

---

**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**

**2005, Volume 11, Number 1**



**NOMOS Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden**

## 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  
Jean Monnet Chair

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 di Padova  
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.: (3 52) 4 78 22 90/4 78 22 91  
Fax.: (3 52) 42 27 97

---

JOURNAL OF EUROPEAN  
INTEGRATION HISTORY

---

---

REVUE D'HISTOIRE DE  
L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

---

---

ZEITSCHRIFT FÜR GESCHICHTE DER  
EUROPÄISCHEN INTEGRATION

---

**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

2005, Volume 11, 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 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 organise ses colloques et publications 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**

2005, Volume 11, Number 1  
Marie-Pierre REY, coordinator

Marie-Pierre REY	
Introduction .....	5
Marie-Pierre REY	
Le retour à l'Europe?	
Les décideurs soviétiques face à l'intégration ouest-européenne, 1957-1991 .....	7
Cécile VAISSIÉ	
Les dissidents de Russie et la Communauté européenne: une rencontre ratée (1968-1986) .....	29
Wilfried LOTH	
Mikhail Gorbachev, Willy Brandt, and European Security .....	45
Laetitia SPETSCHINSKY	
De la «maison commune européenne» aux espaces communs euro-russes. Une idée au cœur des bouleversements de la scène européenne de 1985 à nos jours .....	61
Maria GUSSARSSON	
The Swedish Social Democracy, the Plans on West European Economic Cooperation, and International Party Cooperation, 1955-58 .....	85
Gabriele CLEMENS	
"A delicate matter". Großbritannien und die Fouchet-Verhandlungen 1960-1962 .....	103
Book reviews – Comptes rendus – Buchbesprechungen .....	125
Abstracts – Résumés – Zusammenfassungen .....	141
Notices – Informations – Mitteilungen .....	149
Contributors – Auteurs – Autoren .....	151
Books received – Livres reçus – Eingegangene Bücher .....	152

### **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

© 2005 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

*Marie-Pierre REY*

La thématique principale que nous avons choisie d'aborder dans ce numéro est née d'un constat: si nombre d'historiens se sont penchés sur l'histoire des relations entretenues entre l'URSS et les pays de l'Europe occidentale, des prémisses de la CEE jusqu'à aujourd'hui, plus rares ont été ceux qui ont cherché à rendre compte des perceptions et des représentations véhiculées par les décideurs soviétiques à l'égard de l'intégration européenne et à cerner les comportements diplomatiques qui en découlaient. Or, l'ouverture relative des archives du MID soviétique, du PCUS ainsi que le recours à des archives et des entretiens oraux, nous permettent à présent d'aborder de manière plus rigoureuse que par le passé cette thématique et d'apporter un nouvel éclairage à la question, ancienne mais toujours actuelle et passionnelle, de l'europanité de la Russie.

Mon article, présenté ici en guise d'introduction, a cherché à retracer avec précision l'histoire de ces perceptions entre 1957 et 1991 en montrant que le rapprochement très net auquel on assiste au fil de la période entre l'URSS et l'Union européenne a tenu à l'adaptation des décideurs soviétiques à la réalité communautaire mais également à leur propre évolution et l'évolution du regard qu'ils portaient sur leur propre réalité.

Ce processus complexe de rapprochement a bénéficié d'un certain nombre d'atouts. Ainsi, l'article de Wilfried Loth montre de manière très neuve combien les idées politiques et stratégiques des sociaux-démocrates allemands, diffusées auprès de Michael Gorbatchev par l'intermédiaire de Georgi Arbatov, ont contribué à une évolution décisive des décideurs soviétiques tant sur le plan diplomatique que sur le plan idéologique, préparant ainsi les changements radicaux des années 1989-90.

Mais dans le même temps, des difficultés et des équivoques ont pesé sur ce rapprochement: Centrée sur les intellectuels russes, la contribution de Cécile Vaissié montre en effet de manière convaincante qu'à l'heure où la CEE faisait pourtant ses premiers pas sur la scène internationale en tant qu'entité, - ainsi de son rôle actif lors de la préparation de la CSCE -, les dissidents qui s'efforçaient au même moment de promouvoir en URSS le respect des droits de l'homme et le pluralisme, se sont sentis incompris et peu soutenus par la Communauté européenne, ce qui n'a pu qu'engendrer frustrations et amertume.

De même, prolongeant l'analyse au-delà de la chute de l'URSS, l'article de Laetitia Spetchinsky souligne avec finesse à quel point les espoirs initiaux, portés par l'enthousiasme de la Charte pour la nouvelle Europe ont peu à peu fait place à des déceptions patentées du côté russe comme du côté ouest-européen et à une relation certes pragmatique et tangible, mais qui, depuis les années Eltsine et jusqu'à aujourd'hui, semble manquer d'ambition.

À côté de ces quatre articles relevant de la thématique des relations russo-ouest-européennes, deux autres contributions sont ici présentées. L'article de

Maria Gussarsson traite d'une question jusque-là méconnue, à savoir du comportement adopté par les décideurs suédois au milieu des années 1950 face aux plans de coopération économique qui se dessinaient en Europe occidentale; et il souligne que contrairement à ce que leurs traditions internationalistes pouvaient laisser augurer, les sociaux-démocrates n'ont eu que peu recours aux solidarités socialistes pour régler ces questions.

Enfin la contribution de Gabriele Clemens revient sur la question du lien existant entre la candidature de la Grande-Bretagne à l'adhésion aux communautés européennes et les négociations du plan Fouchet; et elle démontre que contrairement à une idée jusque-là très présente dans l'historiographie, le Foreign Office préféra en réalité s'en tenir à une attitude prudente voire volontairement passive sur le dossier.

Fondés sur de nouveaux corpus d'archives, ces différents articles présentent des vues neuves et originales, et l'on ne peut, me semble-t-il, que s'en réjouir.



# Le retour à l'Europe?

## Les décideurs soviétiques face à l'intégration ouest-européenne, 1957-1991

*Marie-Pierre REY*

Dès les prémisses de la construction européenne, en particulier lors de la signature de l'accord instituant la CECA, les décideurs soviétiques ont montré à l'égard du projet communautaire une hostilité profonde, largement dictée par des préjugés idéologiques. Ancrée dans les représentations comme dans les pratiques diplomatiques, cette hostilité de principe a progressivement évolué, au fil des années 1960-70, vers une attitude plus réaliste et plus conciliante. Toutefois, ce n'est qu'à l'heure de la perestroïka gorbatchévienne que s'est dessinée une mutation structurelle qui a conduit les dirigeants soviétiques à une vision radicalement nouvelle de l'intégration ouest-européenne: désormais, loin de constituer une source d'inquiétude voire de danger, l'intégration ouest-européenne est apparue comme un modèle potentiel, tant sur le plan de son fonctionnement économique que sur le plan de ses valeurs politiques et sociales. Comment expliquer cette évolution? Quels facteurs intérieurs et extérieurs ont-ils joué dans ces changements successifs? Enfin, faut-il voir dans ces changements une adaptation de circonstance ou l'expression d'un phénomène plus essentiel?

### I. 1957-1964: L'intégration ouest-européenne, un processus à combattre

Entre 1957 et 1964, l'aventure communautaire se heurte de la part des décideurs soviétiques à une hostilité de principe. Cette dernière n'est pas nouvelle: Staline voyait déjà dans l'intégration ouest-européenne une menace pour les intérêts soviétiques<sup>1</sup> et la signature du traité de la CECA, puis le projet de CED, s'étaient heurtés à des critiques très aiguës et à une tentative de sabotage de la part des dirigeants soviétiques.<sup>2</sup> Mais la signature des traités de 1957 cristallise leur opposition aux projets communautaires.

#### I.1. Une hostilité de principe

Largement dictée par des représentations de nature idéologique, cette hostilité renvoie, de fait, à une incapacité à percevoir les enjeux qui sous-tendent l'aventure

1. Voir l'article de V. ZUBOK, *The Soviet Union and European Integration from Stalin to Gorbachev*, in: *Journal of European Integration History*, 2(1996), pp.85-98.

2. Voir M.P. REY, *L'URSS et la sécurité européenne de 1953 à 1956*, in: *Communisme*, 49-50(1997), pp.121-136.

communautaire. La signature des traités de Rome est en effet d'emblée interprétée comme une nouvelle manifestation de la volonté du gouvernement américain de «soumettre l'Europe au capital monopolistique américain». <sup>3</sup> Reflet de l'Europe des «trusts et des monopoles capitalistes», <sup>4</sup> la CEE est perçue comme l'expression de la mainmise américaine sur l'économie ouest-européenne et l'EURATOM, comme une structure financée par les États-Unis. <sup>5</sup> Groupement politique totalement inféodé à l'OTAN, la CEE ne peut en conséquence prétendre à aucune spécificité, de quelque nature que ce soit. En atteste en août 1962, la publication des 32 thèses intitulées «De l'intégration impérialiste en Europe occidentale» qui affirment:

«La Communauté économique européenne est apparue après que le bloc agressif de l'Atlantique nord a vu le jour et a déployé son activité subversive. Le Marché Commun, dont tous les membres appartiennent en même temps à l'OTAN, s'est transformé en base économique de ce bloc en Europe; quant à l'EURATOM créé en même temps que le Marché Commun comme une partie constitutive de l'intégration, il est devenu une organisation servant les besoins de l'industrie atomique des pays de la Communauté, et en premier lieu de la France et de la République fédérale allemande». <sup>6</sup>

Soumise à l'OTAN, la Communauté européenne est également décrite comme le lieu privilégié du rétablissement de la puissance allemande, sur un plan militaire comme économique. Dès février 1957, *La Pravda* affirme à propos de la CEE et de l'EURATOM que

«leur réalisation signifierait un nouveau pas dangereux sur la voie du rétablissement de la domination des monopoles allemands en Europe occidentale». <sup>7</sup>

Et, évoquant plus précisément l'EURATOM, le journal précise encore:

«... sous le drapeau de l'EURATOM se prépare une dangereuse opération qui vise à réserver aux militaristes et aux revanchards de l'Allemagne occidentale la liberté d'utiliser l'arme de destruction massive». <sup>8</sup>

Deux mois plus tard, au cours de l'entretien du 29 avril 1957 avec l'ambassadeur de France en URSS Maurice Dejean, le directeur du premier département européen du MID (ministère soviétique des Affaires étrangères), Aleksandr Arutunian s'empresse d'évoquer les leçons de l'histoire récente pour convaincre son interlocuteur de la nocivité de la CEE:

«Je lui ai fait remarquer que l'expérience du Marché Commun du Charbon et de l'Acier entre les six pays ouest-européens révèle un renforcement de la position de

3. *De la création du Marché Commun et de l'Euratom*. Texte plus connu sous l'appellation *Les 17 thèses sur le Marché Commun*. Ce texte a paru dans la revue *Mirovaia Ekonomika i Mejdounarodnye Otnocheniia*, Moscou, 1(1957), et dans la revue *Kommunist*, Moscou, 6(1957).

4. Ibidem.

5. Voir par exemple l'article paru dans *International Affairs*, Moscou, 4(avril 1957).

6. *De l'intégration impérialiste en Europe occidentale*. Texte plus connu sous l'appellation *Les 32 thèses sur le Marché Commun*, in: *La Pravda*, 26 août 1962.

7. *La Pravda*, 3 février 1957.

8. Ibidem.

l'Allemagne fédérale dans l'industrie de l'acier et du charbon, au détriment de la position française». <sup>9</sup>

Instrument soumis aux intérêts politiques de l'OTAN et d'une Allemagne fédérale dont le développement et les succès économiques rapides inquiètent les décideurs soviétiques, la CEE est aussi dénoncée au nom de considérations plus proprement économiques: pour les dirigeants soviétiques, elle représente une entrave au libre développement des échanges, alors que «l'Union soviétique et les autres pays socialistes rejettent la politique de discrimination des unions économiques fermées». <sup>10</sup>

Cette dernière thématique sera d'ailleurs souvent mise en avant par les Soviétiques pour dénoncer le caractère égoïste de l'entreprise européenne. Lors de la visite en URSS du leader malien Modibo Keita, Nikita Khrouchtchev dénonce dans son allocution du 1<sup>er</sup> juin 1960:

«un accord entre états monopolistiques de l'oligarchie ouest-européenne qui menace les intérêts vitaux de tous les peuples et la cause de la paix dans le monde». <sup>11</sup>

Ces représentations hostiles de la CEE se doublent d'une incapacité à comprendre l'ambition économique à l'œuvre dans l'aventure communautaire. Pour les observateurs du Département International du Comité central, l'aventure ouest-européenne, artificielle et dépourvue de toute «réalité historique» ne peut s'inscrire dans la durée puisque les oppositions structurelles entre pays capitalistes la condamnent inexorablement. Dans le rapport qu'il rédige le 20 juillet 1959 en vue de l'élaboration du futur programme du PCUS, Boris Ponomarev, figure clef du Département International du Comité central, affirme que les pays ouest-européens sont du fait même de la similitude de leurs économies, exposés à des rivalités aiguës et que, par là même, leur union ne peut qu'être vouée à l'échec. <sup>12</sup> Ainsi, deux ans après la signature du traité de Rome, les experts du Département International du PCUS n'intègrent toujours pas l'aventure communautaire dans leur analyse et ils ne font pas de la CEE l'instrument d'une possible renaissance ouest-européenne. Cette analyse perdure: en octobre 1961, Khrouchtchev déclare lors du XXII<sup>e</sup> Congrès du PCUS:

«La contradiction fondamentale du monde moderne, à savoir l'opposition entre le socialisme et l'impérialisme, ne supprime pas les contradictions qui déchirent le monde capitaliste. Les blocs bellicistes créés sous l'égide des Etats-Unis se trouvent en état de crise perpétuelle. Les organismes interétatiques et monopolistiques qui sont apparus sous le slogan de l'unification et de l'atténuation du problème des débouchés,

9. Compte rendu de l'entretien du 29 avril 1957 entre l'ambassadeur de France à Moscou Maurice Dejean et le directeur du premier département européen du MID, 30 avril 1957, n°201, in: Archives du MID, referentoura po Frantsii, opis n°47, por n°3, papka n°273.

10. *De l'intégration impérialiste en Europe occidentale*, op.cit.

11. Cité dans *Le Monde*, 1<sup>er</sup> juin 1960.

12. Rapport de Boris Ponomarev au Comité central du PCUS en vue de l'élaboration du Troisième Programme du PCUS, 1958-1961, 20 juillet 1959, in: archives du PCUS, fonds n°586, opis n°1, delo n°77. Consulté sur microfilm à la Hoover Institution, Archives, Stanford University.

ne constituent en réalité que de nouvelles formes de partage du marché capitaliste mondial et se transforment en foyers de frictions et de conflits aigus». <sup>13</sup>

Qu'elle émane des observateurs du MID, du Département International du Comité central ou de l'IMEMO (Institut d'Economie et des Relations Internationales), <sup>14</sup> cette perception qui fait de la CEE un processus artificiel imposé par les «monopoles» américains et ouest-allemands, ne prend donc pas en compte la logique inter-étatique qui a pourtant prévalu à la fondation de la Communauté: les archives soviétiques consultées pour cette période sont en effet muettes sur le rôle des «pères fondateurs» de l'Europe, comme elles sont muettes sur le projet politique qui de manière tacite a présidé à l'élaboration de l'union ouest-européenne: la nature pacifiste d'un projet visant à en finir avec les séquelles de la Seconde Guerre mondiale n'est pas retenue par les décideurs soviétiques qui préfèrent s'en tenir à une représentation conditionnée par la guerre froide.

A ces représentations nourries de schémas marxistes-léninistes, s'ajoutent encore des représentations nourries, cette fois, de considérations de type culturel voire moral. Plusieurs documents mettent en effet l'accent sur l'infériorité morale et culturelle du «modèle» ouest-européen et affichent un net mépris pour ce dernier. C'est le cas de la longue lettre adressée le 5 juin 1958 par Evgueni Varga à Boris Ponomarev dans laquelle l'économiste brosse un tableau très critique des sociétés ouest-européennes, à ses yeux marquées par «le poids de la religion, du chauvinisme national et de l'idéologie petit-bourgeoise». <sup>15</sup> Cette lettre est particulièrement intéressante en ce qu'elle manie trois concepts classiquement utilisés par les observateurs soviétiques tant pour exprimer leur mépris de l'Europe occidentale que pour se démarquer d'elle sur le plan culturel et moral.

Le «poids de la religion» fait naturellement écho à l'athéisme militant du régime soviétique et à son refus de l'«obscurantisme» religieux. L'on s'inscrit là, bien sûr, dans la continuité du schéma marxiste; le terme de «chauvinisme national» est quant à lui, une expression péjorative qui, substitut du terme «nationalisme», permet aux Soviétiques nourris de culture internationaliste, d'exprimer leur rejet des réalités nationales européennes, toujours perçues comme égoïstes et dangereuses. Enfin, il faut souligner l'utilisation de l'adjectif «petit-bourgeois». Péjoratif dans la culture russe depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, <sup>16</sup> il renvoie au mélange de petitesse, de mesquinerie et de médiocrité égoïste, censé caractériser les sociétés ouest-européennes et permet une fois encore d'opposer l'Europe mesquine et dégénérée à «la» véritable Europe,

13. Programme du PCUS, XXII<sup>e</sup> Congrès du PCUS, 31 octobre 1961, in: *Kommunist*, 16(1961).

14. Rénové en 1956, et rattaché à l'Académie des Science, l'Institut d'Economie et des Relations Internationales est le principal lieu d'élaboration d'une pensée académique en matière de relations internationales. Cf M.P. REY, *Le Département International, le MID et la politique extérieure soviétique de 1953 à 1991*, in: *Communisme*, 74-75(2003), pp.180-215.

15. Lettre d'Evgeni Varga à Boris Ponomarev, 5 juin 1958, intitulée *Sur la crise du capitalisme*, in: Matériaux Préparatoires en vue du Troisième Programme du PCUS, 1958-1961, archives du PCUS, fonds n°586, opus n°1, delo n°1. Consulté sur microfilm à la Hoover Institution, Archives, Stanford University.

16. Péjoratif dès le XIX<sup>e</sup> siècle, méprisé par le poète Maïakovski, le terme sera mis en exergue par Maxime Gorki, qui a intitulé l'une de ses pièces de théâtre: *Les Petits-Bourgeois*.

l'Europe soviétisée, porteuse de progrès, de générosité et de modernité. La vision soviétique de l'Europe occidentale se nourrit donc alors non seulement de clichés idéologiques mais aussi de clichés moraux ancrés dans une histoire ancienne, la représentation d'une Europe occidentale mesquine, décadente et dégénérée constituant en effet un topos du discours slavophile du XIX<sup>e</sup> siècle.<sup>17</sup>

Nuisible sur le plan géopolitique et moral tout en étant condamnée à l'échec sur le plan économique, l'aventure ouest-européenne suscite vite de la part des décideurs soviétiques un activisme qui vise à la discréditer et à l'affaiblir.

## I.2. Un activisme particulièrement marqué

Cet activisme soviétique débouche entre 1957 et 1964 sur des actions de type bilatéral et multilatéral. Nombreuses, les actions de type bilatéral relèvent toutes de la même logique: convaincue de l'existence d'«antagonismes naturels» entre pays membres de la communauté ouest-européenne, la diplomatie soviétique se doit de les exploiter au mieux de ses intérêts. L'on peut ainsi rappeler que pour empêcher l'entrée de la Grande-Bretagne dans la CEE, la presse soviétique a orchestré à l'été 1961, une vaste campagne de propagande faisant de la Grande-Bretagne un suppôt de l'impérialisme américain. Pour les diplomates du MID, toujours influencés par le poids des schémas marxistes-léninistes, il s'agissait d'empêcher la disparition de l'AELE et de maintenir l'existence de deux organisations capitalistes rivales, reflet des contradictions inter-impérialistes. Mais il s'agissait aussi d'empêcher que l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'Europe communautaire n'entraînant dans son sillage l'entrée de pays «atlantistes» comme le Danemark ou l'Irlande et neutres comme la Suisse ou l'Autriche.<sup>18</sup> Aussi, lorsque le général Charles de Gaulle s'oppose en 1963 à l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché Commun, les experts de l'IMEMO saluent-ils avec chaleur la détermination française à résister à l'«américanisation» de l'Europe occidentale, tout en continuant de voir dans les tensions franco-britanniques, «toute l'acuité des contradictions qui déchirent le monde capitaliste».<sup>19</sup>

Cette volonté de diviser la communauté occidentale se perçoit également dans la politique menée tant à l'égard de la RFA que de la France: durant les années 1956-1960, les décideurs soviétiques ont cherché à se rapprocher de l'Allemagne fédérale<sup>20</sup> et en ex-

17. M.P. REY, *Le dilemme russe, La Russie et l'Europe occidentale d'Ivan le Terrible à Boris Eltsine*, Flammarion, Paris, 2002.

18. Bien que cette dernière, en principe, se trouvait, conformément au traité d'Etat de 1955, dans l'impossibilité d'adhérer à toute organisation européenne ....

19. Voir l'article de V. NEKRASSOV, *Un triangle inégal*, in: *Kommunist*, 2(1963).

20. Les négociations engagées à partir de l'été 1957 du côté ouest-allemand par l'ambassadeur extraordinaire Rolf Lahr et du côté soviétique par l'ambassadeur Vladimir Semionov, sous la tutelle étroite d'Andreï Gromyko, conduisent le 9 avril 1958 à la signature de trois documents: une convention consulaire, un traité de commerce conclu pour trois ans et un accord sur le rapatriement des citoyens soviétiques détenteurs de la nationalité allemande au 20 juin 1941. Voir en particulier sur cette longue négociation le rapport intermédiaire de Gromyko présenté au Comité central du PCUS, 17 janvier 1958, n°155, in archives du MID, referentoura po Germanii, opis' n°3, por n°17, papka n°18.

altant le souvenir de Rapallo,<sup>21</sup> à rappeler aux Allemands de l'Ouest l'enracinement de l'antagonisme franco-allemand et à les convaincre que la solution de la question allemande ne pouvait passer que par la communauté bien comprise, d'intérêts soviéto-allemands. Mais au même moment, ils encourageaient aussi le nationalisme gaullien et en saluant l'ancrage séculaire des relations franco-russes, s'efforçaient de souligner le caractère historiquement antinomique des relations franco-allemandes et de persuader, les Français cette fois, de la profondeur de l'hostilité franco-germanique ...

Les dirigeants soviétiques ont également cherché à détacher de la CEE certains Etats membres. Ce fut ainsi le cas à l'été 1964 lorsque, dans un entretien avec le ministre italien des Affaires étrangères, Khrouchtchev tente de convaincre son interlocuteur de la nécessité pour l'Italie de développer ses échanges avec l'Est et de quitter la CEE, nuisible selon lui aux intérêts de l'économie italienne.

Enfin, pour tenter de contrecarrer plus efficacement l'intégration ouest-européenne, l'Etat soviétique a également cherché à séduire les Européens en en appelant à la solidarité pan-européenne. Le 12 septembre 1960, dans une lettre adressée au général de Gaulle par l'intermédiaire de l'ambassadeur Sergueï Vinogradov alors en poste à Paris, Khrouchtchev se fait l'avocat d'une «coopération pan-européenne» susceptible de conduire progressivement à la naissance d'une «grande Europe».<sup>22</sup> Quelques jours plus tard, dans une nouvelle lettre adressée au président français, le Premier secrétaire du PCUS développe sa conception d'une coopération pan-européenne visant clairement à dénier toute signification politique à l'aventure communautaire et à chasser les Etats-Unis du vieux continent:

«Se pose aujourd'hui la question de savoir s'il n'est pas grand temps d'envisager concrètement la possibilité de créer une organisation pan-européenne avec la participation d'Etats d'Europe occidentale, de l'URSS et des Etats d'Europe orientale. Elle pourrait contribuer à la liquidation du schisme séparant aujourd'hui l'Europe en deux blocs militaires et commerciaux qui loin d'unir les peuples du continent européen, les séparent et les opposent les uns aux autres.

Dans cette organisation pan-européenne, l'on pourrait mettre à l'étude et résoudre des problèmes communs à l'ensemble des peuples européens comme le développement du commerce, les relations scientifiques et techniques, la lutte contre les maladies et les catastrophes naturelles. Par la suite, cette organisation pan-européenne, respectueuse de la Charte des Nations Unies qui autorise la création d'unions régionales, pourrait probablement s'occuper des questions politiques relatives au maintien de la paix et de la sécurité en Europe. L'organisation

21. En mars 1957, le trente-cinquième anniversaire de la signature des accords de Rapallo est salué par la presse soviétique qui, conformément aux consignes données par le Troisième Département européen du MID, met en avant le rôle éminent joué par ces accords dans la sauvegarde de la paix en Europe! Cf. la note adressée par Leonid Ilitchev, directeur du Troisième Département européen du MID à Gromyko, le 5 mars 1957, n°150, in: archives du MID, referentoura po Germanii, opis n°29, por n°11, papka n°9.

22. Compte rendu de l'entretien du 12 septembre 1960 entre le général de Gaulle et l'ambassadeur d'URSS Sergueï Vinogradov en poste à Paris, in: archives du MID, Zapisi besed posla, SSSR vo Frantsii, (Rapports sur les entretiens de l'ambassadeur d'URSS en France), 5 janvier-22 décembre 1960, opis n°50, por n°4, papka n°282.

pan-européenne pourrait avoir un large organe représentatif et des organes exécutifs beaucoup plus restreints». <sup>23</sup>

Par la suite, toujours dans la période khrouchtchevienne, la thématique pan-européenne s'est doublée d'appels répétés tant au désarmement Est-Ouest qu'à la mise en place d'un système de sécurité collective en Europe, <sup>24</sup> le but des Soviétiques étant toujours de chercher à affaiblir la réalité communautaire et les liens unissant les pays ouest-européens aux Etats-Unis en les privant de toute légitimité.

Toutefois, dès 1962-63, ce jeu soviétique à l'égard de la CEE s'avère totalement inefficace puisque l'intégration économique se fait de plus en plus dynamique et qu'elle s'installe dans la durée, l'adoption de la PAC en 1962 attestant d'un élargissement réussi des sphères de compétences de l'Europe communautaire. Au même moment, les liens politiques et stratégiques entre Europe de l'Ouest et les Etats-Unis sont plus que jamais à l'ordre du jour, renforcés par les crises de Berlin et de Cuba.

De l'échec de cette diplomatie soviétique incapable de percevoir que la CEE naissante est en train de substituer à des réflexes nationaux, sinon une conscience, du moins une pratique plurinationale, il n'est pas encore question de manière ouverte dans les sphères décisionnelles mais à partir de la fin de l'année 1962, l'on observe à l'égard de la CEE un premier infléchissement du discours khrouchtchevien: en décembre 1962, dans un article publié dans *Kommunist*, Khrouchtchev reconnaît pour la première fois depuis 1957 la «viabilité» de la CEE en affirmant:

«Après la Seconde Guerre mondiale, les tendances à l'intégration des politiques extérieures et des économies des pays capitalistes se sont nettement accentuées. Nous avons vu la naissance de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, du Marché Commun, l'organisation pour la Coopération Economique [sic] et d'autres encore ... En dépit de leurs antagonismes, les dirigeants du monde occidental ont *partiellement* <sup>25</sup> réussi à former des alliances inter-étatiques». <sup>26</sup>

Désormais, la CEE est bien perçue comme une entité inédite reflétant la capacité des pays capitalistes ouest-européens à surmonter leurs antagonismes naturels. Dans cette évolution intellectuelle et psychologique, les experts de l'IMEMO ont joué un rôle crucial en imposant progressivement, au détriment des observateurs du Département International du Parti, une perception de moins en moins idéologique de la réalité communautaire. Toutefois, cette évolution reste théorique et elle ne se

23. Lettre de Nikita Khrouchtchev au général de Gaulle, 30 septembre 1960, n°1921, in: archives du MID, Zapisi besed posla SSSR vo Frantsii, compte rendu des entretiens de l'ambassadeur d'URSS en France, referentoura po Frantsii, 5 janvier-22 décembre 1960, opis' n°50, por n°4, papka n°282.

24. Ainsi du message adressé par Nikolaï Boulganine à Harold Macmillan le 20 juillet 1957 appelant à «la conclusion d'un accord sur la sécurité collective en Europe ou, à titre de premier pas, d'un accord de non-agression entre les pays membres de l'OTAN et ceux du Traité de Varsovie». Cf. le document émanant de la Direction Générale Politique Europe, Ministère français des Affaires étrangères, daté du 29 janvier 1958 et intitulé «Liste des propositions sur la sécurité européenne présentées par l'Union soviétique depuis la conférence de Genève en 1955», in: archives du Quai d'Orsay, série Europe 1944-1960, sous-série «Généralités», vol.208, «sécurité européenne et désarmement, janvier 1957-janvier 1958».

25. Souligné par l'auteur.

26. Article de N. KHROUCHTCHEV, in: *Kommunist*, Moscou, 12(1962), pp.3-26.

traduit par aucun changement institutionnel entre la CEE et l'Union soviétique: lorsqu'en 1963, les autorités communautaires proposent au gouvernement soviétique d'ouvrir des négociations en vue de lui concéder des concessions tarifaires – sur les importations de vodka, de caviar et de crabe –, l'offre n'aboutit pas: pour les dirigeants soviétiques, il n'est pas encore question de s'acheminer vers l'établissement de relations officielles avec la Communauté ouest-européenne.

Entre 1957 et 1964, les décideurs soviétiques optent donc à l'égard du projet communautaire pour une position intransigeante et hostile, nourrie de représentations idéologiques stéréotypées; mais cette position de principe, infructueuse, est progressivement remise en cause au début des années 1970.

## II. 1964-1985, L'URSS face au Marché Commun, une évolution de circonstance vers des positions plus souples

A partir du milieu des années soixante, et plus encore du début des années soixante-dix, l'on observe une évolution très nette dans le discours soviétique sur la CEE.

### II.1. Un nouveau discours

Alors que la période khrouchtchevienne restait largement structurée par une grille d'analyse marxiste-léniniste et un certain idéalisme utopique, la situation évolue à partir de la fin des années 60. Le 7 janvier 1969, le discours prononcé par Leonid Brejnev, alors secrétaire général du PCUS, témoigne nettement de ce changement de perspective car si le leader soviétique rappelle en disciple de Marx et de Lénine, l'«agressivité» naturelle des pays occidentaux et fait de l'impérialisme «le principal obstacle sur la voie du progrès de l'humanité vers la liberté, la paix et la démocratie»,<sup>27</sup> il reconnaît aussi aux pays occidentaux leur capacité à s'adapter aux situations et à s'organiser dans des structures intégratives durables. Pour Brejnev comme pour Andreï Gromyko, il n'est plus temps de se bercer d'illusions en discourant sur la prétendue fragilité de la CEE, mais il faut au contraire en reconnaître la viabilité pour en tirer parti. Trois ans plus tard, en mars 1972, alors que l'imminente mise en place du serpent monétaire atteste de l'émergence d'une politique financière communautaire et que la Communauté européenne est sur le point de s'élargir à trois nouveaux membres, Brejnev prononce un discours très médiatisé devant le Congrès des Syndicats soviétiques,<sup>28</sup> il y affirme la nécessité de prendre

27. Un long extrait de ce discours figure dans l'ouvrage d'A. ALEKSANDROV-AGENTOV, *Ot Kollontai do Gorbatcheva, Vospominania diplomata*, Moscou, 1994, p.207.

28. Voir le discours prononcé par Brejnev devant le Congrès des Syndicats, 20 mars 1972, in: *La Pravda*, 21 mars 1972.



en compte la réalité de ce «groupement économique des Etats capitalistes», reconnaissant ainsi publiquement la réalité communautaire.<sup>29</sup>

Cette évolution vers plus de pragmatisme<sup>30</sup> se perçoit également dans le protocole du 14 août 1973 qui, émanant du secrétariat général du Bureau Politique du PCUS, est adressé aux dirigeants du PCF et fait le point sur les positions soviétiques:

«Nos camarades français connaissent la position de principe que l'Union soviétique a adoptée au sujet de la Communauté Economique Européenne, telle que l'a formulée le camarade Brejnev dans son rapport «Sur les cinquante ans de l'URSS» et dans son discours au XV<sup>e</sup> Congrès des syndicats soviétiques. De ceci, le PCUS tire la conclusion que le Marché Commun existe, qu'il exerce une influence tant sur la situation des pays qui en font partie que sur les relations économiques internationales. Comme par le passé, le PCUS considère le Marché Commun comme un groupement économique international d'Etats capitalistes monopolistiques, revêtant un caractère antisoviétique et utilisé dans la lutte contre les intérêts de la masse des travailleurs de ces Etats. Le PCUS considère aussi le caractère complexe et inachevé des nombreux processus liés à l'évolution de la CEE et à son rôle dans les relations internationales, -en particulier l'existence de contradictions inter-impérialistes, tant à l'intérieur du Marché Commun que dans ses relations avec les Etats-Unis, le Japon et les pays du Tiers Monde.

Ayant tout ceci à l'esprit, et dans le but d'éliminer les conséquences négatives qu'une intégration plus poussée du Marché Commun est susceptible de produire sur la coopération pan-européenne, sur les intérêts des Etats socialistes, l'Union soviétique et les autres Etats de la communauté socialiste se sont prononcés en faveur de l'établissement de relations commerciales entre le COMECON et le Marché Commun. Bien sûr, ceci ne sera possible qu'à la condition que la CEE renonce à toute discrimination à l'égard des pays socialistes et à toute tentative visant à porter préjudice à leur coopération mutuelle, et qu'elle n'entrave ni le développement des liens économiques bilatéraux ni celui de la coopération économique à l'échelle européenne.

Unanimes, les pays du COMECON ont jugé utile d'en venir à des mesures concrètes afin d'établir dans un premier temps des contacts officiels entre des représentations du COMECON et du Marché Commun, dans le but de sonder le contenu et la forme éventuelle que pourraient prendre les relations entre ces deux groupes, et leur rôle dans la coopération pan-européenne tant économique et commerciale que scientifique et technique. C'est dans cet esprit que le camarade Gromyko a eu un entretien avec le secrétaire de la CEE, le ministre danois des Affaires étrangères, sur une éven-

29. Cf. l'extrait du discours qui précise: «En aucune façon l'Union soviétique n'ignore la situation existante en Europe occidentale, dont l'existence d'un groupement économique de pays capitalistes comme le «Marché Commun». Nous observons avec attention l'activité du «Marché Commun» et son évolution. Nos relations avec les membres de ce groupement dépendront, cela va sans dire, de la manière dont ils reconnaîtront les réalités obtenues dans la partie socialiste de l'Europe, en particulier les intérêts des pays membres du Comecon. Nous sommes pour l'égalité dans les relations économiques et contre la discrimination». In: *La Pravda*, 21 mars 1972.

30. Qui n'exclut pas la persistance de représentations idéologiques toujours pétries de schémas marxistes-léninistes. Cf. par exemple l'article publié dans *Novoe Vremia*, mai 1971 (n°19), qui affirme une fois encore que les contradictions inter-impérialistes ne peuvent que porter atteinte au processus intégrateur ouest-européen et souligne, p.17, que «les pays du Marché Commun sont cependant incapables de coordonner leurs politiques pour combattre l'influence négative du dollar sur leurs économies».

tuelle rencontre entre le secrétaire de la CEE et un représentant du COMECON. *Dans cet entretien, il n'a pas été question d'une quelconque reconnaissance diplomatique de la CEE.*<sup>31</sup>

Des considérations précises ont été échangées au plus haut niveau entre le camarade Brejnev et M. Jobert<sup>32</sup> dans leur récent entretien de Crimée.

En vous transmettant cette information, nous voudrions souligner que l'URSS et les autres Etats de la communauté socialiste continueront de manière logique à lutter contre la transformation du Marché Commun en un bloc politique et contre la création, sur la base de la CEE, d'un nouveau bloc militaire».<sup>33</sup>

Ainsi, si ce texte atteste d'un refus persistant de s'acheminer vers une reconnaissance *de jure* de la réalité communautaire et d'une inquiétude toujours vivace de voir la CEE évoluer vers une intégration militaire, il affirme dans le même temps la nécessité pour l'URSS comme pour l'ensemble des pays du COMECON, de normaliser leurs relations avec la CEE; et de fait, un faisceau d'intérêts économiques et politiques explique largement le nouveau discours soviétique.

## II.2. Un faisceau nouveau d'intérêts économiques et politiques

L'attitude plus conciliante à l'égard de la CEE s'explique par des préoccupations économiques relativement transparentes et des intérêts politiques plus tacites: dès 1964-65, l'économie soviétique est caractérisée par un essoufflement sensible puisque le taux annuel de croissance du PNB est alors de 5% contre 6% dans la première moitié des années soixante. Entre 1966 et 1975, un léger redressement se dessine avec une moyenne annuelle de 5,5% mais dès 1971, le déclin reprend avec une moyenne annuelle de 3,7%.<sup>34</sup>

Ces résultats médiocres sont à l'origine d'une réflexion économique nouvelle et de tentatives concrètes de réforme: en octobre 1965, l'adoption de la réforme Libermann tente précisément de stimuler l'initiative en laissant à la disposition des entreprises une partie des bénéfices réalisés et en encourageant le dépassement des plans initiaux par l'octroi de primes élevées. De même, quelques années plus tard, les dirigeants soviétiques chercheront à promouvoir un modèle de croissance plus intensif orienté vers la production de biens de consommation et assis sur le progrès technologique et l'augmentation de la productivité du travail.

Or, pour répondre à ces objectifs et pallier l'essoufflement de la croissance nationale, les décideurs soviétiques, en particulier les experts du ministère du Commerce extérieur et du GKNT (Comité d'Etat à la Science et à la Technique), se prononcent au même moment en faveur d'une ouverture relative à l'Occident: désireux de réaliser les objectifs ambitieux fixés dans le IX<sup>e</sup> plan, au premier plan

31. Souligné par l'auteur.

32. Michel Jobert est alors ministre français des Affaires étrangères.

33. Extrait du protocole n°92, 63 g, adopté en séance du Secrétariat général du Comité central le 14 août 1973, in: Archives du PCUS, fonds n°6, RGANI.

34. *Issues in East-West Commercial Relations, a Compendium of papers submitted to the Joint Economic Committee, Congress of the US; Washington DC, US Government Print 1979, p.51.*

desquels se situent l'aménagement de complexes modernes pour la production du pétrole et du gaz en Sibérie, la modernisation de l'industrie métallurgique, la construction d'usines de camions et d'automobiles et l'informatisation des services de transports publics, les experts techniques voient dans le recours aux importations et aux transferts de technologie un substitut efficace aux éventuelles défaillances et lacunes de la production nationale. Or, au milieu des années 1960, les relations soviéto-américaines se situent toujours dans une logique de guerre froide,<sup>35</sup> et les Etats-Unis sont peu favorables au développement des échanges économiques, commerciaux et technologiques avec le bloc de l'Est, comme en atteste leur attachement rigide à la liste COCOM. Dans ce contexte défavorable, le rapprochement avec les Etats d'Europe occidentale n'en apparaît que plus utile. En 1973, dans son rapport annuel, le ministre soviétique du commerce extérieur Nicolas Patolitchev reconnaissait ainsi:

«En développant ses liens économiques avec l'Europe occidentale, notre pays a l'opportunité de faire un plus large et plus rationnel usage de ses propres ressources et possibilités et dans le même temps, d'acquérir, par le biais des échanges commerciaux, des biens en provenance d'autres pays, qui ne sont pas produits dans notre pays ou dont la production coûterait plus cher que leur importation. En conséquence, les liens économiques extérieurs offrent une solution plus efficace à un certain nombre des problèmes rencontrés au fil de la construction de notre économie».<sup>36</sup>

Or, parmi les pays les plus dynamiques de l'Europe occidentale, l'on compte précisément les pays membres du Marché Commun. Pour les dirigeants soviétiques, il n'est donc plus possible de feindre d'ignorer la réalité communautaire mais il convient au contraire d'entreprendre un rapprochement susceptible d'apporter à l'URSS des avantages commerciaux.

Dans le même temps, plusieurs Démocraties populaires de l'Est européen intégrées malgré elles au sein du Comecon, aspirent elles aussi à des contacts accrus avec l'Occident: pour la Hongrie de Janos Kadar et la Pologne de Edward Gierek engagées dans un socialisme de marché soucieux d'efficacité et de modernisation économiques comme pour la Roumanie de Nicolae Ceausescu réfractaire à l'autorité du Comecon, il s'agit bien, via l'ouverture à l'Europe de l'Ouest de chercher à mieux répondre aux aspirations consuméristes des populations<sup>37</sup> et de manière plus tacite, à s'écarter du modèle de développement et de la tutelle imposés par Moscou.

Enfin, à ces mobiles économiques, se sont ajoutées en filigrane des considérations politiques plus complexes.

En relançant à partir de 1964 le projet molotovien de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe élaboré dix ans plus tôt,<sup>38</sup> la troïka Brejnev-Kossyguine-Podgorny poursuit des objectifs d'une double nature: sur le plan géopolitique, il s'agit d'institutionnaliser le statu quo territorial né de la Seconde

35. Encore avivée par la guerre du Vietnam.

36. Rapport de Nicolas Patolitchev publié in: *La Pravda*, 27 décembre 1973, quoted in: S. BIALER (ed.), *The Domestic Context of Soviet Foreign Policy*, Boulder, Co, Westview Press, 1981, p.190.

37. Voir V. ZUBOK, op.cit., p.91.

38. C'est en 1954 que le projet voit le jour. Cf. M.P. REY, *L'URSS et la sécurité européenne* ..., op.cit.

Guerre mondiale et d'édicter des principes régissant les relations intra-européennes et sur le plan économique, de mettre en place un cadre propice à l'essor des échanges entre les deux parties de l'Europe.

Or, là encore, pour avancer dans leur projet et le faire accepter par les Occidentaux, les responsables à Moscou ont besoin du soutien des Européens de l'Ouest dans la mesure où, au même moment, les Etats-Unis qui lui préfèrent une négociation bilatérale sur les armements stratégiques, se montrent peu intéressés par le projet de conférence européenne. D'où la nécessité pour les dirigeants soviétiques d'adopter une attitude conciliante à l'égard de la communauté européenne et de reconnaître à cette dernière une latitude politique qu'il convient désormais d'encourager. Dès janvier-février 1972, une série d'articles parus dans *la Pravda* souligne ainsi l'émergence bénéfique d'un véritable *polycentrisme* dans le système capitaliste mondial<sup>39</sup> et met en avant l'importance d'une Europe occidentale, expression d'une «troisième force» entre Washington et Moscou. Toutefois, toutes les inquiétudes et les méfiances n'en disparaissent pas pour autant et la crainte de voir la RFA dominer le Marché Commun reste présente. En mars 1974, dans son entretien en tête à tête avec le président français Georges Pompidou, Leonid Brejnev souligne encore, en dépit des garanties apportées par l'Ostpolitik du chancelier Willy Brandt:

«On parle beaucoup en ce moment de la Communauté européenne ou ce qu'on appelle le Marché Commun. Nous avons de l'amitié l'un pour l'autre, je serai franc: il s'agit malgré tout d'une alliance. Que ses membres le veuillent ou non, que des documents le prévoient ou non, il est fatal que du commerce l'on passe à la politique. *Le développement de cette association pourrait aboutir à ce que l'Europe devînt une, sans frontière entre les pays. Ce que je dis est peut-être prématuré, mais si cela se produisait, beaucoup d'Etats européens devraient parler allemand et oublier leur propre langue [...].*»<sup>40</sup>

Ainsi, un certain nombre de facteurs économiques et politiques sont, à partir de 1971-72, à l'origine d'une inflexion sensible du discours soviétique sur la Communauté européenne. Mais si cette évolution a rapidement des effets concrets, elle ne permet pas pour autant d'aboutir à une reconnaissance mutuelle officielle.

39. Voir par exemple la série de cinq articles publiés par G. RATIANI dans *la Pravda*, les 18, 21, 25 janvier, 2 février et 9 février 1972 sous le titre global «Partenery i soperniki». (Partenaires et rivaux), ou bien encore l'article d'A. SHEBANOV paru dans *Ekonomiticheskaia Gazeta*, 5(24 janvier 1972) qui précise que «Le Marché Commun [...] devient de plus en plus un rival économique et politique pour les Etats-Unis».

40. Souligné par l'auteur.

Extrait du verbatim de l'entretien entre le président de la République française Georges Pompidou et le Secrétaire Général du PCUS, Leonid Brejnev, 13 mars 1974, à Pitsounda, in: archives de la présidence de la République française, archives Georges Pompidou, fonds des collaborateurs, dossiers URSS, entretiens 1971-1974, 5AG2 1019.

