 2002, 487 p. – ISBN 3-8305-0271-0 – 60,00 €.

The European Union, its activity in foreign affairs regarding the Baltic States and in a wider sense the entire Baltic Sea region, as well as the impact of this activity on mutual relations with Russia, is the main axis of the book.

The spectrum of the authors is more or less equally divided between the representatives of member states and applicant countries, who, as to their background, form a multi-faceted group: on the one hand, researchers and analysts of various recognised universities and institutes, on the other hand (a minority among the authors), politicians and representatives of the EU institutions.

The issues discussed by the various authors in the book can be divided in four major blocs: the EU and its common foreign policy, the EU and the Baltic Sea region, the Baltic states and Poland between the East and the West and the triangle of relations Russia-EU-Baltic States.

The EU as a foreign political actor

The authors Clive Archer, Adrian Hyde-Price and Stefan Gänzle, who create the conceptual framework in the book from this aspect, describe the foreign political actions of the EU relatively unanimously with the term *low politics*. Despite the somewhat low-key term used for characterising foreign policy, the authors of these articles find that the Baltic Sea region has been moving more strongly into the area of interest of the EU, enabling to understand the EU foreign policy in a broader perspective (covering regional, social and environmental policies) and thus also in a more positive aspect. According to the authors, the domain of foreign affairs includes something, which could be simply termed "presence", which the EU has certainly "observed" in the Baltic Sea region, thus attempting to ensure the stability and security of the region. Briefly, the underlying theme of the articles by these three authors can

be described as an attempt to find positive aspects in the limited substance, i.e. the EU foreign policy.

C. Archer starts the description of the EU foreign policy with the discussion, whether the EU activities reaching beyond the borders can actually be called foreign policy. From the historical standpoint the EU foreign policy has developed gradually (but not necessarily consistently), meaning in the initial years of the Community only a policy of trade and aid. The current EU foreign policy can be observed "in two separate" dimensions. First: the EU foreign and security policy (CFSP), which concentrates on relations between the EU as a whole and non-member nations, regional associations, international organisations etc.; secondly the EU policies towards the third countries (EU's external policies), which is explained as the direct impact of the EU policies on the states outside the EU borders. It should be mentioned that this division in two different dimensions tends to disappear. However, this does not imply a clearer outline of the EU foreign policy, which was also emphasised in the introductory article of the book by Helmut Hubel, who defined the EU foreign policy as post-modernist or highly multi-levelled and therefore vague.

Adrian Hyde-Price thinks in his article that the problematic nature of defining the EU itself as an organisation complicates the description/action of it as a foreign political actor. At the same time Hyde-Price claims that *despite the fact that internationally the activity of the EU is not very coherent*, the significance of its presence is demonstrated, according to the author, by the central role in the formation of the post-Cold War Western (political) system, with the examples of the introduction of the common currency, the (re)turn of the Central and Eastern European democracies towards Europe etc. The *incoherence* is caused by the fact that in the contemporary so-called *post-Westphalian system* nation states as traditional foreign political actors no longer exist. There is a *multi-actor* system, where a number of different actors have been intertwined whose actions influence each other in different directions. If one includes the not particularly clear division of functions in the shaping of foreign policies at the EU level, the total picture becomes quite confusing. Proceeding from the above speculation, Hyde-Price, based on Karl Deutsch, describes the EU by using the term *pluralistic security community.* As a derivative of the term *security-community*, it means a group of actors integrated on a territory (in this case the EU). The author claims, proceeding from Deutsch that the EU possesses the three necessary conditions for a pluralistic security community: compatibility of major values; capacity of the participating political units or governments to respond to each other's needs, messages, and actions quickly, adequately, and without resort to violence; mutual predictability of behaviour.

The second term, introduced in the article by Stefan Gänzle, and used to describe the EU foreign policy, is *multilevel governance*, whose use became justified with the EU expansion process into the former Central and Eastern European countries. The previously clear division of directions of activity of the EU (and in particular regarding its foreign policy) between the insiders and outsiders became more vague with the conclusion of mutual economic agreements and with the candidate countries' proceeding to the harmonisation of their political and administrative system in accordance with the EU demands. The emerging system – the EU and the candidate countries – can be observed not as separate entities, but as an integrated whole with different levels, whose limits are becoming increasingly vague. To sum up, the authors nevertheless maintain the position that at present, to quote C. Archer, the EU has no common foreign policy – there is fragmentary action, which suffers pressures from different directions (e.g. the member countries' individual interests), but there is a ray of hope that they will decline in the future.

Relations between the EU and the countries of the Baltic Sea region countries seriously intensified with the accession of Finland and Sweden which can be described as a stimulus for the EU *Northern Dimension Initiative*, initiated by Finland in 1997.

When analysing the foreign political relations of the EU and the Baltic countries, the mentioned *Northern Dimension* can be considered as an attempt to move towards a more integrated foreign policy, by abolishing the difference between the EU foreign policy and the EU policies towards third countries. It also means that borders between the Baltic Sea countries themselves slowly begun to blur. The relations between the EU and the Baltic region are being discussed in the book on the one hand in the context of the EU expansion, on the other hand when describing the relations between the member countries of the region and the candidate nations.

The complex of the EU enlargement problems as discussed by Fraser Cameron and Michael A. Rupp provides less informed readers with a good overview of the expansion process and the corresponding procedures. Nevertheless, despite the fact that the authors concentrate on the different aspects of the enlargement (the demands presented to the candidate nations by the EU and the concrete negotiations process), it has to be stated that the authors largely describe the mere basic truths and that the articles provide little new information to readers more or less conversant with the enlargement issues. In the reviewers' opinion, the level of interest of the articles would have certainly been increased for example by an in-depth analysis of some aspects of the expansion, instead of describing the process and counting the facts.

In compensation one should emphasise the critical comment of M. A. Rupp (considering that he belongs to the EU institutions) on the "negotiations". Rupp argues that the term, at least in its classical sense, is certainly not the correct word to describe the process going on between the EU and the candidate nations, explaining himself as follows:

- the process of negotiations is extremely complicated, since they are not bilateral, but multilateral: the candidate nations negotiate at the same time e.g. with the Commission and its president and individual member states etc.;
- the negotiations largely concern very "minor" matters like few transition periods and insignificant changes to the demands presented in the chapters;
- at the same time, despite the minor importance of these matters, the margin for changes is almost non-existent, because the negotiations take place simultaneously with a number of different countries (proceeding from the principle that if concessions should be made concerning one country, the other candidate nations would immediately take advantage of this opportunity).

Activities of the EU concerning its member countries (Denmark, Finland, Sweden) *in the Baltic* Sea region are also dealt within the present book, the authors being respectively Bertel Heurlin & David M. Zepernick, Hanna Ojanen and Gunilla Herolf, primarily starting out from the geopolitical location of these countries. Consequently the interests of these countries in the EU expansion process primarily reflect the ensuring of security and stability in this region, which explains also the relatively active participation of these States both as EU members in the common foreign policy and as independent protagonists.

Each of these articles provides a good and detailed view of the corresponding country's foreign policy, its development and basic principles. However, reading them in succession, one can notice certain repetitive elements, which may be explained by the similarity of the foreign policies of these three countries. In other words, all of them have historically attempted and have in a certain sense been forced to pursue a policy of neutrality, of staying aside, which developed into relatively active measures in the respective area of the Baltic Sea region when the Soviet Union collapsed. Although the development and basic principles of the Danish, Finnish and Swedish foreign policies are similar, there are differences in the attitudes and actions of these

countries regarding the EU candidate nations of the Baltic Sea region. The reviewers find that this is the very aspect, which allows an interesting comparison on reading the three articles.

The Danish interests and support to the EU enlargement process are classified by Heurlin & Zepernick into five sub-issues: economy, security, identity, politics and environment, while the candidate nations in the greatest circle of interest are the Baltic States and Poland. The latter also receive the greatest financial aid from Denmark. The authors point out that the Danish foreign policy has turned from so-called inaction into intensive activity. Yet, this activity is not free of controversial interests. Namely, as Heurlin & Zepernick point out, the Danish foreign policy is characterised by a paradox, where, on the one hand Denmark wishes to be proactive and pre-emptive in its foreign policy regarding the Baltic Sea region candidate nations; but on the other hand, Denmark's activities are limited by the desire to keep reserved about many other policies of the EU.

The Finnish foreign policy as described by Hanna Ojanen has clearly a more geopolitical undertone and is more emphatically targeting the Baltic States. The fact of having a common border with Russia makes Finland very active in ensuring security and stability in the Baltic Region and therefore also powerfully supporting the Baltic States' candidature to the EU. Nevertheless Finland is also concerned about the EU expansion process. The reason for concern is, on the one hand, the fear of the increasing financial burden, which will inevitably follow the EU enlargement. On the other hand, Finland is afraid of seeing its role diminish due to the fact that the number of seats allocated to Finland in the European Parliament will be reduced. Besides, Finland's active measures as a supporter of the EU enlargement are curbed by the modest domestic support.

Sweden strongly supports the EU enlargement, like Finland, but with the difference that this applies to both the political and the public opinion levels. A common feature with Denmark (in principle also with Finland) is the fact that out of the candidate nations Poland has primarily been in the focus of its foreign policy, followed by the three Baltic States with a certain shift in time. And particularly thanks to "such" countries, i.e. close neighbours, as the author Gunilla Herolf claims, Sweden is a strong supporter of the EU expansion, also with the idea to reinforce security in the Baltic Sea region. Unlike Finland, Sweden can see no reason, for delaying the EU enlargement process, if not for the failure to meet the Copenhagen criteria.

The Baltic States: (for the time being) between the EU and Russia

The subchapters describing the situation and developments in Estonia, Latvia and Lithuania (authors respectively Priit Järve, Atis Lejins and Edidijus Vareikis) are characterised by an increased consideration of *security issues* and the Russian factor. The historical background is described rather at length, explaining the origin of the Russia-related psychological traumas and frustrations in these countries and the mechanism of emergence of the drive to be reunited with the West. All three countries also share a somewhat paradoxical situation, where practically all political parties support EU membership, while the attitudes of the population reveal in comparable shares support, opposition and hesitation. The reason is, at least partly, the negative past experience with large administrative systems and the fear to lose the recently restored independent statehood and national identity.

One can notice a certain difference in Lithuania's geopolitical positioning as compared to that of Estonia and Latvia. First, as E. Vareikis stresses, Lithuania has historically rather been a *continental state*. It has no experience of participating in the medieval Hanseatic association or belonging to the former great Swedish maritime power and therefore the acknowledgement and use of the relatively new littoral dimension is still slow. To Lithuania cooperation between the Baltic States is not as vital as to the other Baltic States. As for the EU accession, Lithuania concentrates on the German and Polish positions rather than on the Nordic standpoints adopted by the Estonians and Latvians. The second peculiarity is a somewhat more positive

attitude regarding relations with Russia and their prospects. Unlike Estonia and Latvia, the relations between Lithuania and Russia are currently rated as good. In connection with the future of Russian enclave of Kaliningrad, which has nowadays become an issue of interest for the whole EU, Lithuania offers the EU and Russia its positive contribution to cooperation, although it admits that the dimension of the Lithuanian-Kaliningrad relations requires specifications so as to fit in with the framework of the EU foreign relations norms.

All three articles also pay attention to the attitudes of the non-native, i.e. primarily Russian-speaking population towards the EU accession. The situation is different: in Estonia they support accession even more than the indigenous Estonians, while in Latvia the situation is just the opposite. In Lithuania the local Russians are more sceptical about the EU than the Lithuanians, whereas this is not the case for the Poles living in Lithuania (the latter can actually be considered as part of the native population).

The articles on the Baltic States are all separately interesting and provide important background information to a reader, who has not directly turned his attention to the region. Unfortunately, a certain number of motives is repeated three times in slightly different versions and the reader may not always understand, where the differences of emphasis are significant and where they are merely caused by the peculiarities of the particular author's interests and style. Thus, instead of publishing three separate articles, it would have been more convenient to include a single general article covering all three Baltic States, which could have analysed the similarities and (especially) the differences of the three countries' geopolitical thinking and EU-related attitudes. It is finally interesting that none of articles about the Baltic States' alludes to the Finnish EU *Northern Dimension* initiative. By the way, it has been mentioned in the article on Poland and it cannot be claimed that the EU Northern Dimension issue has never been a subject of political discussions, at least for Estonia and Latvia. Moreover the reviewed subchapters ignore the topic of the economic relations between the Baltic States and Russia. Surely these ties are not particularly strong (in fact, many foreign analysts have rather overestimated their importance for the Baltic states), but it is inevitably one-sided to discuss the geopolitical perspective of the Baltic States, when the geo-economic component is reduced to merely observing the acceding countries' economic integration and convergence within the European Union, while the Union itself attaches quite great value to cross-border cooperation.

The Polish „bulwark“

Poland's situation (review by Kazimierz Musial) is somewhat different from that of the Baltic States. First, this is a significantly larger and quite self-aware nation, which presumes, with some justification, that it has special relations with the EU key members and thus grounds for expecting certain special treatment. Due to the glorious history (the role of a Western "bulwark" on its geopolitical Eastern border), accession to the core part of Europe is considered self-evident. Poland has had some negative experience with Russia throughout its history and is therefore vigilant for emerging neo-imperialist tendencies there, but is somewhat less burdened with hang-ups about Russia than the Baltic States. Poland does not feel itself threatened from the point of view of security policy (including its recent accession to NATO), the development of bilateral relations with Russia is welcome. Besides, Poland has its own economic interests regarding the Russian Kaliningrad enclave at its Northern border. It doesn't perceive its situation as places between two poles. The issue is rather to which extent will be perceived as modern Europe and Poland as contemporary Poland at the moment of the EU accession. K. Musial shows that the views dominating in Poland in that respect contain a certain measure of old-fashioned attitudes and idealism. (Allegedly, the Polish Pope John Paul II has helped to reinforce the national discourse of Poland as being "an established part of Catholic and Christian Europe".) Polish people's image of how

Poland is being perceived by the EU may not be absolutely accurate, the collapse of illusions may be followed by a certain disappointment. But for the time being public support to the EU accession is impressively high, well above the indicators of the Baltic States.

Like Lithuania, Poland is historically a predominantly continental country and does not attach fundamental importance to the Baltic Sea cooperation. Its visions are predominantly oriented towards Central Europe and Middle-Europe. Poland's attitude towards the Baltic States is also characterised by the fact that Lithuania as a neighbouring country has been given more weight than the others (there is no significant common Baltic States approach). Furthermore the country's rhetoric towards the EU *Northern Dimension* is twofold. It is recognised on the one hand, especially since it covers Poland's Northern coast and the Kaliningrad enclave, but on the other hand Poland emphasises that the EU Nordic Dimension initiative should certainly be complemented by the Eastern Dimension initiative.

The new European Union and Russia

The contributions, respectively written by EU authors, by a Russian author and by a representative of the Baltic states are dealing with the issue of Russia's position regarding the EU expansion and its present and future cooperation with the Union. This approach of taking into consideration different aspects provides a fine many-faceted picture, even though there is little connection or correspondence of positions. As compared to the other parts of the book, the advantage of the Russia-related articles is that, besides politics, economic relations and links between politics and economy are also reviewed specifically.

Heinz Timmerman and Stefan Gänzle discuss in detail, in a somewhat too descriptive fashion, the history of relations between the EU and Russia, its basic documents and its development, starting as early as the final years of the USSR. Describing in a rather realistic manner the problems of EU-Russian cooperation, the authors are optimistic in their conclusion: despite Russia's extensive rhetoric emphasis of its role as a "Eurasian country", the State is nevertheless increasingly recognising itself as a European country. (The alternative would not be very logical anyway: a clear majority of the country's population lives in its European rather than Asian part and over 50% of Russia's exports will be directed to the EU after the enlargement). With Vladimir Putin taking over as president a pragmatic cooperation started to prevail in the Russian-EU relations. The Russian foreign policy concept approved already in July 2000 placed relations with the EU in the text above relations with the CIS and this was seen as an important signal.

Timmerman and Gänzle are dealing with 3 subjects in detail: *technical assistance* to Russia via the TACIS programme, the *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA - mid-1990s) and the *Common Strategy for the EU on Russia* (1999). As regards the first point, the authors are rather critical, pointing out several flaws, i.e. the excessively centralised and bureaucratic nature of the programme and the low efficiency of the highly-paid Western consultants. The second document is considered quite interesting and innovative, particularly thanks to the necessary flexibility of procedures and the ties between economic and political issues. They stress the compromise inherent in the PCA: Russia's categorisation in the agreement as an "economy in transition" made it possible that Russia's stance in anti-dumping and anti-subsidy procedures is improved, while the trade regime has generally been regulated in accordance with WTO rules and there is a movement towards a Russian free trade area. The *Common Strategy* is seen as a somewhat "vaguer" document, but it also introduces new emphases, for example, greater decentralisation of Russia-related projects to the regional level, as well as aid to the construction of culture of civic society in Russia.

Regarding the EU *Northern Dimension* initiative the authors are rather direct: the project, which is significant as to the development of the trans-European infrastructure and energy

pipelines and environmental aspects, took off pretty well, but was slowed down (just as some other Common Strategy initiatives) by the war in Chechnya.

The representative of the Russian position, Arkady Moshes, stresses that it would be illogical for Russia to oppose EU enlargement. He points out that the Russian public attitude is also positive (unlike towards NATO enlargement) and that the statements of Russian politicians and high-ranking officials are at least balanced if not positive. The common EU import tariffs are in some cases lower than those currently used by some *applicant* nations, therefore the EU enlargement would improve Russia's access to the markets. But in the authors' opinion the actual situation is more serious than is commonly realised and Russia can lose a lot through the enlargement: the re-orientation of trade of new member countries towards the single EU market at the expense of Russian trade; potential investment losses due to higher investment attractiveness of members compared to non-members; limited possibilities for Russian transit via territories of new member countries; in some cases the abolition of an existing visa-free regime (the two latter arguments primarily concern the Kaliningrad enclave). A hard line of division is emerging in Europe, where Russia will belong to the other, the "wrong", side. Therefore Russia has a right to demand that its interests be considered in the enlargement process and to claim compensation for its losses.

Andris Spruds represents the Baltic states' concerns in connection with the issue at hand: the treatment of the Baltic States by Russia as a "near-abroad", where Russia claims to have greater rights and attempts to interfere with the settling of the citizenship issues in the Baltic States. Spruds stresses that the criteria of granting citizenship have already been turned less restrictive; the politicised approach in the selection of export routes of Russian oil trying to bypass the Baltic States and to obtain an opportunity for exerting political pressure. (By the way, the oil export channels issue is also mentioned by the above-cited A. Moshes, who poses a somewhat threatening question: what will the EU do if the Baltic States' oil transit income should sharply decline? Will it try to protect the interests of the new member nations or not?). Spruds forecasts that if the enlargement of both NATO and the EU will take place rapidly and without setbacks, it will improve, thanks to the increased sense of security the attitudes in the Baltic states both towards Russia and the local Russians, at the same time it would force Russia to give up the zero sum game and to adopt a more cooperative line of behaviour.

The Russian Baltic Sea regions

This means the metropolitan St. Petersburg and the surrounding region (Leningrad oblast) and the Kaliningrad enclave. The prospects of St. Petersburg in connection with the Baltic Sea cooperation and the EU-Russia relations are presented by Konstantin Khudoley, while the future of the Kaliningrad enclave has been analysed in various parts of the book, with Pertti Joenniemi speculating at length over its situation and its prospects.

The reader will find that K. Khudoley provides a quite interesting review of the economic, political and to some extend also social dynamics of the region during the last decade. The author points out two aspects. First, developments in St. Petersburg and the Leningrad oblast have been widely different. The success of reforms and the voting patterns at elections are different in these two administrative entities. In several cases the economic interests of the city and the oblast stand in contradiction to each other (for example, the construction of ports). Secondly, during the entire period a transfer of the leading elite has been going on from St. Petersburg towards Moscow, which reached its apex with Putin's career. The process has two sides: on the one hand, a powerful circle of decision-makers well informed and considerate of St. Petersburg's needs and opportunities emerged in the capital, on the other hand, a sort of political vacuum developed in the "donor city".

The author has less to say on the issue itself, i.e. on cooperation with the EU countries. He stresses that the St. Petersburg elite has not had (at least while staying in St. Petersburg) any

ambitions to interfere with foreign policy after the city leader Sobtchak was replaced in 1996, i.e. particular attempts of autonomous activities cannot be mentioned at the St. Petersburg level (let alone the Leningrad oblast) and the prospects of the city in the Baltic Sea cooperation should be treated in the context of the general relations between Russia and the EU and Russia and the Baltic States. The *Northern Dimension* initiative has not shown any practical results so far. The initiative itself is interesting for the region, but concentrates excessively on the exploitation of natural resources. The city of St. Petersburg aims to enrich this initiative with some other aspects, particularly with cooperation in the field of high technology. The cooperation attempts of Finnish and Estonian business circles have failed to give the expected results partly because of the omission to properly take into account structural differences between the city and surrounding oblast. As for the Baltic Sea countries' cooperation the region has been somewhat pushed to the background lately due to the focussing on the Kaliningrad enclave.

P. Joenniemi's treatment of the Kaliningrad oblast issues is much more dramatic. He depicts several political threats, which may ensue from decisions about the fate of this region, which has known a complicated history and present (at the same time military presence and attempts to perform the function of a *gateway*, a piece of an entity inside another entity), he shows the meagre results of the previous development ideas (free trade zone, Northern Hongkong), he demonstrates that in the worst case the region may develop into a "double periphery", a real crisis area. Joenniemi's treatment envisages premises for a solution of the problem in a transformation of the paradigm into a "post-modernist one", where many current postulates are no longer valid, the meaning of borders will change, etc. Unfortunately, the article reveals the author's drive towards a "dissolving of borders", but it remains vague, which particular variant of solution is seen as the way out of the deadlock. This vagueness is particularly regrettable, since Joenniemi shows that (unlike, for example, Khudoley) he does not view the Kaliningrad enclave as a "special case", but rather as a testing ground. In other words, if Kaliningrad could be turned into a bridge, this model would become an example for other Russian regions to follow.

In a summary to the issues discussed in the book, Hubel & Gänzle reach 3 possible scenarios describing the future relations between the EU and Russia, each of which has as a main feature the necessity to develop (further) common rules of cooperation as well as the corresponding institutions. In particular, the first scenario is based on the emphasis on multilateral cooperation and consequently on the necessity to create corresponding subregional organisations; the second scenario is based on the premise that the EU is increasingly operating outside of its (actual) borders and as a result Russia will also be involved in the decision-making process with the others. The third scenario is a combination of the two former ones – a parallel reinforcement of the EU-financed subregional organisations and increasing consideration of Russia's role in making inter-EU decisions.

Külliki Tafel and Erik Terk
Estonian Institute for Futures Studies

Geneviève DUCHENNE - *Visions et projets belges pour l'Europe – De la Belle Époque aux Traités de Rome (1900-1957)*, Euroclio. Études et Documents n°22, Presses Interuniversitaires Européennes, Bruxelles, 2001, 302 p. – ISBN 90-5201-963-3 – 26,30 €.

Visions et projets belges pour l'Europe – De la Belle Époque aux Traités de Rome was edited by Geneviève Duchenne as part of the series *Euroclio – Études et documents*. This series aims at publishing the results of research on European integration. The book is a collection of 46 articles written by (French-speaking) prominent Belgian people on the idea

of European integration, during a period of time from the beginning of the twentieth century to the construction of the European Economic Community in 1957. Each article is preceded by a short introduction on the author. In a general introduction, Michel Dumoulin, points out that this kind of publications on the history of European thought has become very popular. The associated general question, so Dumoulin, is whether the European Union has to be seen as an accident of history, forced upon European states because of their economic and political loss of importance after World War II, or if it was the inevitable endpoint of European history that had been foreseen and promoted since years by the most enlightened under political thinkers. This, in my opinion, is more a question of belief than it is one of historical truth. One should not try to judge the value of the articles by what we know now. Firstly, no history is bound to take place; the relation between historical causes and consequences always remains unclear to a certain degree, i.e. to each argument for continuity corresponds an argument for discontinuity. Secondly, having clear views on the future doesn't always imply that one has the right answers for the challenges of the current time. This becomes very clear, for example, in relation to the threat of nazism during the thirties and the forties. This episode in history shows that brilliant political thinking didn't necessarily mean that one stood on the "right side" – this from the point of view of a liberal world of course – and vice versa. Therefore, more than anything, this publication is a history book, leading us through the turbulent twentieth century from an inside viewpoint, that of the Belgian intellectual.

The first five articles of the book have been written before the outbreak of the first World War. They are characterised by a sort of innocence and optimism that soon was to be abandoned. Nevertheless, these articles bring up many issues that are still relevant in the current debate. The necessity to go beyond economic nationalism was formulated; Belgium with its Flemish and Walloon part was promoted as a model for future European unity. A theme which is taken up a few times is the preoccupation with the French culture: "Apart from *l'esprit français*, no culture could ever superpose itself on the different European national cultures", so Louis Dumont-Wilden in 1914. Best known of the pre-war texts is a letter to King Albert I by Jules Destrée, a socialist MP of the time, in which he denied the existence of Belgium as a nation, pleaded for a federalisation of the state and at the same time called upon the other European nations to work towards an international community.

During the first World War the European project becomes a matter of great urgency for Godefroid Kurth and Destrée (in another article from his hand). They saw the continent endangered by national imperialism and by the "coming powers", the United States and Japan. To save it, it had to be unified. According to Destrée and to Kurth, Germany had to be defeated first. Destrée addressed his article to those socialist political friends who were not willing to take side in what they considered a capitalist war. He proved again to be a Walloon nationalist, as well as an internationalist and a socialist: Europe must be unified as a federation of free nations.

The second chapter of the book contains articles that were written during the twenties. The contributions point to an evolution of the minds into two directions: the idea of a European unification was promoted with much more eagerness and eloquence than before – expressing the idealism brought about by US-President Woodrow Wilson and his Fourteen Points Program for freedom of trade, disarmament, freedom of Nations and the establishment of a League of Nations. At the same time, however, more scepticism and even severe criticism were heard in relation to unresolved nationalist feelings and loss of belief in natural progress, which the devastating character of the "Great War" had brought about. The core of the intellectual debate on European unification was the Briand-Plan – formulated in a speech by the French Minister of Foreign affairs, Aristide Briand, in 1930 – and the pan-European Movement of the Austrian Count Richard Coudenhove-Kalergi. Their ideas are expressed well in an article of Irénée van der Ghinst (1927): unification should develop

gradually: progressively bringing down the economic borders would lead to political détente and moral disarmament. This would solve the "German problem" and pacify relations with the Soviet-Union. An opposite view was defended by the nationalist Fernand Neuray in his article for *Le Journal d'Union nationale* (1924): before the first World War, according to him, pacifism and belief in the progress of democracy and socialism had prevented many idealists from being on their guard against the "German danger". To believe once more in political and economic cooperation would mean making the same mistake twice. Others were not that radical in their rejection but thought nonetheless that scepticism was advisable. For the famous socialist Minister Émile Vandervelde the European social-democracies shouldn't delude themselves: democracy was in retreat, economic nationalism and even rearmament were the order of the day again. Before making big plans for the future, one should first concentrate on trying to preserve the very idea of democracy. The economist Fernand Baudhuin outlined specific problems from his domain that stood in the way of bringing down national borders. In addition, Baron Jean-Charles Snoy et D'Oppuers pleaded for economic agreements on a smaller scale, which he saw as the only realistic option at that time. In general, however, these articles written in the twenties gave an impression of high hopes for the future.

Compared to the contributions of the twenties, some kind of interaction seems to be lacking in the articles written in the thirties. This shows that in the light of the rise of fascism, the German rearmament and ideological radicalisation, serious plans for a European unification were put aside, while at the same time the idea in itself was being taken up in each of its senses. Paul Van Zeeland, the later Prime Minister of Belgium, wrote a very well documented article on the economic transformation of that time, but, with regard to suggesting concrete political action, remained as vague as can be: „The older a civilisation the more answers it has in store to counterbalance economical challenges". The same remark applies to Paul Hymans' "Speech to the Belgian youth": „Keep Belgium intact, help to construct Europe and to save Freedom". The contribution of Pierre Nothomb, a prominent politician within the Catholic Party and animator of the Belgian nationalist movement after World War I, is rather interesting. In his article of 1933 he claimed that European stability and order could only be established through a pact between the "Catholic nations" of the continent, including Belgium, France, Italy, Hungary and Poland – in other words a pact between two liberal democracies, one fascist and two autocratic states.

The debate about the prospect of European unity received a new incentive with the outbreak of the second World War. It forced intellectuals to take sides in an ongoing world conflict and plan the future of Europe in accordance with a presupposed either German or Allied victory. Because there was no interaction between both sides, the articles written by some *collaborateurs* or sympathisers with Germany are collected in a section separated from those written by people who were on the Allied side (and had either fled to London or were active within the *résistance*). With regard to the articles written by the "collaborators", unsurprisingly, one may find there many typical elements of New Order thinking: Paul Vallot considered the Nazis as realising European unification on the ground that they were fighting the British Empire – whose history he describes as "having kept Europe divided" – and Bolshevism. For José Streel, Europe was engaged in a fight to the bitter end against the Slavic uncivilised world on the one side and the Anglo-American "naucratie" on the other. Fascism, so he wrote, stood for surpassing the opposition between capitalism and socialism and the protection of national identity against the disintegrating effects of liberalism. At the same time, however, one must admit that the texts from the collaboration camp weren't always in total lack of accurate political analysis. So did Raymond De Becker bring up the issue of giving the Flemish language and culture a legal status in Brussels – where the *Francophonie* had prospered since centuries – in order to assure the preservation of the multinational Belgian state and to promote the city as a meeting point of different European

cultures and as a symbol of European unity. Likewise interesting is Henri De Man's article, a Belgian socialist who before the war had developed a "Plan for Labour", envisaging a total renovation of society in a social-corporate sense. During the German occupation of Belgium, he pleaded in his article for a European "community of nations", whereby a federal Union should be endowed with the prerogative powers of preparing, starting and conducting a war.

Meanwhile, Belgian politicians in London were thinking about the world after the expected victory of the Allied forces, as were journalists doing in the resistance press. One could say, in simplistic terms, that with regard to the idea of unifying the European continent a debate unfolded between "idealists" and "realists". A resistance journal, *La voix des Belges*, wrote in 1941 that this war should be the very last for Europe and that this should be accomplished by European unification: „We should have the self-determination to control our victory and to say to the will-be defeated Germans: ‚You've lost, now let's build Europe together'" – a memorable statement for a resistance paper in the year 1941. Louis de Brouckère, a famous professor who had fled to London, wrote a very eloquent piece on his views of an international system that could ensure peace and democracy: "The future is for the small states; what else were the United Kingdom and the US other than federations of smaller entities? Democracy and nationalism in modern times have become more or less synonyms, but the world of tomorrow has forced us to cope with issues like security and economy on an international level, while keeping the nation responsible for those functions that ensure its existence". In the same sense did the journalist and socialist Victor Larock question in a clandestine journal the future tenability of the concept of national sovereignty: „One shouldn't tell that all people have the right to choose their own regime. Once that regime endangers international security, no right can be evoked. Furthermore, on what grounds can a people under a dictatorship claim to be sovereign"? The views expressed in articles by two prominent Belgian politicians, the Minister of Foreign affairs Paul-Henri Spaak and the President of the Belgian Chamber Frans Van Cauwelaert stood in opposition to these idealists, how we called them here. Both of them considered the plans for a large European union or an international community as honourable but unrealistic. They saw Belgium's interests in a close alliance with the Anglo-American powers, with the Atlantic Ocean as a bounding element. Within such an "Atlantic Alliance" smaller pacts on a regional scale could easily be made, for example between the Netherlands, Belgium and Luxembourg. All-European unity however would not receive the blessing of the United Kingdom, would be seen as directed against communism by the Soviet-Union and would make possible a quick resurgence of the "German danger".

Regarding the views that were unfolded "in the Allied camp", it is worth repeating that there is no point in judging them on their correctness. One can merely say of an article that seemingly did or did not predict the future in a correct way, that it has put forward ideas upon which people did or did not act.

The last series of articles, written between the end of the second World War and the foundation of the European Economic Community in 1957, indicates more or less a consensus in Belgium on the following basic assumptions: States had become interdependent, absolute national sovereignty had reached its summit and some kind of European unity had become necessary. An article of Louis Dumont-Wilden (see also above), written in January 1945, expressed the hope for success of the new-to-be-established Community of Nations, now called United Nations, with a federalised Europe as its cornerstone. The danger lay however in "doctrinal pessimism", so the author, which could lead to a world ideologically divided again between the West and the East.

The encapsulating of Eastern Europe by the Soviet Union made the idea of a pan-Europe no longer relevant. Therefore only the "realistic" conception of Spaak and Van Cauwelaert remained, as voiced by Henry Carton de Wiart in 1947: „The most realistic method for

organising solidarity between nations lies in the modest assumption of forming regional 'entities' – for example between the Benelux, France and Great Britain". This modesty has even become imperative in order not to stir up ideological antagonisms, so added Carton de Wiart. Three further articles indicate an evolution from the geopolitical debate on Europe towards the discussion on the nature of the would-be European Union. Georges Goriély claimed, in an article from 1945, that European reconstruction could only be successful on the basis of "socialist co-operation". This argument has been better articulated in the article by Raymond Rifflet, who picked up the orthodox socialist presumption that there exists a historical link between capitalism and national sovereignty: „In order to revive western civilisation, there's no other way than to go beyond anachronistic concepts as that of capitalism and the nation". Another article in this regard is that of André Renard, who at that time was a prominent personality inside the Walloon union-movement. In this article – published in 1956 – he criticised the already existing European Coal and Steel Community for being oriented too economically and not socially enough. Although European workers support a unified European market in principle, so he wrote, this shouldn't be an aim in itself but a means to promote a policy of social progress.