### II.3. Pas de reconnaissance mutuelle mais un rapprochement qui joue au bénéfice de la CEE

Certes, sur le plan institutionnel, un premier contact est établi en juillet 1973 entre le secrétaire du Comecon Fadeev et le Danois Carl Norgaard, alors président du Conseil européen. Mais ce premier échange n'aboutit à aucune décision concrète dans la mesure où les dirigeants soviétiques continuent d'appeler soit à la mise en œuvre de négociations bilatérales entre pays membres de la CEE et pays membres du Comecon, soit à l'instauration de négociations entre CEE et Comecon, mais non à la mise en œuvre de discussions multilatérales. Le 20 juin 1973, une note de synthèse émanant du Quai d'Orsay précise ainsi:

«Depuis peu, Brejnev a reconnu le Marché Commun comme une «réalité». Des contacts personnels sont pris par des agents de l'ambassade de l'URSS en Belgique avec des fonctionnaires de la Commission. [...] *Les Soviétiques ne paraissent pas disposés cependant à «reconnaître» le Marché Commun en établissant, par exemple, une représentation auprès des institutions communautaires ou en concluant des accords avec la CEE. Ils insistent sur le fait que les relations économiques entre pays européens doivent rester des relations bilatérales entre Etats. [...] Les Soviétiques essaient également d'obtenir que les pays occidentaux entrent en contact avec le Comecon.*<sup>41</sup> *M. Kossyguine a récemment proposé à notre Ambassadeur à Moscou que des représentants français participent, à titre d'observateurs, à certaines réunions de cette organisation. Nous nous sommes dérobés.*<sup>42</sup>

En effet, comme le souligne bien la note du Quai d'Orsay, ni le gouvernement français ni les autres gouvernements des Etats membres de la CEE ne sont alors désireux de voir se mettre en place «des négociations économiques de bloc à bloc» susceptibles de geler encore un peu plus la cassure de l'Europe en deux.

Dans ce contexte, l'attentisme tend donc à prévaloir au fil de la période: en février 1976, les Etats membres du Comecon adressent une note proposant la négociation d'un accord entre le Comecon et ses pays membres d'une part et la CEE et ses pays membres d'autre part. Mais là encore, les réticences des autorités communautaires à entériner une parité de façade entre CEE et Comecon conduisent au gel des négociations et à l'heure de la détente, aucune reconnaissance diplomatique n'intervient ni entre la CEE et l'URSS, ni entre la CEE et le Comecon. Toutefois, malgré cette absence de reconnaissance diplomatique et la faiblesse du dialogue institutionnel, les échanges économiques et politiques entre l'URSS et les pays de la CEE se sont sensiblement développés durant les années soixante-dix.

Comme en atteste le tableau ci-dessous, la période est en effet marquée par un essor sensible des échanges économiques et commerciaux entre l'URSS et les différents pays membres du Marché Commun:

---

41. Souligné par l'auteur.

42. Note de synthèse du ministère français des Affaires étrangères, 20 juin 1973, copie se trouvant dans les archives Georges Pompidou, archives de la présidence de la République française, fonds des collaborateurs, dossiers URSS, entretiens, 1971-1974, 5 AG2 1019.

<b>Le commerce extérieur soviétique à l'égard des pays ouest-européens 1971-1981 exprimé en pourcentages du commerce extérieur soviétique<sup>43</sup></b>											
	<b>1971</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>
Belgique	0,7	0,7	1,1	1,5	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,3	1,1
France	2,0	2,1	2,3	2,4	2,6	3,0	2,7	2,6	3,3	4,0	3,8
G.Bretagne	2,6	2,1	2,3	2,2	1,9	2,2	2,1	2,1	2,4	1,9	1,4
Italie	2,1	1,8	2,0	2,9	2,8	3,1	3,0	2,8	2,7	3,2	3,2
Pays-Bas	0,9	0,9	1,1	1,4	0,9	1,0	0,9	0,7	1,4	1,5	1,4
RFA	2,8	3,2	3,9	5,6	5,5	5,3	4,7	4,7	5,3	6,1	5,5
<b>Pays CEE<sup>44</sup></b>	<b>8,5</b>	<b>8,7</b>	<b>12,7</b>	<b>16,0</b>	<b>14,7</b>	<b>15,6</b>	<b>14,3</b>	<b>13,8</b>	<b>16,1</b>	<b>18,0</b>	<b>16,4</b>

Entre 1971 et 1974, la part représentée par les pays membres du Marché Commun dans le commerce extérieur soviétique a pratiquement doublé, passant de 8,5% à 16,0%. Par la suite, cette part tend à se réduire un peu – 14,3% en 1977, 13,8% en 1978 –, avant de connaître un nouvel essor en 1979-1980 qui tend à montrer que les échanges économiques URSS/CEE ont relativement bien résisté à la dégradation du contexte international<sup>45</sup> pourtant marqué entre 1979 et 1981 par la crise des euromissiles puis les crises afghane et polonaise.

Ces résultats, qui attestent d'un dynamisme accru des échanges URSS/CEE, diffèrent cependant d'un pays à l'autre. La RFA enregistre la meilleure progression au fil de la période tandis que, *a contrario*, la Grande-Bretagne ne semble pas avoir profité de son entrée dans la CEE: sa place dans le commerce extérieur soviétique se dégrade de manière régulière au fil de la période, passant de 2,6% en 1971, date à laquelle elle ne fait pas partie du Marché Commun à 2,2% en 1974 puis 1,4% en 1981.

Ces échanges entre la CEE et les différents pays du Marché Commun ont eu naturellement, à court terme, un impact direct sur le développement économique de l'URSS. Mais ils ont également eu, de manière plus inattendue, un impact sur son développement politique et sociétal. En favorisant les contacts et en ouvrant davantage l'URSS et ses satellites sur l'Europe Occidentale, cet essor a indéniablement contribué à remettre en cause un certain nombre de mythes – dont au premier plan celui de la supériorité intrinsèque du socialisme sur le capitalisme. Il a en outre facilité l'amorce d'une prise de conscience face aux failles intrinsèques du système soviétique et préparé l'essor des contestations et des remises en cause idéologiques. L'ancien diplomate soviétique Nicholas Polianski souligne de manière bien caractéristique dans ses mémoires le rôle joué dans les spécialistes des relations interna-

43. Source: Annuaires du Commerce extérieur soviétique. A partir des données brutes, nous avons nous-même établi les pourcentages présentés dans ce tableau.

44. Luxembourg non inclus. Les données chiffrées relatives aux échanges avec le Luxembourg étant négligeables, nous ne les avons pas intégrées dans ce tableau.

45. En effet, la Grèce n'occupant à la veille de son entrée dans la CEE qu'une place négligeable dans le commerce extérieur de l'URSS, l'augmentation des échanges URSS/CEE, patente pour l'année 1980, ne peut être expliquée par l'élargissement de la CEE.

tionales, les *mejdounarodniki*, dans cette révolution mentale qui se dessine dans la première moitié des années 1970:

«Ces jeunes [diplomates] ne rejetaient plus le «capitalisme», ils constataient les succès des pays industriels développés, ne croyaient pas à leur faillite et se moquaient ostensiblement de Lénine qui prédisait le «pourrissement du capitalisme», en faisant observer que l'Ouest n'en finissait pas de pourrir et qu'il le faisait en beauté. [...] De nombreux représentants de l'intelligentsia soviétique, et parmi eux beaucoup de diplomates, approuvaient sincèrement la politique de détente avec l'Ouest et s'efforçaient par tous les moyens de la mettre en œuvre parce qu'ils souhaitaient la libéralisation du système soviétique».<sup>46</sup>

Parallèlement, sur un plan directement politique, les contacts établis entre l'Etat soviétique et les pays membres de la CEE en vue de la préparation et du déroulement de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, ont joué un rôle non négligeable dans l'évolution du régime soviétique. Alors qu'initialement, les décideurs soviétiques attendaient de cette conférence des avantages essentiellement politiques et économiques, ils ont été progressivement contraints d'admettre l'existence d'une troisième corbeille consacrée aux droits de l'homme et aux libertés individuelles. Or, comme l'a bien souligné l'étude de Daniel Thomas consacrée au processus d'Helsinki et à son impact en matière de droits de l'homme,<sup>47</sup> les Etats membres du Marché Commun se sont montrés très actifs dans les débats qui relevaient de la troisième corbeille: ils ont délibérément rompu avec la règle de non intervention dans les affaires intérieures jusque-là en vigueur, en ayant à cœur de défendre d'une seule voix un certain nombre de valeurs et de principes et en poussant finalement les autorités soviétiques à des concessions importantes sur la question des droits de l'homme.<sup>48</sup>

46. N. POLIANSKI, *MID, douze ans dans les services diplomatiques du Kremlin*, Belfond, Paris, 1984, pp.28-29, cité in: M.P. REY, *Le dilemme russe ...*, op.cit., p.305.

47. Cf. D.C. THOMAS, *The Helsinki Effect, International Norms, Human Rights and the Demise of Communism*, Princeton University Press, Princeton, 2001. Voir en particulier p.28: «Human Rights were placed on the CSCE agenda through the initiative of the European Community (EC), first as a set of issues amenable to East-West cooperation (family reunification, free movement of information, and so on) and later as a proposed principle of relations among European States». Et plus loin, p.28 encore: «The EC governments' collective insistence on establishing human rights as a basic norm for relations among European States was driven by their shared understandings of what it meant to be a "European" state».

48. Sur cette question sensible, je ne partage donc pas tout à fait le point de vue de Cécile Vaissé qui, s'appuyant sur les perceptions et les écrits des dissidents soviétiques, insiste sur l'inaction de l'Europe occidentale en matière de droits de l'homme: l'exemple de la CSCE semble au contraire montrer que les Européens de l'Ouest ont été, bien avant les diplomates américains alors indifférents à ces problèmes, soucieux d'intégrer les questions des droits de l'homme au cœur de la négociation. Mais leur démarche, essentiellement juridique, inscrite dans la durée et parfois tatillonne, n'avait évidemment pas la dimension médiatique qu'auront par la suite les déclarations du président Jimmy Carter. Cf. sur cette question l'étude de D.C. THOMAS, op.cit., et les témoignages du diplomate américain J. MARESCA, *To Helsinki, the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1973-1975*, Duke University Press, Durham and London, 1987, ainsi que M.P. REY, *France, the USSR and the Helsinki Process, 1965-1975*, actes de la conférence internationale de Dobbiaco, automne 2002 (à paraître).

De surcroît, alors que les décideurs soviétiques espéraient de la CSCE qu'elle contribuerait à un affaiblissement des solidarités ouest-européennes, ils ont été, au contraire, confrontés au dynamisme de l'entente communautaire qui contrastait lui-même avec l'apathie du Comecon: au cours de la préparation de la conférence et tout au long de son déroulement, ambassadeurs et plénipotentiaires spéciaux délégués par les différents pays membres de la CEE se sont régulièrement concertés et ont cherché à élaborer, aussi souvent que cela était possible, des positions communes,<sup>49</sup> dessinant ainsi, pour la première fois de leur histoire, une diplomatie communautaire. Victor-Yves Ghebali a bien mis en valeur les mécanismes à l'œuvre dans cette dynamique et souligné très justement qu'au même moment, le Comecon était, lui, dans l'incapacité d'offrir un front uni.<sup>50</sup> Ainsi, non seulement la CEE, en tant qu'entité est sortie renforcée de la préparation et du déroulement de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe mais elle a contribué plus que tout autre participant, à imposer au bloc de l'Est des négociations sur la question sensible des droits de l'homme et des libertés. Et par-là même, elle a œuvré à la diffusion en URSS et dans l'ensemble des Démocraties populaires des principes et des valeurs de l'Occident,<sup>51</sup> et ce malgré l'absence de toute reconnaissance mutuelle officielle.

Ainsi, en dépit de l'absence de liens officiels entre l'URSS et la CEE, on assiste au fil des années 1970 à un rapprochement soviéto-ouest-européen qui joue de manière très nette au bénéfice de l'Europe communautaire. Mais à partir des années 1977-78 et plus encore au lendemain de l'invasion soviétique de l'Afghanistan en décembre 1979, la «guerre fraîche» se substitue à la détente et si les relations entre

49. Ce fait apparaît de manière très claire dans les archives du ministère français des Affaires étrangères que nous avons consultées sur dérogation pour la période 1969-1975. Voir en particulier le carton «URSS et CSCE, 1971-juin 1976», série n°36, «URSS», sous-série n°23, «Politique extérieure», dossier n°3.

50. «La CSCE consacra la reconnaissance de la réalité communautaire par les pays de l'Est, sur un double plan. D'une part, des représentants de la Commission de Bruxelles furent associés, de façon distincte (avec l'indication de leur qualité) à la délégation de l'Etat membre qui exerçait la présidence du Conseil des ministres afin de négocier directement les dispositions de la seconde corbeille relatives aux matières relevant de la compétence effective ou potentielle de la Communauté: commerce, environnement [...]. Cette formule (nécessitée par le fait que la CSCE était une conférence d'Etats) fut appliquée à Genève, Belgrade, Madrid et à Vienne *au seul bénéfice de la Communauté, sans réciprocité pour le Comecon*. [...] La CSCE fut aussi, pour les Neuf, un terrain d'expérimentation fécond au niveau de la mise en œuvre des mécanismes d'harmonisation de la «coopération politique européenne». Dès avant Dipoli, les membres de la Communauté affirmèrent leur intention d'apporter une contribution collective à la CSCE. [...] Grâce à une coordination effectuée sur une base quasi-quotidienne, les Neuf présentèrent à Genève un front remarquablement uni face aux initiatives ou aux pressions de l'Est. La Communauté sut ainsi parler d'une seule voix et utiliser au mieux – à l'aide d'une judicieuse division du travail – l'expertise particulière de ses membres, notamment dans les domaines de la troisième corbeille». In: V.Y. GHEBALI, *La diplomatie de la détente, 1973-1989*, Bruylant, Bruxelles, 1989, pp.44-45.

51. De ce point de vue, nous partageons le point de vue de V. ZUBOK, op.cit., p.92, qui écrit: «This [la conférence d'Helsinki] led to a short-term boost for the Soviet «dissident» movement, but also to a much more significant de-legitimization of domestic repression and to the spreading of Western ideas in the Soviet cultural and even political establishment».



l'URSS et la CEE conservent une certaine spécificité, -les pays membres de la CEE refusant de mettre en œuvre l'embargo prôné par les Etats-Unis-, l'heure est plutôt à la défiance et aux tensions comme l'illustre de manière bien nette la crise des euromissiles. Toutefois, l'accession de Mikhaïl Gorbatchev au poste de Secrétaire général du PCUS suscite rapidement de substantiels changements et une véritable révolution, politique autant que mentale et morale, commence à se dessiner.

### III. 1985-1991, L'URSS GORBATCHEVIENNE ET LA CEE, LE RETOUR A L'EUROPE?

Dès son arrivée au pouvoir, conscient de l'ampleur et de la profondeur des dysfonctionnements qui minent le système soviétique, Mikhaïl Gorbatchev promeut des changements d'envergure sur le plan intérieur. Sa volonté de réforme s'étend également à la sphère internationale.

#### III.1. La «Nouvelle Pensée»

Adopté en février 1986 lors du XXVII<sup>e</sup> Congrès du PCUS, le concept de «Nouvelle Pensée» définit une approche novatrice des relations internationales qui met en avant l'interdépendance des problèmes auxquels est confrontée la planète,<sup>52</sup> la nécessité d'opter pour une «vision désidéologisée»<sup>53</sup> des relations internationales et la volonté d'en finir avec le principe de la lutte des classes.

De ces principes généraux ont rapidement émergé des idées plus concrètes, à savoir que la coexistence pacifique doit aboutir à une véritable coopération entre les Etats, que la sécurité doit être mutuelle et que les deux grands doivent privilégier dans leur réflexion stratégique le concept de «suffisance raisonnable» et favoriser, à terme, le désarmement conventionnel et nucléaire. Largement dominées par les questions stratégiques, les relations américano-soviétiques conservent tout au long des années 1985-1988 leur prééminence; mais les questions européennes n'en sont pas pour autant négligées et c'est dans cette période que l'idée de «maison commune européenne» voit le jour.

Énoncé dès 1984<sup>54</sup> par Gorbatchev et repris durant la visite qu'il effectue à Paris en octobre 1985, le tout jeune concept de maison commune européenne est encore flou et il participe alors davantage d'une tentative de séduction des opinions et des

---

52. Cf. le discours de Mikhaïl Gorbatchev présenté le 26 février 1986 et rapporté dans: N.N. PETRO et A.Z. RUBINSTEIN, *Russian Foreign Policy, From Empire to Nation-State*, Longman, New York, 1997, p.149.

53. Cette expression sera également utilisée par Edouard Chevardnaze dans l'article qu'il publie dans *La Pravda* le 28 septembre 1988.

54. Alors qu'il n'est donc pas encore secrétaire général du PCUS.

élites ouest-européennes que d'un véritable projet politique.<sup>55</sup> Mais la situation évolue rapidement et au fil des déclarations gorbatcheviennes d'avril 1987 à Prague, de mars 1988 à Belgrade et de juillet 1989 à Strasbourg, la structure de la maison commune européenne se précise.<sup>56</sup> Les fondations de la «maison commune» seraient constituées par l'assise géopolitique et territoriale mise en place lors de la conférence d'Helsinki. Le premier étage de la maison serait consacré aux mesures de sécurité collective et de désarmement et le second étage, à la résolution pacifique des conflits. Enfin les deux derniers étages verraient le développement d'une coopération économique et commerciale pan-européenne qui s'efforcerait à terme de promouvoir une véritable communauté de culture et de destin entre les différents Etats d'Europe.

Ce dernier point est évidemment fondamental car refusant les tensions et les suspicions héritées des années 1979-80, les thèses gorbatcheviennes mettent en avant la nécessité de dépasser la logique des blocs et de promouvoir un rapprochement entre les deux parties de l'Europe qui ne se ferait plus sur la base d'une rivalité idéologique persistante – comme c'était encore le cas à l'heure de la coexistence pacifique puis de la détente –, mais dans la confiance et le respect des spécificités de chaque pays. Dans ce schéma global, les relations à nouer avec l'Europe occidentale, et plus particulièrement avec la CEE, occupent une place essentielle.

### **III.2. L'URSS gorbatchevienne et la CEE: une relation essentielle pour la construction de la Maison Commune Européenne**

Pour Gorbatchev en effet, le concept de «maison commune» ne peut devenir opératoire que par le rapprochement graduel entre les pays membres du Comecon et ceux de l'Europe communautaire, d'où son soutien à la «déclaration commune» qui, en juin 1988, établit des relations officielles entre la CEE et le Comecon. Cependant cette déclaration commune ne doit pas constituer une fin en soi mais bien servir de prélude à des relations de plus en plus étoffées, tant entre la CEE et le Comecon qu'entre l'URSS et la CEE. En mars 1988, trois mois avant la signature du document, Gorbatchev explicite dans son entretien avec le leader communiste italien Alessandro Natta sa vision des questions européennes et il livre à son interlocuteur un certain nombre de clefs:

«Tout ce qui se déroule en Europe occidentale, même sur le plan de l'intégration, nous intéresse. *Nous nous sentons avant tout Européens.*<sup>57</sup> Nous ne pensons pas qu'il soit possible d'assainir la situation dans le monde sans la participation de l'Europe,

55. Pour une analyse détaillée du concept de maison commune européenne et de son évolution, voir M.P. REY, *Europe is our Common Home, a Study of Gorbachev's Diplomatic Concept*, in: *The Cold War History Journal*, 2(January 2004), pp.33-65.

56. Le discours prononcé par Gorbatchev à Belgrade fait l'objet d'un long télégramme de l'ambassade de France à Madrid, daté du 17 janvier 1989. Archives du ministère français des Affaires étrangères, série Europe 1986-1990, URSS, carton n°6648. La consultation de ce carton a été permise sur dérogation exceptionnelle.

57. Souligné par l'auteur.

qui a accumulé au fil de son histoire, une grande expérience, un potentiel scientifique et intellectuel. Personne ne peut la remplacer.

Je ne vois pas de raison d'envisager le processus de l'intégration européenne seulement sous l'angle de la critique et de ne voir dans ce processus que le reflet de tendances réactionnaires. Bien que nous ayons une crainte, liée aux questions de l'intégration militaire: Nous ne voulons pas qu'elle ouvre un nouveau front dans la course aux armements. [...]

Quelques mots sur la maison commune européenne. En avançant cette proposition, nous sommes partis du fait qu'entre les pays européens, il existe encore des différences, des différences réelles, essentielles mais que dans le même temps, *nous sommes européens, liés par des liens historiques, culturels, par notre développement économique et culturel, par l'écologie. Tout simplement, nous sommes unis par un même destin.* Dans la conception de la maison commune européenne, la réalité du processus d'Helsinki évolue. Ce qui sert de «briques» à la maison, ce sont la politique de désarmement sur la base d'une sécurité égale, les liens économiques entre les pays, dont les liens entre la CEE et le Comecon, les échanges culturels, la nécessité de résoudre les problèmes écologiques». <sup>58</sup>

Et par la suite, fidèle à son projet de rapprochement graduel entre les deux parties de l'Europe, Gorbatchev se fera l'artisan résolu de l'«accord sur le commerce et la coopération économique» conclu en décembre 1989 entre l'URSS et la CEE.

Mais entre ces deux dates – juin 1988 et décembre 1989 - les perspectives gorbatchéviennes ont considérablement évolué.

A partir du discours qu'il prononce en décembre 1988 devant l'Assemblée générale de l'ONU et dans lequel il s'affirme officiellement pour le non usage de la force en politique extérieure et la non ingérence dans les affaires intérieures des pays de l'Est européen, <sup>59</sup> le leader soviétique aspire désormais à un rapprochement des deux Europe qui se ferait non plus sur un compromis respectueux des différences existant entre les Etats, comme il le déclarait encore à Natta en mars 1988, mais bien sur la base des valeurs de l'Europe occidentale, à savoir dans le respect des libertés et des droits de l'homme et dans la fidélité à une démocratie respectueuse du pluralisme politique. L'on est donc alors très loin du modèle politique marxiste-léniniste tel qu'il structurait encore la société soviétique au début de la Perestroïka et l'Europe occidentale, l'Europe communautaire au premier plan, loin d'être perçue comme menaçante, hostile et étrangère comme c'était le cas tout au long des années soixante et soixante-dix, apparaît à présent porteuse d'une civilisation vers laquelle il convient de tendre. En 1988, Vladimir Lukine, diplomate du MID, expliquait ainsi:

«Par Europe, nous devrions entendre non pas seulement un phénomène politique mais aussi un art précis de vivre, de penser, de communiquer avec les autres peuples ... . La «maison commune européenne» est la maison d'une civilisation à la périphérie de laquelle nous sommes longtemps restés. Le processus qui se développe

58. Entretien de Mikhaïl Gorbatchev avec le leader communiste italien Alessandro Natta, 29 mars 1988, document n°7129, in: archives Gorbatchev, fonds Zagladine (fonds n°3).

59. Voir le texte du discours prononcé par Gorbatchev devant l'Assemblée in *the CWIHP (Cold War International History Program) Bulletin*, 12/13(Automne-Hiver 2001).

aujourd'hui dans notre pays et dans un certain nombre de pays de l'Est, revêt partout la même dimension historique, à savoir la dimension d'un retour vers l'Europe». <sup>60</sup>

De même, alors que jusqu'à la fin de l'année 1988, la maison commune européenne telle que la conçoit Gorbatchev ne présentait pas d'unité sur le plan idéologique, à partir de la fin de l'année 1988 et plus encore du printemps 1989, il en va tout autrement: Gorbatchev qui ne croit plus vraiment au marxisme-léninisme, penche alors de plus en plus en faveur d'un modèle social-démocrate «à visage humain», qui par delà l'éclatement du bloc communiste, serait susceptible de fédérer la maison commune européenne et de donner au vieux continent réconcilié une véritable unité politique. En novembre 1989, il explique ainsi à Laurent Fabius, président de l'Assemblée Nationale et figure éminente du Parti socialiste français alors en visite à Moscou que

«les changements qui interviennent en Europe de l'Est constituent un instrument qui devrait nous permettre d'avancer *ensemble* <sup>61</sup> sur le chemin de la démocratisation». <sup>62</sup>

Et par la suite, en septembre 1991, dans un entretien avec le socialiste Pierre Mauroy, vice-président de l'Internationale Socialiste, il souligne son attachement «à la démocratie, à la transparence, aux droits et aux libertés de l'homme et à l'idée socialiste», <sup>63</sup> dans laquelle il veut continuer à voir l'avenir de la maison commune européenne.

Les espoirs gorbatcheviens feront pourtant long feu. Certes, sur le plan stratégique et politique, des succès majeurs sont au rendez-vous: il suffit de mentionner la signature en novembre 1990 du traité CFC sur la réduction des armes conventionnelles en Europe et la signature de la Charte pour une nouvelle Europe qui marque solennellement le ralliement de l'URSS aux valeurs occidentales de pluralisme démocratique et de respect des libertés et des droits de l'homme. Mais le rêve gorbatchévien d'un continent européen fédéré par un socialisme humaniste ne se concrétisera pas: d'une part parce que, dès leur liberté et leur indépendance recouvrées, les anciennes Démocraties populaires (Tchécoslovaquie et Pologne au premier plan) se sont empressées de rompre tant avec l'URSS en se rapprochant de l'OTAN qu'avec le socialisme, en s'engageant dans la voie d'une transition rapide vers un régime capitaliste; et d'autre part, bien sûr, parce que l'implosion de l'URSS et la propre démission de Gorbatchev de son poste en décembre 1991 devaient définitivement mettre un terme au projet de maison commune.

60. V. LUKIN, in: *Moskovskie Novosti*, 38(1988). Cité in: N. MALCOLM (ed), *Russia and Europe: an end to Confrontation?*, Printer Publishers of the Royal Institute of International Affairs, London and New York, 1994, p.14.

61. Souligné par l'auteur.

62. Entretien de Mikhail Gorbatchev avec Laurent Fabius, président de l'Assemblée Nationale française, 17 novembre 1989, in: archives de la Fondation Gorbatchev, fonds n°1, opis n°1. Document présenté sur le site internet de la Fondation, en illustration à la table ronde du 28 juin 2002.

63. Déclaration de Mikhail Gorbatchev à Pierre Mauroy, 17 septembre 1991, in: archives de la Fondation Gorbatchev, fonds n°1. Extrait présenté sur le site internet de la Fondation, en illustration à la table ronde du 28 juin 2002.

## Conclusion

Au-delà de son échec, le projet de maison commune européenne témoigne de manière patente de l'évolution radicale qui a caractérisé les relations russo-européennes à partir du milieu des années quatre-vingt. Alors que la fin des années 1950 a été marquée par un rejet viscéral de l'aventure communautaire, et que les années 1960-70 ont été dominées par un rapprochement en demi-teinte, les années 1985-1991 ont vu l'Union soviétique se rapprocher de plus en plus de l'Europe communautaire et lui emprunter ses valeurs et son pluralisme politique, dans un mouvement volontariste de «retour à l'Europe». Après soixante-dix ans d'une utopie planétaire, ce mouvement de «retour à l'Europe» participait d'un choix moral autant que politique et renouait avec une tendance pluriséculaire de l'histoire russe.<sup>64</sup> Sera-t-il durable, compte tenu des nostalgies impériales qui continuent de hanter la Russie aujourd'hui? C'est sans nul doute, pour les années à venir, un des enjeux majeurs de la diplomatie russe.

---

64. Cf. M.P REY, *Le dilemme russe* ..., op.cit., passim.

# Millionenfach bewährt!



## Europa von A bis Z

Taschenbuch der europäischen Integration

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld, Centrum für angewandte Politikforschung und Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Lehrstuhl an der Universität Köln

9. Auflage 2005, ca. 500 S., brosch., 19,90 €, ISBN 3-8329-1378-5

In Europa überschlagen sich die Ereignisse. Da ist es wichtig, den Überblick zu behalten. Die Neuauflage des eingeführten Taschenbuches der europäischen Integration hilft dabei durch

- ein umfangreiches Lexikon mit den wichtigsten Themen und Begriffen zu Europa,
- Statistiken und Übersichten zur Bevölkerung, Wirtschaft und Politik,
- eine informative Einführung in die Geschichte der Europäischen Integration und
- eine umfangreiche Linksammlung zu Europa.

Renommiertere Autorinnen und Autoren aus der Europaforschung erläutern kurz und verständlich die Kernthemen Europas. Das Taschenbuch liefert somit zentrales Hintergrundwissen und ist der perfekte Wegweiser durch das aktuelle Europa: ein unentbehrliches Nachschlagewerk.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:

Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden

Tel. 0 72 21 / 21 04-37 | Fax -43 | [vertrieb@nomos.de](mailto:vertrieb@nomos.de)



Nomos

## **Les dissidents de Russie et la Communauté européenne: une rencontre ratée (1968-1986)**

*Cécile VAISSIÉ*

L'histoire des relations entre les dissidents de Russie et l'Europe – que celle-ci soit comprise comme la Communauté européenne ou la somme, plus ou moins complète, des Etats d'Europe occidentale – est, avant tout, celle d'une rencontre ratée, d'une non-rencontre. Cette constatation peut d'autant plus surprendre que la plupart des dissidents de Russie revendiquaient des valeurs constitutives, leur semblait-il, de l'identité européenne: les droits de l'homme, la liberté, la démocratie, ... En outre, ils incitaient l'Occident dans son ensemble, et plus spécifiquement l'Europe, à défendre ces principes avec eux. Des individus les ont certes écoutés,<sup>1</sup> mais, quoi qu'ils se fussent dit lors de négociations diplomatiques secrètes, les dissidents ont eu l'impression que les gouvernements européens ne réagissaient pas beaucoup à leurs appels, et la Communauté européenne moins encore. En revanche, ils constataient l'aide active et publique que leur apportaient les Etats-Unis. Il importe donc de comprendre pourquoi les défenseurs des droits de l'homme en Russie ne se sont pas sentis soutenus par l'Europe des Etats. Cette analyse permet, en effet, de mieux appréhender la nature de cette dissidence, mais aussi de dégager quelques spécificités de la construction européenne. Or, celles-ci ont fixé des limites à son action et à son rayonnement, et justifient peut-être certaines réticences que l'Union européenne, aujourd'hui encore, suscite à l'Est de l'Oder.

### **I. 1968-1974. La dissidence en Russie ne considère pas l'Europe comme un acteur de premier plan du monde libre**

#### **I.1. Les dissidents s'adressent à l'ONU et aux Etats-Unis, plus qu'à l'Europe**

La dissidence de Russie est le fruit de la déstalinisation, mais aussi de l'attitude des successeurs de Nikita Khrouchtchev, qui refusent une libéralisation plus poussée en URSS. Elle émerge en quelques mois, jalonnés par le procès des écrivains Iouli Daniel et Andreï Siniavski en février 1966, par celui d'Alexandre Guinzbourg et de Iouri Galanskov en janvier 1968, et par la manifestation, le 25 août 1968, de sept ou huit personnes qui, sur la Place Rouge à Moscou, protestent contre l'intervention des troupes du Pacte de Varsovie en Tchécoslovaquie. Pendant deux décennies, les dissidents de Russie dénoncent les violations des droits de l'homme en URSS et les

---

1. Pour la différence entre les réactions des individus et celle de l'Etat, dans le cas français, voir C. VAISSIÉ, *Les chèvres, les choux et les canards sauvages. Les ambiguïtés françaises face à la dissidence soviétique*, in: *Communisme*, 2 et 3(2000), pp.153-172.

persécutions des individus qui souhaitent exercer ces droits. Ils définissent leur action par trois principes: le respect absolu des lois soviétiques et des pactes internationaux, la transparence et la non-violence.<sup>2</sup> Ce faisant, ils s'inscrivent dans la tradition d'un Voltaire – qu'ils citent souvent – ou d'un Zola, alors qu'ils affichent des différences inconciliables avec l'Etat soviétique. Sur le plan des valeurs, la proximité des dissidents de Russie et des Européens semble évidente, et elle repose sur une tradition historique, culturelle et éthique commune.

Dans un premier temps, les dissidents de Russie adressent leurs revendications aux plus hautes autorités soviétiques: les responsables du Parti et de l'Etat, la justice, les députés, la presse. Ils exigent des procès publics, dans le respect du droit soviétique, mettent en garde contre une résurgence possible du stalinisme et affirment le droit de chacun à s'exprimer librement. Mais comme les autorités soviétiques n'apportent aucune réponse à leurs courriers, ils comprennent l'intérêt de prendre à témoin le monde extérieur.

Au début, leur interlocuteur reste flou: en janvier 1968, Larissa Bogoraz et Pavel Litvinov, le petit-fils de l'ancien Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères, dénoncent «la violation de toutes les normes de procédure soviétiques» qui, selon eux, a caractérisé le procès Guinzbourg-Galanskov, et ils appellent «l'opinion publique mondiale» à exiger «la condamnation de cette justice honteuse», la libération des inculpés et un deuxième procès.<sup>3</sup> Larissa Bogoraz le reconnaîtra bien plus tard: faute d'informations, ni elle ni ses proches ne savaient alors très bien comment s'adresser aux «Occidentaux». Ils souhaitaient simplement «faire comprendre aux opinions publiques occidentales ce qui se passait réellement en URSS», afin qu'elles «fassent pression sur leurs gouvernements», et que ceux-ci «demandent des comptes» aux dirigeants soviétiques.<sup>4</sup> Mais, dans leur lettre, Larissa Bogoraz et Pavel Litvinov n'évoquent ni institutions ni gouvernements: individus qui défendent des individus, ils s'adressent aux sociétés, aux «opinions publiques» et, explicitement, à «tous ceux qui ont une conscience vivante». En outre, ils ne distinguent nommément, dans cet «Occident» vague, ni l'Europe ni les Etats-Unis.

Par la suite, les dissidents de Russie multiplient de tels appels, et choisissent comme interlocuteur privilégié l'organisation qui leur semble la plus apte à s'engager à leurs côtés: l'ONU et ses diverses commissions. En mai 1969, leur premier courrier à une institution internationale est en effet adressé à la Commission des droits de l'homme de l'ONU, appelée à tort «Comité des droits de l'homme».<sup>5</sup> Ce Comité n'existe pas encore, mais Alexandre Lavout, l'un des quinze signataires de

2. C. VAISSIÉ, *Pour votre liberté et pour la nôtre. Le combat des dissidents de Russie*, Robert Laffont, Paris, 1999.

3. L. BOGORAZ et P. LITVINOV, *K mirovoi obchtchestvennosti* (A l'opinion publique mondiale), in: arkhiv NIPTs «Memorial» (IDD), Fonds 102-1, dossier 83.

4. C. VAISSIÉ, *Russie: une femme en dissidence. Larissa Bogoraz*, Plon, Paris, 2000, p.107.

5. *Zaiavlenie v Komitet prav tcheloveka OON – 20/05/1969* (Déclaration au Comité des droits de l'homme de l'ONU), in : *Initiativnaia Gruppya po zachtchite prav tcheloveka v SSSR, Sbornik dokumentov* (Groupe d'initiative pour la défense des droits de l'homme en URSS, recueil de documents), Izdatel'stvo «Khronika», New-York, 1976, pp.5-8.



ce texte, reconnaîtra qu'à l'époque et faute, là encore, d'informations, ses amis et lui connaissaient mal les rouages de l'ONU. En revanche, il leur semblait logique de s'adresser à cette organisation: puisque celle-ci avait fait adopter par ses membres, le 10 décembre 1948, une Déclaration des droits de l'homme à laquelle deux pactes avaient été ajoutés en 1966, elle devait «exiger le respect de ces droits auprès des autorités soviétiques».<sup>6</sup>

Les dissidents n'envisagent alors même pas de se tourner vers les institutions européennes, qui disposent pourtant de structures adéquates. Le Conseil de l'Europe, qui a vu le jour le 5 mai 1949, se donnait en effet pour objectif de «sauvegarder et promouvoir les idéaux et les principes qui sont le patrimoine commun» des Européens, et donc de défendre la démocratie pluraliste et les droits de l'homme. En outre, le 4 novembre 1950, quinze Etats ont signé, à Rome, la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Une commission et une cour européenne des droits de l'homme ont été créées,<sup>7</sup> et, à la fin des années 1990, un célèbre dissident russe, Kronid Lioubarski, affirmera que ces institutions sont «beaucoup plus efficaces que l'ONU».<sup>8</sup>

Mais l'URSS siège à l'ONU, alors qu'elle ne fait pas partie d'une Europe qui s'est aussi constituée pour faire face au bloc communiste formé à l'Est. Elle n'a donc aucune obligation à l'égard de la Convention européenne des droits de l'homme, que la Russie ne signera qu'en février 1996.<sup>9</sup> En revanche, si l'URSS s'est abstenue lors de la ratification de la Déclaration des droits de l'homme de l'ONU, elle fait constamment référence à ce texte pour accuser les Etats-Unis d'en violer les principes. Or, les dissidents, mus par une volonté légaliste, ont besoin de pactes internationaux qui justifient leurs revendications.<sup>10</sup> Par ailleurs, encore très coupés du monde dans les années soixante, voire soixante-dix, ils ne connaissent tout simplement pas les institutions européennes. Non seulement la presse soviétique n'y fait jamais référence, mais la Communauté européenne elle-même ne les met guère en avant. En revanche, lorsque l'ONU décrète que 1968 sera l'Année internationale des droits de l'homme, elle s'impose comme un recours pour ceux qui revendiquent ces droits.

6. Interview d'Alexandre Lavout par l'auteur. Moscou, 13 février 1997.

7. D. HAMON et I.S. KELLER, *Fondements et étapes de la construction européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1997, pp.97-100. M.T. BITSCH, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Editions Complexe, Bruxelles, 2001, pp.58-60.

8. K. LIOUBARSKIÏ, *Istoriia i perspektivy razvitiia pravozachitnoi idei* (L'histoire et les perspectives de développement de l'idée de défense des droits de l'homme), in: *Prosvetitel'skie seminar'y Moskovskoi Khel'sinskoi grouppy. Itogovii sbornik materialov* (Les séminaires éducatifs du groupe moscovite d'Helsinki. Recueil récapitulatif), Knizhniĭ dom «Ouniversitet», Moskva, 1999, pp.17-19.

9. L.-E. PETTITI, E. DECAUX, P.-H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Economica, Paris, 1999, p.XIV.

10. Voir par exemple *Pis'mo 25-ti moskovskikh evreev* (Lettre de 25 juifs moscovites), in: *Iskhod (Sbornik dokumentov)* (Iskhod, Recueil de documents), 1(1970), Arkhiv Samizdata n°420, pp.9-10.

Les dissidents de Russie prennent par conséquent implicitement acte de trois faits: la Communauté européenne s'est aussi construite pour faire face à la menace soviétique, l'URSS lui est hostile et, contrairement à ce qu'aurait pu laisser penser la création du Conseil de l'Europe, la Communauté européenne a choisi de s'appuyer sur des intérêts économiques communs, et non sur des principes éthiques, transformés en programme politique. «Le charbon et l'acier», puis le «marché commun», ont été jugés des ciments plus sûrs pour la construction européenne que la défense des droits de l'homme et de la démocratie. Parce que les dissidents de Russie n'ont pas de raison particulière de se sentir concernés par cette Communauté «économique», c'est l'ONU qu'ils informent, tout au long des années 1970, des violations des droits de l'homme en URSS.<sup>11</sup>

En outre, à travers l'ONU, ils interpellent les Etats-Unis, qui sont pour eux, comme pour l'Etat soviétique, le chef de file de l'Occident. Cette reconnaissance *de facto* de la situation géopolitique existante témoigne d'un changement profond: au XIX<sup>e</sup> siècle, les intellectuels russes assimilaient l'Occident à l'Europe.<sup>12</sup> Mais les enjeux ont changé depuis lors, et l'affrontement idéologique et politique prime sur les échanges culturels interpersonnels. Or, la Communauté européenne ne dispose pas des moyens qui lui permettraient de jouer un rôle déterminant dans les relations internationales. Certes, à partir de 1970, ses Etats développent leur coopération dans ce domaine, mais chaque pays continue de jouer sa propre carte, alors que la détente se développe.<sup>13</sup> Quant aux négociations sur l'armement, elles sont menées exclusivement entre les Américains et les Soviétiques, et entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie.<sup>14</sup>

Voilà pourquoi les dissidents, conscients de l'enjeu que représente la question des droits de l'homme dans les relations internationales, réduisent spontanément l'affrontement Est-Ouest en un bras de fer entre l'URSS et les Etats-Unis.<sup>15</sup> Or, cette conception est encore renforcée par le soutien actif et concret que certains groupes de pression américains leur apportent.

- 
11. Voir, par exemple *Novosti samizdata* (Des nouvelles du samizdat); *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (Chronique des événements en cours), 12(28 février 1970), In : *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï*, 1-15(1968-1970), Amsterdam, Fond imeni Gertsena, 1979, p.369-376; *Pis'mo 9-ti leningradskikh evreev v Komissiiu po pravam tcheloveka pri OON* (Lettre de 9 juifs de Leningrad à la Commission pour les droits de l'homme de l'ONU) et *Pis'mo 75-ti moskovskikh evreev* (Lettre de 75 juifs moscovites), *Iskhod* (*Sbornik dokumentov*), 2(1970), Arkhiv Samizdata, n°426, pp.3-4 et pp.7-13.
  12. Voir A. BOURMEYSTER, *L'Europe au regard des intellectuels russes*, collection «Imaginaire de l'Europe», Ed. Privat, Toulouse, 2001.
  13. Il est d'ailleurs révélateur qu'un ouvrage collectif, publié en 1992 et intitulé *European Detente* consacre un chapitre aux principaux pays concernés (l'Allemagne de l'Ouest, la France, la Grande-Bretagne, ...), mais aucun à la Communauté européenne dans son ensemble. Cf. R. DAVY (ed.), *European Detente: A Reappraisal*, The Royal Institute of International Affairs, Sage Publications, London, 1992.
  14. D. HAMON et I.S. KELLER, op.cit., p.208. P. GERBET, *La Construction de l'Europe*, Imprimerie Nationale, Paris, 1999, pp.367-368 et p.375.
  15. Voir par exemple A. SAKHAROV, *Razmychleniia o progresse, mirmom sosouchchestvovanii i intellektoual'noi svobode* (Réflexions sur le progrès, la coexistence pacifique et la liberté intellectuelle), Possev Verlag, Frankfurt a.M., 1968, pp.12-13.

## I.2. Les Etats-Unis, et non pas l'Europe, encouragent publiquement le droit à émigrer d'URSS

Richard Nixon, élu président des Etats-Unis à la fin de 1968, et son conseiller Henry Kissinger ne souhaitent certes ni critiquer trop abruptement la politique intérieure soviétique ni aborder en public la question des droits de l'homme en URSS.<sup>16</sup> Ils engagent au contraire une politique de détente qui, d'après l'ancien ambassadeur soviétique à Washington, atteint son apogée en 1973.<sup>17</sup> Néanmoins, Kissinger définit la politique du «linkage» selon laquelle les relations économiques, politiques, humanitaires et culturelles seraient intrinsèquement liées.<sup>18</sup> Cette conception est très appréciée par les dissidents de l'Est dont le combat devient ainsi un élément des relations internationales, mais elle est inacceptable pour l'URSS qui refuse toute ingérence dans ses affaires intérieures.<sup>19</sup>

En 1972, le président Nixon se rend en visite officielle à Moscou. Des négociations sont engagées, les unes pour que les Américains vendent aux Soviétiques des quantités massives de céréales; les autres, secrètes, pour que les juifs soviétiques puissent émigrer plus facilement.<sup>20</sup> Or, cette même année, le pouvoir soviétique oblige, par décret, ceux qui émigreraient d'URSS à rembourser à l'Etat le coût de leur éducation. La réaction ne tarde pas aux Etats-Unis. Notamment grâce aux pressions de groupes qui soutiennent les «refuzniks» soviétiques, le sénateur Henry Jackson propose, dès la fin de 1972, qu'aucun pays ne bénéficie du traitement de la nation la plus favorisée dans son commerce avec les Etats-Unis s'il n'accorde pas à ses citoyens le droit ou la possibilité d'émigrer, ou s'il impose une taxe d'émigration.<sup>21</sup> Cet amendement Jackson, qui n'aurait pas été approuvé par Nixon et Kissinger,<sup>22</sup> est voté en décembre 1974.<sup>23</sup>

Si l'Etat soviétique, furieux de ce qu'il considère comme du chantage, annule dès le mois suivant ses accords commerciaux avec les Etats-Unis, les dissidents de Russie se félicitent de cette disposition législative qui donne un poids nouveau à leur combat pour les droits de l'homme. Le 18 janvier 1975, Andreï Sakharov écrit au Congrès américain. Dans son courrier il regrette l'annulation des accords commerciaux, mais salue en revanche la position profondément humaniste du

16. R. DAVY, *Up the Learning Curve: An Overview*, in: R. DAVY (ed.), op.cit., pp.6-7.

17. A. DOBRYNIN, *In Confidence. Moscow's ambassador to America's six Cold War presidents (1962-1986)*, Times Books, Random House, New York, 1995, p.265.