What links these socialist writers is that they all prove to be "European federalists": the integration of Europe must go beyond simple economic co-operation and demands for at least partial abandonment of national sovereignty in favour of a European supranational authority. With this statement we come to the opposition between so-called "supranationalists/federalists" and "intergovernmentalists", which has characterised the European integration debate up to today. This debate is now reaching a climax within the framework of the European Convention, called together in order to work out a European constitution. The final draft of such a constitution, together with the extension of the European Union lying before us, should also finally lead to the realisation of the pan-European programme, as originally formulated by the Coudenhove-Kalergi-Movement in the 1920s. This again, however, is more a question of belief than of historical necessity.

Stefaan Marteel

Sieglinde GSTÖHL – *Reluctant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder / London, 2002, 268 p. - ISBN 1-58826-036-4 – 49,95 £.

Superficially, this book may not seem to be of much interest to historians of European integration or Western Europe after 1945. It has been written by a scholar of International Relations. It is not based on any archival research and only selectively makes use of the existing archive-based literature of authors like Mikael af Malmborg on Sweden and Martin Zbinden on Switzerland. Yet, it is clearly important in a number of ways. First of all, this book reflects the much greater interest of many social scientists in the historical evolution of the current EU to which contemporary historians must respond more vigorously in the future. This wider trend in the social sciences first became obvious in integration research with the publication of Andrew Moravcsik's influential liberal intergovernmentalist account *The Choice for Europe* published in 1998. Secondly, the book does not take a dogmatic theoretical approach to studying the European policies of Norway, Sweden and Switzerland since 1945. Instead of emphasizing economic motives for European policy-making at the expense of all other possible factors, as Moravcsik does, Gstöhl attempts to integrate material and ideational factors within a broadly intergovernmental framework in her

analysis of European policy-making. Finally, she also develops a refreshing comparative perspective on the integration process which deals with three countries that vary in terms of their economic structures and performance, their constitutional set-up as well as historical experience, collective memory and identity and other cultural factors. In view of the fact that most research on European policy-making in contemporary history as well as the social sciences remains nationally introspective to an extreme degree, the systematic study of three countries in one book in itself is very useful. It will help to avoid intellectual shortcuts such as when Stephen George argues in his book on Britain and Europe, *The Awkward Partner*, that Britain as the only island state in the EU has quite naturally been semi-detached from the continent – as if the Republic of Ireland was not also an island that, however, has never been nearly as semi-detached from "core Europe" integration in the last three decades.

In her introduction, Gstöhl succinctly sets out the theoretical framework of her book. She rightly points out that most integration theory is concerned with the integration process within the current EU, not with national European policy-making, and certainly not of third countries like Norway, Sweden and Switzerland (p.4). A domestic perspective on European policy-making was first developed by Simon Bulmer in the 1980s, but it emphasized (in the institutionalist tradition) the constitutional framework and the institutional set-up for policy-making as important explanatory factors for differences in the European policies of member states. Liberal intergovernmentalism has almost exclusively been interested in the role of well-organized economic pressure groups in influencing the formation of "national interests" and national European policy-making. In recent years, however, the so-called constructivist school of IR and European integration research has concentrated on the influence of cultural factors such as national identity in limiting the policy choices of governments, for example concerning the fundamental question of whether or not a particular country should join the EU. Without necessarily using constructivist terminology, historians of European integration and international relations have of course often analysed such factors as historical experience, collective memory, perceptions of partners etc. As a result, they will mostly find it easy to relate to the integration of such aspects into the multidimensional analysis of motivating factors in this book.

Gstöhl does not attempt the more difficult *integrated* comparison of the three countries. Instead, she has divided her book into five main chronological chapters on the 1950s, the 1960s, the 1970s, the 1980s and the 1990s. In each of these chapters she discusses the three country cases one after the other. Based throughout on literature in all relevant languages as well as statistics and official documents of the three states, EFTA and other international organisations, Gstöhl covers 30 major policy decisions across the five decades and three countries. She admits that her approach only allows for "descriptive methods of preference assessment" (p.219) whereas historians would normally have an analytical perspective based on primary sources. As a result of the detailed treatment of so many policy decisions and of the descriptive character of the explanation of preference formation, the text does not make for elegant reading. Nonetheless, it is a useful introduction to the evolution of Norwegian, Swedish and Swiss European policies since 1945. Contemporary historians may be particularly interested in the chapters on the 1960s and 1970s where archive-based research is now progressing at an accelerated pace. For the 1960s, for example, Gstöhl demonstrates convincingly with detailed economic data for different sectors that all three countries had comparatively strong interests in economic integration with the EEC and that the ideational barriers to membership were lower than in the 1950s or 1970s, not least due to the intergovernmental, not federalist approach of Charles de Gaulle. Nevertheless, the constitutional and neutrality arguments against membership were strong enough in Switzerland, where they were very closely linked to national identity, to exclude the option of EEC membership even then (p.99).

In conclusion, Gstöhl argues convincingly that market access and the expectation of economic benefits have been important incentives for seeking EEC/EC/EU membership or association, but that political constraints deriving from collective mentalities, identity and sometimes negative perceptions of "core Europe" often did not allow the governments to either seek membership or association or to create sufficient domestic support for it, as the two negative referenda on EU membership in Norway in 1972 and 1994 and the Swiss decision against even membership in the European Economic Area have demonstrated. It could be added, of course, that ideational factors can also have a positive effect such as in the case of Spain, Portugal and Greece where European integration was expected to stabilize the new democratic structures and to support a non-nationalistic collective identity after the experience of dictatorship. Admitting some shortcomings of her book such as the exclusive focus on elites, not public opinion, and on domestic, not export-oriented industries, Gstöhl nevertheless demonstrates convincingly how in the case of the "laggards" political and cultural constraints often have outweighed the economic incentives and limited the policy choices of governments. Whether the integration of such non-economic factors into a traditional intergovernmental analytical framework does not perhaps limit the scope of research on European integration (history) unnecessarily, is of course another matter.

Wolfram Kaiser
University of Portsmouth

Liesbet HOOGHE – *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, 279 p. – ISBN 0-521-00143-9 (paperback) – 15,95 €.

Die Europäische Kommission gilt nicht nur als „Hüterin der Verträge" und des „acquis communautaire", ihr wird gemeinhin auch ein „natürliches" Interesse an einer Intensivierung der europäischen Einigung unterstellt. Meist wird diese Vermutung besonderer Europabegeisterung stillschweigend auf die Kommissionsbediensteten ausgedehnt. Solche und andere verbreitete Annahmen hat Liesbet Hooghe, *Associate Professor* an der *University of North Carolina* in Chapel Hill, in ihrer politikwissenschaftlichen Arbeit einer gründlichen und erhellenden Analyse unterzogen.

Die empirische Basis der Studie bilden 137 Intensivinterviews mit leitenden Beamten der Kommission, alle den Rängen A1 oder A2 zugehörig – eine fast ausschließlich männliche, hochqualifizierte und kosmopolitisch geprägte Gruppe. Auffallend auskunftsfreudig zeigten sich vor allem Dänen, Finnen und Franzosen, während der Anteil Deutscher und Spanier an den Interviewpartnern deutlich hinter ihrem Anteil an den *top officials* zurückblieb. Die Interviews fanden in drei Etappen statt: im Sommer 1995, im Frühjahr 1996 und im Frühjahr 1997 – in einem Zeitraum mithin, in dem die Europäische Union (EU) vor wichtigen Aufgaben wie der Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Bewältigung der BSE-Krise stand. Krisenstimmung kam auf Seiten der Kommissionsbeamten dennoch nicht auf.

Ihre Untersuchung der europapolitischen Präferenzen und Vorstellungen der leitenden Beamten konzentriert Hooghe auf vier Komplexe: auf die Integrationskonzeption, das wirtschafts- und ordnungspolitische Modell, die Rolle der Kommission und das Problem nationaler Interessen in einer multinational zusammengesetzten Bürokratie. Die wichtigsten Ergebnisse der theoretisch-methodisch höchst anspruchsvollen Studie: Eine knappe Mehrheit favorisiert das supranationale Konzept gegenüber dem intergouvernementalen, eine überwältigende Mehrheit gibt einem regulierten bzw. „rheinischen" Kapitalismus den

Vorzug vor dem konkurrierenden marktwirtschaftlichen bzw. „angloamerikanischen“ Modell, etwa die Hälfte der Befragten wünscht sich eine Kommission mit Management- oder *agent*-Funktion, und die meisten setzen sich für eine Rücksichtnahme auf nationale oder sektorale Belange ein. Bei diesen Befunden überrascht insbesondere das eher schwache Bekenntnis zum Supranationalismus; offensichtlich nimmt die supranationale Orientierung mit dem Dienstalter auch nicht signifikant zu. Auch dürfte der Homogenisierungs- oder „Europäisierungseffekt“ der Kommissionszugehörigkeit bislang deutlich überschätzt worden sein. Wie Hooghe zeigen kann, spielen die externen Erfahrungen und Einflüsse eine größere Rolle als die internen:

> „Party, country, and prior work environment leave a deeper imprint on Commission officials' basic preferences than do their location in a particular directorate-general or cabinet“ (S. 213).

Die Ergebnisse der Arbeit sind zweifellos auch für die geschichtswissenschaftliche Integrationsforschung von großer Bedeutung, zumal Hooghe selbst immer wieder Vergleiche zu früheren Abschnitten der europäischen Einigung zieht: So interpretiert sie etwa ihre Befunde zur Rolle der Kommission im Lichte der Erkenntnisse zu Monnets Vorstellungen über Aufgaben und Arbeitsweise der Hohen Behörde, und im Zusammenhang mit der Kontroverse um Supranationalismus und Intergouvernementalismus erinnert sie wiederholt an de Gaulles Politik des „leeren Stuhls“. Vielleicht ermuntert ihr ertragreiches Buch einen Historiker oder eine Historikerin ja dazu, eine Kollektivbiographie der Kommission in Angriff zu nehmen. Der Erkenntnisgewinn einer solchen Studie dürfte jedenfalls beträchtlich sein.

Priv.Doz. Dr. Werner Bührer
Technische Universität München

Dimitrios KAVAKAS – *Greece and Spain in European Foreign Policy*, Ashgate, Aldershot, 2001, 227 p. – ISBN 0-7546-1821-8 - 45,00 £.

Dimitrios Kavakas provides us with an account of the way in which national foreign policy priorities can shape state's praticipation in European policy, taking as his point of departure the cases of Spain and Greece. The choice of these two countries was made, he explains, because both of them have limited structural power and therefore weakened capacity for exerting influence in the international arena. However, the two countries have strong perceptions of national interest compared to other small European countries, such as Ireland, Belgium, or Denmark. And, they each link foreign policy to the question of security within the framework of their contribution to, and participation in, European policy development. From this beginning the book goes on to examine the central thesis, that the domestic environment and political orientation of the government influences the Common Foreign and Security Policy (CFSP). His second thesis is that the geo-political situation of a country will shape the priorities of national policy, and that this will determine the priorities and expectations it has for a European policy.

The book opens with a largely descriptive account of the origins and development of European foreign policy, from the days of European Political Cooperation to the Amsterdam Treaty, and the nature of the CFSP at that stage. The author states that both Spain and Greece favoured European integration as a way of reducing their dependence on the United States, and notes in passing the shift in the Spanish position from the enthusiasm of the Socialists (led by Felipe Gonzalez) in the 1980s and their willingness to play an active role

in shaping the post-Cold War foreign policy to the loss of position by the Partido Popular government during and after the Amsterdam negotiations, eventually leading to a shift of priorities by the Aznar government. Kavakas contends that the motivation of the Greek government, first and last, rested on a concern with security, and this is what shaped its foreign policy priorities. Changes of government did not mean a change to the foreign policy priorities, although the Greek authorities came to adopt a less confrontational stance in presenting the national interest to its European partners from the beginning of the 1990s.

In chapter three, the author sets out to examine the validity of the statement that active and positive participation in the structures of European foreign policy improve the state's image and enables it to influence the agenda. He looks at a number of cases involving direct European policy intervention and states the somewhat obvious conclusion that where Spain and Greece established constructive and cooperative positions they were able to exert greater influence than when they disagreed with the European common position. Chapter four takes a look at the adaptation of the foreign policy administrative structures and political culture of the two states. This is undoubtedly informative for anybody interested in obtaining a better understanding of the complexities behind each country's position on foreign policy, but we are also presented with a set of generalisations that fail to offer a critical perspective on the dominant themes in each country's foreign policy arena.

The book reiterates the point that Greek foreign policy has been 'securitised', which is defined as 'a process that moves an issue outside the public debate and transforms it into an issue of vital national interest' (p.9). The influence of geo-politics is no doubt of continued relevance in shaping the development of Greek foreign policy, but there is also a risk that in bundling everything into one explanatory variable we risk missing some of the nuances that operate to initiate gradual policy movement, or even more radical policy shifts. It would be worthwhile for the author to provide a more critical justification for the statements made about each country's foreign policy, in order to avoid the impression that he is presenting a series of absolute truths and has no need to look for contradictory evidence, or to weigh up the differing positions. In both the Greek and Spanish case, domestic interests are presented as homogenous with no indication of diverging or contradictory positions among domestic political actors. Similarly, geo-political changes exert a complex dynamic interaction with national foreign policy, whatever the country, and offer new opportunities as well as new assessments of where the state's strategic interests might lie in the future. Without straying too far into the arena of speculation, it should be possible for this work to give greater consideration to the changing international context within which national policy is developed.

Why did Spain not take the opportunity to push through a more substantive Mediterranean policy, given its initial enthusiasm at the Barcelona conference in 1995? How might closer rapprochement with Turkey shape the Greek foreign policy position? Or, how might the changing situation of Cyprus affect the Greek stance within the European Union? There are many interesting questions left unanswered at the end of this book, and a reading of the text suggests that there were many avenues left unexplored or closed off altogether. Even the opportunity presented by European enlargement is largely unexplored in the examination of Greek policy, although this event has enormous significance for the latter and certainly changes the security context in quite a radical way. Of course, readers can take advantage of hindsight to answer some of these questions, and even take the opportunity to compare the recent presidencies of the European Union held by Spain in the first half of 2002, and by Greece during the first half of 2003. Such a comparison can certainly benefit from some of the observations presented in this book, and it may be easy to explain why Spain adopted as its top priority for the EU presidency the fight against terrorism, or Greece choose to stress a community of values, with a priority to maintain the timetable for enlargement. But this still leaves unanswered the bigger strategic questions, including how

to explain Spain's shift of policy to support US foreign policy on Iraq, placing itself in opposition to both the French and German positions, and how to assess Greek policy towards Turkey and the question of the latter's application for accession to the EU.

The style of writing is concise, and at times unnecessarily so since this prevents a more detailed and nuanced explanation of state behaviour. Moreover, the author could have given greater attention to explaining the methodological approach adopted in this study of foreign policy. There are occasions throughout the book when the analytical framework becomes obscured in the detail of national policy. There are a number of typographical errors throughout the text that should have been picked up by careful editorial attention. Nevertheless, this is an interesting study of two member states that are still in search of a definitive role within the European Union. Indeed, it offers an intriguing read in the light of developments since the book was published and, while it may have lost something of its predictive capability, there are few people who could have foreseen any reason to contradict the statement 'France and UK can go it alone in foreign policy with fewer consequences than states such as Greece and Spain' (p.5). The author's contention that marginal member states cannot disagree with the dominant position now seems somewhat hollow. So, how are we to interpret current Spanish foreign policy? Either the marginal states have moved away from the margin, or they have found a new dominant position? It may be a good moment for Kavakas to revisit some of his theses with a more critical perspective.

Dr. Mary Farrell,
Senior Researcher at the United Nations University,
Comparative Regional Integration Studies, Belgium

Eric ROUSSEL – *Charles de Gaulle*, Gallimard, Paris, 2002,1032 p. - ISBN 2-07-07524-1 – 30 €.

Anybody considering that all has already been said or written on General de Gaulle, is determinedly proven wrong by the voluminous work of the historian and journalist Eric Roussel who, supported by archival sources, clearly shows that this challenge can be taken up in a masterly manner. This is not the biographer's dry run, as he is the author in particular of outstanding biographies on Georges Pompidou and Jean Monnet. With this new work, the author continues his analysis of men who have marked off and shaped the course of history of the Fifth Republic.

Yet, since the biography of Jean Lacouture, and not forgetting the works of Raymond Tournoux and Pierre Viansson-Ponté, certainly older, but too often overlooked, historians in France seemed to share the opinion that all aspects of the subject had been covered and directed research towards the study of de Gaulle's foreign policy.[1] Abroad, and more specifically in Germany, on the contrary, the historians' interest in de Gaulle's personality has known these last years an appreciable revival, which proves the fascination that the figure of the "connétable" continues to arouse beyond the frontiers and the years.[2]

1. See G.-H.SOUTOU, *L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands 1954-1996*, Paris, Fayard, 1996 and M. VAÏSSE, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle (1958-1969)*, Paris, Fayard, 1998.
2. See in this respect the recently published works by P. SCHUNK, *Charles de Gaulle. Ein Leben für Frankreichs Grösse*, Berlin, Propyläen, 1998 and by K. LINSEL, *Charles de Gaulle und Deutschland 1914-1969*, Sigmaringen, Thorbecke, 1998.