18. H. KISSINGER, *A la Maison Blanche, 1968-1973*, t.1., Fayard, Paris, 1979, pp.134-136.

19. V. CHALIDZE, *To defend these Rights, Human Rights and the Soviet Union*, Random House, New York, 1974, p.43.

20. H. KISSINGER, op.cit., p.1328.

21. *La réponse de Sakharov*, in: *L'Express*, 8-14 octobre 1973, p.123.

22. A. DOBRYNIN, op.cit., pp.265-270.

23. Voir le texte de l'amendement, in: R.O. FREEDMAN (ed.), *Soviet Jewry in the 1980s – The Politics of Anti-Semitism and Emigration and the Dynamics of Resettlement*, Duke University Press, Durham and London, 1989, pp.216-217.

Congrès sur l'émigration soviétique.<sup>24</sup> Dans *Mon Pays et le monde*, il assure que cet amendement Jackson est

«un acte d'une importance historique, qui poursuit les meilleures traditions humanistes et démocratiques du peuple américain».<sup>25</sup>

En revanche, la politique du «linkage» est très controversée en Europe, et c'est bien parce qu'il en a conscience qu'Andreï Sakharov rappelle aux pays occidentaux que:

«la liberté de choisir le pays dans lequel on veut vivre est la pierre de touche pour tout le processus de la détente».<sup>26</sup>

Politiquement autonomes, géographiquement proches de l'URSS et parfois dotés de partis communistes forts, les Etats européens craignent en effet de mettre en danger la détente. Certains d'entre eux, dont la France, sont pourtant plus soucieux de la question des droits de l'homme que les Etats-Unis.<sup>27</sup> Ils n'expriment cependant cette préoccupation que lors de négociations secrètes et reculent vite devant l'argument soviétique selon lequel il s'agirait d'une ingérence dans les affaires intérieures de l'URSS.<sup>28</sup> En outre, aucun geste spectaculaire ne témoigne de ce souci dont les dissidents de Russie n'ont pas conscience. Ces derniers essaient donc de convaincre les Etats européens que condamner les répressions en URSS est une question de morale, avant même d'être un enjeu politique. En mars 1974, Pavel Litvinov, à peine émigré, assure ainsi que les dissidents de Russie souffrent «pour des idéaux de liberté et de droit» et, qu' «à travers [eux], c'est l'Europe qui souffre».<sup>29</sup>

Les dissidents cherchent donc à convaincre, intellectuellement, les Européens de ce qu'ils avancent. A cet égard, les traductions de *L'Archipel du Goulag* d'Alexandre Soljénitsyne publiées à partir de 1974, ont un impact majeur. L'ouvrage ébranle bien des convictions, davantage en Europe, et plus spécifiquement en France, qu'aux Etats-Unis dont les habitants ne doutent généralement pas du caractère néfaste du système soviétique. De même, les audiences Sakharov, qui se réunissent pour la première fois en 1977 afin de débattre des droits de l'homme, ont un impact fort en Europe, alors qu'elles sont «largement ignorées aux Etats-Unis».<sup>30</sup> Désormais, c'est de Russie que proviennent les informations susceptibles de modifier les convictions et conceptions des Européens, alors que c'était l'inverse aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles.

24. *Pis'ma i zaiavleniia* (Lettres et déclarations), in: *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (Chronique des événements en cours), 35(31 mars 1975), p.37.

25. A. SAKHAROV, *O strane i mire* (Mon pays et le monde), in: Izdatel'stvo «Khronika», New-York, 1975, p.43.

26. *Ibidem*, pp.40-42.

27. R. DAVY, *Up the Learning Curve: An Overview*, in: R. DAVY (ed.), *op.cit.*, p.8.

28. M.P. REY, *La tentation du rapprochement. France et URSS à l'heure de la détente (1964-1974)*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1991, pp.324, 326, 87, 103 et 105.

29. Pavel Litvinov pokinoul SSSR (Pavel Litvinov a quitté l'URSS), in: *Khronika Zachtchity Prav v SSSR* (Chronique de la défense des droits en URSS), 8 (mars-avril 1974), Izdatel'stvo «Khronika», New-York, 1974, pp.5-8.

30. *The International Sakharov Hearing – Human Rights in the USSR*, Smoloskyp Publishers, Baltimore-Toronto, 1977, pp.9-10.

### I.3. Pour Andreï Sakharov et Alexandre Soljénitsyne, l'Europe n'est pas une référence de premier plan

Parallèlement, en cette première moitié des années 1970, deux grandes figures de la dissidence russe, Andreï Sakharov et Alexandre Soljénitsyne, débattent en URSS de l'avenir qu'ils souhaitent pour la Russie. Or, ni l'un ni l'autre ne considèrent plus l'Europe comme une référence d'actualité. Sakharov croit pourtant au modèle occidental: depuis son premier essai, diffusé dans le samizdat en 1968,<sup>31</sup> il soutient que la liberté intellectuelle, la paix et le progrès, tel que celui-ci a été conçu par les philosophes des Lumières, sont liés. En 1973, il continue d'appeler à la démocratisation, à la démilitarisation et au développement du progrès technologique.<sup>32</sup>

En revanche, dans sa *Lettre aux dirigeants de l'Union Soviétique*, rédigée en septembre 1973, Soljénitsyne souligne «l'affaiblissement catastrophique du monde occidental et de la civilisation occidentale», qui serait essentiellement dû à

«la crise morale, psychologique et historique de toute cette culture et de ce système de pensée, conçus pendant la Renaissance et reformulés au XVIII<sup>e</sup> siècle par les philosophes des Lumières».<sup>33</sup>

L'écrivain met en cause l'idée européenne d'un progrès continu et illimité censé faire le bonheur de l'humanité, et il propose de développer le Nord-Est russe, sur les bases d'une économie de stabilité. Il conseille aussi d'abandonner l'idéologie marxiste-léniniste qui serait issue des valeurs européennes. Sans contester le principe de la démocratie à l'occidentale, il doute que celle-ci convienne à une Russie, qui ne l'a pratiquement jamais connue. En revanche, il loue la forte base morale qu'avait le système autoritaire sous les tsars: celle d'une orthodoxie, «pas encore détraquée par Nikon, pas encore étatisée par Pierre».<sup>34</sup>

Lorsqu'il rejette un modèle occidental profondément marqué par les Lumières et considère que la vérité éthique est en Russie, Soljénitsyne se rapproche de certains slavophiles du XIX<sup>e</sup> siècle, pour lesquels rien de bon ne pouvait être attendu d'un Occident en plein déclin.<sup>35</sup> Il propose à son pays un autre modèle de développement, basé sur la spiritualité et la frugalité, comme en témoignent deux des trois articles qu'il insère dans le recueil samizdat *Sous les décombres*, en 1974. Dans l'un d'eux, l'écrivain dénonce la tendance qu'aurait, par tradition, la Russie à «imiter passivement l'Occident». Il y prône donc la recherche d'une vérité intérieure, «même dans un milieu de non-liberté extérieure». Pour lui, et contrairement à Sakharov, «l'organisation étatique n'a qu'une importance secondaire». Ce qui

31. A. SAKHAROV, *Razmyshleniia o progrese, mirnom sosouchchestvovanii i intellektual'noi svobode*, op.cit.

32. A. SAKHAROV, *O sebe* (Sur moi, in: A. SAKHAROV, *Mir, Progress, Prava tcheloveka* (La paix, le progrès, les droits de l'homme), Sovetskij Pisatel', Leningrad, 1990, p.8.

33. *Pis'mo vojdiam Sovetskogo Soiouza* (Lettre aux dirigeants de l'Union Soviétique), in: A. SOLJÉNITSYN, *Sobranie sotchinienii – tom deviatii* (Œuvres complètes, t.9), YMCA-Press, Vermont-Paris, 1981, p.138.

34. Ibidem, p.163.

35. A. BOURMEYSTER, op.cit., p.65.

compte, c'est sauver son âme.<sup>36</sup> Dans son deuxième article, Soljénitsyne oppose la «voie du repentir» à celle de «la défense des droits civiques», c'est-à-dire un projet qui serait typiquement russe au modèle européen. La Russie doit apprendre à limiter ses besoins, au lieu d'aspirer à un progrès illimité.<sup>37</sup>

Fervent partisan du modèle occidental, Andreï Sakharov exprime son désaccord en avril 1974. Non seulement il conteste que le marxisme soit une idée occidentale qui aurait détruit le sain développement russe, mais il juge «incompréhensible» de «diviser les idées en idées occidentales et idées russes». Il considère que «la voie démocratique du développement» est «la seule favorable pour n'importe quel pays». Aussi souligne-t-il les mérites du progrès technique, comme il critique la suggestion de Soljénitsyne de développer le Nord-Est.<sup>38</sup> Sakharov se méfie néanmoins de certaines tendances occidentales. Dans *Mon Pays et le monde*, il regrette que la gauche libérale soit tellement à la mode chez les intellectuels occidentaux: le désir de ne pas être en retard d'une mode et une mauvaise connaissance de la situation dans les pays socialistes pourraient mener «l'Occident» à de sérieuses erreurs dans sa politique, tant intérieure qu'extérieure. En effet, la gauche libérale occidentale voudrait croire que les défauts existant en URSS et dans d'autres pays de l'Est sont liés à la nature de ces «sombres pays asiatiques», conception que Sakharov qualifie de «slavophilisme à l'envers» et d'«illusion dangereuse». Le physicien ne peut donc que se méfier d'une Europe dans laquelle les intellectuels de gauche ont un poids bien plus important qu'aux Etats-Unis. Fort logiquement, il suggère aux pays occidentaux de s'unir derrière la bannière américaine et il recommande de développer le rôle de l'ONU dans le monde.<sup>39</sup>

Le débat entre Alexandre Soljénitsyne et Andreï Sakharov met en évidence les choix des deux hommes. L'écrivain souhaite une voie spécifiquement russe, passant sur un repli (ou une concentration) de la Russie sur elle-même. Le physicien désire au contraire que la Russie se donne les garanties politiques des droits fondamentaux et rejoigne le concert des nations occidentales. Mais, pour lui, ce sont les Etats-Unis et l'ONU qui doivent coiffer ces nations. Pour des raisons différentes, ni Soljénitsyne ni Sakharov ne considèrent plus l'Europe comme un modèle ni un élément moteur dans le combat pour les droits de l'homme ou l'affrontement Est-Ouest. En revanche, l'un et l'autre bouleversent les conceptions de nombreux Européens qui, au milieu des années 1970, prennent de plus en plus conscience que la question des libertés en URSS et celle de la sécurité en Europe sont liées, et par conséquent menacées par la nature du pouvoir soviétique.

36. A. SOLJENITSYN, *Na vozvrate dyxaniia i soznaniia* (Quand reviennent le souffle et la conscience), in: A. SOLJENITSYN, *Sobranie sotchinenii* ..., op.cit., t.9, pp.24-44.

37. A. SOLJENITSYN, *Raskaianie i samoorganizatsiia* (Du repentir et de la modération), in: *Iz-pod glyb – Sbornik statei* (Des voix sous les décombres), Rousskaia Kniga, Moskva, 1992, pp.90-118.

38. A. SAKHAROV, *O pis'me Aleksandra Soljenitsyna «Vojdiam Sovetskogo Soiuza»* (Au sujet de la lettre d'Alexandre Soljenitsyne «aux dirigeants de l'Union Soviétique»), Izdatel'stvo «Khronika», New-York, 1974, p.13.

39. A. SAKHAROV, *O strane i mire*, (Mon pays et le monde), op.cit. Voir aussi, A. SAKHAROV, *Mir, progress, prava tcheloveka. Nobelevskaia lektsiia* (Le monde, le progrès, les droits de l'homme. Lecture du Nobel), in: A. SAKHAROV, *Mir, Progress, Prava tcheloveka*, op.cit.

## II. 1975-1986. Les Etats-Unis soutiennent le combat pour les droits de l'homme en URSS plus concrètement qu'une Europe divisée

### II.1. Les Etats-Unis associent la sécurité en Europe et le respect des droits de l'homme en URSS

La Conférence d'Helsinki sur la Sécurité et la Coopération en Europe commence le 30 juillet 1975. Elle se termine le 1<sup>er</sup> août et marque à la fois l'apogée et la fin de la détente. La diplomatie soviétique est satisfaite, car elle obtient la reconnaissance du statut quo territorial et politique en Europe au prix d'une concession qui lui semble alors formelle: la «troisième corbeille». Celle-ci concerne les droits de l'homme, et son adoption est en grande partie due – mais qui le sait alors? – aux efforts français.<sup>40</sup> L'Acte final est paraphé par trente-trois pays européens (tous sauf l'Albanie), mais aussi par la Communauté européenne, les Etats-Unis et le Canada.<sup>41</sup> Pour ces deux derniers pays, ce sont les Européens eux-mêmes qui auraient exigé la présence de leurs alliés d'outre-Atlantique.<sup>42</sup> Dans ces conditions, la Communauté européenne ne peut pas être perçue comme un acteur autonome sur la scène internationale.

Contrairement à la Déclaration et aux pactes de l'ONU, l'Acte final d'Helsinki est intégralement publié par la presse soviétique si bien qu'il devient aux dires du dissident russe Kronid Lioubarski,

«le premier document dans lequel chaque Soviétique [peut] savoir qu'il [a] des droits imprescriptibles, que ces droits [peuvent] devenir, et [sont] devenus, partie d'un accord international, et que, pas n'importe qui, mais les dirigeants [sont] d'accord pour les appliquer».<sup>43</sup>

Or, au prix de leur propre liberté, les dissidents de Russie entreprennent de donner tout son poids à cette «troisième corbeille». En effet, ils justifient désormais leurs revendications par les dispositions de l'Acte final, et n'hésitent pas à créer le Groupe moscovite d'Helsinki afin – affirment-ils – de «veiller à l'application» de ces accords.

Ce Groupe moscovite d'Helsinki s'impose à partir de 1976 comme la principale organisation de la dissidence de Russie. Il signale les violations des droits de l'homme aux dirigeants de chacun des Etats signataires et développe ses contacts avec un groupe similaire du Congrès américain.<sup>44</sup> Aux yeux des dissidents, l'Eu-

40. M.P. REY, op.cit., pp.85-87; F. BOZO, *A French View*, in: R. DAVY(ed.), op.cit., pp.67-69.

41. M.T. BITSCH, op.cit., p.204.

42. P. GERBET, op.cit., pp.375-376.

43. K. LIOUBARSKIÏ, *Khel'sinki v novykh izmereniakh* (Helsinki dans de nouvelles mesures), in: *Novoe Vremia* (Temps nouveau), 47(16 novembre 1990), pp.7-9.

44. *Groupy sodeïstviia* (Les groupes d'Helsinki), in: *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (Chronique des événements en cours), 43(31 décembre 1976), 1977, pp.40-45. M. LANDA, *Moi otkrytye pokazaniia ob arestovannikh tchlenakh Moskovskoi Groupy «Khel'sinki»* (Mon témoignage public sur les membres arrêtés du groupe moscovite d'Helsinki), in: *Poiski. Svobodnyi Moskovskii Journal* (Recherches. Revue moscovite libre), 2(1980) pp.204-216.

rope, en tant que communauté, a donc une fois de plus disparu sous la masse de chacun de ses constituants et derrière la présence marquante des Etats-Unis. Du reste, une fois de plus, ce n'est pas d'elle, mais des Etats-Unis, que les dissidents reçoivent l'appui le plus explicite, après l'élection de Jimmy Carter à la présidence. Le 2 février 1977, à peine entré en fonction, celui-ci écrit en effet à Sakharov que «les droits de l'homme sont le souci central de [son] administration». <sup>45</sup> Il marque ainsi une rupture nette avec les choix de ses prédécesseurs, Nixon, mais aussi Ford qui a refusé de recevoir Soljénitsyne, lorsque celui-ci, après son expulsion d'URSS est arrivé aux Etats-Unis. <sup>46</sup> Or, l'ambassade américaine à Moscou remet cette lettre de Carter, en main propre, au physicien. Celui-ci déclarera, à la fin de 1977, que ce soutien très public accordé par le nouveau président à la défense des droits de l'homme dans le monde a été l'un des événements les plus importants de l'année. <sup>47</sup>

Cet échange irrite d'ailleurs suffisamment le Kremlin pour que l'un des responsables du parquet soviétique, Sergueï Goussev, signe, le 23 février 1977, un article destiné à être publié dans le *New York Times*. Il accuse Sakharov d'avoir incité des dirigeants politiques occidentaux (dont des membres du Sénat et du Congrès américains) à soumettre l'URSS à un chantage politique, et il déclare que les autorités soviétiques n'ont pas l'intention de tenir compte de l'opinion publique internationale. <sup>48</sup> Mais le fait même qu'un dignitaire du parquet soviétique prenne la plume et cherche à publier une riposte dans un journal américain montre que les choses ne sont pas si simples.

En cette année 1977, des dissidents russes invitent plus clairement que jamais «l'Occident» à défendre les valeurs qui leur sont communes. Des prisonniers politiques prétendent que le «monde libre» se trouve «devant un choix auquel il ne peut se soustraire et qui définira pour longtemps l'atmosphère, non pas tant politique que morale, en Europe et dans le monde». Ils soulèvent donc une question essentielle:

«Quelle est la valeur accordée à la liberté et aux droits par ceux qui en ont l'habitude et qui sont certains d'en jouir?» <sup>49</sup>

Quelques semaines plus tard, Sakharov reprend presque les mêmes termes dans une lettre adressée aux parlements des pays signataires de l'Acte final d'Helsinki. Il aimerait en effet savoir si «l'Occident est prêt à défendre» les principes affirmés par

45. *Vystupleniia Sakharova* (Interventions de Sakharov), *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï*, 44(16 mars 1977), p.104. A. SAKHAROV, *Teleinterv'iou SI BI Ès* (Interview télévisée sur CBS), in : A. SAKHAROV, *Trevoga i Nadejda – Odin god obchtchestvennoï deiatel'nosti Andreia Dmitrievitcha Sakharova* (L'inquiétude et l'espoir, une année d'activité publique d'A. D. Sakharov), in: *Izdatel'stvo «Xronika»*, New-York, 1978, pp.80-84.

46. A. DOBRYNIN, op.cit., p.348.

47. A. SAKHAROV, *Vzgliad na prochedchii god (14/12/1977)* (Regard sur l'année écoulée (14/12/1977)), *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (*Chronique des événements en cours*), 48(14 mars 1978), p.168.

48. S. GOUSEV, *Mnenie sovetskogo prokouora – Moskva o Sakharove* (L'avis d'un procureur soviétique. Moscou sur Sakharov), in : A. SAKHAROV, *Trevoga i Nadejda*, op.cit., pp.99-101.

49. *Pis'ma i zaïavleniia politzaklioutchennykh* (Lettres et déclarations de prisonniers politiques), *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (*Chronique des événements en cours*), 46(15 août 1977), pp.65-66.



ce texte, et il rappelle que «soutenir, de façon décidée, les principes de liberté de conviction, d'ouverture de la société et des droits de l'homme» est, plus que jamais, «une nécessité absolue». <sup>50</sup>

Du fond de la Russie et de ses camps de travail, certains individus poursuivis par leur Etat incitent donc «l'Occident» à défendre ses valeurs, mais ce sont les Etats-Unis et leur président qui leur manifestent le soutien public le plus net. L'Europe de son côté peine à définir sa position et à valoriser son rôle sur la scène internationale. Simultanément ses Etats membres redoutent d'irriter l'Union Soviétique. Non seulement Jimmy Carter écrit à Andreï Sakharov, mais, en 1977, il reçoit, à la Maison-Blanche, Vladimir Boukovski qui vient d'être expulsé d'URSS. <sup>51</sup> En février de la même année, Valéry Giscard d'Estaing – il craint d'endommager les bonnes relations franco-soviétiques – refuse par contre de rencontrer à l'Elysée le dissident Andreï Amalrik. Celui-ci accuse alors le président français d'être le cheval de Troie désigné par Léonid Brejnev pour empêcher la formation d'un front occidental de soutien aux contestataires de l'Est. <sup>52</sup>

Confortés par ces marques visibles d'intérêt, les dissidents de Russie sont donc de plus en plus nombreux à s'adresser à Carter. En juin 1977, les responsables du fonds Soljénitsyne d'aide aux prisonniers politiques demandent au président américain de les aider à obtenir, en URSS, un statut légal conforme aux normes internationales. Ils rappellent n'avoir jusque-là jamais sollicité l'aide de dirigeants politiques. En revanche, ils seraient désormais «forcés de transgresser cette règle» car, sans soutien extérieur, «le rideau de fer tombera à nouveau». <sup>53</sup> En février 1978, les quarante-trois Soviétiques qui annoncent la création de l'Association du syndicat libre des travailleurs révèlent les brimades dont ils ont été victimes et demandent à la presse étrangère «d'attirer l'attention du Président des Etats-Unis, J. Carter, sur le caractère inadmissible de telles violations». <sup>54</sup> Les dissidents ont en fait de bonnes raisons de percevoir les Etats-Unis, et non l'Europe, comme leur interlocuteur privilégié et leur soutien le plus sûr.

C'est dans ce contexte qu'une nouvelle Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe se tient à Belgrade, entre le 4 octobre 1977 et le 9 mars 1978. Parce que les dissidents de Russie ont conscience que les autorités soviétiques, qui refusent de dialoguer avec eux, sont contraintes à le faire avec les Etats occidentaux, ils envoient à ces derniers de très nombreuses lettres, et leur exposent la situa-

50. *Pis'ma i zaiavleniia* (Lettres et déclarations), *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (Chronique des événements en cours), 47(30 novembre 1977), pp.146-147.

51. V. BOUKOVSKY, *Jugement à Moscou – Un dissident dans les archives du Kremlin*, Robert Laffont, Paris, 1995, pp.182-188.

52. Interview d'Andreï Amalrik, *Le Quotidien de Paris*, 23 février 1977, pp.1 et 3.

53. *Fond pomochtchi politzakioutchennym* (Fonds d'aide aux prisonniers politiques), *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (Chronique des événements en cours), 46(15 août 1977), pp.84-88.

54. *Otkrytoe pis'mo k korrespondentam zapadnykh agenstv, akkreditovannym v SSSR* (Lettre ouverte aux correspondants des agences occidentales, accrédités en URSS), in : *Sbornik materialov o sozdanii «Assotsiatsiia svobodnogo profsoiouza troudiachtchikhsia v Sovetskom Soiouze»* (Recueil de textes sur la création de l'Association du syndicat libre des travailleurs en Union Soviétique), Arkhiv Samizdata n°3194, pp.2-3.

tion soviétique.<sup>55</sup> Leur action porte des fruits. A l'issue de la Conférence, aucun document commun n'est adopté à cause des désaccords sur la question des droits de l'homme.<sup>56</sup> Prodigieusement irrité, le Kremlin rejette la responsabilité de ce blocage sur les Etats-Unis qui, aux yeux des Soviétiques, lient la sécurité en Europe au respect des droits de l'homme en URSS. Lorsque *Les Izvestia* annoncent, en février 1978, la fin de la conférence de Belgrade, elles assurent certes que celle-ci a été un succès et que, «malgré toute leur agitation [...], les pseudo zéloteurs des «droits de l'homme» n'ont rien obtenu». Il n'en demeure pas moins que cette satisfaction apparente est contredite par la suite de l'article. Le journal évoque en effet les contacts et la communauté d'intérêts entre les dissidents soviétiques et les dirigeants américains. Il signale aussi que le responsable de la délégation américaine à Belgrade a eu des entretiens avec des «dissidents» expulsés d'URSS.<sup>57</sup> En revanche, la Communauté européenne s'est fait plutôt discrète.

## II.2. Après l'invasion de l'Afghanistan, les dissidents incitent l'Europe à s'unir face à l'URSS

A la fin de l'année 1979, l'intervention soviétique en Afghanistan suscite l'indignation de l'Occident et des dissidents russes. Depuis quelque temps déjà, certains appellent à boycotter les Jeux Olympiques qui doivent se tenir à Moscou, l'été suivant. Sakharov n'a jusque-là pas soutenu ces appels, mais, le 17 janvier 1980, il déclare à un journaliste américain que, «tant que l'URSS mène des actions militaires en Afghanistan, organiser des Jeux Olympiques à Moscou contredit la Charte Olympique».<sup>58</sup> Dans les jours qui suivent, le physicien est exilé de force à Gorki. Il ne change pas pour autant ses opinions et, soutenu par d'autres dissidents,<sup>59</sup> il continue d'appeler au boycott.<sup>60</sup>

- 
55. Voir, à titre d'exemple, les courriers envoyés à la conférence de Belgrade: *Pis'ma i zaiavleniia* (Lettres et déclarations), *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (Chronique des événements en cours), 47(30 novembre 1977), pp.143-145 et pp.148-149; *Repressii protiv grupp «Khel'sinki» – Moskovskaia Gruppya* (Les répressions contre les groupes d'Helsinki – Le groupe de Moscou), *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (Chronique des événements en cours), 48(14 mars 1978), p.9.
56. O. LUCHTERHANDT, *The CSCE Norms on Religious Freedom and their Effects on the Reform of Soviet Legislation on Religion*, in A. BLOED and P. VAN DIJK (eds), *The Human Dimension of the Helsinki Process – The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-New York, 1991, p.163.
57. V. MATVEEV, *Belgradskaia vstretcha : glavnyi itog* (La conférence de Belgrade: bilan principal), in: *Izvestiia*, 16 février 1978, p.4.
58. A. SAKHAROV, *Otvely na voprosy korrespondenta Èj-Bi-Si n'iouz* (Réponse aux questions du correspondant d'ABC News), Arkhiv Samizdata n°3858.
59. Voir par exemple *Telegramma Gospodinou Prezidentou SChA Djimmi Karterou* (Télégramme au président des Etats-Unis Jimmy Carter), in: *Al'manakh Krasnoe i Tchernoe* (Almanach Le rouge et le noir), juillet 1980, numéro spécial, Arkhiv Samizdata n°4084, p.7.
60. A. SAKHAROV, *Zaiavlenie o boikote Moskovskoi Olimpiady* (Déclaration sur le boycott des Jeux Olympiques de Moscou), Arkhiv Samizdata n°3965. *Vysylka Sakharova* (L'envoi de Sakharov en relégation), *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (Chronique des événements en cours), 56(30 avril 1980), p.17.

L'ONU et les Etats-Unis adoptent de leur côté une position similaire à celle de Sakharov en exigeant le retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan. Jimmy Carter impose rapidement des restrictions économiques, notamment sur les exportations de céréales américaines vers l'URSS. Il parle aussi d'un boycott des Jeux Olympiques.<sup>61</sup> L'Europe demeure en revanche hésitante et divisée, même si la Communauté suspend à son tour les livraisons de céréales et de produits alimentaires à l'URSS. C'est pourquoi, en avril 1980, Sakharov, retenu de force à Gorki sous la surveillance constante du KGB, critique «la faiblesse et l'indécision de quelques pays occidentaux». Il affirme que les sanctions prises contre l'URSS par la Maison Blanche «doivent être résolument soutenues par les autres pays».<sup>62</sup> Le 4 mai 1980, il exhorte une nouvelle fois l'Occident à se montrer ferme et à s'unir derrière les Etats-Unis qui «se trouvent, historiquement, à la tête d'un mouvement indispensable pour l'humanité, [et orienté] vers une société pluraliste libre».<sup>63</sup> Mais l'Europe hésite encore et ne parvient pas à adopter une position commune sans équivoque. Pendant l'été 1980, cinquante-six pays sur cent quarante-trois boycottent les Jeux Olympiques de Moscou. Parmi ces cinquante-six figurent, bien sûr, les Etats-Unis et le Canada, mais aussi la RFA. En revanche, la France de Valéry Giscard d'Estaing participe aux Jeux ...<sup>64</sup>

### II.3. Les dissidents en détention demeurent, plus que jamais, des symboles et des enjeux sur la scène internationale

A la fin de l'année 1980, Ronald Reagan remplace Jimmy Carter à la présidence des Etats-Unis. S'il s'implique moins que son prédécesseur pour les droits de l'homme, il désigne aussitôt l'Union Soviétique comme «l'Empire du mal» et relance la course aux armements. Désormais, la détente n'est plus qu'un souvenir, et même les Etats européens qui la désiraient tant ne peuvent plus se bercer d'illusions. Or, ce durcissement de la politique américaine est approuvé par de très nombreux dissidents russes.

Après Helsinki et Belgrade, une troisième Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe a commencé à Madrid en novembre 1980. Elle est ajournée en mars 1982, suite à l'instauration de l'Etat de siège en Pologne avant de reprendre en novembre de la même année pour se terminer en automne 1983. Là encore, la question des droits de l'homme occupe une place centrale, et de nombreux cas

61. D. PINEYE, *L'Afghanistan*, in: Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, *La drôle de crise – De Kaboul à Genève*, Fayard, Paris, 1986, pp.15-43; J. LEVESQUE, *L'URSS en Afghanistan – De l'invasion au retrait*, Ed. Complexe, Paris, 1990, pp.133-143.

62. A. SAKHAROV, *Orvety na voprosy korrespondenta Lakkua – italianskoe agentsvo ANSA* (Réponses aux questions du correspondant de l'agence italienne ANSA), Arkhiv Samizdata n°3963.

63. A. SAKHAROV, *Trevojnoe vremia* (Une époque inquiétante), Arkhiv Samizdata n°4000.

64. D. PINEYE, *L'Afghanistan ...*, op.cit., pp.15-43; D. PIANELLI, «Aide-mémoire», Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, *La drôle de crise – De Kaboul à Genève*, Fayard, Paris, 1986, pp.225-269.

concrets sont évoqués.<sup>65</sup> Ceci est en grande partie le résultat de l'action des dissidents russes. Ils se sont en effet adressés en grand nombre aux participants de la conférence dans le but de leur demander de l'aide.<sup>66</sup> Grâce à la révélation de cas concrets illustrant les persécutions,<sup>67</sup> ils escomptent mobiliser les puissances occidentales qu'ils appellent à soutenir une détente sous conditions<sup>68</sup> et à exiger la libération des prisonniers politiques.<sup>69</sup> Des dissidents émigrés organisent de véritables opérations de lobbying pour convaincre les Européens d'adopter une position ferme et unie. Dès janvier 1980, le général dissident Piotr Grigorenko écrivait ainsi à son ami Lev Kopélev vouloir mener «une grande et belle campagne» à l'occasion de la rencontre dans la capitale espagnole. Pour ce faire, il avait «commencé par frapper à toutes les portes». Il précisait:

«Aujourd'hui, l'affaire commence à bouger. En mars-avril, je veux voyager en Europe. Continuer à agir sur l'opinion publique pour poser des exigences fermes aux délégations gouvernementales des pays européens afin que, d'une seule voix, à la Conférence de Madrid, elles votent pour une libération rapide de tous les membres des groupes d'Helsinki et pour une amnistie politique générale en URSS et en Europe de l'Est».<sup>70</sup>

En ce qui concerne les Etats-Unis, aucun lobbying n'est nécessaire: les Américains demeurent les défenseurs les plus publics des droits de l'homme à l'Est. Alors que la conférence de Madrid touche à son terme, ils annoncent d'ailleurs qu'ils ne signeront pas le document final si le cas d'Anatoli Chtcharanski n'est pas réglé.<sup>71</sup> Figure clé du combat pour les droits de l'homme en général, et de la lutte des juifs soviétiques pour émigrer en Israël en particulier, celui-ci a été condamné en 1978 à treize années de détention. Le 9 septembre 1983, George Shultz, le ministre américain des Affaires étrangères, dénonce sans mâcher ses mots les dirigeants qui, à l'Est, ont «négligé leurs obligations en matière de droits de l'homme». Il signale en outre que les groupes d'Helsinki sont «systématiquement persécutés» et que les dissidents ont subi des traitements «toujours plus brutaux». Pour lui, ces «dissidents soviétiques, de toutes tendances et de toutes couches sociales, qui ont risqué leur vie et leurs conditions matérielles pour la cause de la liberté» sont des «héros».<sup>72</sup> Aucun Européen d'un rang analogue ne s'exprime sur ce sujet avec la même fermeté.

65. H. VOLLE und W. WAGNER (Hrsg.), *Das Madrider KSZE-Folgetreffen – Der Fortgang des KSZE-Prozesses in Europa*, Verlag für internationale Politik, Bonn, 1984.

66. *Pravo na vyezd – Piatidesiatniki* (Le droit d'émigrer. Les pentecôtistes), *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï* (Chronique des événements en cours), 57(3 août 1980), pp.78-79.

67. Voir par exemple L. MOUJENKO, *Otkrytoe pis'mo outchastnikam Madridskogo sovechtchaniia* (Lettre ouverte aux participants de la conférence de Madrid), *Arkhiv Samizdata* n°4149.

68. *V tiour'makh i lageriakh* (Dans les prisons et les camps), *Khronika Tekouchtchikh Sobytiï*, (Chronique des événements en cours), 57(3 août 1980), pp.85-86.

69. I. KOVALEV et E. BONNER, *Delegatam 34 stran-outchastnits Xel'sinskogo soglacheniiia. Otkrytoe obrachtchenie* (Aux délégués des 34 pays participants à l'accord d'Helsinki, appel ouvert), *Arkhiv Samizdata* n°4156.

70. R. ORLOVA et L. KOPELEV, *My jili v Moskve – 1956-1980* (Nous avons vécu à Moscou, 1956-1980), in: *Kniga, Vremia i soud'by*, Moskva, 1990, pp.406-407.

71. N. CHTCHARANSKI, *Tu ne craindras point le mal*, Grasset, Paris, 1988, pp.330-331.

72. *Erklärung des amerikanischen Aussenministers, George P. Shultz, am 9. September 1983*, in: H. VOLLE und W. WAGNER (Hrsg.), op.cit., pp.228-232.

C'est d'ailleurs pourquoi l'URSS a affirmé, quelques jours plus tôt, que la conférence de Madrid s'était mal passée à cause des Américains.<sup>73</sup> Reprenant les mensonges éculés, Andreï Gromyko, ministre des Affaires étrangères, a prétendu que l'URSS était le «champion décidé du respect et de la défense des droits de l'homme», mais que

«ni le statut de l'ONU ni l'Acte final [de Madrid], ni tout autre document reconnu internationalement ne [donnait] ni ne [pouvait] donner, les pleins pouvoirs à qui que ce soit, pour se prévaloir du rôle de juge sur ces questions».<sup>74</sup>

Les masques sont tombés.

Mikhaïl Gorbatchev a déjà lancé la perestroïka en URSS lorsqu'une quatrième Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe commence à Vienne, le 4 novembre 1986. Les Etats-Unis ont momentanément envisagé la possibilité de se désengager, mais la commission du Congrès américain chargée de la question a déclaré impossible un retrait de la conférence. Celui-ci aurait en effet représenté un coup terrible pour des dissidents, qui se seraient sentis abandonnés.<sup>75</sup>

De nombreux dissidents de Russie sont présents à Vienne, dont Vladimir Boukovski et Iouri Orlov, le créateur du groupe moscovite d'Helsinki, qui vient d'être libéré et a été expulsé d'URSS.<sup>76</sup> Les Etats-Unis intensifient leurs pressions: George Shultz en personne demande la libération d'Andreï Sakharov, d'Anatoli Martchenko et de tous les autres membres des groupes soviétiques d'Helsinki. Or, en décembre 1986, Martchenko meurt en prison des suites d'une grève de la faim. Huit jours plus tard, Sakharov est autorisé à rentrer à Moscou. Peu après commencent les libérations de dissidents. L'URSS ne subsistera plus longtemps.

### III. Conclusion

Une incompréhension fondamentale a existé entre les dissidents de Russie et les pays européens. Pour la plupart des dissidents, l'Europe représentait avant tout le berceau des valeurs qui avaient été adoptées, plus ou moins profondément, par certaines couches de la Russie pré-révolutionnaire et dont la généralisation demeurait un objectif à concrétiser. Or, la Communauté européenne avait choisi d'être en premier lieu une union économique, qui rencontrait des difficultés d'harmonisation intérieure, n'avait pas les moyens d'une politique étrangère commune et reléguait ses

73. A. BOVIN, *Madrid: pered finalom* (Madrid: avant la finale), in: *Izvestiia*, 7 septembre 1983, p.5.

74. *Na Madridskoi vstretche. Vystouplenie A.A. Gromyko* (A la conférence de Madrid. Intervention d'A.A. Gromyko), in: *Izvestiia*, 9 septembre 1983, p.4.

75. *From US Congress, Commission on Security and Cooperation in Europe, The Long, Hard Road from Helsinki to Vienna*, in: V. MASTNY, *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986-1991*, Pinter Publishers, London, 1992, pp.53-60.

76. C. VAN ESTERIK and H. MINNEMA, *The Conference that came in from the Cold*, in: A. BLOED and P. VAN DIJK (eds.), *op.cit.*, pp.1-29; G.B. TAHZIB, *The 1990 USSR Law on Freedom of Conscience and Religious Organizations*, *ibidem*, pp.186-196.

valeurs au rang d'accessoires, souvent gênants dans les relations internationales. Lorsque les dissidents interpellaient l'Occident au nom de ces valeurs communes, l'Europe unie s'avérait incapable de leur apporter de réponse adéquate, même si plusieurs pays européens ont évoqué les droits de l'homme au cours des discussions diplomatiques passablement feutrées. En revanche, construits sur ces valeurs, les Etats-Unis ont apporté un soutien public aux défenseurs russes des droits de l'homme.

Cet effacement de l'Europe a laissé des traces. Encore de nos jours, l'ancien dissident Vladimir Boukovski se plaît à souligner la communauté d'intérêts qui existait, selon lui, entre le Kremlin, la gauche européenne et la Communauté européenne. Il relève les ressemblances entre l'Union européenne et l'Union soviétique: deux immenses bureaucraties qui voudraient régenter, dans le moindre détail, l'existence de citoyens, alors que ceux-ci ne peuvent contrôler des dirigeants mal identifiés.<sup>77</sup> Or, de tels propos ne sont pas rares dans les milieux éduqués de la Russie d'aujourd'hui. Par ailleurs, alors que le conflit entre l'Irak et les Etats-Unis prenait de l'ampleur, les positions de certains pays d'Europe centrale et orientale ont étonné, voire choqué, les Européens de l'Ouest. Pourtant, les attitudes affichées jadis par les Etats-Unis d'une part, et d'autre part par les Etats européens face aux contestations dans le bloc soviétique, expliquent, du moins en partie, pourquoi certains pays autrefois situés de l'autre côté du rideau de fer souhaitent appartenir à l'Union européenne, tout en se fiant davantage aux Etats-Unis pour défendre les libertés individuelles et adopter des mesures concrètes. Sans doute ne changeront-ils pas ce point de vue en constatant la frilosité de certains pays d'Europe occidentale face à la Constitution qui aurait permis à l'Union de devenir une véritable force politique.

Au sein même de l'Union, beaucoup de citoyens ne seraient-ils pas plus attachés aux institutions européennes si celles-ci proposaient des projets politiques plus généreux et plus ambitieux? La question qui se pose ici – et les dissidents de Russie ont parfaitement su la mettre à nu –, est celle de l'identité européenne. Selon certains témoignages, Jean Monnet, l'un des pères spirituels de l'Europe, avait fini par penser qu'il aurait mieux valu construire celle-ci sur ses valeurs culturelles.<sup>78</sup> Sans doute n'est-il pas trop tard.

77. Voir l'intervention de Vladimir BOUKOVSKI lors du colloque «Permanence et effacement des idées et des pratiques totalitaires dans l'Europe post-stalinienne». Colloque organisé à l'IEP de Paris par le Groupe d'Etude et d'Observation de la Démocratie (GEODE, CNRS / Paris X Nanterre) et par le Centre d'Histoire de l'Europe du Vingtième Siècle (CHEVS / FNSP), sous la responsabilité de Stéphane Courtois, du 11 au 13 décembre 2002.

78. F. de TEYSSIER et G. BAUDIER, *La Construction de l'Europe*, collection *Que sais-je?*, PUF, Paris, 2000, p.66.

## Mikhail Gorbachev, Willy Brandt, and European Security

Wilfried LOTH

A search for the origins of Mikhail Gorbachev's "new thinking" on Europe leads the researcher to Willy Brandt and his understanding of European security. Even before Gorbachev came to power, Soviet leaders had already discovered in their contacts with West German Social Democrats that, in various ways, the Soviet Union's security problems were actually different from what they had feared. It was Gorbachev who made use of these discoveries, and who then showed himself to be resolute in drawing the necessary political conclusions. It was Brandt who helped him to achieve this change, for he kept up an intensive dialogue with Gorbachev about which the general public knew little.

### I. Preparations under Brezhnev

One 'discovery' promoted by the German Social Democrats to the Soviet leadership concerned the nature of the Federal Republic of Germany. Originally, Soviet leaders had interpreted the Bonn government's claim to keep the German Question open as being an expression of expansive *revanchism*. The new *Ostpolitik* of the social-liberal coalition however, necessarily negated much of the basis for such an interpretation. After an initial period of distrust, Leonid Brezhnev also came to value Willy Brandt as a reliable partner in the elimination of East-West conflicts; and in private he spoke of "my friend Brandt".<sup>1</sup> That successive German governments were to continue with *détente* strengthened this positive impression, even after the trouble with the decision for *Nachrüstung* at the beginning of the 1980's. At the same time the peace movement in the Federal Republic signalled that Germany's postwar abandoning of *revanchism* was not just a temporary phenomenon. The Moscow leaders saw this as proof "that the conscience of the German population had undergone change".<sup>2</sup>

The other discovery was about the nature of threat in the nuclear age. Soviet leaders learned both from the peace movement and from other thinkers in the field of security politics, that more weapons did not necessarily mean more security. Security could only be organized reliably if this was done collectively. These insights were formulated in particular, by Egon Bahr. Bahr can be considered as the forerun-

- 
1. For example in a conversation with the KGB-agent Vatcheslav Kevorkov after the unmasking of the "chancellor spy" Günter Guillaume in the spring of 1974, as reported in W. KEWORKOW, *Der geheime Kanal. Moskau, der KGB und die Bonner Ostpolitik*, Rowohlt, Berlin, 1995, p.174.
  2. According to Georgy Arbatov in a symposium in Washington 1986, as reported in Johan Galtung, *Europe 1989: The Role of Peace Research and the Peace Movement*, in: R. SUMMY and M.E. SALLA (eds.), *Why the Cold War Ended*, Westport, Connecticut/London, 1997, pp.91-105, here p.99.

ner to Willy Brandt, and his *Ostpolitik*: it was he who, in 1963, had developed the concept of “change through rapprochement”.<sup>3</sup> After the turmoil in the Federal Republic during the debate on Soviet SS-20 medium range missiles, and the Western *Nachrüstung* at the end of the 70’s, Bahr, with the support of his party leader Brandt, now increasingly concentrated on the problems of European security. In September 1980, Brandt arranged for Bahr to serve as a German representative in the “Independent Commission for Disarmament and Security”, which Olof Palme had put together under the auspices of the United Nations. In December of that year, Bahr was then elected chairman of the German *Bundestag*’s Committee for disarmament.<sup>4</sup>

It was while he was thinking about the dangerous situation that the development of new medium range missiles had encouraged,<sup>5</sup> that Bahr realized that in the age of reciprocally assured annihilation, security could only be had together. “One’s own security is also that of the other one”, he wrote in March 1981.<sup>6</sup> In view of technological developments, nuclear “superiority [was] only temporarily possible, and at that for a very short, limited time.” Therefore, nuclear technology was not capable of providing real security. At the same time, disarmament was “a real necessity”, because of the “possible annihilation of mankind”. Bahr’s startling conclusion was that “there is no longer security from an enemy, but there is only security with him”.<sup>7</sup> Bahr was so “shocked” about the result of his thinking, which “was in sensational contrast to all behaviour known in the history of mankind and states, that at first [he] put it aside for three months”. But when he then realized that “the examination did not show any flaws in reasoning”, he submitted a concept of “Common Security” to the “Independent Commission for Disarmament and Security”, of which he was now a member.<sup>8</sup>

It was important that, for the first time, a Soviet representative was also a member of this Commission: this was Georgy Arbatov, director of the USA- and-Canada Institute of the Soviet Academy of Sciences. Bahr had known Arbatov since the negotiations of the Moscow Treaty in February and March 1970,<sup>9</sup> and this long acquaintance contributed to Arbatov’s understanding and to his taking seriously the thoughts of the German expert on security questions. During the next meeting of the Palme-Commission in Tokyo, the members agreed to use Bahr’s concept as the basis of the report the Commission intended to draft.<sup>10</sup>

3. In a presentation to the Evangelische Akademie Tutzing on July 15, 1963, in: *Dokumente zur Deutschlandpolitik*, IV. Reihe, Bd.9, Frankfurt/Main, 1978, pp.572ff.; also compare A. VOGTMEIER, *Egon Bahr und die deutsche Frage. Zur Entwicklung der sozialdemokratischen Ost- und Deutschlandpolitik vom Kriegsende bis zur Vereinigung*, Dietz, Bonn, 1996; H. POTTHOFF, *Im Schatten der Mauer. Deutschlandpolitik 1961 bis 1990*, Propyläen, Berlin 1999.