If this new biography doesn't reveal anything likely to change fundamentally the historical analysis of the action and the work of General de Gaulle, this hasn't either been the author's ambition. For him, the point is above all to offer a "more precise, more balanced" interpretation (p.II), in other words to try to remove the ambiguity that according to him affects the almost total consensus surrounding General de Gaulle, to demystify the myth of de Gaulle. To this end, Roussel bases his work in particular on a great number of archives having just been made available, and which he quotes amply and in detail, as well as on many accounts.

The archives Roussel referred to present a twofold interest both with regard to the diversity of opinions expressed (statesmen, politicians, collaborators, etc.) and with regard to the geographic diversity, as the author combines as well European as American, Soviet or even Israeli sources. Roussel then systematically compares the result of his research with the many accounts already available in order to be able to bring to light omissions and contradictions. By gathering this scattered knowledge, he makes the synthesis of existing historical sources, whether published or not, and of those henceforth accessible. This allows him to make out the part of veracity in both hagiography and sheer and simple denigration, to which judgments on General de Gaulle sometimes are reduced and to reveal a more balanced image where at one and the same time the destinies of the man, the strategist and the politician are intermingling.

Roussel's biography is constructed in a classical way as it follows a chronological development. However this deliberate choice of the author allows the reader to follow step by step the personal and political development of the general, the slow maturing of ideas and concepts. The author does not only try to draw a simple political portrait, but is striving to grasp a complex, unfathomable and fascinating personality.

Charles de Gaulle's youth and his training years, from the Saint-Cyr military academy to the baptism of fire and the experience of captivity in Germany, are dealt with rather briefly. Roussel draws the traditional portrait of a young, outstanding and self-confident officer, whose nonconformism and intuition sometimes earned him the hostility of his superiors. The author makes a perceptive analysis of the ambiguity and then the slow deterioration of the relations between de Gaulle and Pétain right to the final breakup. On the political level, the thirties are indubitably years of initiation for de Gaulle whose open act of rebellion of June 1940 was already present in germ the day he pronounced himself in favour of an offensive military doctrine in the face of generals who confined themselves to strictly defensive tactics of which he was sensing the obsolescence in view of the war that was looming.

The war years 1939-45 represent the most elaborate part of Roussel's biography. As a matter of fact he attaches a very particular attention to the description and analysis of the London exile of the one who is then still colonel de Gaulle. The author shows the hesitations and the precarious situation at the beginning of his stay in London, the daily difficulties to assert himself against the British and the Americans as the only representative of Free France. In every minute detail, Roussel depicts the often antagonistic relationship with Churchill who had met his match in de Gaulle. He shows in particular how de Gaulle's sometimes haughty intransigence contributed to a large extent to nourishing the increasing lack of understanding and mutual irritation between the representative of Free France and his British and American allies, and especially the Americans who were deeply suspicious of the General's personality and who sometimes lacked reliable information. According to Roussel the "Joan of Arc complex" (p.342) so often attributed to the General since then, to the delight of the caricaturists, dates from that time. For de Gaulle, the supreme interest of France, whatever the logistic and financial aid supplied by the English and the Americans, took precedence over his allies' interests; and the allies' often ambiguous game with regard to Vichy certainly confirmed him in this resolute attitude.

Roussel also emphasizes the difficulty to make the synthesis of the different resistance movements as well as the internal rivalries within Free France, particularly the conflict between de Gaulle and the admiral Muselier, Darlan and Giraud. Besides he shows that the road to victory and to the Liberation of Paris was paved with setbacks just as the Dakar landing in September 1940 and with uncertainties reminding those when the CFLN (French Committee for National Liberation) was constituted in Algiers.

The author uses this long analysis of the wartime years as an explanatory framework for de Gaulle's future political career from the postwar period up to his return to power in 1958. Although Roussel tries hard to achieve a constant balance between de Gaulle's action on the domestic political scene and the international diplomatic scene, the domestic policy predominates largely, as the questions of foreign affairs are analyzed more briefly.

Reviewing the postwar period, the author shows that political defeat and success of de Gaulle offset each other, both of them being due to a great extent to his character and his political philosophy. Thus, his strict and proud refusal to come to an agreement with the parties lead him to retire from the political scene in January 1946 with the hidden hope to be rapidly called back given the disorientation of the Fourth Republic. Rapidly disappointed hope, as he had to wait till 1958 before returning to the political scene again; this interlude nevertheless allows him to polish up his historical image by beginning to write his memoirs. Likewise, his refusal to allow the RPF ("Gathering of the French people") to play the game of political alliances was to lead to the defeat at the polls of 1951 and to the inexorable decline of the movement. Roussel also shows that this failure is greatly due to the General's increasing detachment from the RPF.

This delicate balance between success and failure is also perceptible during the period of de Gaulle's Fifth Republic and Roussel gives a very subtle review of the situation. If de Gaulle succeeded in putting an end to the Algerian war, in giving France a new constitution and in restoring its rank on the international scene, he nevertheless didn't manage to carry out all of the many targets he had set himself, as well on the domestic as on the foreign level, as for example Europe, or the relations with Germany and the United States. Roussel also shows the increasing gap between the President and the French society that reached its peak with the explosion of May 1968, and the defeat of the referendum of April 1969 and he wonders in how far General de Gaulle didn't use it as a convenient pretext for stepping down.

Through this exciting and extremely vivid narration, thanks to the countless quotations with which he punctuates his account, Roussel draws the portrait of a wily and even manipulative de Gaulle, mastering perfectly well his art, a man prompted by the *grandeur* of France and its necessary influence. Beside the political icon, Roussel also makes us discover a more human de Gaulle, with his part of shadow, going now and then through a bad patch like the day after Dakar or later in May 1968 or even the question, left open, of the part played by de Gaulle in the assassination of Darlan. If the author is particularly good at conveying the almost fantastic dimension of the life of General de Gaulle, he doesn't merely relate this destiny, as exceptional as it may be, he tells above all about a way to conceive and to be involved in politics, at midway between Machiavel and Richelieu, always on a razor edge, of an exemplary exactingness and intransigence, a life in the service of France.

Carine Germond
Université Robert Schuman, Strasbourg III
Universität Duisburg-Essen, Standort Essen

Michel DUMOULIN et Geneviève DUCHENNE – *L'Europe et la Méditerranée. Actes de la VIe chaire Glaverbel d'études européennes 2000-2001*, PIE Peter Lang, Bruxelles, 2001, 329 p. - ISBN 90-5201-967-3 – 30,10 €.

La chaire Glaverbel de l'Université catholique de Louvain-la-Neuve rassemble chaque année des intervenants venus de l'histoire, des sciences politiques, du droit, des sciences économiques sur un thème intéressant l'Europe. En 2000-2001 ce fut l'Europe et la Méditerranée, un thème braudélien célébré avec juste raison par toute une génération avide de prendre conscience, sur la longue durée, de la prodigieuse vitalité de cette *mare nostrum*.

C'est donc à un inventaire raisonné et chatoyant que nous invitent les intervenants, à commencer par Louis Michel, l'actuel ministre des Affaires étrangères de Belgique, Eli Barnavi de Tel-Aviv, Maurice Aymard de l'EHSS, Vincent Engel (UCLN), Jean Raus de Rennes-1, Paul-F. Smets de l'ULB, Alfred Tovias de Jérusalem, Semih Vaner de Turquie. Mais, - et c'est aussi une originalité de la démarche -, des étudiants du diplôme d'Etudes spécialisées en études européennes / *master in European studies* de Louvain-la-Neuve ont été invités à donner un texte, associant ainsi à la réflexion commune les différentes générations.

Car les intervenants nous font entrer dans la complexité du monde méditerranéen et de ses rapports avec l'Europe. L'Europe du Sud, bien sûr, appartient à la Méditerranée mais n'en est qu'une des rives.

La paix en Méditerranée d'abord pose problème à l'Europe: la paix au Proche-Orient, mais aussi la paix entre les cultures chrétiennes et musulmanes. Faut-il comme n'hésite pas à le dire Louis Michel imaginer une adhésion à l'Union européenne des pays de la rive sud de la Méditerranée? C'est aussi une question que pose Maurice Aymard après avoir parlé des rapports historiques difficiles entre l'Europe et le reste de la Méditerranée. L'Union européenne arrivera-t-elle, comme il est souhaitable, à contribuer à la stabilisation politique et au développement de la rive sud de la Méditerranée?

Pour nous qui vivons des ruptures en Méditerranée, l'admiration de Strabon pour "notre mer", celle qui réunit l'Europe, l'Asie et l'Afrique, fait toujours rêver. Peut-être le programme MEDA de l'Union est-il le moyen de redonner corps à ces rêves que beaucoup appellent métissage culturel, tandis que les économistes pointent le prix considérable à payer en termes d'environnement, de retards économiques et d'atteinte à la démocratie du fait de l'absence de projets communs entre les deux rives de la Méditerranée.

Il faut, comme le dit Alfred Tovias, donner une réalité au projet de la Commission de l'Union européenne de partenariat en Méditerranée (déclaration de Barcelone de 1995) et ne pas se contenter d'un rythme «allegro ma non tropo». La conférence de Marseille des 15 ministres des Affaires étrangères de novembre 2000 n'a pu d'ailleurs faire adopter la charte euro-méditeranénenne de paix et de stabilité en raison du climat tendu entre les pays arabes et Israël. Mais M.-A. Gaudissart, membre de la cour de justice européenne, répond à Tovias en montrant l'importance de l'engagement financier de l'Union en faveur de la Méditerranée, soit 12 milliards d'euros sur 5 ans. Il était difficile d'ignorer la Turquie. Le politologue turc invité, S. Vaner, "prédit" trois scénarios: le dialogue de sourds Union européenne-Turquie, le rapprochement ou l'isolement, et le doctorant N. Raptopoulos insiste sur la vocation occidentale de la Turquie. Est-elle pour autant européenne a-t-on envie d'ajouter?

Tout n'est pas dit pourtant. Les relations Union européenne-Méditerranée exigent de trouver des solutions au phénomène de l'immigration et d'instituer un dialogue efficace. Le cas turc n'est qu'un des versants d'une interrogation plus large: la Méditerranée peut-elle être un creuset fraternel des cultures, une nouvelle *mare nostrum*, - ce qui nous renvoie aux peuples et aux cultures de toutes les rives de la Méditerranée? L'intégrisme islamique est-il soluble dans le dialogue? Bicharra Khider (UCL) affirme qu'il s'agit d'abord d'une instrumentalisation des cultures religieuses et non d'un retour à l'exclusivisme religieux.

Bref on ne serait plus ni au temps des Croisés, ni à celui de Charles Martel! Le problème de l'intégrisme est donc une affaire politique et économique et justifierait de donner aux islamistes le droit d'accéder au pouvoir. Un doute effleure toutefois un autre intervenant, sceptique quant à la maturité politique des sociétés des pays arabes de la Méditerranée. Il est vrai que les récentes élections turques ont provoqué l'arrivée au pouvoir d'islamistes modérés sans entraîner de graves conséquences jusqu'à maintenant. Le regard d'Albert Camus, évoqué par un des intervenants, nous invite encore une fois à méditer sur la diversité de l'Europe, une Europe qui n'exclue rien, cœur de l'unité consentie comme l'illustre si bien la culture méditerranéenne. La perception de Camus d'une Europe très ouverte, jusqu'à Dostoïevski , peut-elle être celle des institutions d'unité?

Ces textes brossent nécessairement un tableau un peu éclaté des relations entre l'Union européenne et la Méditerranée. Mais toutes les questions auxquelles notre Europe doit répondre se retrouvent en Méditerranée: un espace de grandes cultures qui veulent s'épanouir, la nécessité d'un développement économique concerté, l'affrontement avec les intégrismes islamiques, la stabilisation démocratique, la place des pays musulmans face à l'Union européenne, l'efficacité de l'action de l'Union européenne. Cet intérêt pour la Méditerranée est d'autant plus justifié que la nymphe Europe, héroïne éponyme de notre continent, est venue de Tyr en Syrie. La Méditerranée est le miroir du destin de l'Europe.

Gérard Bossuat,
Université de Cergy-Pontoise

Eric PHILIPPART et Pascaline WINAND (eds.) – *Ever Closer Partnership. Policy-Making in US – EU Relations*, Presses Universitaires européennes, Peter Lang, Bruxelles, 2001, 477 p. – ISBN 90-5201-938-X – 66,00 SFR.

Cet ouvrage collectif, dirigé par Eric Philippart et Pascaline Winand comporte 13 chapitres, une introduction et une conclusion rédigées par ces deux auteurs qui ont en outre écrit chacun un chapitre.

Le livre est divisé en trois parties: Etude d'une relation parvenue à la maturité; Acteurs, intérêts et thèmes; Bilan des relations Etats-Unis – Union européenne.

Ce travail, centré sur le *New Atlantic Agenda*, étudie le Plan d'action conjoint Union européenne – Etats-Unis, approuvé en décembre 1995 et institutionnalisant la coopération dans les domaines de la politique étrangère, de l'économie, de la culture et de la sécurité.

Le premier chapitre écrit par Eric Philippart et Pascaline Winand dresse un tableau des relations entre l'Europe et les Etats-Unis depuis la seconde guerre mondiale. Dans les années 1990, les Etats-Unis ont peur d'une «forteresse Europe» tandis que les Européens redoutent une hégémonie américaine. D'où la signature de la «déclaration sur les relations américano-européennes» en novembre 1990 à Paris encore très vague mais instituant déjà un dialogue régulier puis celle du «New Transatlantic Agenda» beaucoup plus précis et concret en décembre 1995 à Madrid. Le NTA crée un cadre souple avec un groupe de responsables de haut niveau pour préparer les sommets Etats-Unis – Union européenne.

Une grande partie de l'ouvrage est consacrée à étudier les acteurs impliqués dans la mise en œuvre de ces politiques. Pascaline Winand présente le rôle de la mission américaine auprès de l'Union européenne. L'ambassadeur Stuart Eizenstat, longtemps à la tête de cette mission, ami du Secrétaire au Commerce Ron Brown, était très favorable au New Transatlantic Agenda. Un travail de lobbying fut entrepris auprès des commissaires et des Directeurs Généraux des D.G. concernées de l'Union européenne. Dans le même chapitre,

Pascaline Winand présente également l'action de la délégation de la Communauté européenne à Washington.

John Peterson examine l'impact du Congrès américain sur les relations Europe – Etats-Unis. Davantage protectionniste que l'administration et attaché à la primauté de l'OTAN, il agit plutôt comme un frein.

D'autres acteurs des relations Etats-Unis – Union européenne sont également pris en considération: les régions métropolitaines avec des jumelages de villes (Alan K. Henrikson) dont le rôle n'apparaît pas clairement et surtout les entreprises privées. Maria Green Cowles montre bien que les entreprises américaines sont mieux placées pour faire connaître leurs souhaits que les entreprises européennes qui n'ont pas d'organismes pour faire du lobbying vis-à-vis de la Commission. Des rencontres sont organisées entre chefs d'entreprise américains et européens dans le cadre du *Transatlantic Business Dialogue*. Le 13 juin 1997, le *Mutual Recognition Agreement* est conclu afin de faciliter les échanges transatlantiques.

Dans le chapitre 13 et dans une importante conclusion, Eric Philippart et Pascaline Winand essaient de mesurer les résultats des efforts menés dans le cadre du NTA par rapport aux objectifs poursuivis. Tout d'abord, les contacts ne sont pas limités aux questions de commerce international. Cependant, les relations américano-européennes ont été davantage consacrées à la consultation et à la coordination qu'à l'action commune. On peut tout de même citer quelques résultats concrets notamment dans les Balkans ou dans la lutte contre la criminalité internationale.

En ce qui concerne l'avenir des relations entre les Etats-Unis et l'Union européenne, René Schwok distingue de façon très pertinente deux écoles. Celle des «pessimistes» qui pensent que les Européens n'ont plus besoin de la protection américaine tandis que les Américains n'ont plus la même volonté de rester en Europe. L'OTAN aurait notamment perdu sa raison d'être. Sur le plan économique, l'Europe ne veut plus s'occuper que de ses propres problèmes et prend des mesures hostiles aux intérêts américains en matière de normes et de standardisation. En revanche, pour l'école des «optimistes», les relations restent et resteront fortes et profitables aux deux parties, tant sur le plan politique qu'économique.

Roy H. Ginsberg insiste sur le fait que l'Union européenne comme les Etats-Unis ont dû récemment régler leurs différends commerciaux en suivant les décisions de l'Organisation Mondiale du Commerce. Il manque à l'Union européenne les capacités militaires et les structures appropriées de décision, de prévention et de gestion des crises. Le rôle de l'OTAN reste donc, selon lui, important.

Michael Smith essaie d'évaluer dans quelle mesure la politique américaine vis-à-vis de l'Union européenne correspond à une véritable stratégie. Selon cet auteur, il ne faut pas s'attendre à d'importants changements de stratégie de la part des Etats-Unis vis-à-vis de l'Union européenne. Une poursuite du soutien américain à l'intégration européenne avec une solide détermination à défendre et promouvoir les intérêts américains et à obtenir des Européens le respect de leur engagement semble probable.