4. A. VOGTMEIER, op.cit., pp.241 f.

5. See W. LOTH, *Overcoming the Cold War. A History of Détente, 1950-1991*, Palgrave, Basingstoke/New York, 2002, pp.150-156.

6. E. BAHR, *Fixiert auf die Erfolge des Gegners*, in: *Vorwärts*, 12.03.1981, p.2.

7. E. BAHR, *Was wird aus den Deutschen? Fragen und Antworten*, Rowohlt, Reinbek, 1982, p.26.

8. E. BAHR, *Sicherheit für und vor Deutschland*, Hanser, München/Wien, 1990, p.83.

9. See E. BAHR, *Zu meiner Zeit*, Blessing, München 1996, p.291.

10. Ibid., pp.512-514.



The report on “Common Security” that the Commission presented to the UN special convention on disarmament in Geneva in January 1982, demanded that the threat of reciprocal annihilation be increasingly replaced by disarmament agreements. A “comprehensive program for the reduction of the nuclear threat” was presented to take forward this task. There were also proposals for essential “reductions of all forms of strategic weapons,” and the “reduction of conventional weapons.” In order to contain the qualitative arms race a “comprehensive treaty on the prohibition of nuclear weapons tests” and a “treaty on disarmament in the area of chemical weapons as well as agreements on the limitation of military activity in space” were also proposed. Regional security was to be strengthened by the creation of peace zones and nuclear free zones. After a long debate, the former American Foreign Minister Cyrus Vance proposed a zone that would be free of all tactical nuclear weapons, and which would extend 180 kilometres in both directions of the demarcation line in Europe. This was also agreed upon.<sup>11</sup>

Bahr even wanted to go further than this. He thought that the nuclear free zone in Europe should include all states that did not themselves possess nuclear weapons. He argued that this would soften the inequality between sovereign nuclear powers and potential non-nuclear ‘hostage’ states. At the same time he demanded an “approximate balance” between NATO and the Warsaw Pact in the area of conventional forces. This latter would be the prerequisite for the creation of the nuclear free zone: “Without the willingness for conventional balance, a zone free of nuclear weapons in Europe is not realistic, as no side should have an advantage over the other side”.<sup>12</sup>

The representatives of the four nuclear powers, however, did not agree. Arbatov was not able to agree to the reduction of conventional forces; Vance and his Western colleagues did not want to know about a zone in the Federal Republic that was completely free of nuclear weapons. Thus, the Commission agreed to include Bahr’s proposals in the report only as “private remarks, supported by a number of its members”. Because getting all members to sign a common document was a top priority, it was not mentioned that the vast majority of the members actually favoured a retreat by the nuclear powers.<sup>13</sup>

Bahr and Arbatov used the discussions on the final document as an opportunity to exchange information and estimates on the situation in their respective countries. Unknowingly, Arbatov was also paving the way for future meetings of the German Social Democrats with Gorbachev. During the seventh session of the Commission, which took place in October 1981 in Paris, he mentioned to Bahr “a man whom he considered his friend, who was remarkably gifted and had a future. Curious”, Bahr writes in his memoirs, “I asked for the name. ‘Mikhail Gorbachev’. – ‘Never heard

---

11. *Der Palme Bericht. Bericht der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit “Common Security”*, Severin & Siedler, Berlin, 1982, quotations pp.12-15.

12. E. BÄHR, *Gemeinsame Sicherheit. Gedanken zur Entschärfung der nuklearen Konfrontation in Europa*, in: *Europa-Archiv*, 1982, pp.423 f.

13. See E. BÄHR, *Zu meiner Zeit*, op.cit., pp.514 f.; the additional statement in: *Der Palme-Bericht*, op.cit., pp.200 ff.

of him. What's he doing?' – 'He is responsible for agriculture'". At this point Bahr added that "since I didn't know any man of agriculture who had a political future, I decided to forget the name. That was wrong".<sup>14</sup>

## II. A new concept of security

The brief exchange with Arbatov helped Bahr and Brandt to get in touch with the new leader of the Soviet Union immediately after Gorbachev's election as Secretary General in March 1985. Brandt's visit to Gorbachev was set for May 1985, and, at the end of April, Gorbachev saw Bahr for pre-talks. On this occasion the experienced negotiator of German *Ostpolitik* noticed at once that he was dealing with a qualitative change at the top of the Soviet Union:

"It was liking on first sight. Almost scary what trust the new master of the Kremlin conveyed with his brown eyes that did not avoid one's own gaze. Did one not have to be on the guard against such an apparently good person who, after all, could not have made it to the top of the powerful Soviet Union innocently and without cunning? The man sparkled with vitality and intellectual movement, and debated in the style of a Western statesman".

To his great surprise, Bahr discovered that Gorbachev had already adopted his concept of "Common Security":

"What he stated was astounding. A new way of thinking was necessary: superiority, atomic as well as conventional, had become senseless; deterrence dangerous; the East and the West would only be able to find security together and then would also be able to disarm. In short: much to my surprise Gorbachev had developed the concept of Common Security. It was his foreign policy concept, ready to be carried through".

After the conversation, which lasted two hours, Bahr told Arbatov of his surprise. The latter was not surprised: "He had constantly informed his friend of the work of the Palme Commission. In these discussions Gorbachev had internalised its core, so that much about its origin had faded".

Bahr's conversation with Gorbachev soon turned to internal aspects of the Soviet reform program.

"After twenty minutes I declared to him my complete agreement and asked for his opinions on domestic matters. These were much less concise and were unprepared; they circled around the terms *Perestroika* and *Glasnost* and led into the idea that, when the paralysis of the Stalinist system was broken up, the ideas of Lenin would again shine in their old attractiveness. 'Now I understand what you are resolved to do'. He smiled mischievously".<sup>15</sup>

14. E. BAHR, *Zu meiner Zeit*, op.cit., p.515.

15. Ibid., p.516.

Here Gorbachev was talking openly to a representative of German Social Democracy about his plans, and he noticed at once that in regard to the transformation of the Soviet Union itself, these had not yet advanced very far.

In Gorbachev's eyes the conversation with Brandt on May 27 marked the beginning of a change that was to put the new security policy into force. "Our new foreign policy", he wrote in his memoirs,

"in the spring of 1985 did not at all begin at zero. The fortieth anniversary of the end of the Great Patriotic War again was a reminder to finally solve the security problems of Europe without any delay. Therefore, in my meeting with Brandt at the end of May, I put this topic upfront. In my opinion the most secure path to a pacified Europe was through the complete doing away with nuclear and chemical weapons on this continent".

With Brandt he also agreed on a gradual strategy that started with partial agreements and measures that would create trust, without losing the ambitious objective out of sight: "An agreement on such far-reaching measures would not be reached at once, therefore, I suggested to approach the agreed upon objective *step by step*".<sup>16</sup> Brandt remained sceptical about Gorbachev's honesty,<sup>17</sup> yet a steady exchange of letters via confidantes was arranged. As Gorbachev later remarked, "Willy Brandt and I liked each other".<sup>18</sup>

In his report to the 27<sup>th</sup> party convention of the Communist Party of the Soviet Union on February 25, 1986, Gorbachev then presented the concept of "Common Security" as a binding program of the Soviet Union: "Ensuring security is more and more taking on the character of a political task; thus, it can only be solved by political means". He considered "cautious and judicious behaviour on the international scene" and the principle of equal security, essential elements of such a peace strategy:

"The highest wisdom is not to exclusively think about oneself, especially if it is to the disadvantage of the other side. Everybody has to feel equally safe, because the fears and concerns of the nuclear age cause incalculability in politics and specific action".

He continued that, in the military area, the Soviet Union should "act in such a manner that nobody would have reason to fear for their own security, even if it is an imaginary fear."<sup>19</sup>

### III. Implementing common security

As early as September 1985, the conclusions of this altered understanding of security became visible. In order to get rid of Ronald Reagan's SDI-program, which

---

16. M. GORBACHEV, *Erinnerungen*, Siedler, Berlin, 1996, p.631.

17. E. BAHR, *Zu meiner Zeit*, op.cit., p.556.

18. M. GORBACHEV, *Erinnerungen*, op.cit., p.1000.

19. M. GORBACHEV, *Reden und Aufsätze zu Glasnost und Perestroika*, Progress, Moscow 1989, pp.192-294, quotations pp.258 f. and 261.

was of greatest concern to the Soviet Union, Gorbachev – in parallel with the mutual renunciation of space weapons – proposed an agreement to cut the number of strategic offensive weapons by half. At the same time he announced he would mothball the 27 SS-20s that had been additionally deployed in the European area of the Soviet Union after the completion of Western *Nachrüstung*. At the first meeting of Gorbachev and Reagan in Geneva on 19 and 20 November 1985, the SDI-program remained in dispute, but at least both sides were able to agree on “the principle of 50 percent reduction of nuclear weapons”, and on “the idea” of an interim agreement on the limitation of eurostrategic weapons.<sup>20</sup>

At the same time the chief of the general staff, Sergei Achromeyev, began work on a disarmament proposal that would, within a period of 15 years (that is by the year 2000), bring about a world free of nuclear weapons. According to this plan, all tactical nuclear weapons would be eliminated as a first step; then the medium-range missiles as a second step; and then finally, strategic intercontinental weaponry. There would not be any space weapons at all, of course. The plan set out in detail which weapons were to be eliminated at specific points, and also contained proposals for reducing conventional arms.<sup>21</sup> It constituted a useful basis for discussion, and also bore witness to the fact that Achromeyev had acquainted himself with the notion that security could also be achieved with reduced levels of arms, and indeed perhaps that this would then be even more likely. However, the plan did not fit in with the agenda at Geneva, and could actually have been read as an attempt to torpedo more concrete agreements, at least for the time being.

Warned of this danger by the Geneva negotiators, Edward Shevardnadze saw to it that the Achromeyev Plan was brought into line with the existing negotiations. The proposal to reduce strategic offensive weapons by 50 percent by the mid-1990s once again took centre stage. Then two elements, coming personally from either Shevardnadze or Gorbachev were added: first, an assurance of Soviet willingness to support “as many additional verification measures as necessary”, including on-site inspections; and second, a proposal to remove all US and Soviet medium-range missiles from Europe. Gorbachev had shown himself willing to sacrifice this element of the Soviet arsenal in exchange for a ban on space weapons. He resolutely passed over the “strenuous resistance” that this major concession generated in the Politburo.<sup>22</sup>

When Gorbachev released this plan on January 15, 1986, he combined the concessions with a utopian sounding goal of abolishing all nuclear weapons.<sup>23</sup> This at first worked against the plan. Opponents of an agreement with the West could easily dismiss it as mere propaganda, and thereby de-emphasise the high price the So-

20. Final Statement, in: *State Bulletin*, vol.86 (January 1986), pp. 8 f. For this aspect as well as the following also see W. LOTH, *Overcoming the Cold War*, op.cit., pp.184-189.

21. Reported in: J.A. KVIZINSKII, *Vor dem Sturm. Erinnerungen eines Diplomaten*, Siedler, Berlin, 1993, pp.387 f.

22. According to Kvizinskii [ibid., p.388] the proposal was first mentioned in a “memorandum” which Gorbachev presented to the negotiators during a session of the Politburo on January 2, 1986.

23. M. GORBACHEV, *Reden und Aufsätze*, op.cit., pp.180-191.

viets were willing to pay for preventing the development of space weapons. Another Soviet concession as well – offered by Gorbachev to Reagan at their next meeting in Reykjavik on October 11 and 12, 1986 – did not succeed: this was an offer that the Soviet general secretary would not insist upon including the American Forward Based Systems and a freeze on the British and French systems, with regard to the reduction of medium range missiles in Europe. This could have paved the way to agreement on the abolition of all nuclear weapons within a period of ten years. When Reagan, however, refused to renounce SDI, that unity vanished, though both sides had been “very close to agreement”.<sup>24</sup>

It was only in February 1987, when Gorbachev signalled his readiness to remove the medium range missiles in Europe without even doing away with the SDI-program in return, that it was possible to outmanoeuvre the opposition to a substantial disarmament agreement. Reagan, who was indeed seriously interested in doing without nuclear weapons, now thought that the Soviet proposal made so much sense, that he pushed it despite his own sceptics and lobbyists. It was thus possible to work out the basics of an agreement on the removal of all medium range missiles in Europe, and on December 8, this was signed during the third meeting of Reagan and Gorbachev in Washington.<sup>25</sup>

Abstaining from the inclusion of Forward Based Systems and putting the SDI-negotiations aside were concessions that could hardly be justified in the categories of previous balance of power thinking. Many military officials and quite a few diplomats, therefore, found it difficult to get used to these concessions. For a while Achromeyev was seriously thinking about stepping back from office.<sup>26</sup> In Gorbachev’s eyes, the objective of common disarmament had meanwhile become more urgent. He also thought that that, after pushing through with medium range missiles, the process of armament controls in the strategic area might be taken up again. Taken together, both aspects might have encouraged the internal American opposition to SDI to such a degree, that they would do away with the program even without a formal agreement with the Soviet Union. Going beyond the signing of INF-Treaty (Intermediate-range Nuclear Forces), the Washington summit did indeed bring an extensive understanding on the specific upper limits regarding the reduction by half of strategic offensive weapons.<sup>27</sup> Even though the negotiations on the details of the reduction were to prove very difficult – the agreement on the reduction of strategic armament was only signed in July 1991 – the beginning of the

---

24. Stated by Reagan at the end of the meeting to his chief of staff Donald Regan, reported in: A. DOBRYNIN, *In Confidence, Moscow’s Ambassador to America’s Six Cold War Presidents*, Random House, New York, 1995, p.622. On the summit of Reykjavic see W. LOTH, *Overcoming the Cold War*, op.cit., pp.190-193.

25. R.L. GARTHOFF, *The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1994, pp.307-328.

26. S.F. ACHROMEYEV and G.M. KORNIENKO, *Glazami marshala i diplomata*, Moscow, 1992, pp.108 f.

27. R.L. GARTHOFF, op.cit., p.328.

retreat from the nuclear deterrence system had started. Nobody even thought that the SDI-program would survive the end of Reagan's second term in 1988.

At the same time the Soviet leaders began to reduce their conventional superiority in Europe, and to open up the path for a substantial reduction of the conventional weapons as well. The day after Gorbachev's Moscow declaration of January 10, 1986, in which he had proposed the abolition of all nuclear weapons by the year 2000, Bahr, in a concluding meeting of the Palme-commission in New Delhi, told Arbatov that the Soviet Union also had to move in the area of conventional weapons; the key for the initiation of the disarmament process was to be found in the abolition of the conventional superiority of the Warsaw Pact in Europe. Arbatov declared that the Soviet top brass did intend to do this, and would supplement their initiative accordingly: "Here, further delivery would follow, the Russian declared: America came first".<sup>28</sup>

In the fall of 1986, Achromeyev did indeed demonstrate to the military top brass that the conventional superiority of the Warsaw Pact was based on the "Doctrine of Retaliation" of which Stalin had approved at the time of the American atomic superiority after World War II. The American nuclear threat was to be checked by the threat of an advance to the Atlantic. After having reached strategic parity, however, conventional superiority had been kept partially because of "pure lethargy", but to some degree also because of the attempt to "maintain stability in Eastern Europe, where democratic movements had developed".<sup>29</sup> After the unsuitability of military control had been recognized there could be no further reason to delay the revision of the defence doctrine, which was overdue. Thus, at the end of 1986, the Soviet Defence Council agreed to a new strategy that, instead of offensive-defence, anticipated a three-week phase of defensive war in which negotiations were to be attempted. It allowed for drastic reductions in conventional armament.<sup>30</sup>

In February 1987, Vacheslav Dashichev, the head of the foreign policy department of the Institute for the Socialist Global System that was headed by Oleg Bogomolov, presented a memorandum to Gorbachev. The document recommended the abolition of the Warsaw Pact land forces' superiority, as a strategic "key" to substantial disarmament. A "defensive balance between NATO and the Warsaw Pact on the basis of complete reciprocity and within keeping of all norms of control" would remove all Western fears of an attack, and thus withdraw the basis for the NATO-Doctrine of nuclear deterrence, which would lead both "to a radical decrease of the degree of military-political confrontation" as well as "to the creation of favourable prerequisites for cooperation of countries of two systems in Europe".<sup>31</sup>

28. E. BAHR, *Zu meiner Zeit*, op.cit., p.516.

29. In talking to Anatoly Dobrynin, according to A. DOBRYNIN, *In Confidence ...*, op.cit., p.525.

30. S.F. ACHROMEYEV and G.M. KORNIENKO, op.cit., pp.121-126 and 175-180.

31. Memorandum of February 25, 1987, copy in Vacheslav Dashichev's personal archive. I would like to thank Vacheslav Dashichev for allowing me to look at this and other documents concerning his area of responsibility.

At the end of May, the Warsaw Pact approved the transition from “offensive defence” to the idea of “defensive balance”. At the same time it emphasized the necessity of intensified efforts in war prevention.<sup>32</sup> At the Washington summit with Reagan in December 1987, Gorbachev urged that negotiations begin on the substantial reduction of conventional weapons. At a press conference after his return from Washington, he again demanded such negotiations. At the same time he announced that, in the area of conventional weapons, the Soviet Union was “ready for the most drastic cuts”.<sup>33</sup>

At the Moscow summit of May 28 to June 2, 1988, he then presented a detailed plan for the transition to a defensive defence system in Europe. According to this plan, “with the help of on site inspections” the initial numbers were to be “examined and this way the differences removed”. Discrepancies and asymmetries that were noticed were to be “equalled out” at once. In a second phase, after cleaning up the asymmetries, both sides were to reduce their forces “by about 500,000 men each”, that is by about 25% of the troops stationed in Europe. Finally, the military structure of both sides was to be changed so “that they are not capable of offensive operations”. Offensive weapons were to be reduced on a continuous basis, and nuclear free zones and other corridors of reduced armament were possibly to be agreed on as well.<sup>34</sup>

Independently of the outcome of possible negotiations and thus of reductions of NATO-forces, Gorbachev then pushed through with a reduction of Soviet forces by 500,000 men within a period of two years. It was prepared under the lead of Achromeyev and was announced by Gorbachev to the forum of the United Nations in New York on December 7, 1988. The resolution included the agreement with the states of the Warsaw Pact, to withdraw six tank divisions with 50,000 men and 5,000 tanks from the German Democratic Republic, Czechoslovakia and Hungary by the end of 1990. In the European area of the Soviet Union 10,000 tanks were to be reduced at the same time as well as 8,500 artillery cannons and 800 combat aircraft.<sup>35</sup>

These measures reduced the number of personnel by only 10 percent, yet its ability to attack was already considerably limited. At the same time a successful beginning had been made to the negotiations on conventional forces in Europe, which started in Vienna on March 9, 1989, after the conclusion of the pre-negotiations held since February 1987. Soviet leaders had demonstrated that they were serious about defensive defence. This forced the West to move in the direction of a structural non-attack-capability and in this context to renounce nuclear medium range missiles that had remained as the last “eurostrategic” systems.

---

32. Declaration of May 30, 1987, *Pravda*, May 30, 1987.

33. *Pravda*, December 12, 1987.

34. Translated from M. GORBACHEV, *Erinnerungen*, op.cit., pp.678 f.

35. *Pravda*, December 12, 1988.

#### IV. Socialism and democratisation

Just like the pre-talks between Egon Bahr and Michael Gorbachev in April 1985, the contact between the secretary general and Willy Brandt quickly went beyond discussions on security questions. Their next meeting in Moscow on April 5, 1988, at first focused on the permanence of Perestroika. Three weeks earlier an anti-Perestroika-article of Nina Andreyeva had been published in *Sowjetskaja Rossija*, supported by Igor Ligachev; the German visitors did not yet know about the extensive reply that Gorbachev and Alexander Jakovlev wanted to publish anonymously that very day in the *Pravda*. Bahr, who again accompanied Brandt, began the conversation with asking about the meaning of the Andreyeva-article: Did it initiate a return to the old conditions? This question allowed for quite an open conversation about the difficulties of the reform of the Soviet system. "Brandt", Gorbachev reports, "showed much understanding for the problems of Perestroika in the CPSU and honest interest in the success of the endeavour".

From the discussion of the path to democratisation in the Soviet Union, the conversation turned "necessarily to the relations between the CPSU and the SPD and in the further sense between communists and social democrats. [...] We posed the question", Gorbachev continues, "if the time had not come for overcoming the protracted illness of the workers' movement. Concrete organizational measures and the possibilities for a comprehensive dialogue and manifold cooperation were also mentioned".<sup>36</sup> Gorbachev suggested that "a few people of both parties should attempt to reappraise the history of the split of the workers' movement". Brandt let Bahr answer:

"Maybe it would be easier to look ahead. If both parties were to find more and more common standpoints for the concrete tasks like disarmament and the European Home that are ahead of us, we maybe would notice that the past is not so important any more and that its relicts can be removed easily".<sup>37</sup>

Thus it was agreed. In his final statement Gorbachev said:

"Today the level of our reciprocal relations allows us to work together and successfully on problems that could hardly be solved without the active and constructive participation of the CPSU and the Socialist International as well as the other democratic forces of Europe".<sup>38</sup>

Brandt, who had meanwhile understood that Gorbachev did not any longer intend a tactical occupation, agreed.

At the third meeting in the spring of 1988, Gorbachev's convergence to Social Democracy became clearer. Brandt and Bahr had brought the draft of the new basic program of the SPD, on which the Berlin convention was supposed to agree in December 1988.<sup>39</sup> The text had been translated into Russian for Gorbachev. When he

36. Translated from M. GORBACHEV, *Erinnerungen*, op.cit., p.1000.

37. E. BAHR, *Zu meiner Zeit*, op.cit., p.557.

38. M. GORBACHEV, *Erinnerungen*, op.cit., p.1000.

39. Text in: S. MILLER and H. POTTHOFF (eds.), *Kleine Geschichte der SPD. Darstellung und Dokumentation 1948-1990*, Dietz, Bonn, 1991, pp.461-509.



got it, he skimmed the headlines – and reacted enthusiastically: “These are my topics”. Then followed a thrilled declaration for a new orientation:

“With this intellectual level of agreement it is easy to speak about the socialist idea in this interesting stage of our world. [...] When starting with Lenin and the development of human civilization from one phase to the next, Socialism should take up all positive experiences that civilization has at its disposal. If we want to live next to each other, then it is God’s advice [!] to seek cooperation with Social Democracy, also in society’s development. We feel your solidarity and your understanding. Instead of losing time in proving whether the one or the other path is better, we should seek things we have in common and with utmost concentration pursue the changes with us and in social democratic countries”.

Brandt answered it was “terribly important that you are successful”. He would be “thankful, if we were able to help in our common interest”. And then he made clear what the “common interest” of Soviet reformers and Social Democrats in his view was:

“Instead of all the talk about the end of Socialism one will, from a historical perspective, say that in regard to a majority of the planet, it will start anew. As much as it might be correct that a developed society cannot do without the market – the big problems cannot be solved with a liberalist approach”.

With this vision of the renewal of Democratic Socialism, Brandt became an intellectual forerunner of Gorbachev’s renunciation of Leninism in the years 1988 and 1989, a renunciation, however, that the latter never really admitted to himself. To Brandt’s vision he answered:

“In thinking about what the deepening of Perestroika and a new quality of society means, the exchange of thoughts will be one more reason to fearlessly look back and to the future. In considering our own identity we are not disturbed any longer by cooperation with you. The process of moving together should proceed. The split of 1914 is surmountable”.<sup>40</sup>

In retrospect, Gorbachev showed a great deal of confidence in his conversations with the chairman of the SPD:

“To this wonderful person, one of the greatest politicians of the time, a friendly relationship developed over time. In our conversations we more and more became engrossed in the problems of humanity, the paths of progress, the role of the left forces and the context of the Socialist idea under the new conditions”.<sup>41</sup>

After Brandt’s death he openly declared that the thinking of the great Social Democrat and president of the Socialist International was “also a forerunner of the new way of thinking”.<sup>42</sup>

40. E. BAHR, *Zu meiner Zeit*, op.cit., pp.558 f.

41. M. GORBACHEV, *Erinnerungen*, op.cit., p.1000.

42. M. GORBACHEV, *Delaet li chelevok politiku? Deaet li chelevok istoriyu? Razmyshleniya o nasledii Villi Brandta*, in: *Svododnaya mysl'*, 17(1992), pp.17-21, quotation p.21. Following the appreciation he published the minutes of a conversation with Brandt: Ibid. pp.22-29.

## V. Common security and German unification

Gorbachev seems to have understood that Brandt and Bahr were interested in the continuation of the German Democratic Republic. By pointing to the position of the German Social Democrats, he at least calmed down Egon Krenz, who came to talk to him in Moscow just after being named secretary general of the SED on November 1, 1989.

“In recent talks with Margaret Thatcher, François Mitterrand, [Wojciech] Jaruzelski and [Giulio] Andreotti, it had become clear that all these politicians presumed the preservation of the postwar realities, including the existence of two German states. They all viewed the question of German unity as extremely explosive in the current situation. Nor did they want the Warsaw Pact and NATO to dissolve, and therefore they favoured Poland and Hungary remaining in the Warsaw Pact. The balance of power in Europe was not to be disturbed since nobody knew what repercussions this would have”.

The American government as well

“in practice was continuing its old policy. To his [Gorbachev’s] mind, the best policy now was to continue the current line. Willy Brandt was of the same opinion. He had declared that for him the disappearance of the GDR would be a spectacular defeat for Social Democracy since it considered the GDR as a great achievement of socialism. While he distanced himself from the communists, he nevertheless considered Social Democracy as a branch of the labour movement and continued to cling to the socialist idea. Bahr had expressed this openly [and] with much clarity”.<sup>43</sup>

Obviously, Gorbachev had misunderstood Bahr and Brandt. Clinging to the Socialist idea did not include support for the “achievements” of the GDR; a pledge for unanimous arrangements did not include the position that the German Question had already been settled definitely. Hence, at the improvised demonstration after the opening of the Berlin Wall, Brandt intuitively found the words appropriately expressing the feelings of the people in Germany: “Now is growing together which belongs together”. In mid-December, Bahr gathered the impression that the people in the GDR would decide for unity, therefore, “speedy economic support that can be felt and the visible perspective on a confederation [were now] necessary”.<sup>44</sup> Talking to his party’s councils and to the public in the GDR in the following weeks, Brandt advocated both rapprochement in solidarity of the Germans and participation in the creation of a European peace order.<sup>45</sup>

Gorbachev at first was probably disappointed in the behaviour of his German friend as a forerunner of German unity. After the fall of the Wall he did not just send a telegram to Helmut Kohl to urge level-headedness, but also sent one to Brandt.<sup>46</sup>

43. Conversation between Egon Krenz and Mikhail Gorbachev, 01.11.1989, German protocol, published in: *Cold War International History Project Bulletin*, N°12/13(Fall/Winter 2001), pp.140-151, here pp.144 ff.

44. E. BAHR, *Zu meiner Zeit*, op.cit., p.577.

45. See H. POTTHOFF, *Im Schatten der Mauer ...*, op.cit., pp.309 f.

46. E. BAHR, *Zu meiner Zeit*, op.cit., p.573.

On the other hand Brandt's behaviour helped him to recognize that the GDR could no longer be held. At the same time he was encouraged to face this painful realization. If Brandt had decided to support the merging of the GDR and the Federal Republic he could trust that this drastic change in the international conditions of Europe would not only be at the expense of the Soviet Union. On January 26, 1990, he familiarized his closest associates "that a situation is emerging, which leads to reunification".<sup>47</sup>

The orientation of the German Social Democrats also led Gorbachev's failure to agree immediately to the GDR joining NATO, but instead to demand the acceleration of the creation of the "Common European Home". In the meeting of January 26, he said that "the unification of Germany shall not bring NATO to our borders": all participants were asked to think about how this could be arranged.<sup>48</sup> According to Georgji Shachnassarev, he called for a "peace treaty that provided for the resignation of the Federal Republic from NATO, but at least for the removal of foreign troops, and a demilitarisation of all of Germany".<sup>49</sup> Hans Modrow, Prime minister of a GDR-coalition government since mid-November, was invited for a visit and when he presented a reunification plan on January 30, Gorbachev insisted that it be supplemented with the demand for the Federal Republic's resignation from NATO and the future neutrality of united Germany.<sup>50</sup>

He obviously envisioned the mobilization of the Germans for a far-reaching dissolution of both alliance systems in the "European Home": In the consultations of January 26, he explained that "the friends should be advised to give some thought to the chance of the merging of the SED and the SPD".<sup>51</sup> He urged Modrow to publish the unification plan as a common initiative of all essential forces in the GDR; especially the SPD was to be included.<sup>52</sup> In talking to US-Foreign secretary James Baker on February 9, he was impressed by the resonance the advocacy of "cooperative security structures" for all of Europe had found in the Federal Republic.<sup>53</sup>

As Modrow understood correctly, the demand for neutrality for Gorbachev merely was a "maximalist demand",<sup>54</sup> a starting point for the upcoming negotia-

47. Report of Gorbachev in: E. KUHN (ed.), *Gorbatschow und die deutsche Einheit. Aussagen der wichtigsten russischen und deutschen Beteiligten*, Bouvier, Bonn, 1993, p.102. For more details, see W. LOTH, *Die Sowjetunion und das Ende der DDR*, in: K.H. JARAUSCH und M. SABROW (eds.), *Weg in den Untergang. Der innere Zerfall der DDR*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1999, pp.119-152.

48. V. FALIN, *Politische Erinnerungen*, Droemer Knaur, München, 1993, p.490.

49. G. SHACHNASAROV, *Preis der Freiheit. Eine Bilanz von Gorbatschows Berater*, Bouvier, Bonn, 1996, p.150.

50. Reported by Schwarznadse in talking to Baker on February 2, 1990, American minutes, quoted in: Ph. ZELIKOW and C. RICE, *Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1995, pp.181-184.

51. G. SHACHNASSAROV, op.cit., p. 150

52. Modrow (in: E. KUHN (ed.), op.cit., p.101) interpreted Gorbachev's not agreeing unconditionally to the plan as indecisiveness. Indeed he merely had somewhat different ideas how the merging was to be organized.

53. Ph. ZELIKOW and C. RICE, op.cit., p.183.

54. H. MODROW, *Aufbruch und Ende*, Konkret, Hamburg, 1991, p.123.

tions. With great interest he heard that the German Foreign minister Hans-Dietrich Genscher had publicly suggested in a speech to the Evangelic Academy in Tutzing on January 31, not to expand NATO militarily to the GDR in times of peace, and during a longer period of transition not to move German NATO troops there. When on February 9, his American colleague Baker referred to this idea and offered in more restrictive clauses to do without the expansion of “NATO-jurisdiction for forces of NATO” to the former GDR, Gorbachev immediately agreed: “What you have said to me about your approach and your preference is very realistic. So let’s think about that”.<sup>55</sup> To chancellor Helmut Kohl, whom he had invited on February 2, he said the following day that

“he knew that for me German neutrality was not only unacceptable but would also put down the German people. [...] Yet, he still saw a united Germany outside of the alliances – with national forces that were sufficient for national defence”.<sup>56</sup>

There are mainly two reasons why this vision did not materialise: for one thing US-president George Bush was convinced by NATO secretary general Manfred Wörner that Baker had gone too far. In order to prevent the dissolution of NATO he reduced the offer to Gorbachev on February 11 to a “special military status” of the territory of the former GDR *within* NATO. During a meeting with Kohl on February 24 and 25, the chancellor also agreed to this formula.<sup>57</sup> On the other hand, and this was even more decisive, the other reform governments in Eastern Europe were no longer interested in an all-German security system developing on the basis of both existing alliances, thus guaranteeing a “soft” transformation of the Warsaw Pact. In mid-May, Czechoslovakian Foreign minister Jiri Dienstbier made a plea that Germany should for the time being, remained within NATO. A few days later Poland’s Premier Tadeusz Mazowicki and Hungary’s Foreign minister Gyula Horn joined him. When at the end of May at the occasion of a visit to the Kremlin the French president Francois Mitterrand considered the hopes for a new security system to be unrealistic, Gorbachev revised his position.<sup>58</sup> From now on, it was all about getting as many concessions as possible for the GDR joining the NATO.<sup>59</sup>

The reform of NATO and a strengthening of CSCE were part of a strategy which Kohl and Bush pushed through despite the opposition of Thatcher and Mitterrand. NATO announced a “new strategy”, which made nuclear weapons “weapons of last resort,” and substituted mobile conventional forces in forward defence. It promised troop reductions by 1992 and the withdrawal of nuclear artillery from Europe. Finally, it agreed to the strengthening of the CSCE by means of an-

55. Ph. ZELIKOW and C. RICE, *op.cit.*, p.184.

56. H. KOHL, *Ich wollte Deutschlands Einheit (dargestellt von Kai Diekmann und Ralf Georg Reuth)*, Siedler, Berlin, 1996, p.273. Also see the German minutes of the conversation in: *Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten Bundeskanzleramtes 1989/90*, Oldenbourg, München, 1998, pp.795-807.

57. See R. BIERMANN, *Zwischen Kreml und Kanzleramt. Wie Moskau mit der deutschen Einheit rang*, Schöningh, Paderborn, 1997, pp.497 f.

58. M. GORBACHEV, *Wie es war. Die Deutsche Wiedervereinigung*, Ullstein, Berlin, 1999, pp.135 f.

59. See W. LOTH, *Sowjetunion*, *op.cit.*, pp.138-147.

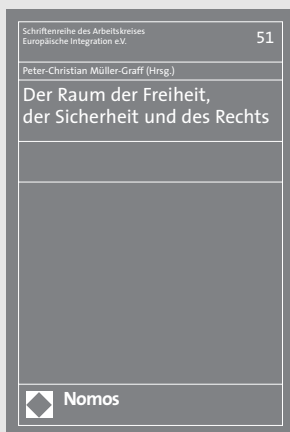
---

nual summits, a secretariat, centres to monitor elections and to prevent conflicts, as well as a parliamentary body.<sup>60</sup> Thus, the concept of “Common Security” was only realized imperfectly. It has to be concluded in retrospect, however, that it played an important role in the historic radical changes of the Gorbachev era.

---

60. R. BIERMANN, *op.cit.*, pp.633-641.

# Ein neues Integrationsziel



## Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg

2005, 185 S., brosch., 36,- €, ISBN 3-8329-1101-4

(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 51)

Der »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts« ist als neues Ziel durch den Amsterdamer Vertrag in das europäische Primärrecht aufgenommen worden und vereinigt die auf die erste und dritte Säule der Europäischen Union verteilte gemeinsame Justiz- und Innenpolitik. Gefasst unter einem nicht näher definierten politischen Kunstbegriff sind damit so unterschiedliche Bereiche wie die europäische Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, die ziviljustitielle Zusammenarbeit und die strafjustitielle und polizeiliche Zusammenarbeit.

Der Band mit zehn Einzelbeiträgen behandelt zunächst Rechtsrahmen und politische Konzeption des neuen Integrationszieles, welches einerseits vom Binnenmarktprinzip durch dessen Abschaffung der Binnengrenzkontrollen hervorgerufen ist, sich andererseits aber von diesem in Rechtsgrundlagen und Kompetenzausübung deutlich abzulösen beginnt. Leitfrage ist danach die gemeinsame konzeptionelle Klammer des »Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«.

Die nachfolgenden Beiträge befassen sich im Einzelnen mit der ziviljustitiellen Zusammenarbeit, den gemeinsamen Zugangspolitiken und der Zusammenarbeit in den Bereichen der Strafverfolgung und Polizei.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:

Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden  
Tel. 0 72 21 / 21 04-37 | Fax -43 | [vertrieb@nomos.de](mailto:vertrieb@nomos.de)



Nomos

## De la «maison commune européenne» aux espaces communs euro-russes. Une idée au cœur des bouleversements de la scène européenne de 1985 à nos jours

*Laetitia SPETSCHINSKY*

La présente contribution a pour objet l'analyse du parcours atypique d'une idée – celle de la maison commune européenne – à travers l'évolution de deux de ses interprètes principaux: l'URSS et les Communautés européennes. Cette idée, dont Mikhaïl Gorbatchev entendait faire le socle intellectuel de la politique européenne de l'URSS, ne connut pas le destin espéré en raison de sa faible valeur opératoire, mais eut notamment pour effet de briser l'ignorance mutuelle qui prévalait jusqu'en 1988 entre les Communautés et l'URSS. Le développement des réflexions qui menèrent l'URSS à la reconnaissance des Communautés européennes comme interlocuteur – puis comme partenaire économique et politique – s'inscrit au cœur de la recherche présentée ici. Notons que l'examen des intérêts et ambitions soviétiques, puis russes, au regard de l'intégration ouest-européenne constitue une démarche relativement nouvelle.

En effet, le faible intérêt du pouvoir soviétique pour le processus d'intégration économique en Europe occidentale d'une part, et d'autre part l'absence de vision et de moyens communautaires face aux bouleversements à l'Est expliquent la rareté des études consacrées à l'évolution des relations diplomatiques entre les Communautés et l'Union soviétique. Un certain nombre de faits politiques – négociations, accords, déclarations – témoignent de l'évolution de l'intérêt du Kremlin à l'égard de l'intégration européenne. L'examen de leur contenu ne fournit toutefois qu'une explication partielle aux évolutions en cours; les commentaires des universitaires<sup>1</sup> et experts russes,<sup>2</sup> ainsi que les récits fournis par certains acteurs politiques,<sup>3</sup> complètent l'analyse. Si de très nombreuses et remarquables recherches historiques sont consacrées à la *période* envisagée ici,<sup>4</sup> peu d'entre elles portent sur la *thématique* de cette contribution<sup>5</sup> en raison sans doute de la faible quantité de sources disponibles.

- 
1. Notamment Youri A. Borko. Né en 1929 à Rostov, cet historien et économiste enseigne la construction européenne à l'Institut d'Europe de l'Académie des Sciences de Russie. Il y a dirigé notamment le centre de recherches sur l'intégration européenne et coordonne la chaire Jean Monnet. (Association of European Studies, *Who's who in European Integration Studies in Russia*; disponible en version électronique à l'adresse: <http://www.aes.org.ru>).
  2. De nombreux commentaires sont publiés dans le journal du ministère des Affaires étrangères de l'URSS, puis de Russie, *Mejdunarodnaia Jizn'* (La vie internationale).
  3. Notamment Vladimir G. Chemiatenkov. Ancien diplomate né en 1938, premier ambassadeur de l'URSS auprès des Communautés européennes, en charge de la négociation de l'accord sur le commerce et la coopération économique. (*Who's who in European Integration Studies ...*, op.cit.).
  4. Cf. infra les références aux travaux de Marie-Pierre Rey.
  5. Sur les relations CAEM-CEE, voir les travaux de R. CUTLER, notamment *Harmonizing EEC-CMEA Relations: Never The Twain Shall Meet?*, in: *International Affairs*, 2(printemps 1987), pp.259-270.

## I. La perestroïka, la nouvelle pensée politique et la construction européenne

### I.1. De la nécessaire redéfinition de la puissance

Durant la deuxième moitié des années 1980 et jusqu'au début de la décennie suivante, l'URSS, puis la Russie se trouvent à la fois à la source et au cœur des bouleversements radicaux liés à l'agonie du régime communiste et de l'ordre bipolaire. Dans ce contexte, et comme le rappelle Vladimir Baranovsky, professeur à l'Institut d'économie mondiale et de relations internationales (IMEMO, Académie des Sciences de Russie) l'accession de Gorbatchev au pouvoir, l'émergence de la perestroïka et la succession d'événements qui secouent l'espace soviétique, constituent un scénario infiniment plus palpitant que les étapes de l'intégration européenne de l'époque.<sup>6</sup> En outre, ces événements illustrent tout au plus des mutations régionales, tandis que les Etats-Unis continuent de dominer les mutations à l'échelle du globe. Ainsi, les attitudes à l'égard de l'Union européenne évoluent au mieux d'une bienveillante ignorance à un intérêt relatif pour ce qu'elle aurait à apporter en termes de bénéfices et de positionnement de l'URSS/Russie sur la scène internationale.<sup>7</sup> Il est utile de préciser à ce stade que les relations URSS–Communauté européenne (et de leurs successeurs, la Russie et l'Union Européenne) sont étudiées ici sous un angle politique et de sécurité au cœur duquel le concept de puissance tient une place importante.

L'attitude de l'URSS, puis de la Russie, à l'égard de la construction européenne est en fait largement déterminée par la perception de l'état de sa puissance propre d'une part,<sup>8</sup> et d'autre part des effets potentiels de la construction européenne sur cette puissance. Dans ce contexte, la construction européenne ne constitue que rarement un objet d'étude pour les analystes soviétiques et doit constamment être mise en perspective avec les autres acteurs de la scène internationale dont, au premier titre, les Etats-Unis.

Or, l'idée même de puissance – dans l'acception classique appliquée au système bipolaire qui prévalait – subit justement d'importantes mutations dès le début des années quatre-vingt. Comme l'exprime le professeur Sergueï Smolnikov,

«nous observons aujourd'hui une tendance irréversible: le potentiel militaire n'est plus un des repères importants du développement de la société; la puissance du pays est déterminée par son aptitude à révéler le potentiel créateur de chaque individu et à adapter le développement des forces productrices aux besoins sociaux et personnels.

6. V. BARANOVSKY, *Russia's attitudes towards the EU: Political Aspects*, Ulkopoliittinen instituutti & Institut für Europäische Politik, Programme on the Northern Dimension of the CFSP, Helsinki & Berlin, 15(2002), pp.9-10.

7. Ibidem., p.17.

8. L'attitude de l'URSS, puis de la Russie, à l'égard de l'Europe est étroitement liée à sa perception d'elle-même comme puissance auto-suffisante ou non. C'est bien la prise de conscience progressive de l'interdépendance entre ces deux entités qui constitue le déclic et le moteur de leur relation. Voir à ce sujet I.A. BORKO, *Ot evropeïskoi' idei k edinoï Evrope* (De l'idée européenne à l'Europe unie), Delovaia Literatoura, Moskva, 2003, pp.291 ss.



En d'autres termes, l'ensemble des aspects économiques, sociaux, politico-juridiques et spirituels de l'évolution de la société devient le principal indice de son prestige international».<sup>9</sup>

Dans ce contexte, l'Europe occupe pour Moscou une place éminemment critique, et cela à divers niveaux. Elle constitue à la fois une des principales sources de préoccupations – les remises en causes de la puissance soviétique se multiplient et s'intensifient en Europe centrale et orientale – et un partenaire privilégié pour le Kremlin dans sa stratégie de réinsertion dans les affaires internationales.

La nouvelle pensée politique promue par Gorbatchev révèle l'extraordinaire débat qui anime les milieux dirigeants. Les remises en cause des conceptions anciennes de la puissance se multiplient jusque dans les publications officielles destinées à l'étranger. Elles se traduisent souvent par une reconnaissance très humble des erreurs du passé. C'est une véritable réflexion de fond qui s'engage au ministère des Affaires étrangères, en collaboration avec les milieux académiques.<sup>10</sup>

## **1.2. Le lien complexe entre intégration européenne et maison commune européenne**

Le projet de maison commune européenne<sup>11</sup> se distingue d'un côté par son caractère abstrait et, de l'autre côté, par un certain niveau de fonctionnalité. Il s'agit en effet d'une réflexion qui se veut mobilisatrice à l'intérieur comme à l'extérieur et demeure dès lors «abstraite» des questions sensibles qui ne tardent pas à se poser: le glissement des pays d'Europe centrale et orientale vers le modèle socio-économique occidental, la question allemande et, bien entendu, celle du projet soviétique lui-même. Malgré son aspect utopique dénoncé par d'aucuns, le discours de maison commune ne manque toutefois pas d'une certaine utilité pour ses concepteurs. A l'heure où l'acte final d'Helsinki donne un avantage aux Occidentaux en liant les questions humanitaires aux questions beaucoup plus importantes pour l'URSS, en l'occurrence la coopération économique et commerciale,<sup>12</sup> le concept de maison commune européenne permet au Kremlin de projeter une vision davantage stratégique et constructive des transformations à l'œuvre sur le continent et de renouveler le débat en s'y réservant une place d'interlocuteur privilégié.

La maison commune européenne apparaît ainsi comme un discours sur le discours, une grande vision appelée à accompagner – voire à anticiper – les dynamiques

9. S. SMOLNIKOV, *Le vecteur européen de l'économie soviétique*, in: *La vie internationale*, août 1990, p.95.

10. Voir notamment E. BALATOV, *On jette des ponts. Information internationale et perestroïka*, in: *La vie internationale*, juin 1990, pp.36-41; A. KAPTO, *The Diplomatic Practice and Diplomatic Ethics*, in: *International Affairs*, mai 1991, pp.77-81; A. ZAGORSKI et Y. KACHLEV, *La dimension humaine en politique*, in: *La vie internationale*, mars 1990, pp.68-80.

11. Pour une étude approfondie, voir M.-P. REY, *Europe is our 'Common Home': A Study of Gorbachev's Diplomatic Concept*, in: *Cold War History*, 2(janvier 2004), pp.33-65.