Youri Devuyst montre bien que l'attitude des Etats-Unis vis-à-vis de l'Union européenne est ambivalente. Favorable à l'Union européenne quand cela sert leurs intérêts, les Etats-Unis cherchent à diviser les Etats membres dans les périodes de tensions commerciales. Si les Etats membres de l'Union européenne manifestent leur solidarité et leur cohésion, ces tentatives américaines sont vouées à l'échec.

Thomas Frellesen insiste sur la coopération entre les Etats-Unis et l'Union européenne qui, selon lui, s'est renforcée depuis la guerre froide. Le dialogue politique entre les Etats-Unis et l'Europe, facilité par le mécanisme de consultation mis en place par le NTA a donné des résultats positifs (reconstruction dans l'ex-Yougoslavie, soutien aux réformes et à la démocratie en Europe centrale et orientale de même qu'en Russie, Ukraine et dans les

Etats indépendants, promotion de la non-prolifération des armes nucléaires, etc.) même s'il reste des divergences, notamment à propos de Cuba et de l'Iran.

Il s'agit donc d'un fort intéressant ouvrage apportant des informations de qualité sur les acteurs, les objectifs, les résultats des relations entre les Etats-Unis et l'Union européenne. Les changements considérables survenus dans les derniers mois en raison de la guerre en Irak devraient conduire les auteurs à ajouter un chapitre à ce livre. Il faudrait également en profiter pour y ajouter une bibliographie.

Yves-Henri NOUAILHAT
Professeur émérite à l'Université de Nantes

Frederic J. FRANSEN - *The Supranational Politics of Jean Monnet. Ideas and Origins of the European Community*, Greenwood Press, London, 2001, 157 p. - ISBN 0-313-31829-8 – 51,95 £.

Lebensweg und –werk des Gründungsvaters der Europäischen Gemeinschaft können als gründlich erforscht gelten. Daher kann man fragen, welche neuen Erkenntnisse ein weiteres Buch über Jean Monnet eigentlich liefern soll. Unbekannte Fakten kann auch der vorliegende Band nicht zu Tage fördern. Frederic Fransens Darstellung lässt sich vielmehr in neuere Forschungsansätze einordnen, deren Interesse der „*longue durée*“ von Europakonzepten gilt, und die damit wesentlich zum Verständnis des europäischen Integrationsprozesses beitragen. Fransen untersucht Genese und Bedeutung der Idee der Supranationalität in Monnets Politik. Zu Recht würdigt der Autor die innovativen Potentiale eines in der Geschichte der internationalen Beziehungen nachgerade revolutionären Konzeptes. Monnets Verdienste erkennt er dabei weniger in originellen theoretischen Beiträgen, sondern vor allem in der Rolle eines ausgesprochen geschickten „*deal-makers*“, der einer Idee zum Durchbruch und zum Erfolg verhalf.

Zur Erklärung der besonderen Disposition Monnets führt Fransen regionale Herkunft und Ausbildung an. 1888 als Sohn eines international operierenden Cognac-Herstellers in der Charente geboren war das Kosmopolitische seines Charakters ihm gleichsam in die Wiege gelegt. Zahlreiche langjährige Auslandsaufenthalte vor allem in Großbritannien und den USA prägten seine Haltung zu Freihandel und Wirtschaftsliberalismus. Statt eines akademischen Studiums und des Besuchs von Eliteschulen, Voraussetzung für die Zugehörigkeit zum französischen Establishment in Verwaltung und Wirtschaft, genoss er eine „*practical education*“ im väterlichen Betrieb. Mit viel Sympathie präsentiert Fransen Monnet als einen untypischen, stark angelsächsisch geprägten Franzosen, der mit vielfältigen und exzellenten Verbindungen in der internationalen Finanzwelt und Politik ausgestattet war. Pragmatiker und Praktiker durch und durch pflegte er eine ausgeprägte Abneigung gegen jegliches Theoretisieren. Diese Eigenschaften halfen – so scheint es – unkonventionelle Konzepte zu verwirklichen.

Die Darstellung orientiert sich an der Chronologie der Biografie Monnets, gewichtet die einzelnen Stationen seines öffentlichen Lebens jedoch nach ihrer Bedeutung für die Verwirklichung der Idee der Supranationalität. So ergeben sich Schwerpunkte, die mitunter quer zur eigentlichen Monnet-Rezeption liegen. Seine Aufgaben im Widerstand sowie seine Arbeit als Planungskommissar, die für die französische Geschichtsschreibung von zentraler Bedeutung sind und als Hauptwerk Monnets gelten, interessieren Fransen nur am Rande. Er untersucht hingegen Monnets Tätigkeiten auf der internationalen politischen Bühne, zunächst während des Ersten Weltkriegs im *Inter-Allied Maritime Transport Council* sowie dann im Sekretariat des Völkerbundes. Beide Tätigkeiten überzeugten ihn nachhaltig von der Bedeutung supranationaler Kooperationen, wenngleich er deren Machtlosigkeit sowie

die Beharrlichkeit nationalstaatlichen Denkens bedauernd zur Kenntnis nehmen musste. Beides veranlasste ihn seine Arbeit im Völkerbundssekretariat schon bald niederzulegen. Die Zwischenkriegsjahre waren geprägt von einer wechselvollen internationalen Karriere in der Banken- und Geschäftswelt. Von den vielfältigen Europagedanken und theoretischen Überlegungen der Zwischenkriegszeit blieb Monnet gänzlich unberührt.

Der Zweite Weltkrieg sollte ihn wieder und dann endgültig in das politische Leben und nach Europa zurückholen. Die deutsche Rüstungsübermacht führte ihn 1938 von den USA aus zur Entwicklung von Plänen, die den französischen und britischen Flugzeugbau beschleunigen sollten. Er arbeitete ein britisch-französisches Kriegsversorgungsprogramm aus, das gemeinsame Ankäufe von Lebensmitteln, Waffen und Erdöl vorsah. Wiederum musste er die Erfahrung mangelnder Koordinierung der Alliierten machen, mit allerdings bedeutend fataleren Folgen als dies im Ersten Weltkrieg der Fall war. Die drohende Herrschaft NS-Deutschlands über Europa überzeugte ihn davon, dass Frankreich nur in einer Union mit anderen Staaten überleben könne, und zwar nicht allein in Krisenzeiten sondern als permanente Einrichtung.

Die Idee einer britisch-französischen Union scheiterte mit dem deutsch-französischen Waffenstillstand im Juni 1940. Bereits 1943 entwarf Monnet dann ein Konzept für eine Nachkriegsordnung Europas, in die Elemente supranationaler Kooperation einflossen. Diese „*wartime-notes*“ nehmen einen breiten Raum in Fransens Darstellung ein, können sie doch als Kern des 1950 präsentierten Schuman-Plans zur Bildung einer Montanunion gelten. In Monnets Vision von Europa kam Frankreich als wichtigster kontinentaler Macht eine Schlüsselrolle zu, während Großbritannien zu dieser Zeit noch außerhalb der gedachten europäischen Ordnung stand. Frankreichs Sicherheitsbedürfnis vor Deutschland sollte durch dessen Einbindung gewährleistet werden. Monnet strebte die Bildung eines europäischen Industrielandes an, das aus Frankreich, den Benelux-Staaten und dem Ruhrgebiet bestehen sollte. Seine Pläne standen somit in Kontinuität zur französischen Außenwirtschaftspolitik der Zwischenkriegsjahre, die der lothringischen Stahlindustrie Zugang zu deutscher Kokskohle zu sichern suchte. Im Gegensatz zu den Teilungsplänen de Gaulles aber sahen Monnets Vorstellungen – nicht zuletzt aus ökonomischen Gründen - die gleichberechtigte Behandlung der deutschen Teilgebiete vor. Sie brachen mit der alten französischen Tradition geopolitischen Denkens zugunsten modernen ökonomischen Denkens in den internationalen Beziehungen. Als die Deutschlandpolitik Außenminister Schumanns Frankreich 1950 zunehmend in die außenpolitische Isolierung führte, konnte dieser dank der Kriegsaufzeichnungen Monnets innerhalb kürzester Zeit ein Konzept präsentieren. Dem 1943 entwickelten Modell eines europäischen Industrielandes fügte Monnet lediglich den fehlenden Baustein, die Bundesrepublik, hinzu und konzipierte innerhalb weniger Tage mit einem Planungsstab den präsentablen Entwurf einer supranationalen Verwaltung der Rohstoffe. Fransen kann damit belegen, dass der Schwenk von antideutscher Reparations- und Bestrafungspolitik hin zur Kooperation mit der Bundesrepublik, wie er im Schuman-Plan zum Ausdruck kommt, weniger auf amerikanischen Druck oder den Kalten Krieg zurückzuführen ist, sondern Kontinuitäten französischer Ideen zur Europapolitik aufzeigt.

Mit der Etablierung der Montanunion und der Hohen Behörde hatte Monnet den Gipfel supranationaler Möglichkeiten erklommen. Die europäische Realität wollte nicht dem Monnetschen Ideal entsprechen: Der Gemeinschaftsgeist war begrenzt, und der Versuch, das Prinzip der Supranationalität auf die Verteidigung und eine politische Gemeinschaft zu übertragen, scheiterte. Die Bilanz seines Wirkens nach seinem Rücktritt von der Leitung der Hohen Behörde 1954 fällt bei Fransen allerdings zu negativ aus: Gemessen an seinen Idealen habe Monnet nicht viel erreicht, lediglich dazu beigetragen, dass seine Idee von Supranationalität die de Gaulle-Ära überlebte. Die Bedeutung des 1955 gegründeten Aktionskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa wird von ihm all zu sehr unterschätzt. Wenn auch nicht mehr unmittelbar an den Schalthebeln der politischen Macht

sitzend, nahm Monnet über das Aktionskomitee subtil jedoch oft wirkungsvoll Einfluss auf den europäischen Integrationsprozess. Nach dem Rücktritt de Gaulles 1969 spielte der hochbetagte Monnet noch einmal eine wichtige Rolle auf der europäischen Bühne. Seinem Einfluss auf Willy Brandt, langjähriges Mitglied des Aktionskomitees, sind wesentliche Impulse zur europäischen „*relance*“ auf dem Haager Gipfel im Dezember 1969 zu verdanken.

Davon freilich handelt Fransens Buch nicht mehr. Auch gelingt es ihm nicht überzeugend zu erklären, wieso Monnet in späteren Jahren Entwicklungen der Gemeinschaft unterstützte, die seinem Konzept von Supranationalität zuwider liefen. Sowohl der vom Aktionskomitee massiv lancierte Beitritt Großbritanniens zur Gemeinschaft als auch die institutionelle Verankerung regelmäßiger Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat bedeuteten eine Schwächung supranationaler Elemente in der Gemeinschaft. Hier erwies sich Monnet einmal mehr als Pragmatiker denn als Ideologe der Supranationalität. Dieses Interpretament schreibt Denken und Handeln Monnets nachträglich eine Sinnhaftigkeit und Folgerichtigkeit zu, die sie in der Realität nicht besessen haben.

Claudia HIEPEL
Universität Duisburg - Essen, Standort Essen

Abstracts – Résumés – Zusammenfassungen

Francesco Petrini
The Italian Industrial Circles and the Construction of the Common Market

The article analyses the approach of Italian industrialists during the fifties towards the creation of a small-scale European Common Market, concentrating particularly on the period of the so-called European «relance». The research is primarily based on documents from the archives of the Italian manufacturers' association, the *Confindustria*. It is completed by governmental sources.

Italian industrialists were interested in external markets to sell productions that could not find a buyer on a limited internal market. At the same time, they feared external competition because of the weaknesses inherent in the peninsula's system of production. As a result they were rather in favour of an agreement between industrialists that would have allowed them to increase export sales, while continuing to keep a satisfactory national protection level. They changed their attitude with the beginning of the crisis that struck Italian exports in 1952. In the eyes of the employers, this crisis was caused by the reversibility of agreements within the OEEC. Stimulated moreover by the development of trade, employers were led to revise their views on integration. Supranationality was no longer considered a threat to the interests of big business, but rather a guarantee for the weakest countries! During the negotiations resulting in the creation of the EEC, the industrialists consequently adopted a positive attitude. Their views on integration influenced the action of the Italian government and, in many cases, were reflected in measures considered by the Treaty. Nevertheless one could not say that employers and the executive power were sharing exactly the same views, as opinions differed appreciably on certain essential points.

Les milieux industriels italiens et la création du marché commun

L'article analyse l'attitude des industriels italiens face à la création du marché commun de la «petite Europe» pendant les années 1950, en vouant une attention particulière à la période dite de la «relance européenne». La recherche est fondée principalement sur les documents des archives de la Confédération générale de l'industrie italienne. Elle est complétée par des sources gouvernementales.

Les industriels italiens étaient intéressés aux débouchés externes pour placer leur production qui ne trouvait pas preneur sur un marché intérieur restreint. En même temps, ils craignaient la concurrence extérieure à cause des faiblesses du système productif de la péninsule. Ils étaient par conséquent plutôt favorables à un arrangement entre industriels, qui leur eût permis d'accroître les ventes à l'étranger, tout en gardant un niveau de protection nationale satisfaisant. Cette attitude changea à partir de la crise qui frappa les exportations italiennes en 1952. Aux yeux du patronat, ladite crise était déterminée par la réversibilité des accords au sein de l'OECE. Stimulée en outre par le développement des échanges commerciaux, elle déclenche une révision des conceptions patronales à l'égard de l'intégration. On ne considère plus la supranationalité comme une menace des intérêts du grand capital, mais comme une garantie pour les pays les plus faibles! Pendant les négociations pour la création de la CEE, les industriels adoptent par conséquent une attitude positive. Leurs conceptions en matière d'intégration influencent l'action du gouvernement italien et, dans de nombreux cas, elles trouvent leur reflet dans les mesures envisagées par le Traité. Pourtant on ne saurait parler d'une identité totale des vues du patronat et du pouvoir exécutif. Sur certains points essentiels, les opinions divergeaient sensiblement.

Die italienischen Industriellen und die Entstehung des Gemeinsamen Marktes

Der Artikel untersucht die Haltung der italienischen Industriellen in den fünfziger Jahren gegenüber der Gründung eines Gemeinsamen Marktes innerhalb des „kleinen Europa“ und befasst sich dabei besonders mit dem Zeitraum der sogenannten europäischen «Relance». Die Nachforschungen stützen sich dabei hauptsächlich auf Dokumente der Archive der *Confindustria*, der italienischen Industriellengewerkschaft. Sie werden durch amtliche Quellen ergänzt.

Die italienischen Industriellen waren an Absatzmärkten im Ausland interessiert, um ihre Produktion, die auf einem begrenzten Binnenmarkt keine Käufer fand, abzusetzen. Gleichzeitig fürchteten sie die ausländische Konkurrenz wegen den Schwachstellen in dem italienischen Produktionssystem. Sie befürworteten also eher ein Übereinkommen zwischen Industriellen, das ihnen erlaubt hätte, den Außenhandel zu steigern, während ihr Binnenmarkt genügend abgesichert gewesen wäre. Mit der Krise, die 1952 die italienischen Exporte traf, änderte sich diese Einstellung. In den Augen der Arbeitgeber war diese Krise durch die Reversibilität der Verträge innerhalb der OEEC herbeigeführt worden. Da die Krise darüber hinaus noch durch die Entwicklung der Handelsbeziehungen angeregt wurde, begannen die Arbeitgeber ihre Ansichten über die europäische Integration zu revidieren. Die Supranationalität wurde nicht mehr als eine Bedrohung der Interessen des Großkapitals angesehen, sondern als Sicherheit für die schwächeren Länder. Die Industriellen nahmen also gegenüber den Verhandlungen, die zur Gründung der EWG führten, eine positive Haltung an. Ihre Vorstellungen bezüglich der Integration flossen in die Verhandlungen der italienischen Regierung mit ein und spiegeln sich in vielen Fällen in Bestimmungen wieder, die in den Vertrag aufgenommen wurden. Dennoch kann man nicht von einer vollständigen Übereinstimmung der Ansichten von Arbeitgebern und Regierung sprechen: in manch wesentlichen Punkten weichen die Meinungen deutlich voneinander ab.

Lorenzo Pacifici
The Afro-European Parliamentary Conference
(Strasbourg, June 19-24, 1961)

During the Venice Conference in 1956, the French government stipulated that its Overseas Countries and Territories (OCT) be associated with the Common Market. The negotiating process finished with the “Implementing Convention on the Association of the Overseas Countries and Territories with the Economic Community”, added to the treaties establishing the European Community that were signed in Rome in 1957. However with 14 overseas countries and territories being granted independence in 1960, the system that had been set up revealed obsolete, so that the question of the future relations with the associated countries had to be reconsidered.

The first conference between the European Parliamentary Assembly and the representatives of the parliaments of the African States took place in Strasbourg in June 1961. Its sole objective was to give the Parliamentarians the opportunity to discuss the questions linked to the implementing convention that was to expire in 1962. Nonetheless, this interparliamentary debate represented the peak of the action taken by the European Parliament on the subject. As a matter of fact, notwithstanding pressure from the national governments wishing to preserve at their best the authority of the Council of ministers in matter of relations with the African States, the Afro-European Conference went far beyond its allotted limits. It became a real arena for debates adopting a series of resolutions that required the setting up of an institutional system where the Community and the associated countries invested with real powers were represented on a basis of parity.

La Conférence parlementaire eurafricaine (Strasbourg, 19-24 juin 1961)

Ce fut à l'occasion de la Conférence de Venise, en 1956, que le gouvernement français souleva comme condition "préalable" l'association de ses pays et territoires d'outre-mer (PTOM) au Marché commun. Le processus de négociation s'acheva avec la "Convention d'application de l'association des PTOM à la Communauté économique", qui fut jointe aux Traités constitutifs signés à Rome en 1957. Depuis la reconnaissance de l'indépendance de 14 pays et territoires d'outre-mer au cours de l'année 1960, le système mis en place se révéla toutefois obsolète, en sorte qu'il fallait repenser la question des futures relations avec les pays associés.

Décidée en mars 1960, la première conférence entre l'Assemblée parlementaire européenne et les représentants des parlements des Etats africains se déroula en juin 1961 à Strasbourg. Elle avait comme seul objectif de donner aux parlementaires l'opportunité de discuter les questions liées à la Convention d'application qui expirait en 1962. Pourtant le débat interparlementaire représenta le faîte de l'action menée par le Parlement européen en la matière. En effet, malgré les pressions des gouvernements nationaux désireux de préserver au mieux les compétences du Conseil des ministres en matière de relations avec les Etats africains, la Conférence eurafricaine dépassait de loin les limites qui lui avaient été imparties. Elle devenait une véritable arène de débats qui adopta une série de résolutions exigeant la création d'un système institutionnel paritaire entre la Communauté et les associés dotés de pouvoirs effectifs.

Die euro-afrikanische parlamentarische Konferenz (Straßburg, 19.-25. Juni 1961)

Während der Konferenz von Venedig im Jahr 1956 verlangte die französische Regierung als Vorbedingung die Assoziierung der französischen überseeischen Länder und Hoheitsgebiete (ÜLG) mit dem Gemeinsamen Markt. Im Verlauf dieser Verhandlungen kam es zum Abschluss eines „Durchführungsabkommen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete mit der Gemeinschaft“, das den 1957 in Rom unterzeichneten EWG-Gründungsverträgen beigefügt wurde. Seit der Anerkennung der Unabhängigkeit von 14 überseeischen Ländern und Gebieten im Laufe des Jahres 1960, erwies sich das eingeführte System jedoch als überholt, so dass die Frage nach den zukünftigen Beziehungen mit den assoziierten Ländern erneut erörtert werden musste.

Die erste Konferenz zwischen dem Europäischen Parlament und den Vertretern der afrikanischen nationalen Parlamente, die 1960 beschlossen worden war, fand im Juni 1961 in Straßburg statt. Alleiniges Ziel war es den Abgeordneten die Gelegenheit zu geben, die Fragen zu diskutieren, die in Zusammenhang standen mit dem Durchführungsabkommen, das 1962 auslief. Und doch stellte diese interparlamentarische Debatte den Höhepunkt der vom Europäischen Parlament unternommenen Aktion dar. Tatsächlich überschritt die euro-afrikanische Konferenz bei weitem die abgesteckten Grenzen, dies trotz des Drucks, der von den nationalen Regierungen ausging, um die Kompetenzen des Ministerrates bezüglich der Beziehungen zu den afrikanischen Staaten so weit wie möglich zu wahren. Sie entwickelte sich zu einem regelrechten Diskussionsforum, wo eine Reihe von Beschlüssen angenommen wurden, und die Schaffung eines mit realen Befugnissen ausgestatteten institutionellen Systems mit paritätischer Vertretung von Gemeinschaft und assoziierten Ländern verlangt wurde.

Daniele Caviglia

Politics in space. U.S. American-European Negotiations for the agreements on the final form of Intelsat.

After the launching of Sputnik on 4th October 1957, the United States initiated a policy of major investment in the field of space conquest, as they indisputably enjoyed technological and financial superiority. At the same time, the Europeans, worried that their key industries were lagging increasingly behind the United States, tried hard to implement a common space policy by means of ESRO and ELDO.

The creation in 1964 of a satellite communications system (Intelsat), controlled by the Americans, showed once again the need to readjust Europe's position in this booming sector. The re-negotiation provided for by the Interim Agreements gave the Europeans the opportunity to put to the test the cohesion of a common space policy, and to fill the technological gap by furthering the participation of European industries. Throughout the negotiations that followed, the Americans, who feared destabilising an organisation which ensured them economic advantages and the maintenance of their technological leadership, tried to lay down a decision-making mechanism founded on technical potential and cost saving. On the other hand the European countries proposed radical reforms aiming at "internationalising" the structures of Intelsat and reducing the influence of Washington. The ensuing negotiations proved difficult and the often divided Europeans threatened transatlantic relations, if space cooperation in the field of satellite communications did not succeed. Only at the end of 1970 was a compromise worked out that took into account the enlargement and the internationalisation of Intelsat. This led the way to an agreement that represented one of the first diplomatic experiences of Europe in space.

La politique dans l'espace. Négociations États-Unis-Europe pour les arrangements définitifs Intelsat

Après le lancement de Spoutnik, le 4 octobre 1957, les États-Unis initiaient une politique de grands investissements dans le domaine de la conquête de l'espace. Pour ce faire, ils jouissaient d'une indiscutable supériorité technologique et financière. A la même époque, les Européens, inquiets du retard croissant des industries de pointe par rapport aux USA, s'efforcèrent de mettre en œuvre une politique spatiale commune par le biais de l'ESRO et de l'ELDO.

La création, en 1964, d'un système de communications par satellites (Intelsat), dominé par les Américains, montra une fois encore la nécessité de redresser la position européenne dans un domaine en plein essor. La re-négotiation prévue par les Accords Intérimaires fournit aux Européens l'occasion de tester la cohésion de la politique spatiale commune et de combler leur retard technologique en favorisant la participation des industries européennes. Tout au long des pourparlers qui suivirent, les Américains, craignant le bouleversement d'une organisation qui leur assurait des avantages économiques et le maintien de leur *leadership* technologique, essayèrent d'imposer un mécanisme décisionnel fondé sur la capacité technique et la nécessité d'économiser les frais. Par ailleurs, les pays européens proposèrent des réformes radicales visant à «internationaliser» les structures d'Intelsat et à réduire le pouvoir de Washington. Il s'ensuivit une difficile négociation au cours de laquelle les Européens, souvent divisés, menacèrent d'affaiblir les relations transatlantiques si la coopération spatiale dans le domaine des communications par satellites n'aboutissait pas. C'est seulement à la fin de l'année 1970 que l'élaboration d'un compromis envisageant l'élargissement et l'«internationalisation» d'Intelsat favorisa la conclusion d'un accord qui représentait l'une des premières expériences diplomatiques de l'Europe spatiale.

Politik im Weltall. Amerikanisch-europäische Verhandlungen über die Intelsat Abschlussverträge.

Nachdem Sputnik am 4. Oktober 1957 in die Umlaufbahn gebracht worden war, beschlossen die Vereinigten Staaten bedeutende Investitionsprogramme auf dem Gebiet der Erschließung des Weltalls. Sie verfügten über eine unbestreitbare technologische und finanzielle Überlegenheit. Zur gleichen Zeit versuchten die Europäer, die der zunehmende Rückstand ihrer Schlüsselindustrien gegenüber den Vereinigten Staaten beunruhigte, eine gemeinsame Weltraumpolitik im Rahmen von ESRO und ELDO zu verwirklichen.

Die Schaffung eines Satellitenkommunikationssystems (Intelsat) im Jahre 1964, das von den Amerikanern dominiert wurde, verwies abermals auf die Notwendigkeit, die europäische Position in diesem aufstrebenden Industriezweig zu verstärken. Die Neuverhandlungen, die in den provisorischen Verträgen vorgesehen waren, gaben den Europäern die Gelegenheit die Kohäsion ihrer gemeinsamen Weltraumpolitik zu überprüfen und ihren technologischen Rückstand aufzuholen indem sie für eine größere Beteiligung der europäischen Industrien eintraten. Die Amerikaner, die eine grundlegende Umgestaltung jener Organisation befürchteten, die ihnen wirtschaftliche Vorteile und die Führung im technologischen Bereich sicherte, versuchten, während den darauffolgenden Gesprächen einen Beschlussfassungsmechanismus durchzusetzen, der auf einer optimalen Ausnutzung des technischem Potential und einer maximalen Kostenersparnis beruhte. Andererseits schlugen die europäischen Länder radikale Reformen vor, die die Intelsat-Strukturen internationalisieren und den Einfluss Washingtons einschränken sollten. Es folgten zähe Verhandlungen, während denen die Europäer, die oft uneinig waren, drohten, die transatlantischen Beziehungen einzuschränken, sollte keine Zusammenarbeit im Weltraum im Bereich der Satellitenkommunikation zustande kommen. Erst gegen Ende des Jahres 1970 ermöglichte die Ausarbeitung eines Kompromisses, der die Erweiterung und die Internationalisierung von Intelsat vorsah, den Abschluss eines Abkommens welches eine der ersten diplomatischen Erfahrungen auf dem Gebiet der Weltraumerschließung für Europa darstellte.

Maria Eleonora Guasconi
Paving the Way for a European Social Dialogue.
Italy, the trade unions and the Shaping of a European Social Policy after the Hague Conference of 1969

This article aims to cast light on the early stage of European social policy, which followed the Hague Conference of December 1969 and the Werner Plan for the establishment of a European Monetary Union (EMU), drawn up in October 1970. The need to develop a social dialogue in the Community was strongly felt at the beginning of the Seventies, when the problems of unemployment and economic crisis seriously concerned the European governments. The article focuses on the role played by the trade unions in promoting a social dialogue with European institutions, and illustrates the policy pursued by Italy forwards the development of a common European policy in the field of employment. The Italian government, in particular Labour Minister Carlo Donat Cattin, pursued a strategy aimed at softening the negative consequences of the completion of the CAP and to the possible establishment of the EMU. Italy tried to guarantee its own national interests by promoting development of a ‘social policy’, seen as a necessary tool to solve poverty and unemployment, particularly high in the underdeveloped *Mezzogiorno*, by migration policies, which could assure the 'Community preference' rule, and a mobilization of the EC’s resources to build a labour market in the EEC framework.

Vers un dialogue social européen. L'Italie, les syndicats et l'élaboration d'une politique sociale européenne après la Conférence de La Haye de 1969

Cet article vise à éclairer les débuts de la politique sociale européenne consécutive à la Conférence de La Haye du mois de décembre 1969 et du Plan Werner, établi en octobre 1970 en vue de la création d'une Union Economique Monétaire (UEM). Le besoin de développer le dialogue social au sein de la Communauté se faisait fortement ressentir au début des années soixante-dix, à la veille du premier élargissement, quand les problèmes du chômage et de la crise économique alarmaient sérieusement les gouvernements européens. La contribution porte principalement sur le rôle qu'ont joué les syndicats dans le développement du dialogue social avec les institutions européennes et examine la politique menée par l'Italie en vue de promouvoir une politique européenne commune dans le domaine de l'emploi. Le gouvernement italien, en l'occurrence le ministre du Travail Carlo Donat Cattin, mit en œuvre une stratégie visant à atténuer les conséquences négatives de la PAC, ainsi que les risques pour l'économie italienne liés à l'introduction de l'UEM. L'Italie essayait de défendre ses propres intérêts nationaux en encourageant le développement d'une politique sociale qu'elle considérait être un outil essentiel pour résoudre les problèmes de la pauvreté et du chômage, surtout dans la région sous-développée du *Mezzogiorno*. Pour ce faire, elle misait à la fois sur une politique de migration cautionnée par la 'préférence communautaire' et sur la mobilisation des ressources communes censées créer un marché du travail dans le cadre de la CEE.

Wegbereiter eines sozialen Dialogs innerhalb der Gemeinschaft. Italien, die Gewerkschaften und die Entfaltung einer europäischen Sozialpolitik nach der Haager Konferenz von 1969

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den Anfängen der europäischen Sozialpolitik im Anschluss an die Haager Konferenz von 1969 und den im Oktober 1970 konzipierten Werner-Plan zur Errichtung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Das Bedürfnis nach einem sozialen Dialog innerhalb der Gemeinschaft war besonders groß zu Beginn der siebziger Jahre, am Vorabend einer ersten Erweiterung, als die Arbeitslosigkeit und die Wirtschaftskrise den europäischen Regierungen ernsthafte Sorgen bereiteten. Der Artikel untersucht insbesondere die Rolle der Gewerkschaften im Dialog mit den europäischen Institutionen und veranschaulicht Italiens Wünsche betreffs eine gemeinsame europäische Beschäftigungspolitik. Die Politik der italienischen Regierung, insbesondere von Arbeitsminister Carlo Donat Cattin, war bestrebt die negativen Folgen der Einführung der GAP abzuschwächen und die Ängste der italienischen Wirtschaft in Zusammenhang mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion auszuräumen. Italien versuchte seine eigenen nationalen Interessen zu wahren, indem es eine Sozialpolitik förderte, die als wesentlich betrachtet wurde im Kampf gegen die besonders hohe Armut und Arbeitslosigkeit im unterentwickelten *Mezzogiorno*. Das Land stützte sich deshalb auf eine Auswanderungspolitik, die durch den Grundsatz der «Gemeinschaftspräferenz» abgesichert war, sowie auf die Mobilmachung von Geldern aus der Gemeinschaftskasse, die den Aufbau des eigenen Arbeitsmarktes im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft finanzieren sollten.

Jonathan P. J. White

Theory Guiding Practice: the Neofunctionalists and the Hallstein EEC Commission

This paper explores one example of how scholarly theory, when adopted by those with decision-making authority, can come to influence the processes which it is intended to describe. The history of European integration is the focus of the study, specifically the 1965 'Empty Chair' crisis, when, it is argued, the EEC Commission President Walter Hallstein came to be guided in his politics by a conceptual apparatus much influenced by the 'neofunctionalists', a group of contemporary American political scientists. Hallstein's clash with de Gaulle in 1965 is seen as having been inspired in part by a series of misjudgements derived from his attachment to neofunctionalist ideas. Greater recognition of this connection between ideas and practice, in this instance and more widely, should, it is argued, be of benefit both to written historiography and to the making of policy.

La théorie comme guide de la pratique: les «Néofonctionnalistes» et la Commission européenne de Hallstein

Basé sur un exemple concret, cet article étudie comment une théorie scientifique, une fois adoptée par des décideurs peut influencer les processus qu'elle devrait en fait décrire. Cette étude s'intéresse à l'histoire de l'intégration européenne, mais surtout à la crise de la "chaise vide" de 1965, lors de laquelle – ce que nous essayons de démontrer - le président de la commission européenne Walter Hallstein s'était laissé guider dans sa politique par un dispositif conceptuel influencé en grande partie par les "Néofonctionnalistes", un groupe contemporain de politologues américains. Le conflit entre Hallstein et de Gaulle, en 1965, est considéré comme ayant été inspiré, en partie, par une série de jugements erronés qui dérivaient de l'attachement de Hallstein aux idées "néofonctionnalistes". Nous croyons qu'une plus grande reconnaissance de cet amalgame entre les idées et la pratique - dans le présent cas précis comme d'ailleurs en général, devrait être bénéfique tant à l'historiographie qu'à la politique.

Wenn die Theorie die Praxis bestimmt: die „Neofunktionalisten" und die Hallsteinsche EWG-Kommission

Der folgende Beitrag untersucht anhand eines konkreten Beispiels, wie eine wissenschaftliche Theorie, sobald sie von einem Entscheidungsträger übernommen wird, Entscheidungsprozesse beeinflusst, die sie eigentlich beschreiben sollte. Der Schwerpunkt dieser Studie ist die Geschichte der europäischen Integration und besonders die Krise des "leeren Stuhls" als, so behaupten wir, der EWG Kommissionspräsident Walter Hallstein, sich in seinen politischen Entscheidungen von einem Begriffsapparat leiten liess der stark von den "Neofunktionalisten", einer Gruppe zeitgenössischer amerikanischer Politologen, geprägt war. Wir betrachten den Konflikt zwischen Hallstein und de Gaulle als zum Teil bedingt durch eine Reihe von Fehleinschätzungen, die auf Hallsteins Neigung zu neofunktionalistischen Ideen zurückzuführen sind. Wir sind auch der Meinung, dass eine größere Anerkennung dieser Beziehung zwischen Ideen und Praxis, in diesem Fall wie auch im allgemeinen, im Interesse sowohl der Geschichtsschreibung als auch der Politik sei.