12. G. MINK et A. TIRASPOLSKY, *La maison commune européenne: le discours soviétique et ses effets*, in: *Le courrier des pays de l'Est*, 340(mai 1988), pp.8 et 18 ss.

ques en marche. Parmi celles-ci, la signature en février 1986 de l'Acte unique pose sérieusement la question de l'attitude soviétique face aux conséquences médiates et immédiates de la construction européenne.

Cet événement annonce à vrai dire la constitution d'un espace ouest-européen unifié à l'horizon 1992. Il ne peut donc être ignoré par Gorbatchev qui appelle à «songer à ce que sera la nouvelle étape». <sup>13</sup> La question qui se pose est celle de la place de la construction européenne au sein de la multitude de débats – dont une bonne partie est occupée par l'Europe en ébullition, et notamment par l'idée de la maison commune européenne. Aussi observe-t-on, dans les réflexions d'experts, un intérêt nouveau pour l'espace en voie d'unification à l'Ouest qui inspire tantôt de l'espoir, tantôt de la méfiance.

En matière sécuritaire, d'abord, la maison commune incarne l'idée d'un continent pacifié sur la base des principes d'Helsinki, et dont les problèmes seraient traités au sein d'une CSCE que l'URSS voudrait voir s'institutionnaliser. Dans cet espace, l'OTAN n'aurait plus de raison d'être militaire et deviendrait une alliance politique. Si une forme de participation, voire de soutien des Etats-Unis est indispensable à la viabilité d'une maison européenne au sein de laquelle leur présence est une réalité, leur rôle «protecteur» doit en revanche être réévalué. Et à cet égard, les efforts internes de la Communauté européenne pour développer un vecteur européen de sécurité engendrent à Moscou des réactions contradictoires. D'une part, bien que le Kremlin s'en défende, la maison commune s'inscrit dans le projet soviétique toujours présent de découplage des Etats-Unis et de l'Europe. D'autre part, l'intégration via l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) n'implique pas l'URSS et contrecarre à ce titre l'idée d'une maison européenne de la sécurité:

«Qu'apportera à toute l'Europe l'intégration militaire d'une de ses parties? Le développement de ce processus ne perpétuera-t-il pas la division de l'Europe en blocs militaires et ne bloquera-t-il pas le processus européen? S'il en était ainsi – et tout porte à le croire – de quelle «maison commune européenne» peut-il être question quand les voisins se menacent»? <sup>14</sup>

Pour l'heure, la capacité des instances européennes en matière de politique étrangère et de sécurité est trop limitée pour causer à Moscou un réel souci; les débats se situent sur un autre terrain. Il faudra attendre la deuxième moitié des années 1990 pour voir se concrétiser, à la faveur des événements en Yougoslavie, la coopération en matière de sécurité entre l'Union Européenne et la Russie.

Sur le plan économique, la nouvelle pensée implique pour l'URSS une révision, voire un renoncement aux approches idéologisées de l'économie occidentale. Le succès (relatif) de l'intégration économique ouest-européenne – illustré par l'attrait que celle-ci exerce sur les pays européens – souligne la nécessité pour l'URSS de «réunir les conditions favorables à la «jonction» avec l'économie ouest-euro-

13. Mikhaïl Gorbatchev, cité dans G. MINK, A. TIRASPOLSKY, op.cit, p.4.

14. V. STOUPICHINE, *La maison européenne commune et le mot d'ordre des Etats-Unis d'Europe*, in: *La vie internationale*, mars 1989, p.100.

péenne». <sup>15</sup> Si l'idée d'une adhésion soviétique aux CEE est évidemment hors propos, l'harmonisation progressive de l'espace économique paneuropéen constitue en revanche une idée prégnante: le modèle communautaire est en effet présenté comme plate-forme économique potentielle de la future maison commune européenne. <sup>16</sup>

La question se pose naturellement: la construction européenne peut-elle constituer un modèle, ou à tout le moins une source d'inspiration pour l'espace soviétique? Il apparaît toutefois rapidement que l'impossibilité d'adapter le modèle ouest-européen à la zone d'influence soviétique procède de l'essence même de ce modèle. La volonté politique de rapprocher les Etats à travers la mise en commun de leurs ressources et la convergence de leurs systèmes économiques fait précisément défaut à l'Est du continent où la dynamique amorcée est celle de la désintégration. Au niveau économique ensuite, l'Europe de l'Est se divise en deux parties: les pays satellites, qui aspirent à s'extraire du CAEM et à se rapprocher de la Communauté européenne, et les pays d'URSS, qui bénéficient déjà entre eux d'un espace industriel et économique coordonné. Le modèle économique développé en Europe occidentale ne s'impose ni pour l'une ni pour l'autre comme une alternative utile.

Il n'en demeure pas moins que, dans la réflexion sur l'avenir de l'URSS, le modèle européen pose problème au CAEM dans la mesure où l'idée d'une abolition pure et simple des institutions multilatérales soviétiques n'est pas encore envisagée. Certains aspects de l'intégration européenne inspirent les économistes russes. Ils voient dans la construction européenne un exemple auquel l'URSS pourrait se rapporter en vue de substituer au CAEM un espace de libre-échange entre pays socialistes. Ainsi, Gueorgui Véliaminov, chercheur attaché à la Commission du Conseil des ministres de l'URSS pour les rapports économiques extérieurs, examine-t-il l'hypothèse de refondre le CAEM en une structure davantage intégrée sur la base du marché commun ouest-européen. Le processus – qui devrait aboutir à la création d'une «zone socialiste de libre-échange» – impliquerait, d'une part que fût scellée juridiquement l'absence de barrière douanière et tarifaire au sein de la zone, et d'autre part la suppression à terme du contingentement (quotas d'importation et d'exportation établis d'avance pour la quantité et la valeur des marchandises). Ces développements devraient être accompagnés d'une harmonisation monétaire (sur la base du rouble) ainsi que d'une réforme des modes de prise de décision au sein du CAEM.

«A l'avenir, après le début du fonctionnement d'une zone de libre-échange des pays socialistes, ceux-ci pourraient engager des pourparlers avec l'Occident en vue de la fusion de cette zone et de celle qui regroupe de fait aujourd'hui les pays d'Europe occidentale pour le libre-échange de produits industriels. Cette fusion donnerait naissance à une zone européenne unique qui poserait un élément solide au fondement de la "maison commune de l'Europe"». <sup>17</sup>

15. S. SMOLNIKOV, *op.cit.*, p.94.

16. *Ibidem*.

Ce projet s'inscrira évidemment au nombre des desseins chimériques de l'empire moribond, mais il reflète l'attrait *théorique* que peut représenter la dynamique constructive ouest-européenne pour Moscou.

## II. L'émergence des relations CE-URSS

### II.1. La prise de contact et la reconnaissance de 1988

Conformément à la logique qui prévaut au milieu des années 1980, la question de la construction européenne est abordée par les Soviétiques sous l'angle presque exclusif de ses aspects économiques et commerciaux. A partir de 1985-86, les réflexions sur le devenir du CAEM sont accompagnées d'une analyse pragmatique de l'intégration économique ouest-européenne et de son interaction possible avec les pays membres de l'organisation socialiste.

Ainsi, dans son discours du 29 mai 1985, Mikhaïl Gorbatchev évoque-t-il la nécessité de mettre en place des relations mutuellement bénéfiques entre le CAEM et la CEE en matière économique:

«dans la mesure où les Etats de la CEE se présentent comme un ensemble politique, nous sommes prêts à trouver avec elle un langage commun dans le domaine des problèmes économiques concrets».<sup>18</sup>

Cette déclaration traduisait la volonté politique croissante de permettre une reconnaissance mutuelle de la CEE et du CAEM et d'établir des relations entre cette première et les Etats membres de cette dernière.

Prenant acte de cette déclaration, la Commission européenne élabora une réponse à la proposition du secrétaire du CAEM, Vladimir Sytchev, sur l'établissement de contacts. L'URSS donna rapidement son accord de principe sur la préparation et la conclusion d'un accord-cadre CAEM-CEE dans les limites des compétences des deux organisations.<sup>19</sup> Des négociations furent dès lors initiées en vue de l'élaboration de projets d'accords commerciaux, mais elles tardèrent à développer une dynamique constructive: la formule de compromis ne fut trouvée qu'au printemps 1988 sous la pression politique émanant des capitales. Les quelques témoignages relatifs à ces négociations laissent en effet entrevoir un climat teinté à la fois d'une volonté politique claire, d'une méfiance réciproque, mais surtout de l'ignorance sur l'orientation générale à donner aux discussions en cours. C'est ce

17. G. VELIAMINOV, *Un marché unifié: comment l'organiser et dans quel but?*, in: *La vie internationale*, février 1989, p.85.

18. *La Pravda*, 30 mai 1985, cité dans Y.A. BORKO, *Otmocheniia Rossii c Evropeiskim Soiuzom i ikh perspektivy*, (Les relations de la Russie avec l'Union européenne et leurs perspectives), Exlibris press, Institut Evropy (PAH), Moskva, 2001, p.14.

19. Y.A. BORKO, *Otmocheniia Rossii ...*, op.cit., pp.14 ss.

qui se dégage notamment des lignes publiées par l'ancien Premier ministre belge Léo Tindemans:

«Longtemps l'URSS n'a pas voulu reconnaître la CEE. Cette attitude a changé, mais il n'existe pas encore de lien contractuel avec la Communauté. Lors de conversations exploratoires entre la Commission européenne et le gouvernement de Moscou, le vœu a été émis d'asseoir les relations futures sur un accord aussi large que possible, débordant par conséquent le seul cadre commercial. Cet accord impliquerait un engagement dans le domaine des relations économiques extérieures, de sorte que l'économie soviétique serait davantage intégrée dans le concert économique mondial et l'interdépendance avec la CEE renforcée. Un tel accord est, faut-il le préciser, subordonné au principe de la réciprocité. Reste à savoir quels autres éléments – en dehors du commerce – cet accord peut englober. La Communauté organise des exercices de réflexion afin de se former elle-même une idée plus claire et plus précise dans des domaines tels que l'environnement (pollution des mers et de l'air, protection de la nature, variations climatiques), l'énergie nucléaire, les transports, la pêche (surtout dans la mer Baltique). Toute coopération doit cependant rester strictement dans les limites de compétence de la CEE et du COMECON, tout comme ce dernier doit respecter la priorité des accords bilatéraux avec les pays de l'Est».<sup>20</sup>

Le 25 juin 1988, à Luxembourg, la déclaration conjointe qui établissait les relations officielles entre le CAEM et la CEE fut signée.<sup>21</sup> Les parties s'engagèrent à développer la coopération dans les domaines correspondants à leurs compétences et représentant un intérêt commun.<sup>22</sup> Outre les implications économiques de cet accord, il convient d'en retenir trois traits fondamentaux. Premièrement, la décision soviétique d'engager les négociations et la volonté politique qui l'accompagne peuvent effectivement être considérées comme «un nouveau pas vers l'élimination [...] de l'ignorance de longues années de cette réalité que sont la force et l'efficacité de l'intégration européenne».<sup>23</sup> Cette reconnaissance de *force et d'efficacité*, si elle ne s'apparente pas encore à une autocritique quant à la *faiblesse et à l'inefficacité* des structures soviétiques, illustre bien le contexte global de la remise en question du système communiste et le réalisme de ses dirigeants. Deuxièmement, avec cet accord, la dimension économique s'ancre plus fermement, aux côtés de la traditionnelle dimension sécuritaire, dans le processus de détente amorcé par la perestroïka. Enfin, troisièmement, cette évolution intègre la pierre *communautaire* à

20. L. TINDEMANS, *Un segment belge de la politique européenne*, in: *La vie internationale*, septembre 1989, p.89. Notons que les États membres du CAEM étaient privés du droit de conduire des négociations avec la CE, ce droit étant réservé au secrétariat du CAEM. Voir à ce sujet, Y. SHISHKOV, *Russia's Policy towards the EU*, in: J. PINDER et Y. SHISHKOV, *The EU and Russia. The Promise of Partnership*, The Federal Trust for Education and Research, London, 2002, p.71.

21. Décision 8/345/CEE du conseil du 22 juin 1988 concernant la conclusion de la Déclaration commune sur l'établissement des relations officielles entre la CEE et le CAEM, in: *J.O.C.E.*, n°L 157/35, 24 juin 1988.

22. *Dokumenty, kasaiouchchiesia vzaimootnochenii mejdou ES i Rossii*, (Documents relatifs aux relations entre la Communauté européenne et la Russie), Mejdounarodnaia Izdatel'skaia Gruppy «Pravo», Moskva, 1994, p.9.

23. *La vie internationale*, octobre 1988, p.117.

l'édifice de la maison commune européenne, construite jusqu'alors sur la base de relations bilatérales et de la CSCE.

## II.2. Vers un accord CEE-URSS

Le 9 juin 1988, l'URSS prit l'initiative politique en communiquant à la Commission européenne son souhait d'établir des relations officielles avec les Communautés et d'accréditer auprès d'elles un chef de représentation au rang d'ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire.<sup>24</sup> Il fallait toutefois convenir d'une base juridique sur laquelle fonder les relations naissantes entre l'URSS et la Communauté européenne. Le Conseil donna mandat à la Commission pour négocier un accord sur le commerce et la coopération entre les deux entités, auxquelles se joignait Euratom dans la mesure où cette organisation témoignait d'un intérêt particulier pour la coopération en matière nucléaire avec l'URSS.<sup>25</sup>

Les espoirs soviétiques de voir la Communauté européenne s'engager fermement en matière économique, commerciale et politique en faveur des réformes en URSS se heurtèrent à l'attitude prudente de la Commission. Les négociations furent pour l'essentiel limitées au domaine commercial tout en jetant les bases de la coopération économique (le soutien polymorphe aux réformes).<sup>26</sup> Entamées au début de l'année 1989, les négociations furent soumises à une pression politique exercée de part et d'autre qui «balaya les obstacles administratifs»<sup>27</sup> et précipita le compromis.

Le 18 décembre de la même année, l'accord sur le commerce et la coopération économique fut conclu pour une période de dix ans.<sup>28</sup> Si cet accord reproduisait pour une bonne partie les dispositions contenues dans les textes préexistants entre l'URSS et les États membres de la Communauté européenne, il y ajoutait deux dimensions nouvelles, dont l'importance politique et juridique mérite d'être soulignée: il établissait entre l'URSS et la Communauté européenne un traitement mu-

24. *Dokoumenty* ..., op.cit., p.11.

25. I.A. BORKO, *Otnocheniia Rossii* ..., op.cit., p.15.

26. Le fait que la Commission ait restreint le cadre de la coopération aux matières commerciales et économiques est expliqué par certains observateurs russes par sa désorientation face aux bouleversements en cours en Europe orientale (voir I.A. BORKO, *Otnocheniia Rossii* ..., op.cit., p.15.). Cela étant, il convient de rappeler que ce type d'accord – purement *communautaire* – ne pouvait être négocié par la Commission que dans les limites strictes des compétences qui lui ont été dévolues par les États membres et par le Conseil. Il faudra attendre l'Accord de Partenariat et de Coopération (un accord de type *mixte*) pour voir apparaître la forme institutionnalisée du dialogue politique entre l'Union européenne et la Russie.

27. V. CHEMIATENKOV, *Prémises du partenariat: l'accord de coopération avec l'URSS de 1989*, in: J. RAUX et V. KOROVKINE, *Le partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Apogée, Rennes, 1998, p.38.

28. Accord entre la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, et l'Union des républiques socialistes soviétiques concernant le commerce et la coopération commerciale et économique, 90/116/CEE, in: *J.O.C.E.*, n°L 68 du 15 mars 1990, p.3. L'accord entra en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1990.

tuel correspondant au statut de la nation la plus favorisée, et prévoyait la suppression, à l'horizon de l'année 1995, de toutes les barrières quantitatives aux exportations soviétiques vers les pays de la Communauté européenne (à l'exception des matières dites sensibles touchant les intérêts des Etats membres de la CE). En outre, des rencontres à haut niveau furent systématisées et une commission mixte d'experts fut constituée, préparant ainsi le terrain aux futurs mécanismes de la coopération institutionnalisée entre l'Union et la Russie.<sup>29</sup>

Le premier accord conclu entre les Communautés et l'URSS renfermait déjà les caractéristiques de textes qui allaient suivre: une distorsion idéologique entre les parties surmontée par la force d'une volonté politique ferme, motivée soit par l'imminence d'un événement important, soit par la nécessité pressante d'un geste symbolique. L'accord de 1989 portait en l'occurrence sur les fonds baptismaux la coopération URSS-Communauté européenne, tandis que les Allemands de l'Est et de l'Ouest proclamaient déjà à Berlin: «Wir sind ein Volk»!

La question de l'unification allemande confère en fait à la construction européenne une utilité spécifique: contenir le géant allemand. La diplomatie soviétique, rejointe en cela par d'autres puissances européennes, redoutait qu'une Allemagne démesurée géographiquement, politiquement et économiquement ne déséquilibre la Communauté européenne et ne l'instrumentalise à ses fins propres (potentiellement hostiles à l'URSS).<sup>30</sup> L'approfondissement des structures communautaires (et donc le partage de la souveraineté) apparaissait dès lors souhaitable:

«The German unification still presents not a simple problem. One may, in particular, well expect a fairly long-term consolidation of the positions of the conservatives and conservatism there [...]. There is, furthermore, the likelihood of a certain enhancement of the feeling of national self-awareness and self-confidence, which will somehow influence the foreign policy, and, in consequence, will produce a reaction that will not be simple, considering Germany's past record. In a few years, with the initial period of revival of the country's Eastern part over, the Soviet forces pulled out and the military contingents of the Western States appreciably reduced and the military factor in European politics scaled down, Germany will, beyond question, have become a power whose aggregate strength and political weight will markedly counterbalance those of any other state of Europe. [...] The USSR has less ground than other states, because of its continued possession of nuclear arms, for fearing the highly improbable prospect of a revival of German militarism. But Germany's growing economic and political might and the apprehension the European states feel on

29. L'accord prévoit en effet des consultations bisannuelles entre la *troïka* européenne et le gouvernement soviétique ainsi qu'une commission d'experts dirigée par le vice-directeur général de la Direction générale des relations extérieures de la Commission européenne. Voir, *Foreign policy and diplomatic activity of the USSR*, in: *International Affairs (Moscow)*, avril 1991, p.34. Notons également que parallèlement à la signature de l'accord, l'URSS ouvrit à Bruxelles une représentation auprès des CE. La CE pour sa part n'établira de délégation à Moscou qu'en février 1991.

30. Entretien avec le professeur Viktor KREMENYUK de l'Institut des Etats-Unis et du Canada (Académie des Sciences de Russie), juillet 2001; voir aussi L. SPETSCHINSKY, *UE-Russie: quel passé pour quelle réconciliation?*, in: T. de WILDE et L. SPETSCHINSKY (dir.), *Les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Institut d'études européennes, Louvain-la-Neuve, 2000, pp.62-66 (disponible sur <http://www.euro.ucl.ac.be>).

this account make it necessary for the USSR to do something to ‘dilute’ this power and keep it within constructive bounds. One of the obvious ways of “diluting” and “keeping” is of promoting maximum development of the common European structures. The conference in Paris has, certainly, made notable headway in this direction. But since the CSCE is bound to be slow in institutionalizing itself, more effective instruments, above all NATO and EC, will, apparently, have to be used in the next few years, at least». <sup>31</sup>

De même, une lutte d’influence sur l’Europe centrale libérée évoque les craintes de Moscou comme de Paris. Comme l’exprime Andreï Kokochine, un expert civil des questions militaires à l’Institut des Etats-Unis et du Canada de l’Académie des Sciences de l’URSS, <sup>32</sup> l’intérêt de l’Union soviétique est de voir les pays est-européens

«devenir des sujets réels des relations internationales; l’URSS est intéressée à ce que ces Etats, si leur situation dans le système des relations internationales et leur régimes venaient à changer, ne changent pas de ‘patron’ mais deviennent des Etats véritablement souverains». <sup>33</sup>

Le processus intégrateur à l’Ouest acquiert en ce sens une pertinence spécifique sans pour autant susciter de réaction déterminée.

Pour Sergueï Karaganov, <sup>34</sup> la révision fondamentale de l’architecture de sécurité européenne qu’entraîne la réunification de l’Allemagne au sein des Communautés européennes et de l’OTAN implique de la part de Moscou un choix entre le triangle Allemagne/OTAN/ Etats-Unis, patronné par les Etats-Unis, et le triangle Allemagne/France/Communauté européenne, proposé par la France méditerranéenne, qui correspondrait aux intérêts soviétiques et français d’«équilibre des forces»: il laisse les Etats-Unis en marge du jeu européen tout en contenant l’Allemagne. <sup>35</sup> L’activité diplomatique de l’URSS gorbatchévienne sur le terrain eu-

31. S. KARAGANOV, *Questions facing the future of Europe*, in: *International Affairs* (Moscow), mai 1991, pp.41-42. Notre emphase.

32. Né en 1946 à Moscou, Andreï A. Kokochine est historien de formation. Il devient en 1974 chercheur à l’Institut des Etats-Unis et du Canada de l’Académie des Sciences de l’URSS, puis, de 1984 à 1992, vice-directeur du même institut. Il se spécialise dans le domaine militaro-industriel et politique. À partir de 1992, il occupe divers postes officiels, dont celui de premier vice-ministre de la Défense, de président de la commission interdépartementale du Conseil de Sécurité de la Fédération de Russie, de secrétaire d’Etat au ministère de la Défense, de membre du comité gouvernemental pour les dépenses militaires, secrétaire du Conseil de Défense, secrétaire du Conseil de Sécurité de la Fédération de Russie. In: *Centre for Russian Studies*, Database du Norwegian Institute for International Affairs (NUPI), disponible en version électronique à <http://www.nupi.no>

33. A. KOKOCHINE, *Quelle Europe nous faut-il?*, in: *La vie internationale*, décembre 1990, p.21.

34. Sergueï Karaganov est né à Moscou en 1952. Economiste et historien, il devient chercheur à l’Institut d’Europe et à l’Institut des Etats-Unis et du Canada de l’Académie des Sciences de Russie. Spécialiste des politiques étrangère et de sécurité russe et américaine, proche du Kremlin depuis le début des années 90, il a occupé de nombreuses fonctions officielles. Il est actuellement président du présidium du Conseil de Sécurité et de Défense (SVOP), vice-directeur de l’Institut d’Europe de l’Académie des Sciences et président du comité éditorial du journal *Rossia v globalnoi politike*, édité en anglais sous le titre *Russia in Global Affairs*. In: *Sovet po vnechniei i oboronnoi politike*, <http://www.svop.ru>

35. S. KARAGANOV, op.cit., pp.41-42.



ropéen révélait l'existence d'un projet relativement structuré autour de ce second triangle; elle illustre sa volonté de jeter les bases d'une certaine maison commune européenne. De ce projet, la nouvelle équipe au Kremlin fit table rase, mais n'en proposa pas d'autre.<sup>36</sup> Dès ce moment, la politique européenne du Kremlin perd son canevas conceptuel. Tantôt délaissée au profit de la relation avec les États-Unis, tantôt ravivée à la faveur d'évolutions exogènes, la relation Russie-Communauté européenne évoluera sur la base des accords noués sous Gorbatchev et sera consolidée au fur et à mesure que les circonstances le permettent.

### III. La nouvelle Russie face à la construction européenne

Le 23 décembre 1991, les Communautés européennes prirent acte des décisions de la réunion d'Alma Ata et du transfert des droits et des obligations de l'URSS à la Russie. Le même jour, le ministre des Affaires étrangères de Russie, André Kozyrev, souligna à l'occasion d'une conférence de presse l'intérêt de la Russie pour le développement de la coopération avec la Communauté.<sup>37</sup> En janvier 1992, la Commission transmet à la Russie un projet d'accord-cadre qui prévoyait, outre les coopérations commerciale, économique et culturelle, un dialogue politique.<sup>38</sup> Des projets équivalents furent transmis simultanément aux autres républiques européennes de l'ex-URSS.

#### III.1. L'Europe, une préoccupation de «second ordre»

La profonde réflexion dans laquelle sont impliquées les sphères du pouvoir soviétique moribond va céder la place en Russie à un comportement international davantage réactif. La redistribution des cartes du pouvoir, pour l'heure à l'avantage de l'équipe de Boris Eltsine, fait l'objet de convoitises telles que les premières années de l'ère post-soviétique semblent pour l'essentiel consacrées à la consolidation des positions politiques et économiques. Outre ceci, l'urgence et le nombre des problèmes qu'il s'agit de régler laissent assurément peu de temps et de moyens pour l'élaboration d'une politique étrangère stratégique et nuancée. De fait, les constructions intellectuelles non immédiatement utiles sont délaissées au profit d'une action extérieure téléologique: l'objectif gorbatchévien de réinsérer l'URSS dans la commu-

36. «L'abandon radical par le gouvernement Eltsine des concepts et comportements antérieurs ne signifie pas qu'une nouvelle conception de la future politique étrangère russe, de ses lignes de force et modes opératoires avait été développée. Au contraire: malgré les voyages à l'étranger du président, malgré la diplomatie active de son ministre Kozyrev [...], les contours de la politique extérieure de la Russie demeurent flous». H. TIMMERMANN, *Nach dem Ende der Sowjetunion – ein Neubeginn? Rußlands Außenpolitik: Die europäische Dimension*, in: *Osteuropa*, 6(juin 1995), p.818. Notre traduction.

37. I.A. BORKO, *Otmocheniia Rossii ...*, op.cit., p.20.

38. Bull. CE 1992 n° 1/2 point 1.4.2.

nauté mondiale persiste en Russie mais les moyens déployés pour y parvenir doivent être «prêts-à-porter» (la *thérapie de choc* va dans ce sens).

Dans ce contexte, les relations avec l'Occident se trouvent au centre d'un débat dont l'enjeu premier est de se positionner politiquement: les «atlantistes» rangés derrière Eltsine et son équipe libérale d'une part, et les «patriotes» dispersés à travers le spectre politique qui dénoncent l'asservissement de la Russie à l'Occident d'autre part. La polarisation des camps en Russie post-soviétique engendre une instrumentalisation des vues qui n'est que marginalement comparable au remarquable débat qui anime la société à la fin des années 1980.

Une seule idée semble relier les diverses factions: redonner au pays un statut et un rôle de grande puissance. L'acquisition de ce statut passe avant tout par la bonne gestion de l'espace post-soviétique, où l'émergence de nouvelles entités nationales a fait surgir un nombre important de questions auxquelles le MID (acronyme de *Ministerstvo inostrannykh del*, Ministère des Affaires étrangères) répond tant bien que mal en parant au plus pressé.

Au-delà de la Communauté des Etats indépendants, ce sont les Etats-Unis qui sont au centre de l'activité diplomatique russe, car, comme l'évoque Boris Eltsine, l'essentiel est de régler les questions d'armement avec les USA pour, «après, [...] construire des relations avec n'importe quel pays, fût-il d'Est ou d'Ouest, d'Europe ou d'Asie». <sup>39</sup> De plus, ce sont bien les Etats-Unis qui, dans la vision de l'équipe Eltsine, constituent l'interlocuteur adéquat pour reconstruire la Russie et la ramener à une place digne sur la scène internationale. <sup>40</sup>

Pour Eltsine, l'Europe représente un espace indissociable de la Russie au sein duquel l'on peut distinguer deux sous-ensembles: un ensemble de pays riches, partenaires de la nouvelle Russie et totalement autonomes par rapport à elle, et un ensemble d'anciens satellites dont la vocation est de constituer une zone d'influence politique et économique. Les premiers, parmi lesquels l'on trouve les principaux partenaires économiques, commerciaux et financiers de la Russie, font l'objet d'une politique active, tandis que les seconds sont relativement délaissés. Quant à l'intégration européenne, le pouvoir russe n'y voit pas une menace et, de manière générale, tient pour faible sa pertinence dans le système des relations internationales. L'attitude de la Russie à l'égard de l'Europe s'inscrit avant tout dans une vision bilatérale où les accords déterminants se nouent de capitale à capitale. <sup>41</sup> De

39. I.B. NEUMANN, *Russia and the Idea of Europe*, Routledge, Londres & New York, 1996, p.182, citant S. CROW, *The making of Foreign Policy under Yeltsin*, in: RFE/RL, Munich, 1993, p.76.

40. Voir W. DASCHITSCHEW, *Am Scheideweg. Rußland, Europa und der Nachlaß des Zweiten Weltkriegs*, in: *Osteuropa – Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens*, 1995, p.414.

41. S. Karaganov en faisait d'ailleurs la critique avant la chute de l'URSS : « The USSR will have to deal with not only with an economic, but also with a political giant, committed to a common defence policy, within a few years and, moreover, to a growing extent. Many elements of this situation are already present, but they appear to be underestimated in this country. The foreign policy of the USSR in respect of Europe suffers from excessive and manifestly outdated emphasis on bilateral relations ». S. KARAGANOV, *op. cit.*, p.40. Notons qu'il est l'un des seuls experts à croire en l'émergence d'une puissance européenne et à en tirer des conclusions quant à la politique extérieure à suivre.

son côté, Bruxelles maintient une attitude ambiguë à l'égard de la Russie: l'Europe unie déploie un certain nombre d'efforts en vue d'implanter ses valeurs à travers les programmes d'aide mis en place dès 1990, mais se préoccupe davantage de sa réforme interne, laissant aux Etats membres le soin de mettre en œuvre l'essentiel de l'activité diplomatique et de développer les coopérations économiques. De plus, il convient de rappeler que, aux yeux des Russes, l'Union Européenne n'est qu'*un* des conseillers présents dans le pays: les Etats-Unis, les organismes internationaux et, bien entendu, les Etats membres de l'Union mettent en œuvre leurs programmes d'aide technique respectifs et exercent une influence probablement plus importante.

Cela étant, le poids économique croissant de l'Europe intégrée, et le glissement des anciens satellites dans le giron de Bruxelles, ne peuvent laisser le Kremlin indifférent.<sup>42</sup> Il naît donc entre l'Union Européenne et la Russie une relation pragmatique, dénuée de l'emphase que l'on observe dans les relations bilatérales. Le lien Moscou-Bruxelles procède avant tout de la nécessité. La méfiance et les incompréhensions mutuelles, qui entravent le développement des relations, sont surmontées par l'évidence que les intérêts complémentaires ne peuvent être réalisés que dans la coopération. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la relation avec l'UE semble être l'une des seules à être considérée par Moscou non comme un jeu à somme nulle mais comme mutuellement bénéfique.<sup>43</sup> Cette relation va donc se développer relativement lentement et approfondir les dossiers où l'interdépendance est la plus importante.

### III.2. Intérêts et attitudes russes à l'égard de l'Union européenne

Lors de la visite en mai 1992 du président de la Commission européenne Jacques Delors à Moscou, les parties décidèrent d'élaborer un nouvel accord basé sur l'idée de «l'approfondissement du partenariat entre les Communautés et la Russie».<sup>44</sup> Les négociations débutèrent en novembre de la même année. Elles se révélèrent particulièrement ardues<sup>45</sup> et plus longues que prévu (vingt mois). Parallèlement à ce processus, les luttes de pouvoir entre l'exécutif et le législatif à Moscou faisaient en effet chanceler le fragile équilibre en place et craindre un retour des conservateurs. L'engagement européen à l'égard de la Russie devait dans ce contexte apporter un soutien ostensible aux réformateurs.<sup>46</sup> Dans cette optique, le Conseil élargit une première fois le mandat de négociation de la Commission européenne pour permettre d'inclure dans le futur accord une clause évolutive prévoyant l'instauration d'une zone de libre échange entre l'UE et la Russie – dès que cette der-

42. Voir N. PETRO et A.Z. RUBINSTEIN, *Russian Foreign Policy*, Longman, New York, pp.183 ss.

43. Voir C. WALLANDER, *International institutions and Russia Security Cooperation*, in: *PONARS Policy memos*, 48(novembre 1998), cité par M. WEBBER, *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?*, Macmillan, Basingstoke, 2000, p.41.

44. Bull.CE 5-1992, point 1.2.9.

45. Pour le détail de ces négociations, voir C. FLAESCH-MOUGIN, *Quel partenaire européen pour la Fédération de Russie: Union européenne, Communautés, Etats membres?*, in: J. RAUX et V. KOROVKINE, op.cit., pp.57-109; I.A. BORKO, *Otmocheniia Rossii ...*, op.cit., pp.20-26.

nière serait en mesure de respecter les obligations découlant du GATT.<sup>47</sup> De même, à Bruxelles fut préparée et signée la déclaration politique conjointe Russie-UE du 8 décembre 1993, officialisant les intentions qui ne seraient confirmées que six mois plus tard. Enfin, l'accord espéré fut conclu à Corfou en juin 1994 – grâce à une ultime pression politique de part et d'autre – sous le nom d'Accord de partenariat et de coopération (APC). Il constitue depuis lors la base légale de l'ensemble des relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie. L'émergence d'un tel accord suscita – et continue d'évoquer – du côté russe des sentiments composites: il représente à la fois un accord unique puisque «la Russie ne dispose, et, selon toute vraisemblance, ne disposera pas d'un tel accord avec un quelconque autre Etat parmi les Etats les plus développés»,<sup>48</sup> tout comme il souligne la différence de traitement entre les pays appelés à intégrer l'Union (destinataires des accords européens) et la Russie.

Sans entrer dans le détail de cet accord vaste et complexe, il importe d'en souligner les principaux apports et de mettre en lumière les revendications russes qui y sont reflétées.

En premier lieu, l'APC met en place les conditions institutionnelles du dialogue politique. En instaurant une série de rencontres à tous les niveaux et à des rythmes divers,<sup>49</sup> l'accord met en place une «mécanique» de la coopération nécessaire à l'établissement d'un langage commun et ouvre la porte à une diversification des thèmes du dialogue. En ce qui concerne la substance des négociations, deux revendications majeures de la Russie influencent sur la durée des pourparlers et sur le degré de satisfaction de la partie russe lors de la conclusion de l'accord – et donc sur son enthousiasme à le mettre en œuvre. Il s'agissait de confirmer la perspective, à terme, de la création d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et la

46. C'est à cette époque que la perspective d'un avenir radieux au sein de la communauté internationale fit place à un sentiment diffus que l'Ouest ne voulait pas d'une Russie prospère et impliquée dans les affaires internationales. Le développement des relations entre la CE et les pays d'Europe centrale, appelés à intégrer la Communauté, constituait le ferment d'une nouvelle division du continent. Ces perceptions furent conceptualisées par les défenseurs d'une «voie spéciale» pour la Russie tels que Sergueï Stankevitch lorsqu'il décrit l'atlantisme comme «rationnel, pratique et naturel puisque c'est là [à l'Ouest] que se trouvaient les crédits, l'aide, et les technologies avancées». Il annonce toutefois que «la tendance opposée – l'eurasisme – n'est pas encore si bien définie, mais frappe déjà aux portes du [...] MID» et s'en réjouit, parce que cette tendance représente «un contrepoids à la distorsion évidente créée par les auteurs du concept de maison commune européenne», alors que pour «élargir autant que possible son champ d'action politique, la Russie doit rapidement devenir autosuffisante». Voir S. STANKIEVITCH, cité par I.B. NEUMANN, op.cit., p.181.

47. C. FLAESCH-MOUGIN, op.cit., p.72.

48. I.A. BORKO et O.V. BOUTORINA, *Evropeïskii Soïouz na poroge XXI veka. Vybor strategii razvitiia* (L'Union européenne à la veille du XXIème siècle, le choix stratégique du développement), OuRSS, Moskva, 2000, p.366. En effet, l'Union réserve à la seule Russie ce rythme soutenu de rencontres à haut niveau.

49. Au niveau des chefs d'Etat, les sommets UE-Russie se tiennent deux fois par an; les Conseils, au niveau ministériel, une fois par an, les Comités d'experts, autant de fois qu'il est nécessaire; et la Commission parlementaire mixte dont l'accord ne spécifie pas le rythme des rencontres et qui formule des recommandations au Conseil de coopération.

Russie – qui constitue bien le prolongement du projet de la maison commune européenne sans y faire référence. D'autre part, Moscou ne transigea pas sur l'obtention du statut de pays à économie en transition, statut dont l'importance, loin d'être symbolique, détermine les normes européennes applicables en matière de dumping et dès lors la perméabilité du marché européen aux produits russes.<sup>50</sup> Ce dernier sujet constitue encore l'une des principales sources de mécontentement de la partie russe.

Ceci dit, la lourdeur des procédures de ratification nationales et européenne imposèrent un nouveau délai de 41 mois avant l'entrée en vigueur de l'accord. Ayant prévu cela, les parties décidèrent dès la fin de l'année 1994 – et sur proposition de la Commission – de négocier les termes d'un *accord intérimaire* portant sur les dispositions qui n'impliquaient pas de modification des législations nationales ni, dès lors, de ratification par les Etats membres. Mais la signature de cet accord intérimaire – prévue au début de l'année 1995 – fut à son tour retardée pour des motifs politiques liés aux actions militaires russes en Tchétchénie. Elle n'intervint qu'en juin 1995 après que les engagements pris par la Russie à la demande de l'Union aient été déclarés «acceptables» par le Conseil.<sup>51</sup>

En novembre 1995, l'UE adopta l'une de ses premières positions communes<sup>52</sup> qui identifiait cinq secteurs-clés pour les relations futures entre l'UE et la Russie devenues voisines par l'adhésion de la Finlande à l'Union: contribution aux réformes démocratiques; coopération en matière économique, de sécurité, de politique étrangère, et enfin de justice et des affaires intérieures. Sur la base des priorités définies dans la position commune, l'Union adopte en mai 1996 son «plan d'action» pour la Russie.<sup>53</sup> Il affine les moyens et les ambitions européennes, mais ne dispose pas de financement propre et passe donc par le filtre du programme TACIS.

---

50. Ce sujet est – depuis l'origine des relations – l'une des causes principales de friction entre les parties. La Russie y voit l'un des terrains où l'UE use avec le plus d'arrogance de sa position de partenaire dominant, et fait peu de cas des intérêts et revendications de Moscou. Voir N. KAVESHNIKOV, *Three stories about Strategic Partnership between Russia and the European Union*, in: V. MOROZOV (dir.), *Rossiia i Evrosoiouz v bol'choi Evrope: novye vozmozhnosti i starye bar'ery* (La Russie et l'Union européenne dans la grande Europe: nouvelles possibilités et vieilles barrières), Université de Saint-Petersbourg, Saint-Petersbourg, 2003, pp.50-60.

51. Sur ce point, voir C. FLAESCH-MOUGIN, op.cit., p.79; C. FRANCIS, *Russie-Tchétchénie: un défi pour le Conseil de l'Europe*, in: T. de WILDE d'ESTMAEL et L. SPETSCHINSKY (dir.), *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2004, p.227.

52. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur «l'Union européenne et la Russie: relations futures»; projet de position commune du Conseil sur les objectifs et priorités de l'Union européenne à l'égard de la fédération de Russie, communication de la Commission «L'Union européenne et la Russie: relations futures» – COM(95) 223, *Bull. UE 5-1995, point 1.4.78*; Conclusions du Conseil concernant la stratégie sur les relations UE-Russie, *Bull. UE 11-1995, point 1.4.81*.

53. Plan d'action de l'Union européenne pour la Russie, in: *Europe documents, n°1987 du 16 mai 1996* et conclusions sur sa mise en œuvre, *Europe documents n° 2019 du 9 janvier 1997*.

La stratégie et le plan d'action, dont l'esprit et la lettre sont empreints des meilleures intentions politiques – une coopération toujours plus large avec la Russie et le soutien à son insertion dans la communauté internationale – interviennent utilement dans la campagne présidentielle et relancent la dynamique des relations pendant la période frustrante de paralysie de l'Accord de Partenariat et de coopération.

La période de négociation qui s'étend de 1991 à 1997 peut être décrite comme une période d'ajustement permanent des ambitions et des domaines de la coopération entre l'Union et la Russie. Elle constitue une sorte de «prélude technique» aux relations plus approfondies qui verront le jour à partir de l'entrée en vigueur de l'APC en décembre 1997.

#### **IV. L'approfondissement des relations UE-Russie et leurs perspectives**

L'année 1998 marque un premier tournant dans la qualité des relations entre l'Union Européenne et la Russie. L'entrée en vigueur de l'APC et du traité d'Amsterdam, les crises financière et gouvernementale russes d'août 1998, l'intervention de l'OTAN au Kosovo en mars 1999 et enfin l'ascension de Vladimir Poutine au Kremlin contribuèrent graduellement à insuffler dans la relation euro-russe une substance nouvelle.

##### **IV.1. L'émergence d'une stratégie réciproque ...**

En effet, l'émergence de situations de crise (crise politique et économique en Russie; crise stratégique en Yougoslavie et, par extension, entre l'Alliance atlantique et la Russie) remet en question le partenariat existant: tandis que Moscou exhibait ses faiblesses en matière de gestion de l'Etat, Bruxelles prenait acte de son impotence politique et stratégique dans la gestion de conflits européens. Les démarches entreprises par l'une et l'autre dans ce contexte s'avèrent particulièrement bénéfiques pour la relation.

Soucieuse de revêtir les habits neufs de la PESC, l'Union européenne voulut émettre le nouvel instrument dont elle s'était dotée – la stratégie commune – sur un sujet relativement consensuel. Les questions que posait alors la situation politico-économique sur le développement de la Russie étaient assurément de nature à appeler une nouvelle réflexion globale sur l'attitude à adopter à son égard. La première stratégie commune de l'Union Européenne fut donc élaborée au cours de l'hiver 1998 et promulguée à l'occasion du sommet de juin 1999. Pendant ce temps, le déroulement des opérations au Kosovo (de mars à mai 1999), qui succédait aux accords conclus au sommet franco-britannique de Saint-Malo sur la défense européenne, promurent l'idée d'une coopération stratégique euro-russe;<sup>54</sup>

54. Sur cette question, voir D. LYNCH, *La Russie face à l'Europe*, in: *Cahiers de Chaillot*, Paris, mai 2003.

c'est ainsi que la stratégie commune évoqua pour la première fois l'idée d'une participation de la Russie dans certaines missions menées sous l'autorité de l'UEO.<sup>55</sup>

Aux buts stratégiques énoncés par l'Union (l'établissement de la démocratie en Russie et la stabilité du continent), Moscou opposa sa propre hiérarchie d'objectifs: mise en place d'un monde multipolaire, responsabilité partagée des Etats européens pour le continent, et sécurité économique de la Russie.<sup>56</sup> Au-delà de cette divergence de vues, l'émergence même d'une dimension sécuritaire revêtu pour Moscou une importance particulière. Ce n'est en effet qu'à cette condition que l'Union peut apparaître comme un acteur complet, et un partenaire crédible pour la Russie. Le renforcement substantiel de la coopération en cette matière lors des sommets Union Européenne-Russie d'octobre 2000 et 2001 s'inscrivait dans la ligne des intérêts russes mais alimentait également son espoir de prendre une place dans l'élaboration même d'une politique européenne de défense.<sup>57</sup>

#### IV.2. ... au service d'une relation davantage pragmatique

L'entrée en fonction de Vladimir Poutine en tant que président par intérim, puis son élection, encouragea le dynamisme nouveau des relations euro-russes. Dès le début de l'année 2000, Bruxelles et Moscou entreprirent de parer aux insuffisances des coopérations existantes. La coopération fut d'abord relancée dans le domaine de l'énergie,<sup>58</sup> où l'interdépendance importante entre la Russie, dont l'intérêt est de créer des conditions favorables à l'exploitation de son potentiel, et l'Europe, qui dépend de la Russie pour une part substantielle de son approvisionnement en énergies, facilitait l'approfondissement de la relation.

Dans les dossiers regroupés sous l'appellation européenne de «Justice et Affaires intérieures», la collaboration de la Russie, des Communautés et de ses Etats membres bénéficia du rapprochement provoqué par les attentats du 11 septembre 2001.<sup>59</sup> C'est dans ce contexte plutôt positif que les partenaires abordèrent les problèmes qui ne manquaient pas de se présenter à l'approche de l'élargissement de l'Union.

55. Stratégie commune de l'Union européenne à l'égard de la Russie, *JOCE n°L 157*, 24 juin 1999, point 2.3.2. § 3.

56. Stratégie de développement des relations de la Fédération de Russie avec l'Union européenne pour le moyen terme (2000-2010), Moscou, octobre 1999, disponible sur <http://www.eur.ru>

57. La volonté de la Russie de participer aux phases préparatoires des décisions en matière de sécurité européenne se retrouve dans la relation avec l'OTAN, où son souhait fut matérialisé par l'établissement du Conseil OTAN-Russie créé lors du sommet de Rome le 28 mai 2002. Ceci étant acquis, les démarches entreprises auprès de l'UE pour l'octroi d'un statut équivalent dans le domaine de la PESD furent repoussées avec fermeté. Voir I. FACON, *Les relations de sécurité entre l'UE et la Russie. Une nouvelle donne?*, in: T. de WILDE et L. SPETSCHINSKY (dir.), *La politique étrangère ...*, op.cit., pp.144-145.