Sebastian Mayer

The Saint-Malo Declaration and the European Security and Defence Policy: Determining Conditions for the British change of strategy in 1998

Since the end of 1998 the EU Heads of State and Government have taken far-reaching decisions leading to an autonomous European Security and Defence Policy (ESDP). A framework for a Rapid Reaction Force of the European Union has been created for the purpose of humanitarian, peacekeeping and peacemaking missions. As a result, the European Union has moved closer to its goal of creating autonomous capabilities for military crisis management within the framework of its Foreign and Security Policy.

These dynamic developments have been brought about by the 1998 British-French declaration of Saint-Malo, which was initiated by the British government. The declaration calls for autonomous capabilities for the European Union in the fields of security and defence. Yet, taking into account its strong pro-NATO stance, its scepticism towards autonomous EU military capabilities, the British government's behaviour needs some explaining. Therefore, the central question is to understand the conditions that determined the British change of strategy.

From a neoinstitutionalist perspective, this change has become possible, because the British are convinced that both a special relationship with the United States and the reinforcement of the role of the defence policy within the European Union were after all compatible, and that the development of the EDSP could be influenced in favour of the United States. In addition, an increasingly pragmatic French NATO policy and the rising acceptance of the use of military capabilities by rather critical EU members led to the adaptation of preferences, thus making it easier for the British government to change its course.

La déclaration de Saint-Malo et la politique européenne en matière de sécurité et de défense: les composantes du changement de la stratégie britannique en 1998

Depuis la fin de l'année 1998, les chefs d'Etat et de gouvernement européens ont pris des décisions importantes, qui ont abouti à l'élaboration d'une politique européenne autonome en matière de sécurité et de défense (PESD). Des forces d'intervention rapide ont été constituées, qui doivent assumer des tâches humanitaires, des tâches de maintien ou de rétablissement de la paix. L'Union s'est ainsi approchée de son objectif de disposer de possibilités d'action autonomes pour une gestion militaire des crises dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), complétée par la politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD).

Cette évolution dynamique a été déclenchée principalement par la déclaration franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998. Initiée par la Grande-Bretagne, elle répond à la volonté de créer une capacité d'action autonome pour l'Union Européenne en matière de sécurité et de défense. Toutefois, étant donné l'attitude fortement pro-atlantiste de Londres, ainsi que son scepticisme à l'égard des ressources européennes de sécurité et de défense autonomes, la manière d'agir britannique demande d'être expliquée. La question centrale est donc de connaître les facteurs qui ont déterminé ce changement de stratégie britannique.

Envisagé d'un point de vue néo-institutionnaliste, ce changement a été rendu possible surtout grâce à la conviction britannique, que - en dernière analyse - les relations particulières avec les Etats-Unis et le renforcement du rôle de la politique de défense au sein de l'Union Européenne sont compatibles et que la Grande-Bretagne peut stimuler positivement le développement de la politique européenne en matière de sécurité et de défense aussi dans le sens des Etats-Unis. A cela s'ajoute que, au sein des Etats membres

mêmes, un rapprochement des préférences s'est produit grâce à un pragmatisme grandissant de la politique française vis-à-vis de l'OTAN et à une acceptation croissante, par des Etats à tendance plus critique, du recours à des moyens militaires en cas de crise.

Die Erklärung von Saint Malo und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Bedingungsfaktoren des britischen Strategiewandels 1998

Seit Ende 1998 haben die EU-Staats- und Regierungschefs weitreichende Entscheidungen getroffen, die zu einer eigenständigen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geführt haben. Krisenreaktionskräfte der EU wurden geschaffen, die humanitäre, friedenserhaltende und friedenschaffende Aufgaben übernehmen sollen. Die Union ist damit ihrer Zielsetzung, eigenständige Handlungsoptionen für ein militärisches Krisenmanagement im Rahmen der durch die ESVP erweiterten GASP zu schaffen, ein gutes Stück näher gekommen.

Diese dynamische Entwicklung wurde wesentlich durch die von Großbritannien initiierte britisch-französische Erklärung von Saint Malo vom Dezember 1998 in Gang gesetzt, die eine autonome Handlungsfähigkeit der EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung fordert. Aufgrund der stark atlantizistischen Grundeinstellung Londons, einer Skepsis gegenüber autonomen EU-Sicherheits- und Verteidigungsressourcen, ist das britische Verhalten jedoch erklärungsbedürftig. Im Mittelpunkt steht daher die Frage nach den Bedingungsfaktoren des britischen Strategiewandels.

Unter Zuhilfenahme neoinstitutionalistischer Annahmen komme ich dabei zu dem Ergebnis, daß der Wandel insbesondere durch die britische Auffassung ermöglicht wurde, die Sonderbeziehung mit den USA und eine stärkere verteidigungspolitische Rolle innerhalb der EU seien letztlich miteinander vereinbar und durch ein impulsgebendes Vorgehen könne man die Entwicklung der ESVP auch im Sinne der USA positiv beeinflussen. Begünstigend kommt hinzu, daß in der zunehmend pragmatischen NATO-Politik Frankreichs wie auch in der steigenden Akzeptanz militärischer Mittel zur Krisenbewältigung durch tendenziell militärkritische Staaten Präferenzen innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten angeglichen werden konnten.

Andreas Schwab

Devolution – Die asymmetrische Staatsordnung des Vereinigten Königreichs

Nach den Unterhauswahlen des Jahres 1997 wurde im Vereinigten Königreich eine umfangreiche Staatsreform eingeleitet. Wichtigstes Element dieser Reform war die unter dem Stichwort der Devolution erfolgte staatliche Dezentralisierung. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die verfassungsrechtliche Qualität dieser Dezentralisierungspolitik einzuordnen und in einen europäischen Kontext zu stellen.
Ausgehend von der Darstellung der Grundzüge der Staatsordnung des Vereinigten Königreichs folgt die Arbeit einem »historischen« Aufbau. Nach einem Rückblick auf die fehlgeschlagenen Dezentralisierungsversuche des 20. Jahrhunderts werden die Devolutionsgesetze für Schottland, Wales und Nordirland des Jahres 1998 ausführlich erörtert und die Auswirkungen auf die englischen Regionen besprochen. Abschließend werden die Kompetenzen der Regionalebene im System der staatlichen Gewalten eingeordnet und vor dem Hintergrund des asymmetrischen Föderalismus in Spanien und der Charta der regionalen Selbstverwaltung des Europarates analysiert.
Das Buch gibt somit einen aktuellen Überblick über die europarechtlich beeinflusste verfassungspolitische Entwicklung des Vereinigten Königreiches.

2002, 324 S., brosch., 66,– €, ISBN 3-7890-8067-5
(Beiträge zum ausländischen und vergleichenden öffentlichen Recht, Bd. 18)

NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

Notices – Informations – Mitteilungen

Colloque scientifique international de Paris, 8-10 avril 2004

organisé par le Groupe de liaison des historiens auprès des Communautés européennes, de l'UMR IRICE (Université de Paris-1, Paris-4, CNRS)et avec le soutien de l'Université de Cergy-Pontoise (GRHEC), du Groupe de recherche interdisciplinaire sur les constructions européennes (GRICE) de l'Université de Strasbourg-3,

L'Europe unie et l'Afrique.
De l'idée d'Eurafrique à la Convention de Lomé I: histoire d'une relation ambiguë

Entre les années 30 et les accords de Yaoundé de 1963, des élites européennes, et peut-être aussi quelques-unes des élites africaines ont pensé les rapports eurafricains à travers la notion d'Eurafrique. Ce concept appartient au paysage mental des élites européennes d'avant la décolonisation. Est-il une manière de penser seulement l'avenir de l'Europe? Est-il un projet de partenariat pour le développement digne de l'Europe unie en formation? Est-il, au moment de la signature de la Convention de Yaoundé, encore présent dans l'esprit des négociateurs européens sous une autre forme en raison des indépendances? Le débat sur l'Eurafrique et sur la participation des Territoires d'Outre-mer aux Communautés européennes doit donc s'ouvrir. Dans quel esprit la relation avec l'Afrique a-t-elle été pensée par les différentes organisations de coopération, le Conseil de l'Europe et l'OECE et par l'Europe communautaire (CECA et Marché commun)?

L'ambiguïté du terme Eurafrique saute aux yeux. L'Eurafrique ne serait-elle pas le meilleur moyen d'assurer la domination européenne sur l'Afrique? Le terme a aussi une charge critique contre les Etats colonisateurs. Il est employé par des Etats européens dépossédés de leurs colonies: l'Allemagne et l'Italie contre la France, la Belgique, la Grande-Bretagne, accusés de conserver pour leur seul usage les richesses de l'outre-mer africain. Envisager de réaliser une Eurafrique peut signifier une détente dans les rapports inter-européens, s'il s'agit d'ouvrir l'Afrique aux capitaux et aux activités économiques de tous les pays européens quel que soit le pays colonisateur. Faire une Eurafrique a aussi un sens quand au lendemain de la seconde guerre, les Etats européens veulent trouver les moyens matériels de la modernisation. La mise en pool des territoires d'outre-mer au profit de l'Europe aurait bien des avantages. Quant aux Africains, personne ne leur a demandé leur avis, mais ils ont été conduits à le donner à

partir du moment où les indépendances parurent inévitables. La guerre froide et l'unité européenne ont accéléré la réflexion sur de nouvelles relations entre l'Europe unie et l'Afrique. Le marché commun a, semble-t-il, remis en cause le projet d'Eurafrique "ancien style" au profit d'une réflexion et d'une action propres à assumer le développement économique et humain des nouveaux Etats indépendants dans une nouvelle relation avec l'Europe unie.

Les historiens de l'unité européenne proposent donc de faire l'histoire du concept et des projets d'Eurafrique et celle de la participation des TOM à l'OECE et aux Communautés européennes pour mieux explorer la relation si ambiguë de l'Europe avec le Sud. Il est entendu que le concept n'est plus d'actualité, qu'il est européocentrique. Pourtant il faut faire son histoire dans la mesure où les acteurs de l'unité européenne l'avaient en tête pour le rejeter et pour créer un nouveau partenariat, du moins l'espéraient-ils. Car une nouvelle relation a été créée. Est-elle plus juste? Est-ce le signe d'une reconnaissance de l'Afrique par l'Europe ou paradoxalement, un abandon en dépit des apparences? Cette histoire de l'Eurafrique est neuve. C'est l'histoire d'une manière de penser les rapports de l'Europe avec les autres, ici l'Afrique. Or l'Union européenne et les citoyens de l'Union en ce début du XXIe siècle peuvent avoir le désir légitime de se situer par rapport aux repères des générations précédentes. Mieux les connaître signifie en inventer de nouveaux plus efficaces pour assurer la paix et le développement durable conformément aux valeurs de l'Union européenne.

L'Eurafrique des années de crise et de guerre

Le colloque abordera donc l'histoire du concept d'Eurafrique en partant des années 1930. Il est très clair qu'il a une origine européenne et qu'il a souvent signifié que les pays européens entendaient faire participer les colonies d'Afrique à l'avenir de l'Europe, unie ou non. L'Afrique était considérée comme une source de matières premières pour une Europe industrialisée et comme son arrière-cour stratégique. En témoigne le projet Pan-europa de Coudenhove-Kalergi. L'Eurafrique est donc un concept colonialiste qui instrumentalise l'Afrique. C'est aussi un élément de la critique allemande contre le traité de Versailles.

Les thématiques de cette première partie devraient:

- décrire l'usage du concept d'Eurafrique dans les relations intereuropéennes des années 1930;
- présenter les projets des milieux économiques allemands pour une Afrique gérée en coopération européenne;
- montrer les résistances françaises et belges à cette ouverture aux autres pays européens et à la concurrence;

- présenter les projets d'Eurafrique des théoriciens, des milieux économiques, des responsables politiques:
- faire état des projets de l'Axe concernant l'Afrique en termes de réorganisation eurafricaine (l'Atlanthrope).

II. L'Eurafrique au secours de l'Europe occidentale

Après la Seconde Guerre mondiale, les Européens de l'Ouest, poussés par la nécessité, ont intégré l'Afrique dans les vastes projets de relèvement de l'Europe sous direction américaine. L'Eurafrique prend les couleurs du développement économique de vastes territoires en friche au profit du monde libre. L'Eurafrique devient aussi un espace géostratégique essentiel pour la défense du monde libre en pleine guerre froide.

Le concept acquiert aussi pour les Etats colonisateurs comme la France, la Belgique, l'Espagne, le Portugal, la Grande-Bretagne, un mérite particulier. Alors que les luttes pour les indépendances enflamment l'Asie, les projets ou le rêve d'Eurafrique permettent aux Etats responsables de territoires africains d'imaginer une prise en charge commune du développement économique et humain de l'Afrique. Ainsi se terminerait une phase classique de la colonisation européenne par l'absorption de l'Afrique dans l'espace économique européen et mondial, au prix d'une indépendance négociée et plus sereine.

Les thématiques de cette seconde partie devraient:

- présenter les doctrines des Etats colonisateurs sur les rapports eurafricains;
- faire le bilan des attentes des entrepreneurs et des banquiers européens d'un grand marché eurafricain;
- indiquer comment les Etats-Unis voient les relations entre l'Europe du plan Marshall et l'Afrique et si la perspective d'une Eurafrique les intéressent;
- considérer l'action de développement de l'OECE en Afrique à travers son comité chargé des TOM;
- présenter les premières réalisations concrètes de coopération entre Etats européens en Afrique après 1945:
- présenter les projets américains et français d'intégration économique et militaire de l'espace africain au service de l'OTAN (création des ZOIA, doctrine d'emploi des ressources africaines en cas de guerre avec l'Est, notion de base arrière etc.);
- se demander si les projets d'Eurafrique des grands décideurs nationaux français, belges, allemands, italiens étaient une alternative crédible à la colonisation.

III. L'Europe unie des années 50 et 60 et l'Afrique

La question d'une relation institutionnelle entre une Europe unie et l'Afrique a été posée devant l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, pendant la négociation du traité de CECA et surtout au moment des traités de Rome. Il est crucial ici de comprendre comment les pays de la future Communauté économique européenne ont envisagé cette relation. Leur attitude témoigne-t-elle d'une nouvelle perception des enjeux internationaux? Témoigne-t-elle au contraire d'une simple défense de leurs intérêts de puissance? Peut-être trouverons-nous dans cette négociation des éléments d'interprétation de la relation inaugurée par la Convention de Yaoundé?

Il serait aussi du plus grand intérêt de mieux cerner le discours et les actes des futurs dirigeants de l'Afrique noire indépendante par rapport aux efforts d'unité européenne et d'explorer l'histoire de la négociation des accords de Yaoundé qui clôturent la phase eurafricaine coloniale pour entrer dans la phase du partenariat Europe unie-Afrique.

Les thématiques de cette 3e partie pourraient s'attacher à:

- exposer la représentation de "l'Européen" chez les élites intellectuelles par rapport aux colonisés (J-P. Sartre, F. Fanon, A. Camus, etc.);
- faire le point sur l'Eurafrique au Conseil de l'Europe;
- relever ce qui touche aux rapports entre une Europe unie et l'Afrique dans la doctrine des mouvements pro-européens;
- présenter l'état de la réflexion sur l'Eurafrique, ou sur les relations entre une Europe unie et les Etats africains, des futurs responsables politiques africains à l'aube des indépendances (voir les débats à l'Assemblée de l'Union française);
- présenter la place de l'Afrique dans la CECA et la CED (le fer nord-africain, l'Italie et l'Afrique du Nord, l'armée française de maintien de l'ordre dans l'union française);
- présenter la question de l'Eurafrique autour des débats sur la Loi Defferre d'autonomie des TOM du 23 juin 1956 et les négociations des Traités de Communauté économique européenne;
- faire l'histoire de la négociation sur la participation des TOM au traité de Communauté économique européenne de Messine à la signature aux Traités de Rome du 25 mars 1957;
- présenter le point de vue de pays particulièrement intéressés s'il y a lieu comme approfondissement du point précédent: la France, la Belgique, l'Allemagne, l'Italie;
- présenter la mise en œuvre des Traités relativement aux relations CEE-Afrique entre 1958-75 du point de vue des nouveaux Etats africains;
- faire le bilan du fonctionnement du FEDOM de 1958 à 1975;

- présenter les enjeux de la négociation des Conventions de Yaoundé I du 20 juillet 1963 et de Yaoundé II de 1969;
- exposer les débats qu'elle a suscités et présenter les avancées de la nouvelle Convention ACP de Lomé du 28 février 1975.

Conclusions

Ce colloque est le moyen d'explorer les racines idéologiques et les aspects concrets de la relation Europe-Afrique, à travers le concept d'Eurafrique et les choix du partenariat avec les TOM fait par les Communautés européennes.

- Pour bien ancrer le travail des historiens dans l'histoire de notre temps, il y aura deux conclusions:
- l'état de la relation entre l'Union européenne et l'Afrique vu par un acteur culturel africain;
- les Communautés européennes et l'Afrique, la signification de la nouvelle relation établie à partir de 1957, à la lumière de l'histoire du XXe siècle, vue par les historiens.

Informations utiles

Organisateurs:

Pr. Marie-Thérèse BITSCH, Groupe de recherche interdisciplinaire sur les constructions européennes (GRICE) de l'Université de Strasbourg -3, 10 rue Schiller, F-67081 Strasbourg

Pr. Gérard BOSSUAT (Cergy-Pontoise), Université de Cergy-Pontoise, UFR de Lettres et Sciences humaines, Les Chênes 2, 33 bd du Port, F-95011 Cergy-Pontoise cedex.

Date: 8-9-10 avril 2004

Durée: 2 jours et demi (jeudi après-midi, vendredi, samedi)

Lieu: Paris

Langue de travail: français et anglais

Intervenants: historiens

Appels à communication: des communications sont demandées aux historiens du Groupe de liaison qui répercuteront dans leur réseau, aux membres du réseau «Espaces et temps de la construction européenne», aux membres de l'UMR IRICE (Paris-1), aux membres du CICC (Cergy-Pontoise).

Forme des communications: présentation de l'auteur en 2 lignes, un résumé de la communication en 200 mots, une communication de 35000 signes, notes infra-paginales comprises.

Remise des communications: 30 avril 2004 impérativement.

Public: chercheurs et personnes intéressées

Publication: Bruylant (Bruxelles) ou Nomos Verlag (Baden-Baden) 2005

Contact:

Pr. Gérard BOSSUAT

gerard.bossuat@lsh.u-cergy.fr, gbossuat@aol.com

Pr. Marie-Thérèse BITSCH

marie-therese.bitsch@urs.u-strasbg.fr, mt.bitsch@wanadoo.fr

Contributors - Auteurs - Autoren

CAVIGLIA Daniele, Lecturer in History of International Relations, Libera Università degli Studi "S. Pio V" (Via delle Sette Chiese, 139 – 00145 – Rome).
Personal address: Via S. Alberto Magno, 9 – 00153 – Roma, Italia
Tel.: (+) 39 347 160 53 96
E-Mail: *dancavi@virgilio.it*

GUASCONI Maria Eleonora, Lecturer in History of International Relations at the University of Urbino (Piazza Gherardi 4, 61029 Urbino).
Personal address: Via di Città, 43 53100 SIENA, Italy
Tel.: (+) 39 339 74 30 285
E-Mail: *guasconi@uniurb.it*

MAYER Sebastian, Research Training Group "Europa Fellows" and Lecturer, Collegium Polonicum, European University Viadrina, Frankfurt (Oder).
Personal address: Große Scharrnstr. 59, D-15230 Frankfurt (Oder)
Tel.: (+) 49 (0)335/5534-2694
E-mail: *Sebastian.Mayer@gmx.ch*

PACIFICI Lorenzo, Ph. D. in History of Federalism and European Unity, University of Pavia; Master in International Affairs, ISPI, Milano.
Personal address: Viale M. Fanti 25, 50137 Firenze, Italia
Tel.: 39 055 57 26 82
e-mail: *lpacifici@hotmail.com*

PETRINI Francesco, Ph.D. in European Integration History, University of Florence.
Personal address: Via di Boldrone 88, 50141, Firenze, Italy.
Tel: (+) 39 055 450855
E-mail: *francesco.petrini@tiscali.it*

WHITE Jonathan P. J., MPhil in International Relations, University of Cambridge, and Research Fellow at the Institute of International Relations in Prague.
Personal address: Institute of International Relations, Nerudova 3, 118 50 Praha-1, Czech Republic
Tel.: 00420 732 410654
Email: *JonathanWhite@cantab.net*

Ludger Kühnhardt

Constituting Europe

Identity, institution-building and the search for a globale role

Die Frage nach der europäischen Identität wird zunehmend politischer. Die Arbeit des europäischen Verfassungskonvents und die zunehmenden Anfragen nach einer globalen Rolle für die EU verknüpfen die Identitätsfrage immer erkennbarer mit dem politischen Profil und Willen der Europäischen Union. Kühnhardts Plädoyer für eine europäische Verfassung, sein Eintreten für die Unverfügbarkeit der Menschenrechte, sein ideengeschichtlicher Exkurs durch Grundfragen des europäischen Nachdenkens über die Ordnung der Politik (»Was bleibt?«) und seine Reflexionen über die Rolle der Europa umspülenden Gewässer münden ein in eine profunde Analyse der Folgen der Globalisierung für den europäischen Integrationsprozess und seine raison d'étre. Besondere Bedeutung misst Kühnhardt dem europäisch-amerikanischen Verhältnis angesichts neuer weltweiter Herausforderungen zu. In seinem Essay über die Folgen der Terroranschläge vom 11. September 2001 spannt er den Bogen, den er in Vorschläge für eine zukunftsorientierte Reaktivierung der transatlantischen Beziehungen einmünden lässt. Kühnhardt schlägt einen neuen Atlantischen Vertrag vor, um den existierenden beachtlichen »acquis atlantique« auf eine neue Basis für die Bewältigung der Herausforderungen und Chancen des 21. Jahrhunderts zu stellen.

2003, 275 S., geb., 54,– €, ISBN 3-7890-8309-7
(Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bd. 60)

NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

Books received – Livres reçus – Eingegangene Bücher

BONNEFOUS Édouard – ***La construction de l'Europe par l'un de ses initiateurs***, Presses Universitaires de France, Paris, 2002, 205 p. – ISBN 2-13-052467-2 – 15,00 €.

BÖTTGER Ulrich – ***Ziele und Mittel europäischer Integration. Systematisierungsversuch aus Sicht juristischer Zeitgeschichte***, Peter Lang, Bern, 2002, 451 p. – ISBN 3-631-50132-3 – 61,10 €.

CLABER Simone – ***Großbritannien und die Europäische Integration unter besonderer Berücksichtigung ordnungspolitischer Aspekte***, Peter Lang, Frankfurt, 2002, 292 p. – ISBN 3-631-39246-X – 42,50 €.

DEPROOST Paul-Augustin, COULIE Bernard – ***Utopie. Imaginaires européens***, L'Harmattan, Paris, 2002, 137 p. - ISBN 2-7475-3231-3 – 14,00 €.

DEVUYST Youri – ***The European Union at the Crossroads. The EU's Institutional Evolution from the Schuman Plan to the European Convention***, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2003, 199 p. – 90-5201-183-4 – 16,90 €.

DOCKRILL Saki, FRANK Robert, SOUTOU Georges-Henri, VARSORI Antonio – ***L'Europe de l'Est et de l'Ouest dans la Guerre froide 1948-1953***, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, Paris, 2002, 268 p. – ISBN 2-84050-243-7 – 19,00 €.

DRAKE Helen – ***Jacques Delors en Europe. Histoire et sociologie d'un leadership improbable***, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg 2002, 253 p. – 2-86820-203-9 – 16,00 €.

DUCHHARDT Heinz (Hrsg.) – ***Europäer des 20. Jahrhunderts***, Verlag Philipp von Zabern, Stuttgart, 2002, 189 p. – ISBN 3-8053-2921-0 – 14,80 €.

ENGELBREKT Kjell – ***Security Policy Reorientation in Peripheral Europe. A comparative-perspectivist approach***, Ashgate, Aldershot, 2002, 314 p. – ISBN 0-7546-3068-4 – 45,00 £.

GEHLER Michael – ***Der lange Weg nach Europa. Österreich von Paneuropa bis zum EU-Beitritt. Österreich vom Ende der Monarchie bis zur EU***, Studien Verlag, Innsbruck, 2002, 691 S. + 758 S. – ISBN 3-7065-155-9 – 139,00 €.

GEORGAKAKIS Didier – ***Les métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de l'Union européenne***, Presses Universitaires, Strasbourg, 2002, 330 p. – ISBN 2-86820-205-5 – 20,00 €.

GÉRÉ François – ***La sortie de Guerre. Les Etats-Unis et la France face à l'Après-Guerre froide***, Economica, Paris, 2002, 242 p. – 2-7178-4554-2 – 23,00 €.

GORODETSKY Gabriel, WEIDENFELD Werner (eds.) - ***Regional Security in the Wake of the Collapse of the Soviet Union: Europe and the Middle East***, Europa Union Verlag, Bonn, 2002, 196 p. – ISBN 3-7713-0612-4 – 23,50 €.

GREENWOOD Justin – ***The effectiveness of EU business associations***, Palgrave, Hampshire, 2002, 263 p. - ISBN 0-333-96412-8 – 55,00 £.

HENSEL Howard M. – ***The United States and Europe: Policy Imperatives in a Globalizing World***, Ashgate, Aldershot, 2002, 270 p. – ISBN 0-7546-3319-5 – 47,50 €.

KOENIG Gilbert (dir.) – ***L'Euro, Vecteur, d'identité européenne***, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2002, 333 p. – ISBN 2-86820-201-2 – 22,00 €.

KOVÁCS Andras, WODAK Ruth – ***NATO, Neutrality and national Identity. The case of Austria and Hungary***, Böhlau, Wien, 2003, 494 p. – ISBN 3-205-77075-7 - 45,00 €.

LAGROU Pieter – ***Mémoires patriotiques et Occupation nazie*****. Collection «Histoire du Temps présent»**, Editions Complexe, Bruxelles, 2003, 358 p. – ISBN 2-87027-843-8 – 29,80 €.

LEDENT Albert, BURNY Philippe – ***La politique agricole commune des origines au 3e millénaire***, Les presses agronomiques, Gembloux, 2002, 600 p. – ISBN 2-87016-066-6 – 35,50 €.

LUTZ Dieter S – ***Friede in Bewährung. Beiträge zur Diskussion des Friedens als Ernstfall***, Nomos, Baden-Baden, 2002, 176 p. – ISBN 3-7890-8133-7 – 24,00 €.

MALMBORG Mikael Af and STRATH Bo – ***The Meaning of Europe Variety and Contention within and among Nations***, Berg Publisher, Oxford, 2002, – ISBN 1-85973-576 – 22,50 $.

METZGER Chantal – ***L'Empire colonial français dans la stratégie du troisième Reich (1936–1945***) (2 vol.), Peter Lang, Bern, 2002, - ISBN 90-5201-956-8 – 52,50 €.

NOTERMANS Ton – ***Social Democracy and Monetary Union***, Berghahn, Oxford, 2002, 320 p. – ISBN 1-57181-806-5 – 47,00 £.

PAGDEN Anthony – ***The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union***, University Press, Cambridge, 2002, 377 p. – ISBN 0-521-79552-4 – 15,95 £. (ppb) – 45,00 £. (hdb).

PAYRLEITNER Alfred – ***Österreicher und Tschechen. Alter Streit und neue Hoffnung***, Böhlau, Wien, 2003, 304 S. – ISBN 3-205-77041-2 – 29, 90 €.

PREDA Daniela, LEVI Guido – ***L'europeismo in Liguria. Dal Risorgimento alla nascita dell'Europa communitaria***, Il Mulino, Bologna, 2002, 473 p. – 88-15-08980-2 – 32,50 €.

PUJO Bernard – ***Le Général George C. Marshall (1880-1959) Par deux fois il a sauvé l'Europe***, Economica, Paris, 2003, 268 p. – ISBN 2-7178-4464-3 – 27,00 €.

SCHWARZ Hans-Peter (Hrsg.) - ***Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1972.*** Band I-III. Herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amts vom Institut für Zeitgeschichte, R. Oldenbourg Verlag, München, 2003, 2028 S. – ISBN 3-486-56640-7 – 158,00 €.

SYRETT Stephen – ***Contemporary Portugal. Dimensions of Economic and Political Change***, Ashgate, Aldershot, 2002, 235 p. – ISBN 0-7546-1265-1 – 42,50 £.

TEWES Henning – ***Germany, Civilian Power and the New Europe. Enlarging NATO and the European Union***, Macmillan, Hampshire, 2002, 256 p. - ISBN 0-333-96508-6 – 50,00 £.

TOSI Luciano – ***Europe, its Borders and the Others***, Università degli Studi di Perugia. Edizioni Scientifiche Italiane, Perugia, 2000, 581 p. – ISBN 88-495-0184-6 – 39,25 €.

Université Catholique de Louvain. ***Annales d'études européennes. La déclaration de Laeken.*** Vol.6., Bruylant, Bruxelles, 2002, 272 p. – ISBN 2-8027-1645-X – 58,00 €.

VAISSE Paul – ***Les relations entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne depuis 1945. Entre mythe et réalité***, Ellipses, Paris, 2002, 187 p. - ISBN 2-7298-1213 – 12,50 €.

VILLAIN-GANDOSSI Christiane. – ***L'Europe à la recherche de son identité***, CTHS, Paris, 2002, 556 p. - ISBN 2-7355-0513-8 – 32,00 €.

WATTIN Alexandre – ***Die deutsch-französischen Gipfeltreffen im Zeitraum 1991 – 2002***, Europa Union Verlag, Bonn, 2003, 224 S. – ISBN 3-7713-0615-9 – 23,50 €.

Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.)

Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt

Europäische Verfassung, Nizza, Europäischer Wirtschaftsraum, Unionsbürgerschaft, Referenden, Gemeinschaftsprivatrecht

Mit innovativen Fragestellungen und zudem aus den Perspektiven sechs verschiedener Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird in diesem Vortragsband die zukünftige Entwicklung der europäischen Integration untersucht.
Prof. Prof. Dr. José María Beneyto-Pérez zeigt Vor- und Nachteile einer europäischen Verfassung auf.
Prof. Dr. Jean-Claude Gautron untersucht in seinem französischen Beitrag, ob der Vertrag von Nizza den Anforderungen einer EU-Erweiterung in Zukunft gerecht werden kann.
Am Beispiel Norwegens beschreibt Prof. Dr. Hans Petter Graver die Ausdehnung des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf Nichtmitglieder der Union.
Prof. Dr. Gerard-René de Groot beleuchtet die Schwierigkeiten, die sich aus dem Verhältnis der Unionsbürgerschaft zu den Staatsangehörigkeiten in der Europäischen Union ergeben.
Die Zukunft einer europäischen Integration durch Referenden wird durch Prof. Dr. Hjalte Rasmussen anhand dänischer Erfahrungen bewertet.
Prof. Steven Weatherill geht in seinem englischen Aufsatz der Frage nach, ob es nach der Tabak-Richtlinie eine Zukunft für ein Europäisches Gemeinschaftsprivatrecht gibt.
Der Band richtet sich an alle, die an aktuellen Fragen und Entwicklungen des Europäischen Integrationsrechtes wissenschaftlich interessiert sind.

2003, 113 S., brosch., 19,– €, ISBN 3-7890-8272-4
(Heidelberger Schriften zum Wirtschaftsrecht und Europarecht, Bd. 10)

NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

Annual subscription: 43,– € including postage and packing

Single issues: 22,– €

Payments can be made
– by **cheques** payable to NOMOS Verlag
– by **bank transfers** to Stadtsparkasse Baden-Baden, account no 5 002 266, bank clearing number (Bankleitzahl 66 250 030) in the name of NOMOS. Please ensure you quote the *Journal of European Integration History* when instructing your bank and enclose a copy of your instructions to the bank with your order.
– by **credit card** (VISA, Masters, Eurocard).

Subscriptions and orders should be sent to: NOMOS Verlagsgesellschaft, D-76520 Baden-Baden, Germany.

Inquiries concerning advertisements should be sent to the Editorial Secretariat, Centre d'études et de recherches européennes Robert Schuman, 4 rue Jules Wilhelm, L-2728 Luxembourg.

Journal of European Integration History

Revue d'histoire de l'intégration européenne

Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration

Journal of European Integration History

The purpose of *The Journal of European Integration History* is to encourage the analysis and understanding of different aspects of European integration, especially since 1945, in as wide a perspective as possible. *The Journal* publishes the conclusions of research on diplomatic, military, economic, technological, social and cultural aspects of integration. Numbers devoted to single themes as well as to diverse subjects are published in English, French or German. Each number includes reviews of important, relevant publications.

Revue d'histoire de l'intégration européenne

L'objectif de la Revue *d'histoire de l'intégration européenne* est de promouvoir l'analyse et la compréhension des différents aspects de l'intégration européenne particulièrement depuis 1945, mais sans exclusive. *La Revue* publie les résultats des recherches sur les aspects diplomatiques, militaires, économiques, technologiques, sociaux et culturels de l'intégration. Les numéros à thème ou ceux ouverts à diverses perspectives sont publiés dans l'une des langues suivantes: anglais, français, allemand. Chaque numéro comprend des comptes rendus d'ouvrages importants.

Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration

Die *Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration* bietet ein Forum zur Erforschung des europäischen Integrationsprozesses in allen Aspekten: den politischen, militärischen, wirtschaftlichen, technologischen, sozialen und kulturellen. Ihren Schwerpunkt bilden Beiträge zu den konkreten Einigungsprojekten seit 1945, doch werden auch Arbeiten zu den Vorläufern und Vorbereitungen publiziert. *Die Zeitschrift* erscheint zweimal im Jahr. Neben Themenheften stehen „offene" Ausgaben, und jedesmal werden auch Besprechungen wichtiger Neuerscheinungen veröffentlicht. Die Beiträge eines internationalen Autorenkreises erscheinen in englischer, französischer oder deutscher Sprache.

2003, Volume 9, Number 1

NOMOS Verlagsgesellschaft
Baden-Baden