58. Le dialogue énergétique UE-Russie a été initié lors du sommet UE-Russie tenu à Paris le 30 octobre 2000.

59. Accord Europol-Ministère russe des Affaires intérieures, 6 novembre 2003. Voir la déclaration conjointe à l'issue du sommet UE-Russie tenu à Rome ce jour.

Les questions de transit (des personnes, dans un premier temps) à travers le futur territoire de l'Union entre Kaliningrad et le reste de la Russie cristallisèrent les tensions dans ce qui fut la première crise éminemment politisée entre les parties. À cette occasion, le Kremlin – escorté par les autres institutions russes et par pratiquement tous les commentateurs – reprit avec emphase le langage du respect de la souveraineté et des intérêts nationaux. L'idée fut même émise par Poutine de dépasser les querelles en cours pour penser à terme un espace euro-russe sans visa. L'agitation que provoqua l'idée d'une rupture de continuité administrative entre la Russie et sa région la plus occidentale fut apaisée par un compromis trouvé à la hâte (à la veille du sommet du 11 novembre 2003) et grâce auquel le terme de *visa*, inacceptable pour les Russes, était remplacé par celui de *document de transport*. Cette crise, remarquable par sa brièveté comme par son intensité, révéla avant tout le peu d'empressement des parties à aborder jusqu'alors – la question se posait à tout le moins depuis le début des négociations d'adhésion de la Pologne et des pays baltes – un sujet inéluctable, mais par trop délicat. De même, ce n'est qu'à la veille de l'entrée effective des huit pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union que Bruxelles et Moscou s'affrontèrent réellement sur la question de l'extension des provisions de l'APC aux nouveaux membres de l'Union. Ce qui, pour l'Union, ne devait ni poser question ni *a fortiori* faire l'objet de négociation, fut contesté par la Russie qui dénonça le peu de considération accordé à ses intérêts propres. Les questions du soutien européen à l'entrée de la Russie dans l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et de la ratification du protocole de Kyoto furent amenées à la même table des négociations et engendrèrent une crispation à nouveau intense et passagère.<sup>60</sup>

Depuis le sommet de Saint-Petersbourg de mai 2003, la relation euro-russe est assurément entrée dans une nouvelle phase. Celle-ci est placée sous le signe de projets ambitieux qui conçoivent l'espace euro-russe comme un espace commun en matière économique, sécuritaire, de libertés et de science. Les divergences idéologiques entre fonctionnaires soviétiques et européens se sont estompées à mesure que les étapes de la coopération les réunissaient aux tables de négociations. Il demeure aujourd'hui entre eux d'importants écarts de perception,<sup>61</sup> et bien sûr

60. Notons que l'accord russe d'étendre l'application de l'APC aux nouveaux membres de l'Union intervint le 27 avril 2004 (à quelques jours de l'entrée effective des nouveaux pays dans l'UE) à l'occasion de la tenue du premier 'Conseil de partenariat permanent', organe qui remplace pour l'intensifier le Conseil de coopération euro-russe. Par la suite, l'UE et la Russie trouvèrent les termes d'un accord sur l'entrée de cette dernière dans l'OMC (déclaration conjointe consécutive au sommet UE-Russie du 21 mai 2004).

61. Le ministre des Affaires étrangères, Ivanov, dans un élan d'humeur publié par le quotidien *Die Zeit*, en illustre la substance: «De nombreux politiciens européens et, en particulier, l'eurocratie de Bruxelles» ne sont pas vraiment intéressés par une étroite coopération avec la Russie. « Alors que Moscou aspire à une franche collaboration économique et politique, l'UE se comporte principalement en donneur des leçons aux Russes, sur la manière de mettre en place la démocratie, la société civile, etc.». In: *Sources say ...* (Revue de presse de la Commission européenne), 3282(18 janvier 2001), Le «etc.» traduit ici l'exaspération des Russes à l'égard de ce qu'ils considèrent être l'angélisme déplacé des «eurocrates» dans un contexte de réformes trop complexe pour faire primer les valeurs sur la nécessité.



d'intérêts, qui continuent à entraver la compréhension mutuelle. Un léger excès d'ambition politique se révèle, aujourd'hui comme par le passé, nécessaire pour forcer la coopération.

Ainsi, l'histoire des relations euro-russes est avant tout celle de deux acteurs en profonde mutation. Leurs réorientations idéologiques, institutionnelles et économiques respectives forment la trame d'une histoire devenue commune par la force des choses. Il s'agit également d'une remarquable illustration de la puissance du pragmatisme en relations internationales. Parce que l'idée d'Europe tient une place centrale dans toute réflexion identitaire russe,<sup>62</sup> l'intégration de l'une de ses parties pose bien plus de questions qu'il ne peut se trouver de réponses. Au tournant des années 1980-90, le continent évoluait de manière spectaculaire vers l'abolition de ses divisions internes; au tournant de la décennie suivante, la Russie ne put que constater que la ligne de démarcation s'était simplement déplacée à l'Est, le long de ses frontières. La maison commune européenne dessinée par Gorbatchev n'aura vécu que sur papier. Il apparaît en effet que du côté européen, l'ampleur des défis à relever sur le continent excédait de beaucoup les compétences des institutions communautaires; et que les aléas économiques, politiques, stratégiques de la transition en Russie s'avèrent rapidement plus insurmontables que d'aucuns – même au Kremlin – ne l'avaient espéré.

Qu'importe: à Bruxelles, Berlin, Paris ou Moscou, le pragmatisme relaya rapidement les constructions intellectuelles fragiles de la perestroïka. Le réalisme qui prévaut depuis le début des années 90 constitue un moteur puissant du rapprochement: en reconnaissant les domaines de leur interdépendance, l'UE et la Russie ont conclu des coopérations dénuées de faux-semblants. C'est peut-être, comme l'évoquait l'ambassadeur de Russie auprès de l'Union européenne,<sup>63</sup> ce pragmatisme qui permet la plupart du temps aux relations UE-Russie d'échapper à la volatilité que connaissent les relations entre la Russie et les Etats-Unis.

L'objectif stratégique que se sont fixées l'Union européenne et Moscou, se dégage aujourd'hui avec une relative netteté. La Russie, trop imposante et trop convaincue de son potentiel, ne peut ni ne veut être intégrée; elle veut au contraire constituer elle-même le noyau d'une autre intégration. C'est la position qu'elle présente à l'Union Européenne et qui s'inscrit dans la vision d'une Russie «eurasiennne». Les barrières consulaires, économiques, commerciales, techniques, qui existent entre elle-même et l'Europe occidentale doivent donc être abolies non pas pour lui permettre d'intégrer l'Europe, mais pour qu'elle puisse y être «incorporée».<sup>64</sup> Tandis que les fonctionnaires européens demandent des efforts et des

62. Se reporter à l'ouvrage de M.-P. REY, *Le dilemme russe. La Russie et l'Europe occidentale d'Ivan le Terrible à Boris Eltsine*, Flammarion, Paris, 2002.

63. V. LIKHACHEV, *Rossia i ES v strategicheskoï perspektive* (La Russie et l'UE dans une perspective stratégique), in: *Mejdounaronnaïa Jizn'*, 1(2000), p.40.

64. O. SCHUETT, *Russia and Europe balancing cooperation with integration*, discussion papers in German Studies, n°IGS 98/1, University of Birmingham, Institute for German Studies, Birmingham, 1998, p.29, cité dans M. WEBBER, *Russia and Europe: Conflict or Cooperation?*, Macmillan, Basingstoke, 2000, p.42.

concessions dans la ligne des «valeurs partagées», la Russie exige une politique adaptée à sa spécificité. Il y a là un décalage fondamental entre les partenaires, dont l'importance doit être prise en compte, mais relativisée au regard du chemin qui a été parcouru depuis l'établissement des contacts en 1988.

### Conclusion

Sous l'impulsion de Mikhaïl Gorbatchev, les relations entre l'URSS et le reste du monde sont passées de la confrontation à la coopération, sans pour autant exclure une certaine dose de compétition. Dans ce contexte, la Communauté européenne et l'URSS ont quitté le terrain de l'ignorance mutuelle délibérée pour entrer d'emblée dans une relation globalement coopérative, mais limitée et prudente. L'évolution de l'attitude de l'URSS à l'égard de la construction européenne peut être expliquée par une combinaison de facteurs.

Les réformes internes en URSS et le processus de transformation de la scène centre-européenne amenèrent les intellectuels soviétiques et le pouvoir à prendre en considération la dynamique en cours à l'Ouest. Premièrement, il apparaissait contre-productif pour l'URSS au bord de la faillite d'ignorer le potentiel d'une coopération avec la Communauté européenne. Deuxièmement, le phénomène se révélait digne d'intérêt pour l'Empire chancelant à la recherche de nouveaux modèles politiques et économiques. De plus, la force d'attraction de la construction européenne sur les pays d'Europe centrale et orientale croissait à mesure que ces derniers se réappropriaient les éléments de leur souveraineté. Au niveau mondial, enfin, l'Europe offrait par son succès la perspective de créer un contrepoids à l'unipolarité pressentie de la scène internationale. L'établissement de contacts officiels entre la Communauté européenne et le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) en 1988 posa les jalons de la reconnaissance mutuelle de la CE et de l'URSS à la fin de l'année 1989.

Plus tard, l'attitude de la nouvelle Russie à l'égard de ce qui devint presque simultanément l'Union européenne devait se démarquer de celle de l'URSS, en dépit de certaines rémanences: la construction européenne restait une préoccupation marginale par rapport aux Etats-Unis qui invariablement, demeurèrent le point focal du Kremlin. A l'aune de cette compétition moribonde entre anciennes superpuissances, l'Europe incarnait un statut particulier: celui de partenaire «naturel» de la Russie – une puissance européenne –, moins susceptible de lui imposer une relation de dominant à dominé.

Les espoirs russes de se voir accueillir dans la famille européenne, et les espoirs européens quant à la transformation de la Russie en une puissance «normale» et surtout démocratique (nous avons affaire ici aux résidus intellectuels de l'idée de maison commune européenne), furent rapidement déçus. Une amertume se fit jour qui inscrivit les relations euro-russes dans un climat de coopération pragmatique et dénué du sentimentalisme gorbatchévien. C'est dans ce contexte que les relations

UE-Russie évoluèrent vers le «partenariat stratégique»<sup>65</sup> qui les unit aujourd'hui. En l'absence de tradition ou de référence, elles furent tissées de manière quelque peu artisanale et toujours dans la précipitation. Preuve à l'appui: les décisions principales se prennent à l'approche de sommets politiquement importants ou face à l'émergence de situations critiques.

Ce n'est qu'avec l'émergence d'enjeux réels, impliquant des intérêts substantiels, que les ferments de la confrontation se sont révélés. Du côté russe, ceux-ci concernaient l'hermétisme de l'espace européen aux produits et aux personnes, et ce avec d'autant plus d'acuité que cet espace s'élargissait en direction des frontières russes. C'est indubitablement en n'évitant plus les thèmes qui fâchent que les parties inscrivent leur partenariat dans une relation mature.<sup>66</sup> Ce qui apparaît comme une détérioration peut paradoxalement être considéré comme un approfondissement de la relation. L'interdépendance avérée entre l'Union et la Russie force le compromis: il s'agit aujourd'hui de mettre en place les mécanismes de résolution «adulte» des différends pour éviter que les divergences d'intérêts d'ordre technique ne dégènèrent en crise politique et n'envahissent l'ensemble du dialogue.

---

65. L'ouvrage coordonné par A. MOSHES (ed.), *Rethinking the respective strategies of Russia and the European Union*, Carnegie Moscow Center, Moscou, 2003, réunit diverses analyses russes sur le concept de partenariat stratégique.

66. Cette idée est développée par J. GOWER, *Russia and the European Union*, in: WEBBER, M., *Russia and Europe ...*, op.cit., p.93.



# Alles, was Sie über Europa wissen müssen



## Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld, Centrum für angewandte Politikforschung und Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Lehrstuhl an der Universität Köln

2004, 524 S., brosch., 49,- €, ISBN 3-8329-0968-0

Das Jahrbuch der Europäischen Integration des Instituts für Europäische Politik (Berlin) dokumentiert und bilanziert seit 1980 zeitnah und detailliert den europäischen Integrationsprozess. Entstanden ist so eine einzigartige Dokumentation der europäischen Zeitgeschichte.

Das »Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004« führt diese Tradition fort. In über 70 Beiträgen zeichnen die Autorinnen und Autoren in ihren jeweiligen Forschungsschwerpunkten die europapolitischen Ereignisse des Berichtszeitraums 2003/2004 nach und informieren über die Arbeit der europäischen Institutionen, die Entwicklung der einzelnen Politikbereiche der EU und Europas Rolle in der Welt.

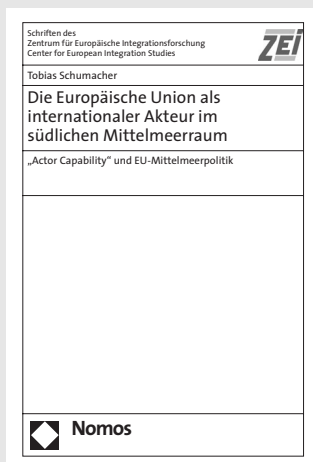
Schwerpunkte des Jahrbuchs bilden die beiden großen Themen der EU: Die Erweiterung zu einer EU der 25 und mehr Mitgliedstaaten und die Europäische Verfassung.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:  
Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden  
Tel. 0 72 21 / 21 04-37 | Fax -43 | [vertrieb@nomos.de](mailto:vertrieb@nomos.de)



Nomos

# Die Mittelmeerpolitik der EU



## Die Europäische Union als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum

»Actor Capability« und EU-Mittelmeerpolitik

Tobias Schumacher

2005, 470 S., geb., 69,- €,

ISBN 3-8329-1130-8

(Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Bd. 63)

Die Mittelmeer-Politik der EG/EU ist lange Zeit in der wissenschaftlichen Publikationslandschaft in Vergessenheit geraten.

Der vorliegende Band schließt diese Forschungslücke unter Zugrundelegung des 1977 von Gunnar Sjöstedt vorgestellten und vielfach übersehenen Konzepts der *Actor Capability*. Mit Hilfe dieses analytischen Instruments vermittelt das Werk vertiefte Kenntnisse über den euro-mediterranen Kooperationsrahmen sowie den südlichen Mittelmeerraum und bietet gleichzeitig einen Erklärungsansatz dafür an, warum die EU-Mittelmeer-Politik in ihrer mehr als vierzigjährigen Geschichte immer wieder unter erheblichen Reformdruck geraten ist.

Bitte bestellen Sie bei  
Ihrer Buchhandlung oder bei:  
Nomos Verlagsgesellschaft  
76520 Baden-Baden



**Nomos**

---

## The Swedish Social Democracy, the Plans on West European Economic Cooperation, and International Party Cooperation, 1955-58

Maria GUSSARSSON

In the summer of 1955, the members of the European Coal and Steel Community (ECSC) met in the Sicilian town Messina with a view to widening their cooperation in order to cover also a customs union, the European Economic Community (EEC), and the civil use of nuclear power (Euratom). Shortly afterwards the British government launched a plan on a free trade area consisting of the majority of the OEEC countries.

The Swedish governmental power at this time was held – as it has been the case since the end of World War II – by the Social Democratic party (*Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti*, SAP). Its ideology could, thus, have an impact on Swedish European policy. Moreover, the SAP had long traditions of international party cooperation in both the Socialist International (SI) and bilateral party relations – relations that could be useful to respond to the creation of West European economic cooperation. But on the other hand, the governmental position also had consequences on the European policy of the SAP: It compelled the party to take into account first and foremost the ‘interest of the nation’. This article is about the manner in which the SAP responded to the creation of West European economic cooperation as a governing party stressing the importance of national interests, as well as a party with ideological ambitions; and how it used its connections with the Western European sister parties in order to deal with the issue.

The article starts out from three different perspectives, following the three mentioned objectives. The first deals with the European policy as a result of considerations of national interest, as seen by the SAP government.<sup>1</sup> For Sweden, economy and security were of special importance in this sense. The relations with Western Europe had thus to be adapted to the considerable dependence on foreign trade and the policy of non-alignment. But the opinions differed as to how this was to be done, and this was of course something the SAP government could not ignore. Due to the lack of a parliamentary majority, the Social Democrats had to take into account the opinions of other political parties. In fact, they actually were anxious to uphold political unanimity concerning foreign policy.<sup>2</sup> Furthermore, they were influenced by actors such as industrial interests and unions, and among the latter not

---

1. S. GSTÖHL discusses political and economic impediments and obstacles for the Swedish European policy in: *Reluctant Europeans. Norway, Sweden, and Switzerland in the Process of Integration*, Lynne, Rienner Publishers, London, 2002.

2. On Swedish foreign and security policy in the 1950's, see, for instance, H. LÖDEN, 'För säkerhets skull'. *Ideologi och säkerhet i svensk aktiv utrikespolitik 1950-1975*, Santérus förlag, Stockholm, 1999.

least the main blue-collar union *Landsorganisationen* (LO), which was closely linked to the SAP.<sup>3</sup>

The second perspective focuses on the European policy as a result of social democratic interests in the issue. That is, it concentrates on the incentives to this policy that can be found in domestic politics as well as in SAP ideology.<sup>4</sup> A governing party, like the SAP, could have much to lose in supra-national cooperation. If parties of a different political orientation were holding governmental power in the other countries involved, the SAP might have to accept decisions contrary to its own, domestic agenda.<sup>5</sup> The possibilities to carry out the own, domestic objectives were thus a significant motive behind the SAP European policy. From a mere ideological point of view, it's also relevant to see if the Swedish Social Democrats interpreted the EEC in ideological terms.

The SAP European policy will thus be clarified by applying the two categories 'national' and 'ideological' interests. *Motivations* used by the Social Democrats must obviously be studied in this sense. But they alone will not be enough. Outspoken motivations used by the Social Democrats must obviously be studied in this sense. But they alone will not be enough. The *motives* behind the policy might not always have been pronounced. On the one hand, if there was no disagreement on a political standpoint, it is quite probable that this would not be mentioned as an argument to convince the adversaries. On the other hand, it could also be advantageous not to mention all motives in the political debate. In order to try to keep a broad political unanimity concerning the foreign policy, ideological motives regarding the West European integration might, for instance, not have resulted in outspoken motivations. To understand the SAP attitude towards the West European integration projects, it is thus important to look at both outspoken motivations and underlying motives.

The third perspective starts out from the relations between the SAP and its Western European sister parties. A number of researchers have dealt with the connection between two forms of international cooperation – the one binding states together, the other one linking parties. Knut Heidar and Lars Svåsand argue that co-operation between states generate party internationalisation, as the former leads to both needs and possibilities for the latter.<sup>6</sup> But going back to the 1950's, one can establish that already existing party networks could also be used to respond to the creation of organisations like, for instance, the EEC. In fact, several West European social democratic parties used their international connections to discuss or even campaign for European integration. For instance, the British LP, the West German SPD as well as the French SFIO raised the topic in the SI.<sup>7</sup> Was this also the case

3. M. af MALMBORG discusses how a wide range of Swedish actors responded to the plans of the EEC and the free trade area in: *Den ståndaktiga nationalstaten. Sverige och den västeuropeiska integrationen 1945-1959*, Lund University Press, Lund, 1994, pp.288-241.

4. This aspect – but on a much longer period of time – is discussed in N. AYLOTT, *Swedish Social Democracy and European Integration. The People's Home on the Market*, Ashgate, Aldershot, 1999.

5. This aspect is discussed by K. MISGELD, *Den nordiska arbetarrörelsens fredsmanifest*, in: *Scandina*, 1-2(1985), pp.197-216.

6. K. HEIDAR and L. SVÅSAND (eds.), *Partier uten grenser?*, Aschehoug, Oslo, 1997, p.41.



for the SAP? Was the SI seen as an appropriate and even important arena to deal with this kind of concrete political issues? Or did the Swedish Social Democrats use their bilateral contacts for this purpose? To answer the last question, this article will, for two reasons, focus especially on the relations with the British, West German and French sister parties. All three were influential parties, strong enough to hold governmental power (as the SFIO did in 1956-57), or to be seen as real challengers of centre-right governments (like the SPD and the LP in the latter part of the 1950's). They were also, all three of them, representing countries of outmost importance for West European integration.

To give a just picture of the three themes, they must be placed in a relevant context. The Cold War had, first of all, a huge impact on Swedish foreign policy. During the studied period, the crises in Suez and Hungary in 1956 thus came to influence the political agenda more than the West European integration projects. Secondly, national economy played a major role in the political debate. Both international trade and the domestic economic policy were central themes, but in 1957 the main issue in this field was a proposed new pension system (a system that would provide an additional pension based on previous employment). Also 'the battle of the national supplementary pensions scheme' (*ATP-striden*) overshadowed the discussions of West European economic cooperation at this time.

The SAP response to these plans was, in addition, affected by a clear preference for Nordic cooperation. In such cooperation Sweden could play a leading role, simply by being the biggest, richest and military strongest country. But it was also regarded as desirable given that the neighbours had similar languages and culture, and that their social democratic parties – with whom the SAP had good and regular contacts – held a strong domestic position. To mention some examples for this Nordic preference, the Swedish government launched a proposal (that failed) on military cooperation with Denmark and Norway in 1948 (the Scandinavian Defence Union, SDU),<sup>8</sup> it strongly supported the creation of the Nordic Council in 1952,<sup>9</sup> and it was a driving force behind several plans (that failed) on a Nordic customs

---

7. M. GUSSARSSON, *En socialdemokratisk Europapolitik. Den svenska socialdemokratins hållning till de brittiska, västtyska och franska broderpartierna, och upprättandet av ett västeuropeiskt ekonomiskt samarbete, 1955-58*, Santérus förlag, Stockholm, 2001, pp.16 ff. A range of researchers have written on the LP, the SPD and the SFIO and European integration. See, for example, K. FEATHERSTONE, *Socialist parties and European integration. A comparative history*, Manchester University Press, Manchester, 1988; R.T. GRIFFITHS (ed.), *The Socialist parties and the question of Europe in the 1950's*, Brill, Leiden, 1993; R. HRBEK, *Die SPD – Deutschland und Europa. Die Haltung der Sozialdemokratie zum Verhältnis von Deutschland-Politik und West-Integration (1945-1957)*, Europa Union, Bonn, 1972; M. NEWMAN, *Socialism and European unity. The dilemma of the Left in Britain and France*, Junctions Books, London, 1983; St. PADGETT and W.E. PATERSON (eds.), *A history of Social Democracy in Western Europe*, Longman, London, 1991.

8. On the SDU, see K. MOLIN, *Omstridd neutralitet. Experternas kritik av svensk utrikespolitik 1948-1950*, Tiden, Stockholm, 1991.

9. On the creation of the Nordic Council, see J.A. ANDERSSON, *1950-talet. Tid att så – tid att skörda*, in: B. SUNDELIUS and Cl. WIKLUND (eds.), *Norden i sicksack. Tre spårbyten inom nordiskt samarbete*, Santérus förlag, Stockholm, 2000, pp.67-90.

union. (Discussions on a Nordic customs union were held in 1947-50, in 1954-59 and again in 1968-1970).<sup>10</sup>

Finally, neither West European integration nor international party cooperation concerned the wide layers within the SAP. In fact, there was only a handful of individuals that showed any interest in these issues. Thus, writing about ‘the SAP attitudes’ towards them actually relates to these few persons. To better understand the attitudes, however, they will be complemented by the image the SAP media gave of both countries involved in the West European projects and of the British, West German and French sister parties.

### In the ‘interest of the nation’

While the traumas caused by the Second World War were a major incentive for far-reaching West European cooperation in countries such as France, West Germany and the Benelux-countries, this was not the case in Sweden. Its neutrality in the conflict has been criticized. But, indeed, it managed to keep the country out of war and occupation. The Swedish people, thus, simply had not experienced these traumas. Instead, seeing the wartime policy as an example to continue, the governments during the Cold War era decided to follow a policy of non-alignment.<sup>11</sup> This policy – on which there was a more or less total political agreement – was first and foremost aiming at keeping Sweden out of a potential military conflict between the USA and the Soviet Union. Another motive was, however, the government’s opinion that countries outside the superpower alliances could actually play an important peace-keeping role by acting as mediators between them.

The policy of non-alignment obviously excluded overt Swedish participation in military cooperation,<sup>12</sup> but it did not imply ‘neutrality in spirit’. On the contrary, Sweden clearly belonged to the democratic world, as the government had declared.<sup>13</sup> In other words, it did not entail that Sweden had to stay out of all international cooperation. During the SAP congress in 1948 the minister of Foreign affairs Östen Undén made this clear:

‘The restraint that we show regarding military political commitment does not have any correspondent on the economic-political field. Sweden is certainly deeply interested in the recovery and reconstruction of Europe, and we have showed it in action.

10. Concerning the discussions on a Nordic customs union, see Cl. WIKLUND, *Nordek-planen och dess föregångare*, in: B. SUNDELIUS and Cl. WIKLUND, (eds.), op.cit., pp.107-123.

11. On the Swedish security policy, see, for instance, M. af MALMBORG, *Neutrality and state-building in Sweden*, Palgrave, Basingstoke, 2001.

12. Informally, though, there was some cooperation between Sweden and some of the Western powers, mainly the USA and Great Britain. For further reading, see the report of the government-appointed Commission on Neutrality Policy *Had There Been a War... Preparations for the Reception of Military Assistance 1949-1969*, Fritzes, Stockholm, 1994.

13. See, for example, Tage Erlander during the SAP congress in 1948. *SAP protokoll 18:e kongressen 1948*, p.130.

We agree on plans aiming at promoting growing trade and production in the war struck Europe'.<sup>14</sup>

In 1948, Sweden thus became one of the founding states of the Organisation for European Economic Cooperation (OEEC), and the following year also of the Council of Europe.<sup>15</sup>

Swedish membership in these two organisations was possible thanks to the failure of some pro-European states (and the USA) to provide them with supranational institutions. In fact, the Swedish attitude towards West European integration was characterised by a clear aversion against supranational cooperation. The SAP government had several motives, based on national interests, for this rejection. One concerned a general political and economic aspect: Bigger countries would most probably be more influential than smaller ones in supranational cooperation. Sweden, with its long tradition of autonomy and even a heritage of old great power,<sup>16</sup> might thus have to reckon with a loss of political and economic self-government, if it was made part of such an organisation.<sup>17</sup> Another motive had to do with the policy of non-alignment. If the fellow member countries were part of a military alliance, Sweden could be seen as indirectly, but closely linked to that alliance too. In addition, if Sweden became part of such an organisation, it would lose control over the agricultural production, which in its turn would mean that the country might be dependent on other countries in case of war. According to the SAP government, supranational cooperation was, thus, inconsistent with the Swedish security doctrine.

However, security arguments were barely mentioned by the Swedish Social Democrats in the discussions on the EEC and a free trade area in 1955-58. In 1956 the Minister of Trade Gunnar Lange explained to the Council of Foreign affairs (*utrikesnämnden*), that the government could not accept to bind itself in advance to a free trade area, since it would 'generate a linkage to the West' and therefore make

---

14. *SAP protokoll 18:e kongressen 1948*, p.124.

15. The Swedish government was initially reluctant to membership in both organisations. The decision to join them can partly be explained by its wish not to defy the Americans, who clearly wanted the West Europeans to cooperate. The government argued that Sweden needed good relations with the West, both for security and economic reasons. The relations with the USA were, however, quite strained at this time. The Americans were highly critical of the policy of non-alignment, even threatening to stop all export of military equipment to Sweden at the end of the 1940s. On the Swedish-American relations, see Ch. SILVA, *Keep Them Strong, Keep Them Friendly, Swedish-American relations and the Pax Americana, 1948-1952*, Stockholms universitet, Stockholm, 1999.

16. On the significance of the past as a great power in the Swedish European policy, see W. KAISER, *Culturally Embedded and Path-Dependent: Peripheral alternatives to ECSC/EEC "core Europe" since 1945: Their Rise and Decline since 1950*, in: *Journal of European Integration History*, 2(2001), pp.116-117.

17. As Vibeke Sörensen points out, the deep reluctance towards far-reaching cooperation was, however, not based on a principle. When it came to Nordic cooperation, the Swedish government was willing to accept a much more far-reaching scheme – even if these projects did not include any direct supranational institutions – than with other West European countries. V. SÖRENSEN, *Nordic Cooperation. A Social Democratic Alternative to Europe?*, in: T.B. OLESEN (ed.), *Interdependence versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe 1945-1960*, Odense University Press, Odense, 1995, p.40.

Finnish participation in Nordic cooperation more difficult. At the end of 1958, Lange wrote in an article in the SAP member leaflet *Aktuellt i politik och samhälle*, that he could not see how Swedish EEC membership could be consistent with the policy of non-alignment.<sup>18</sup> But public statements of this kind were scarce. It was, in fact, not until 1961 that the issue was clearly brought forward. As Great Britain applied for EEC membership in that year, there was a wide consensus within the Swedish political layers, that Sweden had to make an approach too. Unlike 1955-58, when Social Democrats, the Agrarian Party, Liberals and Conservatives had all agreed that EEC membership was out of question, the two latter parties now argued that an accession might be the best option if only the policy of non-alignment could be safe-guarded. The SAP and the Agrarian Party instead wanted an association with the EEC, that is a much looser trade agreement, arguing precisely that the Swedish security doctrine could not be kept intact in a full-fledged membership. In a speech given at the Swedish Metal Workers Union in August 1961, Tage Erlander explained why: The EEC was 'a defence organisation against communism', meant to 'strengthen NATO'.<sup>19</sup>

The arguments on Swedish national interests that were used in the discussion in 1955-58 on the plans of the EEC and a free trade area, were instead mainly of economic nature.<sup>20</sup> The economic development of Sweden was dependent on large imports, made possible by low Swedish tariffs. But it was also of major importance that the Swedish industry could sell their products abroad, i.e. that they were not hindered by the high tariffs of other countries. This could be done in three ways, through agreements under the auspices of the UN or the OEEC, through a customs union or a regional free trade area.<sup>21</sup> The British and West German markets were especially important to Sweden. Not less than 21,3 per cent of the total Swedish trade took place with Great Britain in 1955, while the corresponding number for West Germany was 18 per cent. In comparison, trade with Denmark, Norway and Finland together covered 12,9 per cent.<sup>22</sup> The Swedish dependency on a strong export industry and a significant foreign trade thus caused the government in Stockholm to work for a liberalization of the international trade both in the UN, in the OEEC and on a Nordic arena. The political opinion, representatives of the export industries and the unions all agreed on the need of these efforts.

However, the plan on a common market, consisting of the ECSC members and possibly other countries, did not cause much activity in Sweden when it was

18. *Frihet för handeln eller ekonomisk blockbildning*, in: *Aktuellt i politik och samhälle*, 20(1958), pp.4-5.

19. Quotation from K. MISGELD, *Den svenska socialdemokratin och Europa*, in: B. HULDT and K. MISGELD (eds.), *Socialdemokratin och den svenska utrikespolitiken. Från Branting till Palme*, Utrikespolitiska institutet, Stockholm, 1990, p.201.

20. On the SAP and the discussion about a free trade area, see also L. LUNDGREN RYDEN, *Ett svenskt dilemma. Socialdemokraterna, centern och EG-frågan 1957-1994*, Historiska institutionen, Göteborgs universitet, Göteborg, 2000, pp.61-67.

21. On Sweden and the trade policy, see B. KARLSSON, *Att handla neutralt. Sverige och den ekonomiska integrationen i Västeuropa 1948-1972*, Handelshögskolan, Göteborg, 2001.

22. M. GUSSARSSON, *op.cit.*, p.107.

launched in April 1955. In fact, it was barely mentioned neither in the political debate nor the mass media until 1956, most probably because few Swedes believed that the new project had any prospect of success. Another reason was that the Social Democratic government seemed quite indifferent to West European cooperation. The Swedish ambassador in London in the mid-1950's, Gunnar Hägglöf, has described Östen Undén's attitude in this way: As soon as European trade was mentioned, Hägglöf remembers, Undén seemed to retire 'into his shell', hoping that 'the dark clouds would blow away and disappear'.<sup>23</sup> The minister responsible for handling the West European projects was, however, not Undén, but Gunnar Lange, a devoted advocate of Nordic cooperation.

As the discussions of the Messina projects advanced, the government in Stockholm responded by suggesting alternative solutions to the trading problems. The discussions on a Nordic customs union, which had started already in 1954, were fuelled by this development. But the Swedish government also chose to act on a West European arena. Its first option was the proposal it presented in the OEEC together with Denmark, Norway, Switzerland and the Benelux-countries in 1956 on a general tariffs cut. The rest of the OEEC members, however, preferred to explore the possibilities of the British proposal on a free trade area. Initially, the Swedish government was rather sceptical about this plan, regarding it as a threat to the Nordic customs union. This opinion was based on the fact that the British did not want to include agricultural goods in the free trade area, while the Danes – with their concentration on this production – found such a limitation unacceptable. To Denmark, membership in the EEC might therefore be a better solution, even if it were a solution that put an end to the Nordic plans. However, it seemed politically unwise not to accept nor to discuss the British plan, when the other OEEC members were inclined to do so, so the Swedish government agreed too, albeit with a silent wish that nothing would come out of it.

But as an agreement between the Messina countries came closer, the risks of being left out of a trade arrangement – and thereby probably of having to face rising trading obstacles – changed this attitude. In addition, the government now argued that the Nordic and the West European projects would not have to exclude each other. On the contrary, it would be an advantage for the Nordic countries to cooperate *within* a larger organisation, Lange explained in parliament in October 1956:

'... the striving in the Nordic field is really not an alternative, but to a high degree rather a way towards a wider European cooperation'.<sup>24</sup>

Five months later, during a parliamentary session on 20 March 1957 – as the EEC treaty was about to be signed in Rome – Erlander stressed the need for Sweden to respond to the development:

'Considering the very important part of the Swedish foreign trade that takes place with Great Britain and the countries on the European continent it is /.../ clear that

23. G. HÄGGLÖF, *Engelska år*, Norstedt, Stockholm, 1974, p.229.

24. Minutes of the Parliament, FK 1956:27, p.54.

also for Sweden it is imperative not to stand outside a free trade area, consisting of most of the OEEC member states'.<sup>25</sup>

In fact, Erlander said that the government could even accept potential consequences that went beyond the field of trade:

'It is clear that even the development within a free trade area might in the future lead to demands of a closer coordination of the economic policy in general'.<sup>26</sup>

At the same parliamentary session Gunnar Lange advised the listeners 'not to be too optimistic' about the outcome of the plans on West European economic cooperation, yet at the same time he warned them of what the EEC might lead to if it did succeed:

'I do not think I make myself guilty of any exaggeration [...] when I claim that the political aspects are stronger than the purely economic ones within the six power group today. [...] We must take an active part in the ongoing preparations for the European free trade area, not just as a part of our traditional striving for a freer European trade, but also in order to work against and according to our abilities even try to prevent that the common market develops into a protected area, a closed unit, a bloc which tries to obtain political and economic advantages on behalf of the interests of other countries'.<sup>27</sup>

The urge not to be left out of a trade arrangement became even clearer at the end of the following year. When the free trade area negotiations broke down in November 1958, the Swedish government was a strong driving force behind the creation of the smaller European Free Trade Association (EFTA). Already at the beginning of 1958, Lange had made clear that if the free trade area negotiations failed, the Nordic countries, Great Britain and possibly Switzerland and Austria should form a similar arrangement; the government regarded this geographically more limited alternative as an important, but temporary solution until a future broad agreement – covering all OEEC members – could be reached. The EFTA solution was fully compatible with the policy of non-alignment since it did not imply neither a common trade policy, nor common external tariffs, and it responded to two of the SAP government's objectives: EFTA would lead to lower tariffs on industrial goods, and make Sweden part of a trade bloc that would be much stronger in negotiations with the EEC – which undoubtedly formed a highly important market – than if the country would have to act on its own.<sup>28</sup> A setback of the EFTA agreement was, however, that it led to the end of the plans on a Nordic customs union. The non-Scandinavian members would not accept that a group within EFTA gave each other special trade advantages.

25. Minutes of the Parliament, FK 1957:9, p.20.

26. *Ibid.*, p.17.

27. *Ibid.*, pp.62-63.

28. On the creation of EFTA, see, for example, W. KAISER, *Challenge to the Community: the Creation, Crisis and Consolidation of the European Free Trade Association, 1958-1972*, in: *Journal of European Integration History*, 1(1997), pp.7-33; J. LAURSEN and M. af MALMBORG, *The Creation of EFTA*, in: T.B. OLESEN (ed.), *op.cit.*, pp.197-212; M. af MALMBORG, *Den ståndaktiga nationalstaten ...*, *op.cit.* pp.342-386; and L. MILES, *Sweden and European Integration*, Ashgate, Aldershot, 1997, pp.64 ff.

### In the interest of Social Democracy

Certainly, Social Democracy is an internationalist ideology. But what does that mean as it comes to concrete international political issues? During the SAP congress in 1956, Tage Erlander recommended that the congress should agree to the following statement:

‘The Social Democracy wants to encourage international cooperation to secure freedom and peace with all its powers. With the development of international trade and production for the global market the situation of the workers in one country will be dependent on their situation in other countries’.<sup>29</sup>

The West European projects of the EEC and a free trade area were, however, hardly included in this ambition. The fact is that the two projects were discussed very briefly on the internal SAP arena in 1955-58, indeed not even mentioned during the party congress in 1956.<sup>30</sup> Likewise, the arguments used by the SAP concerning the West European projects were mainly not to be found in terms of social democratic ideology. But this does not mean that they were only seen as issues concerning national interest. On the contrary, the SAP scepticism about supranational West European cooperation was also based on ideological and party political grounds.

The domestic political situation gave the SAP a strong motive to find Swedish participation in the politically far-reaching scheme of the EEC unattractive. Its strong position in Sweden (the party had the support of almost 50 per cent of the members of parliament during this period) and the advantageous economic situation (with a steady economic growth and large export) made conditions for the SAP to run a social democratic domestic policy exceptionally favourable. The most important aspect of this policy was the construction of the Swedish welfare state, or the so-called ‘people’s home’ (*folkhemmet*). Welfare systems were built up also in other West European states, but the SAP regarded its version of it as superior.<sup>31</sup> True, all these governments were running an economic policy based on the ideas of Maynard Keynes. That is, they used state financial means to level out economic cycles, for instance by creating new jobs in times of recession. But the Swedish Social Democrats argued that they went further in this direction. The minister of Finance Gunnar Sträng explained during the party congress in 1956 that even if there was a general agreement on the importance of a national economic policy, the degree of its effect varied depending on the political colour of the governments:

‘The tolerance towards unemployment is thus wider in a country with right wing governments than in those with Labour governments’.<sup>32</sup>

---

29. *SAP protokoll 20:e kongressen 1956*, p.552.

30. M. GUSSARSSON, *op.cit.*, pp.174-180.

31. On ‘the people’s home’ and the SAP European policy, see B. STRÅTH, *Poverty, Neutrality and Welfare: three Key Concepts in the Modern Foundation Myth of Sweden*, in: B. STRÅTH (ed.), *Myth and Memory in the Construction of Community. Historical Patterns in Europe and Beyond*, PIE Lang, Brussels, 2000, pp.393-401; W. KAISER, *Culturally Embedded ...*, *op.cit.*, p.23.

32. *SAP protokoll 20:e kongressen 1956*, p.390.

Furthermore, the SAP also emphasised, that the wealth of the nation should be equally distributed, and that the situation of the workers thus must improve. The Swedish welfare state was simply more just, they argued, than the ones being built by centre-right governments. Another ideological aspect of the SAP European policy was the question of the Third World. Just as much as ‘equal distribution of wealth’, ‘solidarity’ was a key notion in Swedish Social Democracy. Research has shown that the SAP interest in the Third World developed strongly in the beginning of the 1960’s, leading to a new and ‘active’ foreign policy.<sup>33</sup> But the SAP attitude towards these countries was also noteworthy in the preceding decade. Even if the SAP government took a rather cautious stance regarding the colonial independence struggles in these years,<sup>34</sup> the party stressed the right to freedom and equality. Since some West European states were considerably bigger than Sweden, SAP governments might have to compromise on their domestic and foreign policy in a supranational organisation. In other words, whereas their weaker sister parties might find far-reaching West European cooperation valuable to reinforce each other through such a scheme, the SAP seemed to have much less to gain on it. It did not need its sister parties to implement a social democratic policy in Sweden, nor to uphold good relations with the Third World; it might – on the contrary – have to modify that policy in cooperation involving supranational features.

The cautious attitude of the SAP towards West European cooperation can also be explained by a scepticism about certain countries involved in the projects. The Swedish Social Democrats had a special aversion towards four phenomena that were found in some – albeit far from all – of the countries involved in the ECSC/EEC: Catholicism, conservatism, capitalism and colonialism. While the three latter can be easily understood as not being in line with social democratic ideology, Bo Stråth explains the dislike of the first as a deliberate construction of the SAP. Stråth argues that the Social Democrats tried to increase state control over the many free churches in Sweden at the beginning of the 20<sup>th</sup> century, by pointing out the Catholics as old-fashioned and authoritarian, and that the use of this ‘threat’ was even more pronounced during the following decade

‘when it became an active instrument – indeed, the key instrument – in the reorientation of Swedish politics towards a demarcation from Europe’.<sup>35</sup>

The aversion showed most clearly in the social democratic media.<sup>36</sup> As for Catholicism, conservatism and capitalism, the dislike was especially apparent concerning West Germany and chancellor Konrad Adenauer. In the late summer of

33. The “active foreign policy” is discussed by M. DEMKER in *Sverige och Algeriets frigörelse 1954-62. Kriget som förändrade svensk utrikespolitik*, Nerenius & Santérus, Stockholm, 1996; and H. LÖDÉN, *op.cit.*

34. For instance, while the Swedish Social Democrats in the SI criticized the SFIO-led French government for the Algerian war, the SAP minister of Foreign affairs, Östen Undén, instead chose a diplomatic approach. M. GUSSARSSON, *op.cit.*, pp.123-124.

35. B. STRÅTH, *The Swedish Demarcation from Europe*, in: M. af MALMBORG and B. STRÅTH (eds.), *The Meaning of Europe*, Berg, Oxford, 2002, p.137.

36. For a more exhaustive analysis of the Swedish Social Democratic press and Great Britain, France and West Germany, see M. GUSSARSSON, *op.cit.*, pp.191-239.



1957, his regime was even described by the newspaper *Arbetet*<sup>37</sup> as ‘clerical, partly reactionary poisoned’ and the high unemployment and an uneven distribution of wealth was discussed by the social democratic press on several occasions. The same newspapers described the French economy as both problematic and promising. They argued, that the situation of the workers had improved thanks to new legislation and social reforms, but that some groups within the working class actually had paid these improvements. More striking, though, were the many articles discussing the French political instability. For instance, as the government led by the socialist Guy Mollet had to resign in May 1957, *Stockholms-Tidningen* described the event as a

‘common phenomenon in the French Parliamentary system, that parties, no matter how different they were between themselves, join[ed] to talk energetically about what they [did] not want, and thereby overthrow a government’.<sup>38</sup>

It could indeed seem difficult for the SAP to cooperate with a French government under these premises, even if socialists led it, as was the case between January 1956 and May 1957.

The picture given of the West European leading country outside the future EEC, Great Britain, bears witness of a much greater understanding and sympathy than towards West Germany, as ruled by Adenauer, or France, even if Great Britain at this time was governed by Conservatives and the country still had colonies. However, several newspapers criticised the British economic policy, arguing it made the rich richer and the poor poorer. The significant number of these articles can probably be explained insofar as the Swedish right wing parties took the British economic policy as an example to follow.

As for colonialism, both Great Britain and France were harshly criticized by the Swedish Social Democratic press during the Suez conflict in 1956. But there was a difference in form. While, for instance, *Arbetarbladet* expressed a deep disappointment in the British, who they had hitherto ‘seen as the voice of consideration and moderation in the world’,<sup>39</sup> it regarded the French behaviour as more expected, as if French politicians were ‘ready for any senseless action to uphold the weathering empire’.<sup>40</sup> The French North African policy and warfare was also subject to severe criticism. *Aftonidningen*, for example, compared the behaviour of the Foreign Legion in Morocco with Hitler’s methods of suppressing rebellions.<sup>41</sup> In 1957 Kaj Björk, who had resigned as the international secretary of SAP two years earlier but continued to play an important role in the SI used this forum to attack the French Algerian policy in sharp words:

‘It is important to point out that European Socialists in general do not feel any sympathy with the Algerian policy of the French Socialists. [...] What particularly has

37. *Arbetet*, 25.07.1957.

38. *Stockholms-Tidningen*, 23.05.1957.

39. *Arbetarbladet*, 02.11.1956.

40. *Ibid.*

41. *Aftonidningen*, 26.08.1955.

come to the knowledge of the public [...] is the asserted cases of torture and a certain tendency in France to suppress information and criticism in the issue'.<sup>42</sup>

Seen from a social democratic perspective, there seemed, in other words, to be a range of obstacles to participation in the planned EEC, since some of the countries involved had features that were hard to combine with SAP ideology. Even if Great Britain too shared some of the features despised by the Swedish Social Democrats, their image of this country was much more positive. And, anyway, the British and the Swedes (both in- and outside government) shared a deep distrust of supranational cooperation. The projects including Great Britain at this time, like the discussed free trade area or EFTA, thus excluded supranational features; Swedish participation did, in other words, not affect the possibilities of the SAP to keep on running its social democratic domestic and foreign policy.

### SAP and international party cooperation

International party cooperation was, as mentioned in the introductory part, used by some social democratic parties to deal with the West European integration. The leader of the French SFIO, Guy Mollet, explained during the congress of the Socialist International in 1955, that he wanted to study integration as a way of achieving a socialist society, and two years later the West German delegate, Fritz Erler, expressed the same opinion in the same forum. The SI was also used by Herbert Morrison from the British Labour Party to clarify its stance in the question, which was a much more sceptical one. Thus, even if the opinions on the issue varied, the discussions and relations with the sister parties were seen as important to respond to it. An important aspect of this is, of course, that cooperation between strong parties might coincide with, or be transformed into, governmental cooperation. Another point is that weaker parties might see international party cooperation as a means to strengthen their domestic influence.

The opinions of how significant the SI was for the SAP are divided among researchers. According to Marie Demker it was quite important for the shaping of the SAP foreign policy during the whole 1950's,<sup>43</sup> while Klaus Misgeld argues that the Swedish Social Democrats only showed a very limited interest in it.<sup>44</sup> Anyway, it is indisputable that the SI did offer a forum for discussion with the sister parties. During the party congress in 1952, Tage Erlander declared concerning the reestablishment of the SI, that he gave

'his full support for the attempts at developing a productive cooperation between the Social Democratic parties on a voluntary basis and with consideration to every party's national conditions and distinctive character'.<sup>45</sup>

42. *Socialist International Information*, vol. VIII, 35(1957), p.611.

43. M. DEMKER, *op.cit.*, p.64.

44. K. MISGELD, *Sozialdemokratie und Aussenpolitik in Schweden. Sozialistische Internationale, Europapolitik und die Deutschlandfrage 1945-1955*, Campus Verlag, Frankfurt, 1984, p.268.

But in fact, the SAP activity in the SI concerned only a few individuals, one of which was Erlander, and mainly questions such as ideology, on welfare state, the Third World and international security.<sup>46</sup> Concerning the latter issue, however, Erlander writes in his memoirs that he could not get rid of

‘a feeling that the neutral Sweden was a bit marginalized in the high political discussions that were held mainly between parties that supported the policy of the Atlantic pact’.<sup>47</sup>

As for the West European integration, the SAP barely used the SI for discussion at all. Apart from a brief mentioning in 1956 of cooperation concerning the peaceful use of nuclear power by the under-secretary of the department of Trade Erik Grafström, the SAP did not make a single public statement or question on the issue until December 1957. The SAP, LO and their Nordic counterparts in Samak then made a joint declaration in SI’s leaflet *Socialist International Information*. The points made were the following:

‘The Joint Committee on the Northern Labour Movements strongly emphasises the need to extend economic cooperation among the Northern countries of Europe and in Western Europe [...].

The plans for economic co-operation must be carried in such a way as to secure full employment and economic expansion [...].

The realisation of the Western European plans will result in profound changes in the economic and social structure of Western Europe. This may confront the Northern countries with big problems. A satisfactory solution of these problems will best be assured if the Northern countries look after their interests in unison.

The position occupied by the Labour movements in the North carries with it a special obligation. It is their task to see to it that the plans for co-operation are framed and executed in such a way as to serve the people’s interests in the most effective manner’.<sup>48</sup>

The stance can be recognized from the statements made in parliament: The SAP emphasised the need of economic cooperation, but also a grave concern about what the new projects might imply. Furthermore, as a governmental party it had both the means and responsibility to give priority to the Swedish welfare state. Nordic co-operation was seen as a way to minimising the risks for ‘the people’s home’ involved with the West European projects.

Party contacts however did not only take place in the SI. For instance, the social democratic members of the Council of Europe formed a group for discussion. Swedish archives, however, leave very little on the SAP activities and attitudes on this arena. Another way of meeting fellow Social Democrats abroad was to visit each other’s party congresses, to arrange conferences or discussions of two or a few parties, and arranging study visits to each other. Looking at bilateral party relations, it is clear that the Nordic sister parties were closer to the SAP than any other party.

45. *SAP protokoll 19:e kongressen*, 1952, p.200.

46. M. GUSSARSSON, op.cit., pp.124-125 and 139-142.

47. T. ERLANDER, *Tage Erlander. 1955-1952*, Tiden, Stockholm, 1974, p.353.

48. *Socialist International Information*, vol.VII, 50(1957), pp.847-848.

Apart from the similar language and culture, these parties also had a similar ideology, and the many projects of Nordic cooperation were an incitement to party cooperation. There were thus frequent contacts between these parties, and regular meetings were held in the Joint Committee of the Northern Labour Movements (*Nordiska arbetarrörelsens samarbetskommitté*, Samak).<sup>49</sup> These Nordic party relations were used, albeit on few occasions, to discuss the West European projects.<sup>50</sup>

As for cooperation between the SAP and the considerably bigger British LP, the West German SPD and the French SFIO, contacts with the former were closer than with the two latter. However, the SAP attitude to cooperation with all these three parties can be characterized as ‘a certain activity, among a few individuals’.<sup>51</sup> Correspondence left in the archives show that certain leading Swedish Social Democrats had good contacts with certain LP and SPD members. There is a tone in the letters between Erlander, the SAP secretary general Sven Aspling and the international secretary until 1956 Kaj Björk on the one side, and on the other the British party leader Hugh Gaitskell and the LP secretary general, and from 1951 chairman of the SI, Morgan Philips that point at cordial and personal relations. They addressed each other with their first names, meetings between them were brought up and mutual acquaintances were often mentioned. As for the relations to the Germans, a similar pattern can be seen in the correspondence between Aspling and Björk on the one side, and on the other the SPD leader Erich Ollenhauer, the member of the SPD executive Herbert Wehner and the secretary general Fritz Heine.<sup>52</sup> Diaries and memoirs of, and biographies on Erlander, Undén and Björk too point at close relations between Erlander and Björk and some British and West German Social Democrats. Another four persons can be mentioned in this respect: on the British side the assistant party leader Herbert Morrison, the chairman of the international committee of the LP Hugh Dalton, and its international secretary Denis Healey; on the German side another member of the party executive, Willy Brandt.<sup>53</sup> As for the French Socialists, no trace of close personal contacts can be found in neither memoirs, biographies and diaries, nor in correspondence left in the archives.<sup>54</sup> In fact, very few letters from or to French Socialists can be found at all.

Apart from these personal contacts, the good party relations – and the lack of such – have several explanations. A closer cultural affinity to the British and West Germans than to the French is one of them. It was in other words easier to understand the British and West German way of thinking and talking. On an utter practical level, also language skills had an effect on the relations. Kaj Björk has des-

49. On Nordic Social Democratic cooperation, see K. MISGELD, *När murarna växte. Den Nordiska arbetarrörelsens samarbetskommitté och Internationalen mellan Potsdam och Genève (1945-1955)*, in: *Arbetshistoria*, 2(1987), pp.12-19; K. BLIDBERG, *Ideologi och pragmatism – samarbetet inom nordisk socialdemokratisk arbetarrörelse 1930-1955*, in: *Den jyske historiker*, 69/70(1994), pp.132-150.

50. M. GUSSARSSON, op.cit., pp.180-185.

51. *Ibid.*, p.154.

52. *Ibid.*, pp.135-153.

53. *Ibid.*, pp.126-130.

54. *Ibid.*, pp.130-131 and 153.

cribed in his memoirs how Erlander expressed a deep concern during a visit to the LP 'supposing that the hosts probably had not taken any impression on his points of view, since his English was so poor'.<sup>55</sup> Still, knowledge of English or German was more common, albeit not widespread, among the Swedish Social Democrats, than knowledge of French. In addition, some of the leading Germans spoke Swedish or Norwegian after several years as refugees during the Nazi-regime.

Ideology and party politics, of course, also influenced international party relations. The SAP, the LP and the SPD were much closer ideologically than any of these parties with the SFIO. According to the Swedish Social Democratic newspaper *Arbetarbladet*, the slogans in the Labour Party's program in 1955 could, for instance, 'just as well have been taken from the program of the Swedish Social Democracy'.<sup>56</sup> Furthermore, the LP was praised in the press for having greatly contributed to the British welfare state, for its attitude concerning the colonies and its striving for world peace.<sup>57</sup> The SPD went through an ideological modification away from Marxist dogmas during this period, and this was both paid attention to and appreciated by the Swedish Social Democrats. Some newspapers even thought the West German party had gone too far, and thought that this could be explained by an insufficient cooperation with its European sister parties.<sup>58</sup> The SFIO, finally, was considered by the Swedish Social Democrats to be too dogmatic in ideology, yet too compromising in practical politics. The socialist-led government was, for instance, harshly criticised for its colonial policy.<sup>59</sup> The ideologically and politically affinity of the SAP and the British and West German sister parties thus implied more promising conditions for cooperation.

As for the West European integration, however, there was a wide gap between the SAP and the LP on the one hand, and on the other the SPD and the SFIO in 1955-58.<sup>60</sup> The Swedish and British parties' antipathy towards supranational cooperation was far from what the pro-European West German and French sister parties wanted. Labour could thus be seen as an important 'ally' in the issue, not least since it was indisputably one of the biggest European social democratic parties. The Swedish newspaper *Morgon-tidningen* called it even 'a first-rate force in British politics, and thereby in the world'.<sup>61</sup> However, the question was barely mentioned in the SAP contacts with any of these parties. The only trace to be found in the archives are the plans of a conference to be held in Sweden in the autumn of

---

55. K. BJÖRK, *Kallt krig*, Tiden, Stockholm, 1993, p.107. Erlander has made the same point in his memoirs. T. ERLANDER, op.cit., pp.172-173.

56. *Arbetarbladet*, 03.05.1955.

57. On the Swedish Social Democratic press and the LP, see M. GUSSARSSON, op.cit., pp. 203-209.

58. On the Swedish Social Democratic press and the SPD, *ibid.*, pp.209-215.

59. This criticism was put forward in the Swedish Social Democratic press and by certain individuals in the party. The Foreign minister Östen Undén was, however, much more cautious in his comments. M. GUSSARSSON, op.cit., pp.123-124 and 139-140; on the Swedish Social Democratic press and the SFIO: pp.215-220.

60. The SPD changed its policy concerning the European projects of 'the six' (the ECSC, the EEC and Euratom) in the mid-1950's, from a rather sceptical to a clear pro-integrationist line.

61. *Morgon-Tidningen*, 28.05.1955.

1957. Representatives of the Swedish, Danish, Norwegian, Finnish and British parties would then discuss 'the Common European Market', but it seems as if this meeting never had taken place.<sup>62</sup> Bilateral party relations between the SAP and LP, the SPD and SFIO were thus not used to discuss integration projects. Instead these contacts were mainly about discussions concerning social welfare, labour market issues, ideology and the Socialist International, and about practical matters such as organising meetings and conferences, exchanging information, handing over invitations to party congresses and arrangements of study tours.

In conclusion, even if the SAP did cooperate with its West European sister parties, the integration projects were barely an issue in these contacts, neither in bilateral contacts, nor in the SI. This can seem a bit surprising since some of them, like the British Labour Party and the West German SPD, had a similar ideology and were characterised by good personal contacts, at least regarding a few, influential individuals. In addition, the SAP and the LP shared a deep dislike for supranational cooperation. Also, both the LP and the SPD were influential parties, quite likely to seize governmental power in any election. Party cooperation with them, might thus one day be transformed into intra-governmental cooperation. Cooperation with the French SFIO, on the other hand, was much more limited, even if this party in fact held governmental power from January 1956 to May the following year. The SAP and the SFIO had, it is true, different views on the West European integration. But even without that dissimilarity, the relations between the two parties were complicated by the ideological and political differences and a lack of personal relations.

### Conclusion

Looking at the arguments used by the Swedish Social Democrats concerning the creation of West European economic cooperation in 1955-58, these were mainly based on what could be considered as 'national interests'. Participation in the free trade area – if it came into being, which the minister of Trade, Gunnar Lange, clearly doubted – was described as economically necessary for Sweden. The Swedish interest in the smaller EFTA, as the free trade area negotiations failed, indicates the same strong urge for economic cooperation. The possibility to join the EEC was never discussed in 1955-58 in Sweden, neither by the SAP, nor the political opposition. The SAP considered the policy of non-alignment to be an obstacle to membership, but it actually was never discussed at this point in contrast to the 'protectionist' and 'discriminatory' features of the EEC.

But the SAP also had its own, ideological motives for a European policy. Holding governmental power, it had the strength to implement its own domestic policy, not least in regard to its own version of a welfare state, which emphasised equal distribution of national wealth. Solidarity towards the Third World was another, al-

---

62. M. GUSSARSSON, *op.cit.*, p.151.

beit much more limited, ideological notion that the SAP could promote, thanks to its strong position. In a far-reaching cooperation scheme with bigger, centre-right governed states the SAP might have had to modify 'the people's home', as well as their relations to the Third World countries. In addition, the Swedish Social Democratic opinion of two of the leading states of the EEC, France and West Germany, made close cooperation with them seem unattractive, not least on ideological grounds, while the image of Great Britain, the leading state outside the future EEC, was much more positive.

According to Knut Heidar and Lars Svåsand, cooperation between states generates international party cooperation, and in the introduction I argued that the case can also be reversed: Existing social democratic party cooperation was, indeed, used to respond to the plans on the EEC and a free trade area. Irrespective of their different standpoints, the SFIO, the SPD and the LP all chose to discuss the issue in the Socialist International. The Swedish Social Democrats, however, barely used their international party relations at all to respond to the plans, neither in their bilateral contacts nor in the SI. In fact, for the Swedish Social Democrats there were almost watertight bulkheads between the integration projects and international party cooperation in 1955-58.

The reasons for this division were several. First of all, it was based on the fact that European integration was presented as a question concerning mainly 'national interests'. Above all the needs of the Swedish foreign trade were highlighted, but, of course, also the policy of non-alignment was essential in this respect. The Swedish political debate that took place on European policy was quite limited during this period, probably due to the fact that there was no real disagreement about it: EEC membership was not an issue at this time for any political party, but another form of trade agreement was regarded as necessary for the Swedish economy.

Secondly, relations with the West European sister parties were not necessarily close, even if all of them were members of the SI. Cultural, ideological and political differences as well as confusion of languages hampered, for instance, the relations between the SAP and the SFIO.

Thirdly, the SAP had, as mentioned, a domestic strength that made support from its sister parties seem less important than, for example, for the SFIO or the SPD.

Finally, a fourth reason behind the SAP division between West European integration and international party cooperation is the relative lack of interest in the former. Even if the social democratic press discussed the issue, it was barely mentioned in internal SAP arenas. In government, the SAP *had* to deal with it, but even then the attention was limited to very few individuals. Thus, if Swedish Social Democrats barely discussed the integration projects among themselves, why then bring it up with the West European sister parties?

# Einflüsse des Internationalen Systems auf die Europäische Integration



## Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem

Internationale Einbettung der EU in die WTO

Von Prof. Dr. Michèle Knodt,  
TU Darmstadt

2005, 281 S., brosch., 44,- €, ISBN 3-8329-1304-1

(Regieren in Europa, Bd. 10)

Der Band greift die bislang in der europawissenschaftlichen Forschung vernachlässigte Frage der Einwirkung des internationalen Systems auf das institutionelle Gefüge der EU auf.

Der Leser, der gewohnt ist, die EU aus der Binnenperspektive zu beurteilen, gewinnt durch diese Arbeit neue Einsichten in die europäische Systementwicklung.

Das Werk entwickelt dabei ein theoretisches Modell zur Erfassung der internationalen Einbindung und ihrer Wirkung, das in einer umfassenden empirischen Studie am Beispiel der Einbettung der EU in die WTO einer systematischen Prüfung unterzogen wird.

Die Analyse konzentriert sich auf die Erklärung der institutionellen Veränderungen in der EU im Bereich der Kompetenzordnung, der sich verändernden Routinen des Entscheidungsprozesses sowie insbesondere der Konzepte legitimer Ordnung. Letztere werden am Beispiel der Diskussion um die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Politikgestaltung überprüft. Dabei werden erstmalig die in WTO und EU vorherrschenden tatsächlichen Ordnungsvorstellungen anhand theoretisch erarbeiteter idealtypischer Konzepte zivilgesellschaftlicher Einbindung aufgearbeitet.

Die Autorin kann auf langjährige Forschungserfahrung in der Analyse des europäischen Mehrebenensystems zurückgreifen.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:

Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden

Tel. 0 72 21 / 21 04-37 | Fax -43 | [vertrieb@nomos.de](mailto:vertrieb@nomos.de)



Nomos



## “A delicate matter”. Großbritannien und die Fouchet-Verhandlungen 1960-1962

Gabriele CLEMENS

“H[er] M[ajesty's] G[overnment] have all along recognised that the Treaty of Rome has a political purpose; indeed this was one of the main considerations which decided them to open negotiations for membership”.<sup>1</sup>

Mit diesen Worten unterstrich das Foreign Office die Bedeutung der politischen Motive für den britischen Beitrittsantrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom August 1961. Von dem Beitritt zu einer prosperierenden, starken und einigen Europäischen Gemeinschaft erhoffte sich Großbritannien, wie das Foreign Office hervorhob, nicht nur die “maintenance of our prosperity, which involves protecting our sources of supply and extending our export markets”,<sup>2</sup> sondern vor allem die Bewahrung seines weltweiten Einflusses als politischer Akteur. Ein Fernbleiben von der wachsenden Europäischen Gemeinschaft, so hatte auch das Economic Steering (Europe) Committee in seinem Bericht vom Juni 1960 erklärt, drohe nicht nur die wirtschaftliche Position Großbritanniens zu unterminieren, sondern ebenso die politische Bedeutung und Einflussmöglichkeiten Großbritanniens in der Welt, vor allem auch in Bezug auf das Verhältnis zu den USA, langfristig zu reduzieren.<sup>3</sup>

Im Sommer 1960 überraschte der französische Staatspräsident Charles de Gaulle die fünf europäischen Partner in der Gemeinschaft mit seinen Vorschlägen zur Bildung einer Europäischen Politischen Union, die, benannt nach dem Vorsitzenden der mit der Ausarbeitung dieser Vorschläge betrauten französischen Diplomaten Christian Fouchet, als die sogenannten “Fouchet-Pläne” in die Geschichte eingegangen sind.<sup>4</sup> Im Frühjahr 1961 nahmen die Sechs ihre Verhandlungen

- 
1. PRO [Public Record Office], FO 371/167013, WU 1074/173, Ramsbotham: European Economic Community: The Political Aspects, 02.05.1962.
  2. PRO, FO 371/167025, WU 1074/408, The Political Development of the European Community: United Kingdom Aims, 19.10.1962.
  3. PRO, CAB 134/1853.
  4. Zu den Fouchet-Plänen siehe u.a. die älteren Arbeiten von R. BLOES, *Le ‚plan Fouchet‘ et le problème de l'Europe politique*, Collège d'Europe, Bruges, 1970; A. SILJ, *Europe's Political Puzzle. A Study of the Fouchet Negotiations and the 1963 Veto*, Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, 1967; S. BODENHEIMER, *Political Union. A Microcosmos of European Politics 1960-1966*, A.W. Sijthoff, Leyden, 1967; T. JANSEN, *Europa: Von der Gemeinschaft zur Union. Strukturen, Schritte, Schwierigkeiten*, Europa Union, Bonn, 1986. Zur Rolle der Benelux-Staaten und der Bundesrepublik Deutschland in den Fouchet-Verhandlungen siehe die Aufsätze von Y. STELANDRE, *Les pays du Benelux, l'Europe politique et les négociations Fouchet (26 juin 1959-14 avril 1962)*, in: *Zeitschrift für Geschichte der europäischen Integration*, 2(1996), S.21-38 u. H. MAYER, *Germany's Role in the Fouchet Negotiations*, in: ebd., S.39-59. Zu Frankreich siehe u.a. G.-H. SOUTOU, *Le général de Gaulle et le plan Fouchet*, in: INSTITUT CHARLES DE GAULLE (Hg.), *De Gaulle et son siècle*, Vol.5: *L'Europe*, La Documentation Française, Paris 1992, S.126-143. Siehe auch die Beiträge im Band 29/1997 der Zeitschrift *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*.

gen über die Bildung einer Politischen Union Europas in der Fouchet-Kommission auf, wobei allerdings schnell deutlich wurde, dass zwischen de Gaulles Vorstellungen einer auf intergouvernementaler Basis beruhenden politischen Einigung Europas und den in Richtung Supranationalität zielenden Vorstellungen der anderen Fünf kaum überwindbare Differenzen herrschten.

Aus der zeitlichen Nähe zwischen den Fouchet-Verhandlungen und der britischen Entscheidung, den Beitrittsantrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vor allem aus politischen Gründen zu stellen, hat die Forschung auf einen kausalen Zusammenhang geschlossen. So behaupten beispielsweise N. Piers Ludlow und Pierre Gerbet, dass der Fouchet-Plan "was an important element in the final British decision to apply".<sup>5</sup> Sie begründen dies u.a. damit, dass das von de Gaulle angestrebte intergouvernementale Prinzip den britischen Vorstellungen einer Zusammenarbeit in Europa entgegenkam. Die Behauptung, dass die Pläne der Sechs für eine engere politische Zusammenarbeit entscheidenden Einfluss auf den britischen Beitrittsantrag hatte, lässt sich allerdings nicht belegen,<sup>6</sup> und eine genaue Betrachtung der in den Jahren 1960 bis 1962 geführten Diskussionen im Foreign Office, das in der Frage der politischen Unionspläne federführend war und die diesbezügliche Haltung Harold Macmillans und Edward Heaths beeinflusste, lässt diese kausale Verknüpfung auch als wenig plausibel erscheinen. Aus Sicht des Foreign Office stellten die Fouchet-Verhandlungen vielmehr von Anfang an<sup>7</sup> ein Hindernis auf dem Weg zur Aufnahme bzw. zum erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen dar und bereiteten Großbritannien innenpolitisch wie auch im Verhältnis zu den sechs Gemeinschaftsmitgliedern und zu den EFTA-Staaten enorme Probleme. Ebenso wenig treffen die in der Forschungsliteratur zu findenden Aussagen zu, dass Großbritannien in den Jahren 1961/62 unbedingt die Teilnahme an der Fouchet-Kommission angestrebt bzw. ab April 1962 offen auf Teilnahme gedrängt habe<sup>8</sup> oder dass die Weigerung der Niederlande und Belgiens, die Gespräche über die Politische Union ohne Teilnahme Großbritanniens weiterzuführen, welche dann

- 
5. N.P. LUDLOW, *Le Paradoxe Anglais: Britain and Political Union*, in: *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 29/1997, S.259-272, S.259; P. GERBET, *The Fouchet negotiation for political union and the British application*, in: G. WILKES (ed.), *Britain's Failure to Enter the European Community 1961-63*, Frank Cass, London, 1997, S.135-143, S.137: "On 5 September 1960 [...] General de Gaulle spoke of his vision of the 'Europe of States', which he said should be built in place of a supranational Europe, which coincided with British approaches to Europe. Thus the British began to wonder whether they should not consider an application for membership of the European Communities"; siehe ebenso M. CAMPS, *Britain and the European Community 1955-1963*, Oxford University Press, London 1964, S.414 und T. JANSEN, op.cit., S.60.
  6. Weder in den Kabinettsprotokollen noch in den zahlreichen Dokumenten des Foreign Office findet sich ein Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen den Fouchet-Verhandlungen und dem britischen Entschluss, einen Beitrittsantrag zu stellen.
  7. N.P. LUDLOW (op.cit., S.261) hingegen behauptet, dass erst nach Eröffnung der Beitrittsverhandlungen die Diskussion um eine Politische Union Europas als zusätzliche Komplikation im Beitrittsprozess, insbesondere von den mit den Beitrittsverhandlungen vorrangig befassten Personen, angesehen wurde.
  8. Siehe N.P. LUDLOW, op.cit.

zum Abbruch der Verhandlungen führte, auch auf britischen Einfluss zurückzuführen sei.<sup>9</sup>

Obwohl die sog. „England-Frage“ eine zentrale Rolle bei den Fouchet-Verhandlungen spielte und insbesondere für das Scheitern der politischen Einigungsbemühungen verantwortlich gemacht wird, blieb bislang die britische Haltung zu den politischen Einigungsplänen der Sechs weitgehend im Dunkeln bzw. herrschen in der insgesamt spärlichen Literatur zu diesem Thema Ungenauigkeiten und Fehleinschätzungen der britischen Position vor.<sup>10</sup> In dem vorliegenden Beitrag, der sich mit der Haltung Großbritanniens zu den Fouchet-Plänen befasst, geht es insbesondere darum, zu klären 1. welche Bedeutung den Fouchet-Plänen in Großbritannien während der Phase der Beitrittsverhandlungen beigemessen wurde, 2. welcher Zusammenhang zwischen den Fouchet-Plänen und dem Scheitern der Beitrittsverhandlungen bestand, und 3. welche Auswirkungen das Scheitern der Fouchet-Pläne und des britischen Beitrittsgesuchs längerfristig auf die Haltung Großbritanniens zu politischen Einigungsbemühungen der Sechs hatte.

Die Vorschläge de Gaulles zur Schaffung einer Politischen Union Europas, die er im Sommer 1960 in bilateralen Gesprächen den Vertretern der Mitgliedsstaaten darlegte und am 5. September 1960 in einer Pressekonferenz präzierte, sahen eine engere Zusammenarbeit der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften auf den Gebieten Politik, Wirtschaft, Kultur und Verteidigung vor. Mit diesen Vorschlägen beabsichtigte de Gaulle, die Rolle der souveränen Nationalstaaten im europäischen Integrationsprozess zu stärken und die Macht der supranationalen Institutionen zu beschneiden. Die Aufgabe der supranationalen Organe wollte er auf die Beschäftigung mit rein technischen Fragen der Zusammenarbeit beschränken, während die politischen Entscheidungen in der Verantwortung der nationalstaatlichen Regierungen bleiben sollten. Zugleich problematisierte de Gaulle die Zusammenarbeit in der NATO, die er einer Revision unterziehen wollte.<sup>11</sup> Obwohl die fünf europäischen Partner Frankreichs von de Gaulles Vorschlägen nicht sehr begeistert waren, da sie über eine rein intergouvernementale Zusammenarbeit nicht hinausreichten und eine Gefährdung der bestehenden Gemeinschaften beinhalteten, trafen sie sich im Februar 1961 zu einer ersten Konferenz der Staats- und Regierungschefs. Auf dieser Konferenz wurden die Vorschläge de Gaulles erörtert und wurde die Einsetzung einer Studiengruppe zur Ausarbeitung konkreter Vorschläge einer europäischen Zusammenarbeit unter Vorsitz Christian Fouchets beschlossen.

---

9. F. KNIPPING, *Rom*, 25. März 1957. *Die Einigung Europas*, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 2004, S.133.

10. Mit Großbritanniens Haltung zu den Fouchet-Plänen befassen sich lediglich die zeitgenössische Arbeit von M. CAMPS, op.cit., S.414-433, und die beiden Aufsätze von P. GERBET (op.cit.) und N.P. LUDLOW (op.cit.).

11. De Gaulles Pressekonferenz ist abgedruckt in C. DE GAULLE, *Discours et messages*, mai 1958-juillet 1962, Plon, Paris, 1970, S.244-246 u. in *Europa-Archiv* 15/1960, D 297-307.

Bei diesem Treffen wie auch in den ab März stattfindenden Sitzungen<sup>12</sup> der Fouchet-Kommission bestanden die Niederlande darauf, Großbritannien zu den politischen Konsultationen hinzuzuziehen.<sup>13</sup> Durch diesen Vorstoß der Niederlande, der bekanntermaßen ihren eigenen politischen Interessen entsprang, entwickelte sich die ganze Angelegenheit für Großbritannien, wie Evelyn Shuckburgh in einem Schreiben an Pierson Dixon vom 4. Februar 1961 formulierte, zu einer "delicate matter",<sup>14</sup> insbesondere deshalb, da die Niederlande Großbritannien drängten, seinerseits den Willen zur Teilnahme an den Gesprächen der Sechs über eine Politische Union zu bekunden bzw. auf Einladung zur Teilnahme an den Sechserkonsultationen zu bestehen.<sup>15</sup> Dies aber lag nicht im britischen Interesse, da, wie Diskussionen im Foreign Office zeigen, befürchtet wurde, solche politischen Konsultationen könnten von der Lösung der ökonomischen Probleme, d.h. den in Erwägung gezogenen Beitrittsverhandlungen, ablenken, ihnen aus Sicht der Sechs die Dringlichkeit nehmen.<sup>16</sup> Diese Auffassung wurde auch von Harold Macmillan und vom Außenminister Alec Douglas Home geteilt, welcher davor warnte, "we should not therefore commit ourselves too much to joining the political meetings in advance of economic arrangements".<sup>17</sup> Entsprechend teilte Edward Heath dem niederländischen Botschafter seine Befürchtung mit, dass Aktionen allein im politischen Bereich "to a reduction of pressure to solve the economic problem of the split between the E.E.C. and E.F.T.A." führen könnten.<sup>18</sup>

Zu einer "delicate matter" entwickelte sich die ganze Angelegenheit für Großbritannien auch deshalb, weil man bei der Formulierung der eigenen Position auf die unterschiedlichen Interessen der sechs Gemeinschaftsmitglieder Rücksicht nehmen musste und keinen der Sechs vor den Kopf stoßen durfte. Das hieß konkret, man musste einerseits die Niederlande hinhalten, durfte sie weder von ihren Vorstößen abbringen, da sie die Tür zur Gemeinschaft für Großbritannien offen halten konnten, noch sie ermutigen oder unterstützen, was die Niederlande wünschten.<sup>19</sup> Andererseits durfte man mit Blick auf Frankreich und auch Deutschland, die beide aus unterschiedlichen Gründen am Zustandekommen einer Politischen Union interessiert waren, nicht den Eindruck erwecken, man sei an politi-

12. Die Niederlande nahmen an den ersten drei Sitzungen der Fouchet-Kommission allerdings nicht teil (T. JANSEN, op.cit., S.55).

13. Nicht zutreffend ist die Aussage von P. GERBET (op.cit., S.138), dass erst nach dem Beitrittsantrag Großbritanniens von den Niederlanden die England-Frage ins Spiel gebracht wurde.

14. PRO, FO 371/161247, WU 1074/8.

15. Siehe PRO, FO 371/161247; FO 371/161249, WU 1074/57, Shuckburgh, 13.02.1961.

16. Siehe u.a. PRO, FO 371/161247, WU 1074/5, Record of Conversation between Lord Privy Seal and Netherlands Ambassador on January 27, 1961; FO 371/161249, WU 1074/59, Noble an Hoyer Millar, 10.02.1961.

17. PRO, FO 371/161247, WU 1074/8, Shuckburgh, 03.02.1961 u. auch 02.02.1961; siehe auch ebd., WU 1074/9, 'Personal Message' von Macmillan an de Gaulle, 07.02.1961.

18. PRO, FO 371/161247, WU 1074/5, Record of Conversation between Lord Privy Seal and Netherlands Ambassador on January 27, 1961.

19. Siehe u.a. PRO, FO 371/161247, WU 1074/3; ebd., WU 1074/5; ebd., WU 1074/19; FO 371/161248, WU 1074/26; FO 371/161249, WU 1074/41; ebd., WU 1074/59; FO 371/161250, WU 1074/65; FO 371/161251, WU 1074/82 u. 83; FO 371/161252, WU 1074/104.

schen Konsultationen prinzipiell desinteressiert.<sup>20</sup> Frankreich wünschte zwar keine Teilnahme Großbritanniens an den politischen Konsultationen, ein deutlich gezeigtes Desinteresse Großbritanniens an den Gesprächen über die Politische Union konnte aber auch gegen Großbritannien verwandt werden, d.h. es konnte in Frankreich, vor allem bei de Gaulle, Zweifel an der europäischen Gesinnung Großbritanniens bestärken. Zudem hatte auch das amerikanische State Department deutlich gemacht, dass es den niederländischen Vorstoß ablehnte.<sup>21</sup> Auf keinen Fall, darüber war man sich im Foreign Office einig, sollte man in dieser Situation versuchen,

“to break into the political counsels of the Six or to prevent them from developing political consultation amongst themselves”.<sup>22</sup>

Als offizielle Linie, die von den Niederlanden aber als unzureichend kritisiert wurde,<sup>23</sup> wurde deshalb vom Foreign Office ausgegeben, man sei grundsätzlich an gemeinsamen Gesprächen über politische Probleme interessiert und bereit, einer einstimmigen Einladung der Sechs zur Teilnahme an den Konsultationen über die Politische Union zu folgen.<sup>24</sup> In diesem Sinne legte Heath die britische Position auf dem WEU-Treffen am 27. Februar 1961 dar.<sup>25</sup> Damit hatte man zunächst eine Atempause gewonnen, bis entschieden war, ob Großbritannien überhaupt einen EWG-Beitrittsantrag stellen würde. Bis zum Juli 1961 wurde das Thema „Europäische Politische Union“ vom Foreign Office fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt diskutiert, wie man sich gegenüber den Sechs richtig verhalte, um einen möglichen Beitritt nicht unnötig zu erschweren. Was man von den politischen Unionsplänen selbst halten sollte, darüber war man sich im Foreign Office zu diesem Zeitpunkt noch nicht ganz im Klaren. Eine Beschäftigung mit dieser ganzen Angelegenheit hing letztendlich von der Entscheidung für oder gegen einen Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ab:

“How much do we really object to these developments and how far should we go in order to try and prevent them taking place? It is not easy to answer this question until we see more clearly what our economic relations with the Six are going to be”.<sup>26</sup>

Sollte Großbritannien die Mitgliedschaft in der Sechsergemeinschaft anstreben, dann, so erläuterte Shuckburgh in einem Memorandum vom April 1961, “we should have no reason to oppose the development of political consultations except in so far as they might seem to be derogatory to N.A.T.O.”. Falls nicht, sei es frag-

20. Siehe u.a. PRO, FO 371/161247, WU 1074/8, Shuckburgh an Dixon, 04.02.1961; ebd., WU 1074/9, ‘Personal Message’ von Macmillan an de Gaulle, 07.02.1961; FO 371/161250, WU 1074/63.

21. PRO, FO 371/161250, WU 1074/75, Thomson an Tomkins, 29.3.1961; FO 371/161251, WU 1074/92, Salter an Shuckburgh, 12.04.1961.

22. PRO, FO 371/161251, WU 1074/82, Shuckburgh: Political Consultation among the Six, 06.04.1961; ebd., WU 1074/92, Meyer: Political Consultations with the Six, 04.05.1961.

23. PRO, FO 371/161250, WU 1074/72, Shuckburgh, 04.04.1961.

24. PRO, FO 371/161247, WU 1074/9, ‘Personal Message’ von Macmillan an de Gaulle, 07.02.1961; ebd., WU 1074/8, Shuckburgh an Dixon, 04.02.1961.

25. Siehe *Europa-Archiv* 7/1961, D 201-205.

26. PRO, FO 371/161251, WU 1074/82, Shuckburgh: Political Consultation among the Six, 06.04.1961.

lich, "how far we can actively oppose the efforts of the latter to improve their political relations".<sup>27</sup>

Ein Zusammenhang zwischen den in der Fouchet-Kommission diskutierten politischen Unionsplänen der Sechs und der britischen Entscheidung für oder gegen einen Beitritt wurde jedenfalls im Foreign Office nicht gesehen, eher eine störende Angelegenheit, die von wichtigeren Fragen ablenke:

"While we are on the point of taking a decision whether to sign the Treaty of Rome we are confronted by the need to take an attitude on the question of political consultations with the Six".<sup>28</sup>

Auf keinen Fall strebte man zu diesem Zeitpunkt eine Teilnahme an den politischen Konsultationen der Sechs an, unter anderem auch deshalb nicht, weil selbst die von Heath auf der WEU-Versammlung am 27. Februar 1961 vorgetragene offizielle, eher als zurückhaltend zu bezeichnende Linie des Foreign Office von einigen Ministerien noch als zu weitgehend kritisiert und das Vorpreschen des Foreign Office als Zumutung empfunden wurde; Edward Tomkins sprach in dem Zusammenhang gar von einer "opposition in Whitehall to a policy of real involvement".<sup>29</sup> Lediglich nachdem Paul-Henri Spaak sich im Juni 1961 der Forderung der Niederländer, Großbritannien zu den politischen Konsultationen der Sechs hinzuzuziehen, angeschlossen hatte, zog man kurzfristig in Betracht, das Interesse an einer sofortigen Teilnahme an den politischen Konsultationen zu bekunden.<sup>30</sup> Man blieb dann aber letztlich bei der im Foreign Office für die Zeit bis zu einer Entscheidung über einen Beitrittsantrag favorisierten abwartenden, passiven Haltung.

Die Bonner Gipfelkonferenz der Sechs vom 18. Juli 1961 allerdings zwang Großbritannien sich mehr als zunächst beabsichtigt mit den politischen Unionsplänen zu befassen. Die Bonner Erklärung hatte nämlich auf ausdrücklichen Wunsch de Gaulles hin gefordert,<sup>31</sup> dass Staaten, die den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften wünschten, auch in allen anderen Bereichen gleiche Verantwortung und Verpflichtungen übernehmen müssten, was die Teilnahme an einer Politischen Union beinhaltete.

"No doubt this communique [sic] will be something of a shock to those who believed that it would be possible to get the economic benefits of the E.E.C. without having to pay more than a theoretical price in terms of political cooperation",

schrrieb der jetzt eigens mit den politischen Angelegenheiten der Sechs und Fragen der europäischen Integration betraute Foreign Office-Mitarbeiter Peter Ramsbotham.<sup>32</sup> Zudem, so war den Mitarbeitern des Foreign Office klar, hatte die Bonner Erklärung die Ernsthaftigkeit der Sechs, auf dem Gebiet der Politischen

27. Ebd.; siehe auch FO 371/161250, WU 1074/63.

28. PRO, FO 371/161251, WU 1074/92, Meyer: Political Consultations with the Six, 04.05.1961.

29. PRO, FO 371/161249, WU 1074/53, Tomkins an Laskey, 10.03.1961.

30. PRO, FO 371/161252, WU 1074/101, Ramsbotham, 21.06.1961. Heath stimmte dem Vorschlag prinzipiell zu.

31. PRO, FO 371/161253, WU 1074/123, Steel an FO, 21.07.1961.

32. PRO, FO 371/161253, WU 1074/133, Ramsbotham: Six-Power Political Consultation, 20.07.1961; siehe auch ebd., WU 1074/131, Ramsbotham, 19.07.1961.

Union voranzuschreiten, deutlich gemacht. Es war also damit zu rechnen, dass die Sechs, die in Bonn die Fouchet-Kommission mit der Ausarbeitung eines Statuts für die Politische Union beauftragt hatten, in absehbarer Zukunft hier wichtige Entscheidungen treffen würden, die unter Umständen britischen Vorstellungen entgegenlaufen könnten. Letzteres bezog sich auf die Gefahr einer Lockerung des atlantischen Bündnisses.<sup>33</sup> Die Möglichkeit, an den politischen Konsultationen der Sechs teilzunehmen, wurde jetzt erstmals ernsthaft erwogen. Allerdings barg eine eventuelle Teilnahme an den Sechserkonsultationen, so logisch und wichtig sie dem Foreign Office auch schien, nicht zuletzt um die Gespräche in die richtige Richtung zu lenken, zugleich auch zahlreiche Gefahren in sich: Die Sechs, insbesondere die Niederlande auf der einen und Frankreich auf der anderen Seite, vertraten unterschiedliche Positionen bezüglich der Gestalt der künftigen Politischen Union. Großbritannien hätte bei Teilnahme an den Fouchet-Verhandlungen sich zwischen den einzelnen Standpunkten positionieren müssen, was unter Umständen zu Missstimmung bei dem einen oder anderen Partner geführt und sich negativ auf die angestrebten Beitrittsverhandlungen ausgewirkt hätte. Aus diesem Grunde sowie aufgrund der Abneigung de Gaulles gegen eine Hinzuziehung Großbritanniens zu den politischen Gesprächen schien es nicht ratsam, auf eine Teilnahme an den Fouchet-Verhandlungen zu drängen. Vielmehr galt es, alles zu unterlassen, was den Erfolg der Beitrittsverhandlungen gefährden könnte. Zudem, so schrieb der britische Diplomat Anthony Rumbold aus Paris:

“We must not [...] get too worked up about this business of ‘political consultation’. Even though the Six have made a step towards what they call political union it is still a pretty long way from amounting to much in practice”.<sup>34</sup>

Auch nachdem Großbritannien sich Ende Juli 1961 für den Beitrittsantrag zur EWG entschieden hatte, hielt das Foreign Office es für angebracht, an der bisherigen Linie festzuhalten: Man wollte weiterhin in einer passiven Haltung verharren und gleichzeitig die generelle Bereitschaft zu einer Teilnahme an der Politischen Union, vor allem gegenüber Frankreich und der Bundesrepublik, die nach britischer Auffassung das größte Interesse am Zustandekommen einer Politischen Union hatten, betonen. Alles andere konnte zu einer ernsthaften Bedrohung für den Erfolg der Beitrittsverhandlungen werden, vor allem, da befürchtet wurde

“that the French might be nursing this baby [Political Union] as a possibly useful impediment to our joining E.E.C., in case they arrive at the conclusion that they don’t want us in”.<sup>35</sup>

33. PRO, FO 371/161253, WU 1074/133, Ramsbotham: Six-Power Political Consultation, 20.07.1961.

34. PRO, FO 371/161254, WU 1074/147, Rumbold an Ramsbotham, 21.07.1961. Auch Shuckburgh war der Auffassung, dass die politischen Pläne harmlos seien und nicht über die bisherige Kooperation hinausreichten. Allerdings müsse man ein wachsames Auge auf die weitere Entwicklung haben, falls die ganze Angelegenheit sich zu einem “stumbling block to an entry into E.E.C.” entwickle. (PRO, FO 371/161254, WU 1074/153, 17.10.1961).

35. PRO, FO 371/161255, WU 1074/170, Shuckburgh, 26.10.1961.

In seinen Gesprächen mit General de Gaulle hob der britische Premierminister Macmillan deshalb einerseits wiederholt Großbritanniens Bereitschaft zur Mitarbeit an einer Politischen Union, wenn sie Mitglied der Europäischen Gemeinschaft seien, hervor. Andererseits drängte Großbritannien aber auch jetzt nicht auf eine Teilnahme an den Verhandlungen der Fouchet-Kommission. "To seek actively to put over our own ideas on the subject", argumentierte Ramsbotham,

"would only introduce an unnecessary complicating factor into the economic negotiations where it is much more important for us to secure our essential objectives and where we are less certain of being able to do so".<sup>36</sup>

"For the time being", so fasste er Ende Dezember die Haltung des Foreign Office zusammen, "we should avoid being drawn into substantive discussion on the work of the Fouchet Commission".<sup>37</sup> Diese passive Haltung, die für die britische Position in der Zeit der Beitrittsverhandlungen als die unproblematischste erachtet wurde, fiel umso leichter, als man sichergehen konnte, dass Frankreich jegliche Versuche der anderen Partner, ein föderales Gebilde in Europa zu errichten, verhindern würde.<sup>38</sup>

Diese skizzierte Haltung bestimmte in den folgenden Monaten das Agieren gegenüber den Niederländern und auch Belgiern, die in den Fouchet-Verhandlungen weiterhin auf die britische Teilnahme an den Gesprächen über die Politische Union drängten. Wenngleich auch Großbritannien entgegen den französischen Vermutungen zu keiner Zeit die Niederlande und Belgien zu dieser Haltung gedrängt hatte, so unternahmen die Briten andererseits, wie von Deutschland und Frankreich gewünscht, auch nichts, diese beiden Staaten von ihrer intransigenten Haltung abzubringen. Auch die von Jean-Marie Soutou und dem italienischen "Counsellor" Franco Malfatti ausgesprochene Drohung, dies könne negative Auswirkungen auf die Beitrittsverhandlungen zu den Gemeinschaften haben,<sup>39</sup> änderte nichts an der britischen Haltung. Es kam Großbritannien vielmehr gelegen, dass durch die niederländische und belgische Haltung in der Fouchet-Kommission der Abschluss eines Vertrages über die Politische Union hinausgezögert wurde.<sup>40</sup> Der Abschluss eines Vertrages über die Politische Union sollte, so die Überlegungen im Foreign Office, möglichst zeitgleich mit dem Abschluss der Verhandlungen um den Beitritt zur EWG erfolgen, und zwar mit Rücksicht auf die britische Öffentlichkeit und das britische Parlament. Andernfalls drohte die Politische Union zu einem ernsthaften

36. PRO, FO 371/167005, WU 1074/1, [Dezember 1961].

37. Ebd.; siehe auch FO 371/161257, WU 1074/216, Ramsbotham an Rose, 20.11.1961.

38. Siehe u.a. PRO, FO 371/167005, WU 1074/1, Ramsbotham [Dezember 1961]; FO 371/161255, WU 1074/176, Heath an Macmillan: Political Co-operation between the Six E.E.C. Powers, 06.11.1961; FO 371/161258, WU 1074/254, Ramsbotham: European Political Consultation, 08.12.1961.

39. PRO, FO 371/161257, WU 1074/201, Dixon an FO, 16.11.1961.

40. Siehe u.a. FO 371/161257, WU 1074/205, Dixon an FO, 17.11.1961; ebd., WU 1074/206, Noble an FO, 18.11.1961; ebd., WU 1074/214, Noble an FO, 22.11.1961; ebd., WU 1074/216, Ramsbotham an Rose, 20.11.1961; FO 371/167005, WU 1074/6, Ramsbotham: European Political Union: Fouchet Commission, 08.01.1962.



Hindernis für den Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu werden:

“if the Six sign or even initial a political treaty long before the EEC negotiations are concluded, this may complicate parliamentary acceptance of an EEC settlement by conjoining the political and economic opposition to EEC before the Govt. is in a position to make a convincing final exposition of the advantages of membership”.<sup>41</sup>

Die vom Foreign Office als einzig sinnvoll erachtete und verfolgte Linie einer “passive policy” im Hinblick auf die Verhandlungen zur Politischen Union Europas drohte aber von einer anderen Seite her zu einem Hindernis für den Erfolg der Beitrittsverhandlungen zu werden, nämlich von Seiten der britischen Beitrittsgegner in der Öffentlichkeit und im Parlament. Von dort mehrten sich kritische Stimmen, die der Regierung vorwarfen, die Sechs verhandelten für die Zukunft Europas wichtige Angelegenheiten ohne britische Beteiligung, was wiederum ein bezeichnendes Licht auf die generelle Haltung der Sechs gegenüber dem potentiellen Mitglied Großbritannien werfe. Inoffiziell war das Foreign Office, vor allem durch die Niederländer, aber auch durch einige dem britischen Beitritt geneigte Mitarbeiter im Quai d’Orsay, insbesondere Soutou, von Anfang an bestens über alle Schritte der Sechs sowie über alle Vertragsentwürfe informiert.<sup>42</sup> Allerdings reichte dies nicht als Rechtfertigung gegenüber der skeptischen britischen Öffentlichkeit und gegenüber dem britischen Parlament aus, das durch verschiedene Anfragen die britische Regierung unter Druck setzte, zu belegen, dass sie offiziell von den Sechs über ihre politischen Einigungspläne in Kenntnis gesetzt worden sei. Deshalb modifizierte das Foreign Office seine Politik dahingehend, dass es zwar weiterhin nicht die Teilnahme an der Fouchet-Kommission verlangte, aber forderte, über die einzelnen Schritte der Verhandlungen von den Sechs offiziell informiert und zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Sechs ihre Beratungen über den Vertrag zur Politischen Union beendet hätten und zu einer Übereinkunft gelangt wären, konsultiert zu werden. Mit anderen Worten: Sie wollten offiziell von den Sechs zu Rate gezogen werden, bevor diese ihre Unterschrift unter den Vertrag zur Errichtung einer Europäischen Politischen Union setzten.<sup>43</sup>

41. PRO, FO 371/167005, WU 1074/1, Ramsbotham, [Dezember 1961].

42. Siehe u.a. PRO, FO 371/161254, WU 1074/156, Rumbold an Shuckburgh, 27.10.1961; ebd., WU 1074/159, Nicholls an FO, 31.10.1961; FO 371/161255, WU 1074/170, Ramsbotham: Political Consultations among the Six, 26.10.1961; ebd., WU 1074/176, Heath an Macmillan, 06.11.1961. – Am 19. Oktober 1961 hatte Fouchet in der Kommission einen ersten französischen Vertragsentwurf über die Gründung einer Europäischen Politischen Union vorgelegt (Fouchet-Plan I). Die fünf anderen Gemeinschaftsmitglieder brachten verschiedene Änderungswünsche und Verbesserungsvorschläge ein, so dass eine revidierte Fassung des Fouchet-Plan I erstellt wurde, die in der Sitzung am 18. Januar 1962 von den Sechs diskutiert werden sollte.

43. PRO, FO 371/161254, WU 1074/156, Rumbold an Shuckburgh, 27.10.1961; FO 371/161255, WU 1074/161, Dixon an FO, 01.11.1961; FO 371/161256, WU 1074/186; FO 371/161257, WU 1074/217, Ramsbotham: Political Cooperation between the Six EEC Powers, 17.11.1961; FO 371/161258, WU 1074/237 u. WU 1074/254, Ramsbotham: European Political Consultation, 08.12.1961; FO 371/167005, WU 1074/2, F.O. Brief Confidential: Visit of the Prime Minister to Bonn January, 1962.

Auf welche Weise die Sechs Großbritannien vor der endgültigen Unterschrift unter einen Vertrag konsultieren sollten, wollte man den Sechs selbst überlassen. Das Foreign Office verhielt sich auch in dieser Frage völlig passiv und lehnte verschiedene, u.a. von belgischer, luxemburgischer und italienischer Seite stammende Vorschläge, wie Großbritannien seine Ansichten den Mitgliedern der Fouchet-Kommission darlegen könne, ab:<sup>44</sup>

“We have refused to be drawn into the quarrels between the Six, and have not encouraged the Dutch and Belgians to act as our champions. This policy has paid good dividends, but we shall have to make our position clear on the draft Treaty before long”.<sup>45</sup>

Diese von Großbritannien bislang verfolgte Linie, so erklärte Ramsbotham, diene am besten britischen Interessen.<sup>46</sup> Der Vorschlag des Foreign Office

“not to say anything which might arouse the suspicions of the Europeans that we are insincere in our attachment to the idea of greater European unity”<sup>47</sup>

und gleichzeitig mit Rücksicht auf das britische Parlament und die Öffentlichkeit darauf zu bestehen, vor einer endgültigen Unterzeichnung eines Vertrages über die Politische Union die britischen Ansichten den Sechs darzulegen, wurde von Macmillan als Maxime britischer Politik gegenüber den politischen Einigungsplänen der Sechs akzeptiert.<sup>48</sup> Sie bestimmte die britische Haltung gegenüber den politischen Unionsplänen bis zum April 1962.

Derweil diskutierten die Sechs in der Fouchet-Kommission die verschiedenen Entwürfe zur Gestaltung einer Politischen Union Europas: den von Frankreich am 18. Januar 1962 eingebrachten neuen Vertragsentwurf (Fouchet II), der auf eine rein intergouvernementale Zusammenarbeit abzielte und alle zwischenzeitlich erörterten Änderungswünsche der Fünf am ersten Fouchet-Plan vom Oktober 1961 (Fouchet I) unberücksichtigt ließ,<sup>49</sup> und den auf eine stärkere Einbeziehung supranationaler Elemente zielenden Gegenentwurf der Fünf. In der Erwartung, dass die Sechs in ihren Beratungen über die Politische Union bei dem Außenministertreffen im März oder beim Treffen der Staats- und Regierungschefs im April 1962 zu einer Einigung über den Entwurf eines politischen Statuts kommen würden und damit der Zeitpunkt gekommen sei, an dem die Briten ihre Ansichten zur Politischen Union darlegen könnten, arbeitete das Foreign Office ab März 1962 fieberhaft an

44. Siehe u.a. PRO, FO 371/161258, WU 1074/245, Ramsbotham: European Political Co-operation, 05.12.1961; ebd., WU 1074/259, Ramsbotham an Aldington, 09.01.1962; FO 371/167005, WU 1074/6, Ramsbotham: European Political Union: Fouchet Commission, 08.01.1962.

45. PRO, FO 371/167005, WU 1074/2, F.O. Brief, Confidential: Background Note, 05.01.1962.

46. PRO, FO 371/161258, WU 1074/259, 09.01.1962.

47. PRO, FO 371/161255, WU 1074/176, Heath an Macmillan: Political Co-operation between the Six E.E.C. Powers, 06.11.1961; siehe auch FO 371/161257, WU 1074/217, Ramsbotham: Political Cooperation between the Six EEC Powers, 17.11.1961.

48. PRO, FO 371/161255, WU 1074/176, Handschriftliche Notiz von Macmillan, 07.11.1961.

49. In der Sitzung am 18. Januar 1962 sollte der revidierte Fouchet-Plan I diskutiert werden, doch zog Frankreich überraschend diesen Plan zurück und legte einen neuen Entwurf vor, der nicht nur alle Änderungswünsche der Fünf an Fouchet I unberücksichtigt ließ, sondern auch einen Rückschritt gegenüber dem ersten Fouchet-Plan darstellte.

einer eigenen Stellungnahme zu den Fouchet-Plänen. Diese sollte Heath auf dem WEU Treffen am 10. April darlegen. Dass die Sechs auf der am 20. März stattfindenden Außenministerkonferenz keineswegs zu einer Übereinstimmung gelangten, vielmehr die von den Niederlanden wieder ins Spiel gebrachte Englandfrage zum Dissens führte, änderte nichts an der britischen Auffassung, dass Großbritannien jetzt seine generelle Unterstützung für die Idee einer Politischen Union darlegen müsse. Zum einen rechnete man weiterhin mit einer baldigen Einigung der Sechs auf ein Statut zur Politischen Union und zum anderen erachtete man eine Klarstellung der britischen Haltung jetzt sogar als ein geeignetes Mittel, um die Einigung zwischen den Sechs über die Politische Union voranzubringen. Eine Einigung zwischen den Sechs wurde als wesentlich für den Erfolg der Brüsseler Beitrittsverhandlungen angesehen, denn, so hieß es in einer Stellungnahme des Foreign Office,

“experience suggests that the inability of the Six to agree among themselves on any issue [...] constitutes an obstacle to the progress of our economic negotiations”.<sup>50</sup>

Zugleich, so hoffte man, würde eine solche Stellungnahme es den Niederländern ermöglichen, weiter auf Zeit zu spielen, so dass der Vertrag über eine Politische Union und die Brüsseler Beitrittsverhandlungen etwa zeitgleich zum Abschluss gebracht werden könnten.<sup>51</sup>

Die Ausarbeitung einer eigenen Stellungnahme zur Politischen Union erforderte angesichts der divergierenden Positionen zwischen Frankreich auf der einen und den Fünf auf der anderen Seite äußerstes Fingerspitzengefühl. Grundsätzlich hielt man im Foreign Office den französischen Plan, der kaum über die bisherigen Konsultationen in der WEU hinausgehen würde und vor allem das Einstimmigkeitsprinzip in allen wichtigen Fragen voraussetzte, für akzeptabel, mit der einen Ausnahme, dass nämlich die Einbindung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik in die atlantische Allianz gesichert werden müsste. In diesem Punkt hielt man die französische Politik, die auf eine Schwächung der NATO zielte, für gefährlich. Wollte Großbritannien aber jetzt gewissermaßen als Vermittler in den Fouchet-Verhandlungen auftreten, um die Sechs zur Einigung über die politischen Unionspläne zu bewegen, so musste auch den Belangen der anderen Fünf in der eigenen Stellungnahme Rechnung getragen werden. Die vorliegenden Pläne wurden deshalb daraufhin geprüft, inwieweit Großbritannien die Vorstellungen der anderen Fünf akzeptieren konnte. Im Ergebnis lag ein eigener Fouchet-Plan des Foreign Office vor, “based on the French text but incorporating some concessions to the Five”. Ramsbotham erwog, diesen britischen Fouchet-Plan den sechs Gemeinschaftsmitgliedern als Vermittlungsvorschlag zu präsentieren.<sup>52</sup> Die Notwendigkeit, in der Frage der Politischen Union Position zu beziehen, führte dazu, dass

50. PRO, FO 371/167009, WU 1074/90, Ramsbotham: European Political Union: The Fouchet Commission, 15.03.1962; siehe auch FO 371/167007, WU 1074/53, Common Market Negotiations (Official) Steering Committee, Meeting on Tuesday February 20, ITEM II: Political Cooperation. Note by the Foreign Office, 15.02.1962.

51. PRO, FO 371/167009, WU 1074/92, Ramsbotham an Rumbold, 04.04.1962.

52. PRO, FO 371/167009, WU 1074/90, Ramsbotham: European Political Union: The Fouchet Commission, 15.03.1962.

Großbritannien sich selbst Klarheit darüber verschaffte, wieweit es in Zukunft die politische Einigung Europas mittragen wollte.

Der vom Western Organisation and Planning Department des Foreign Office unter Leitung von Ramsbotham ausgearbeitete "Draft Treaty Establishing a European Political Community"<sup>53</sup> nannte, in Annäherung an die Position der Fünf und abweichend von de Gaulles Entwurf, als wichtigste Ziele einer Europäischen Politischen Gemeinschaft:

"To work towards the adoption of a common foreign policy [and] [...] To work towards the adoption of a common defence policy within the framework of the Atlantic Alliance".<sup>54</sup>

Die Entwicklung einer gemeinsamen Außenpolitik, die sich für Ramsbotham als Konsequenz aus der Bildung einer Politischen Gemeinschaft ergab, hielt er insoweit für akzeptabel, wie das Prinzip der Einstimmigkeit, zumindest für die Anfangszeit, galt. Längerfristig schien ihm sogar der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Bereich der Außenpolitik sinnvoll und annehmbar. Eine gemeinsame Verteidigungspolitik, wie sie sowohl de Gaulle als auch die Fünf in ihren Entwürfen forderten, hielt er zwar nicht für besonders erstrebenswert, aber akzeptabel, soweit die Einbindung in die Atlantische Allianz gewährleistet sei.<sup>55</sup> Im Gegensatz zu dem Entwurf der Fünf erwähnte der britische Entwurf nicht die "harmonisation and unification of legislation in member states" als Ziel der Gemeinschaft. Dies, so betonte Ramsbotham, werde für das britische Parlament nicht akzeptabel sein. Aus dem gleichen Grund hegte er Vorbehalte gegenüber dem Wunsch der Fünf, den Gerichtshof der Gemeinschaften auch als Organ der Politischen Union zu etablieren.<sup>56</sup>

Der Gesichtspunkt, inwieweit die einzelnen Formulierungen die Akzeptanz des britischen Parlaments erlangen konnten, spielte eine große Rolle bei der Erarbeitung des britischen Fouchet-Entwurfs, da der Vertrag über eine Politische Gemeinschaft nicht zu einem Hindernis für die Zustimmung des Unterhauses zum britischen EG-Beitritt werden durfte. Den Interessen und Wünschen der Fünf kam der britische Entwurf bei der Erwähnung eines "Secretariat General" als eine der Institutionen der Gemeinschaft entgegen. Allerdings schrieb der britische Entwurf dem Generalsekretär weit weniger Kompetenzen zu, als die Fünf es wünschten, denen diese das supranationale Element verkörpernde, unabhängige Institution besonders am Herzen lag. Keine Probleme habe Großbritannien damit, wie Ramsbotham betonte, eine Bestandsicherung der bestehenden Europäischen Gemeinschaften zu geben und einer möglichen Fusion der europäischen Exekutiven der Gemeinschaften unter Einbeziehung der Politischen Gemeinschaft zuzustimmen. Völlig inakzeptabel mit Blick auf das britische Parlament hingegen, und hier stimmte der

53. PRO, FO 371/167009, WU 1074/90 (Hervorhebung von G.C.).

54. Der Vorschlag der Fünf lautete: "The objectives of the Union [...] are – the adoption of a common foreign policy – the adoption of a common defence policy ..."; Englische Fassung des Draft Treaty Establishing a Union of States, PRO, FO 371/167009, WU 1074/90.

55. PRO, FO 371/167009, WU 1074/90, Ramsbotham: European Political Union: The Fouchet Commission, 15.03.1962.

56. Ebd.

britische Entwurf mit dem Plan de Gaulles überein, war für Großbritannien zum damaligen Zeitpunkt die von den Fünf in ihrem Entwurf vorgesehene Möglichkeit, Mehrheitsentscheidungen im Rat der Politischen Union zuzulassen. In diesem Punkte findet sich die größte Übereinstimmung zwischen de Gaulles Plan und dem britischen Entwurf.

Bezüglich der Rolle und Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments ging der britische Entwurf allerdings weit über den französischen Plan hinaus und kam den Wünschen der Fünf entgegen. Dies begründete Ramsbotham u.a. mit der parlamentarischen Tradition in Großbritannien:

“With our parliamentary tradition and skills we have less reason to be nervous about a European Parliament democratically elected and with real but limited powers. It would enable us to counter the resentment which is felt in Parliament against irresponsible Eurocrats i.e. that the E.E.C. will be a bureaucracy in the true sense. [...] On the whole our dealings with European parliamentary opinion have been happier than those with European Governments”.<sup>57</sup>

Auch eine Direktwahl des Europäischen Parlaments hielt Ramsbotham für akzeptabel, wengleich die Formulierung im Vertragsentwurf etwas vager ausfiel und das Wort „Direktwahlen“ vermieden wurde. Allerdings ging der britische Entwurf bezüglich der Mitwirkung des Parlaments nicht so weit wie der Entwurf der Fünf, der u.a. vorsah, das Parlament im Falle von Uneinigkeit innerhalb des Rates der Union zu konsultieren. Ein großer Unterschied klaffte zwischen dem Entwurf de Gaulles, dem sog. Fouchet-Plan II, und dem Entwurf der Fünf beim Revisionsartikel. Während der Fouchet-Plan II nur allgemein die Möglichkeit einer Revision des Vertrages ansprach, um Maßnahmen in Betracht zu ziehen, die die Union stärken oder die Methoden der Zusammenarbeit vereinfachen würden, legte der Entwurf der Fünf konkrete Revisionsmaßnahmen vor. Der britische Entwurf formulierte ebenfalls konkrete Revisionsziele, wie “[t]he progressive establishment of a unified foreign policy”, die stärkere Einbindung des Parlaments in die Aktivitäten der Gemeinschaft, die vage formulierte Direktwahl des Parlaments und die engere Verbindung der Politischen Gemeinschaft mit den Wirtschaftsgemeinschaften. Er übernahm aber nicht die Ziele der Fünf, zu Mehrheitsentscheidungen zu gelangen und die Kompetenz des Gerichtshofs zu stärken.

Der britische Entwurf kam somit den Fünf in mehreren Punkten entgegen, vermied aber mit Rücksicht auf das britische Parlament, zumindest für den damaligen Zeitpunkt, jegliche Zugeständnisse, die in Richtung Supranationalität zielten. Dennoch traf der Entwurf nicht auf ungeteilte Zustimmung innerhalb des Foreign Office. Evelyn Shuckburgh äußerte nicht nur Kritik an einzelnen Formulierungen und Punkten des britischen Entwurfs, wie der Bezeichnung “European Political Community”, dem vorgesehenen Machtzuwachs und der Direktwahl des Europäischen Parlaments, sondern erachtete es insgesamt nicht als sinnvoll bzw. taktvoll, einen eigenen britischen Entwurf zu präsentieren. Im Gegensatz zu Ramsbotham, der davon ausging, dass das britische Kompromisspapier die Sechs in der Frage der Poli-

57. PRO, FO 371/167009, WU 1074/90.

tischen Union einigen und damit die Beitrittsverhandlungen erleichtern könnte, schätzte Shuckburgh diese Taktik als falsch ein. Seiner Ansicht nach war ein züiges Voranschreiten der britischen Beitrittsverhandlungen am ehesten gewährleistet, wenn die Niederländer weiterhin ihre Unterschrift unter einen Vertrag für eine Politische Union verweigerten, bis Großbritannien Mitglied der Europäischen Gemeinschaften wäre.<sup>58</sup>

Der britische Entwurf einer Europäischen Politischen Gemeinschaft wurde, so weit bekannt, den Sechs nicht vorgelegt. Allerdings griff Heath einige der dort formulierten Gedanken in seiner Aufsehen erregenden Rede vor der WEU am 10. April 1962 in allgemeinerer Formulierung auf. Er bekannte sich dort grundsätzlich zur Idee der Politischen Union und betonte, dass es die Integrität der bestehenden Europäischen Gemeinschaften als Grundlage eines geeinten Europas zu bewahren gelte. Eine starke politische und ökonomische Gemeinschaft könne, so erklärte Heath, Schulter an Schulter mit den Vereinigten Staaten die Führung der freien Welt übernehmen. Positiv äußerte er sich zu dem Gedanken einer gemeinsamen europäischen Verteidigung, welche aber direkt auf die atlantische Allianz bezogen sein müsse. Die im Foreign Office entwickelten Vorstellungen zur Rolle des Europäischen Parlaments legte Heath ebenfalls, wenn auch in recht allgemeiner Form, dar.<sup>59</sup> Ansonsten, so erklärte er, könne er in Anbetracht der Tatsache, dass man ihn nicht eingeladen habe, die Entwürfe der Sechs zu kommentieren, sich jetzt nicht auf konkrete Einzelheiten zur weiteren Entwicklung der Politischen Union festlegen.<sup>60</sup>

Was die größte Überraschung auslöste, und zwar nicht nur unter den Sechs, sondern auch in den eigenen Reihen, war das von Heath in seiner Rede vorgetragene Anliegen, man möge *jetzt* Großbritannien in die Beratungen über die Politische Union einbeziehen. Dies bedeutete ein Abweichen von der bislang verfolgten Linie, erst *nach* der Einigung der Sechs auf einen gemeinsamen Entwurf und *kurz vor* Unterzeichnung eines Vertrages über die Politische Union *konsultiert* zu werden. Was war der Grund dafür, dass Heath eine britische Beteiligung an den politischen Unionsgesprächen ins Spiel gebracht hatte?

58. PRO, FO 371/167009, WU 1074/90, Shuckburgh: Fouchet etc., 20.03.1962.

59. Nicht zutreffend ist die Aussage Ludlows, dass Heath in dieser Rede die "undesirability of an increase in the European Parliament's powers" dargelegt habe (N.P. LUDLOW, op.cit., S.262). Die allerdings, verglichen mit den Plänen des FO, eher als zurückhaltend zu bezeichnenden Äußerungen Heaths bezüglich der zukünftigen Rolle des Europäischen Parlaments erklärte Ramsbotham mit der notwendigen Rücksichtnahme auf das britische Parlament. Dem britischen Botschafter in Kopenhagen teilte Ramsbotham hierzu mit: "The Lord Privy Seal had to be careful what he said here in view of the certainty that his speech would become public knowledge. What he had in mind was that, once we were in the Community we would probably wish to see the European Parliament play an active role, and be prepared to grant it increased powers, if only as a means of providing democratic checks on the powerful Commission. But for the time being our own Parliament is on the look out for threats to its own competence and we cannot therefore publicly express our thoughts on this subject". (PRO, FO 371/167010, WU 1074/108, 19.04.1962).

60. Die Rede Heaths ist abgedruckt in *Europa-Archiv* 17/1962, D 258-263; die englische Originalfassung der Rede findet sich bei PRO, FO 371/167013, WU 1074/172.

N. Piers Ludlow gibt als einen der Gründe an, dass Großbritanniens Geduld mit dem bisherigen Vorgehen "had reached breaking point" und die Rede somit auch ein "product of [...] frustration" gewesen sei.<sup>61</sup> Allerdings war die bislang verfolgte passive Haltung in der politischen Unionsfrage vom Foreign Office und auch von Heath als sinnvoll erachtet und noch kurz vor der WEU-Versammlung als offizielle britische Linie in dieser Angelegenheit bestätigt worden. Die Rede Heaths stellte somit eine Wende dar, und diese Wende kam so überraschend, dass selbst der britische Botschafter in Bonn, Christopher Steel, darüber am Morgen des 11. April noch nicht informiert war. In einem Gespräch desselben Tages trug Steel dem verwunderten deutschen Außenminister Gerhard Schröder noch die alte Position Großbritanniens vor.<sup>62</sup> Auf Steels Nachfrage im Foreign Office hin, erklärte Ramsbotham entschuldigend: "The fact was that we had tightened our own position at the last moment".<sup>63</sup>

Diese kurzfristige Änderung der britischen Position war nicht das Ergebnis lang aufgestauter Frustrationen, sondern vielmehr Resultat interner Diskussionen im Foreign Office darüber, welche Taktik am ehesten die Brüsseler Beitrittsverhandlungen zum Erfolg führen konnte. Es war die Position des britischen Botschafters in Paris, Pierson Dixon, welche von Evelyn Shuckburgh im Foreign Office unterstützt wurde, die sich in den internen Beratungen dann schließlich durchsetzen konnte.<sup>64</sup> In einem Schreiben hatte Dixon Anfang April geraten, dass die Briten ihre bisherige Haltung aufgeben und ihr Interesse an einer Mitarbeit bei der Erstellung eines Entwurfs über die Politische Union bekunden sollten. Sollte de Gaulle dies ablehnen, so Dixon, würden wohl Belgier und Niederländer in ihrer oppositionellen Haltung bestätigt werden, ohne uns keinen Vertrag abzuschließen, und vermutlich könnten sie auch die anderen auf ihre Seite ziehen. Sollte de Gaulle zustimmen, so argumentierte er, hätten wir mehr Einfluss auf den Vertrag und würden auch die Brüsseler Beitrittsverhandlungen beschleunigt werden. Mit beigetragen zu dem Wechsel der britischen Politik hatte auch der zunehmende Druck seitens des britischen Parlaments und der britischen Öffentlichkeit, eine Beteiligung Großbritanniens an den Verhandlungen über die Politische Union zu fordern. Im März 1962 hatten sich im britischen Unterhaus Anfragen an die Regierung gehäuft, ob Heath wegen der Teilnahme an den Fouchet-Verhandlungen bei den Sechs vorstellig würde, damit Großbritannien nicht mit einem "fait accompli" in der Frage der Politischen Union konfrontiert werde.<sup>65</sup> "[S]ome Members of Parliament", so befürchtete man im Foreign Office

"are alarmed by the prospect that, when we join the E.E.C., we will be automatically obliged to assume far-reaching political commitments which have meanwhile been undertaken by the Six as a result of the Fouchet Commission's work".<sup>66</sup>

61. N.P. LUDLOW, op.cit., S.262.

62. PRO, FO 371/167010, WU 1074/115, Steel an FO, 12.04.1961.

63. PRO, FO 371/167010, WU 1074/115, Ramsbotham: European Political Union, 13.04.1962.

64. PRO, FO 371/167011, WU 1074/130, Dixon: Europe u. Kommentar von Shuckburgh, 02.04.1962.

65. PRO, FO 371/167009, WU 1074/87 u. 1074/91.

66. PRO, FO 371/167009, WU 1074/91, Gallagher, 15.03.1962.

Der Druck des Parlaments und der Öffentlichkeit auf die Regierung wurde in den Gesprächen britischer Regierungsvertreter mit den Sechs immer wieder als Grund für Heaths Forderung nach Gesprächen über die Politische Union angegeben,<sup>67</sup> obwohl dies nur ein Teil der Wahrheit war. Mindestens ebenso wichtig für den taktischen Wechsel war die Einschätzung des Foreign Office, dass eine vermittelnde Tätigkeit Großbritanniens in den Gesprächen über die Politische Union die Beitrittsverhandlungen beschleunigen könnte.

Heath hat in seiner Rede vor der WEU allerdings nicht, wie mitunter behauptet,<sup>68</sup> auf eine gleichberechtigte Teilnahme an der Fouchet bzw. jetzt Cattani-Kommission<sup>69</sup> *gedrängt*. Vielmehr hat er in sehr vorsichtigen Worten den Sechs gegenüber zu bedenken gegeben, ob nicht jetzt “in view of the progress which we hope to make in the negotiations in Brussels in the next few months”<sup>70</sup> eine Einbeziehung Großbritanniens in die politischen Diskussionen angebracht sei. In der Folgezeit stellten Mitarbeiter des Foreign Office immer wieder klar, dass Großbritannien nicht eine Teilnahme an der Cattani-Kommission verlange, sondern lediglich Gespräche mit den Sechs “parallel to the Cattani discussions, in any forum whether ad hoc or in WEU which is agreeable to the Six”.<sup>71</sup>

Das Treffen der sechs Außenminister am 17. April 1962, das die Verhandlungen über den Vertrag der Politische Union in die entscheidende Phase bringen sollte, verlief anders als von den Briten erwartet und brachte sie in zunehmende Schwierigkeiten. Bezug nehmend auf Heaths Erklärung vor der WEU am 10. April, lehnten die niederländischen und belgischen Vertreter auf dieser Konferenz eine weitere Verhandlung über die Politische Union ohne britische Beteiligung ab. Die Heathsche Erklärung war allerdings nicht die Ursache für die Haltung der Niederlande und Belgiens, die die Politische Union wegen der befürchteten Dominanz Frankreichs und Deutschlands grundsätzlich ablehnten. Vielmehr bot sie ihnen nur einen willkommenen Anlass für den Abbruch der Gespräche.<sup>72</sup> Hielt man zunächst im Foreign Office das Scheitern der Außenministerkonferenz nicht für tragisch und argumentierte man sogar, die niederländisch-belgische Haltung “did give us some much needed leverage in the economic negotiations”,<sup>73</sup> so wuchs aber in den fol-

67. Siehe u.a. PRO, FO 371/167010, WU 1074/110, Record of a Conversation between the Lord Privy Seal and M. Spaak at the Foreign Office on April 10, 1962.

68. N.P. LUDLOW, op.cit., S.262; G. ZIEBURA, *Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945: Mythen und Realitäten*, überarb. u. akt. Neuausgabe, Günther Neske, Stuttgart 1997, S.161, formuliert etwas schwächer, Großbritannien habe den Wunsch geäußert, an den Verhandlungen teilzunehmen, was aber ebenfalls so nicht zutrifft.

69. Nachdem Christian Fouchet von der französischen Regierung als Hochkommissar nach Algerien entsandt worden war, hatte der Leiter der italienischen Delegation, Attilio Cattani, den Vorsitz in der Kommission übernommen; siehe T. JANSEN, op.cit., S.75.

70. PRO, FO 371/167013, WU 1074/172.

71. PRO, FO 371/167011, WU 1074/137, Ramsbotham an Warr, 26.04.1962; FO 371/167010, WU 1074/106, Ramsbotham an Britische Botschaft, Bonn, 13.04.1962.

72. Siehe auch PRO, FO 371/167011, WU 1074/121, Noble an FO, 20.04.1961; ebd., WU 1074/123, Warr an FO, 20.04.1962.

73. PRO, FO 371/167012, WU 1074/142, Reilly: European Political Union and the E.E.C. Negotiations, 30.4.1962; siehe auch ebd., WU 1074/145, Dixon an Reilly, 28.04.1962.



genden Wochen die Befürchtung, das Scheitern der politischen Gespräche könne sich negativ auf die Brüsseler Beitrittsverhandlungen auswirken. Dazu trug vor allem die deutlich gezeigte Verärgerung Maurice Couve de Murvilles bei, der Großbritannien für das Scheitern der Konferenz verantwortlich machte. Dixon berichtete aus Paris:

“the French are letting it be known that they will not allow any progress to be made in Brussels until we have made amends over European Political Union”.<sup>74</sup>

Infolgedessen bemühten sich die Briten, insbesondere Heath, in den folgenden Wochen um eine Schadensbegrenzung mit dem Ziel, die Fortführung der Gespräche über die Politische Union zu erreichen. Zunächst wurde die mit Telegramm vom 13. April gegebene Weisung an die Botschaften in den europäischen Hauptstädten, dass nämlich die Verhandlungen in Brüssel und Gespräche über die Politische Union beide im Juli zum Abschluss gebracht werden sollten, dahingehend modifiziert, dass die Unterschrift unter den Vertrag nicht wegen der Briten unnötig hinausgezögert werden müsse. Großbritannien würde sich damit zufrieden geben, wenn sich die Sechs im Laufe des Mai zu Gesprächen mit den Briten über die Politische Union bereit fänden. Einer Unterschrift der Sechs unter einen Vertrag stünde dann von britischer Seite nichts im Wege.

Vor allem mit Couve de Murville sollten, so betonte Heath, diesbezügliche Gespräche geführt werden. Heath und den Mitarbeitern im Foreign Office war es wichtig, den Sechs klarzumachen, dass sie keine Verzögerung der Gespräche über die Politische Union beabsichtigten. Deshalb sollte ihnen gegenüber auch betont werden, dass man keine Teilnahme an der Cattani-Kommission fordere, vielmehr lediglich mit Rücksicht auf das Parlament und die öffentliche Meinung in Großbritannien zu ministeriellen Gesprächen “in which we could help to shape the final document”<sup>75</sup> hinzugezogen werden wolle. Eine solche Abschwächung der Äußerung vom 10. April nahm Heath auch in seinen folgenden öffentlichen Stellungnahmen und in Gesprächen mit Vertretern der Sechs vor. Gleichzeitig distanzierte man sich von der niederländischen und belgischen Haltung, die nicht britischen Interessen entspräche. Ingeheim hoffte man aber, dass der Druck der Niederländer und der Belgier dazu führen würde, dass der Vertrag über die Politische Union erst kurz vor dem erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen unterzeichnet würde.<sup>76</sup>

Die gescheiterte Außenministerkonferenz vom 17. April bedeutete de facto das Ende der Bemühungen um eine Politische Union, wenngleich auch Attilio Cattani in den folgenden Monaten sich um eine Fortführung der Gespräche bemühte. In Großbritannien verdichteten sich in der Zeit nach der gescheiterten Außenministerkonferenz die Befürchtungen, dass Frankreich jetzt auch auf das Scheitern der

74. PRO, FO 371/167012, WU 1074/150, Dixon an FO, 04.05.1962; siehe auch FO 371/167013, WU 1074/167, Dixon an FO, 06.05.1962.

75. PRO, FO 371/167012, WU 1074/150, Heath an Shuckburgh, 05.05.1962.

76. Siehe u.a. PRO, FO 371/167012; FO 371/167013; FO 371/167015; FO 371/167016; FO 371/167017; FO 371/167018; FO 371/167019.

Brüsseler Beitrittsverhandlungen hinarbeite. Aus verschiedenen Äußerungen von Couve de Murville und de Gaulle zog Dixon den Schluss, dass de Gaulle und sein Außenminister sehr verärgert seien, und zwar nicht nur über das Scheitern ihrer Pläne zur Politischen Union, sondern auch darüber, dass Niederländer und Belgier den französischen Führungsanspruch in Frage gestellt hätten. Dixon war zwar davon überzeugt, dass de Gaulle von Anfang an starke Vorbehalte gegenüber einem britischen Beitritt zu den Gemeinschaften gehabt habe, dass aber das Scheitern der politischen Unionspläne ihn in seiner Ablehnung eines britischen Beitritts entscheidend bestärkt habe.<sup>77</sup> Wenngleich erst die Einsicht in die entsprechenden französischen Akten letztendliche Gewissheit über die Gründe für das französische Veto eines britischen Beitritts geben kann, so spricht doch vieles dafür, dass das Scheitern der Fouchet-Pläne einen Anteil am Scheitern der britischen Beitrittsverhandlungen hatte. Die zunehmende Gewissheit, dass de Gaulle jetzt auf ein Scheitern der Brüsseler Verhandlungen hinarbeite, führte im Foreign Office dazu, dass man sich ab jetzt vor allem auf die sog. "friendly five" stützte. Man versuchte einerseits, "to stigmatise General de Gaulle as a bad European"<sup>78</sup> und andererseits sich selbst als die guten Europäer anzudienen, die der Politischen Union im Sinne der Fünf zum Durchbruch verhelfen könnten:

"One of our objects is to project an image of ourselves as good Europeans, rather better Europeans than de Gaulle, and we may later want to strengthen this image".<sup>79</sup>

Als ein geeignetes Mittel dazu wurde angesehen

"to show ourselves more integrationist on the substance of the Political Treaty. We might want to abandon our present alignment with the French over the text and press for greater powers for the European Parliament and, say, an International Secretariat".<sup>80</sup>

Alle diese britischen Taktierereien um die Politische Union verfolgten dabei nur ein einziges Ziel, nämlich, wie Heath an Macmillan schrieb "to get the Brussels negotiations through".<sup>81</sup>

Eine neue Schwierigkeit tauchte im September/Oktober 1962 auf, als die Sechs ihre Bedenken über eine Einbeziehung der anderen Beitrittskandidaten Irland, Dänemark und Norwegen in die Politische Union äußerten. Diese Bedenken richteten sich darauf, dass eine Politische Union mit zehn Mitgliedern die Errichtung einer effektiven und integrierten Organisation, vor allem die Durchsetzung einer wirkungsvollen gemeinsamen Verteidigungspolitik, erschweren würde. Wie im Foreign

77. Siehe u.a. PRO, FO 371/167013, WU 1074/167, Dixon an FO, 06.05.1962; ebd., WU 1074/168, Dixon an Heath, 06.05.1962; FO 371/167014, WU 1074/198, Dixon an FO, 23.05.1962; FO 371/167015, WU 1074/203, Rumbold an Shuckburgh, 12.05.1962; ebd., Rambotham, 15.05.1962; ebd., WU 1074/212, Dixon: General de Gaulle's Attitude towards British Entry into the Common Market [Mai 1962]; FO 371/167016, WU 1074/223, Dixon an Lord Home, 16.05.1962; ebd., WU 1074/224, Rumbold an Shuckburgh, 24.05.1962.

78. PRO, FO 371/167016, WU 1074/232, Shuckburgh an Dixon, 05.06.1962.

79. PRO, FO 371/167017, WU 1074/247, Ramsbotham an Carey Foster, 18.06.1962.

80. PRO, FO 371/167016, WU 1074/232, Shuckburgh an Dixon, 05.06.1962.

81. PRO, FO 371/167019, WU 1074/281, 14.07.1962.

Office gemutmaßt wurde, fürchteten Frankreich und Deutschland darüber hinaus, dass ihr Einfluss in der Gemeinschaft durch die Hinzuziehung der vier Beitrittskandidaten enorm geschwächt würde.<sup>82</sup> Von französischer Seite wurde in diesem Zusammenhang der im Dezember 1961 gefasste Beschluss der Sechs, dass der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften für die neuen Mitglieder die Verpflichtung einschließe, sich auch der Politischen Union anzuschließen, als nicht bindend angesehen. Es habe sich, so argumentierte der *Sous-directeur d'Europe Occidentale*, Curien, lediglich um eine Stellungnahme, nicht um einen Beschluss gehandelt.<sup>83</sup> Für die Briten ergab sich aus dieser neuen Situation die Schwierigkeit, dass sie auf der einen Seite, um ihre Beitrittsverhandlungen nicht zu gefährden, auf die Bedenken der Sechs, die sie in bezug auf die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik auch teilten, Rücksicht nehmen mussten und sie de Gaulle keinen Anlass geben wollten, die anderen Fünf gegen den britischen Beitritt einzunehmen. Andererseits aber fühlten sie sich ihren EFTA-Partnern gegenüber verpflichtet, auch deren Interessen durchzusetzen. Zudem lag die Einbeziehung der anderen Beitrittskandidaten, die "tend to think as we do on many issues and would be our natural allies"<sup>84</sup> durchaus auch im britischen Interesse. Vor allem aber befürchtete das Foreign Office, dass die eigene Teilnahme an einer Politischen Union im Falle einer Nichtteilnahme Dänemarks und Norwegens vom britischen Parlament und der öffentlichen Meinung in Großbritannien nicht akzeptiert werden würde.<sup>85</sup>

Angesichts dieser schwierigen Situation, die das Foreign Office im Herbst 1962 enorm beschäftigte, neigte man zunehmend dazu, die politischen Unionspläne ganz beiseite zu schieben und sich nur auf die ökonomischen Beitrittsverhandlungen zu konzentrieren. Hatte man im August im Foreign Office noch erwogen, einen eigenen Entwurf für die Politische Union zu präsentieren und so die Gespräche in der Cattani-Kommission voranzutreiben,<sup>86</sup> so zeigte man sich im Oktober/November eher erleichtert darüber, dass die Gespräche sich totgelaufen hatten und ein Stolperstein auf dem Wege zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen beiseite gerückt worden war.<sup>87</sup> Mit der Pressekonferenz de Gaulles vom 14. Januar 1963, in der er seine Vorbehalte gegenüber einer Mitgliedschaft Großbritanniens in der Gemeinschaft darlegte, wurde auch das Ende der Beitrittsverhandlungen der Europäischen Gemeinschaften mit Großbritannien eingeleitet, die am 29. Januar endgültig scheiterten. Wenngleich das Scheitern der Fouchet-Verhandlungen kaum als

82. Siehe u.a. PRO, FO 371/167024, WU 1074/390, Ramsbotham an Stewart, 03.10.1962; ebd., WU 1074/398, Ramsbotham: *European Political Union: The Problem of Membership*, 05.10.1962.

83. PRO, FO 371/167025, WU 1074/404, Butler an Elliott, 17.10.1962.

84. PRO, FO 371/167024, WU 1074/398, Ramsbotham: *European Political Union: The Problem of Membership*, 05.10.1962.

85. Ebd.; FO 371/161204, WU 1074/390, Ramsbotham an Stewart, 03.10.1962; ebd., WU 1074/391, Dixon an FO, 04.10.1962; ebd., WU 1074/400.

86. PRO, FO 371/167022, WU 1074/342, Ramsbotham: *European Political Union: Draft Political Treaty*, 13.08.1962; ebd., Shuckburgh, 15.08.1962; FO 371/167024, WU 1074/383, FO an brit. Botschaft in Rom, 26.09.1962; ebd., WU 1074/386, Lord Home an Lord Gladwyn, 27.09.1962.

87. PRO, FO 371/167024, WU 1074/400; FO 371/167025, WU 1074/412, Shuckburgh an Heath, 16.10.1962; ebd., WU 1074/421, Scott an Warburton, 22.11.1962.

Hauptursache für de Gaulles Veto eines Beitrittes Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften zu bezeichnen ist, so hat es aber sicherlich dazu beigetragen, de Gaulles Skepsis gegenüber einer Mitgliedschaft Großbritanniens zu verstärken, durch die der Führungsanspruch Frankreichs innerhalb der Gemeinschaft zunehmend in Frage gestellt worden wäre.

Während der gesamten Phase der Beitrittsverhandlungen hatte, wie deutlich geworden ist, der Plan zur Errichtung einer Politischen Union Großbritannien vor enorme Herausforderungen gestellt, sowohl im eigenen Land als auch im Umgang mit den sechs Gemeinschaftsmitgliedern und zuletzt mit den EFTA-Partnern. Die von de Gaulle initiierten politischen Unionspläne waren als Störfaktor in der Phase der Beitrittsverhandlungen empfunden worden, auf die sich das britische Interesse allein konzentrierte. Die Verwirklichung seiner politischen Ziele erhoffte sich Großbritannien durch die Mitgliedschaft in einer starken ökonomischen und politischen Gemeinschaft, nicht durch eine separate Politische Union, die durch die Fouchet-Verhandlungen angestrebt wurde. Nichtsdestotrotz hatten die Fouchet-Verhandlungen längerfristige Auswirkungen auf die britische Haltung zur politischen Einigung Europas und zum Umgang mit den Sechs: 1. trugen sie zur Klärung der eigenen Position bei, vor allem in der Frage, wieweit man den nach Supranationalität und Erarbeitung einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik strebenden fünf Gemeinschaftsmitgliedern entgegenkommen konnte; 2. wurde im Rahmen der Fouchet-Verhandlungen die Taktik entworfen, sich künftig den sog. „friendly five“ als gute Europäer darzubieten und de Gaulle zu isolieren, um dem britischen Beitrittsgesuch zum Erfolg zu verhelfen, und – damit zusammenhängend – wurde 3. den folgenden politischen Einigungsbestrebungen eine andere Bedeutung beigegeben als zunächst den Fouchet-Plänen. Die politischen Einigungspläne wurden zunehmend als eine Möglichkeit erkannt, sich den Fünf anzunähern und die europäische Haltung Großbritanniens zu demonstrieren. Gelegenheit dazu ergab sich bei der Wiederaufnahme der politischen Einigungspläne durch Spaak und den deutschen Bundeskanzler Ludwig Erhard im Jahre 1964.<sup>88</sup> Großbritannien insistierte nicht nur auf der Teilnahme an diesen Einigungsbemühungen, die allerdings an der ablehnenden Haltung de Gaulles scheiterten, sondern erzog auch in den folgenden Jahren selbst, den Fouchet-Plan wieder aufzugreifen und ihn zum Ausgangspunkt einer Annäherung an die Europäischen Gemeinschaften zu machen.<sup>89</sup>

88. Zu den politischen Unionsplänen von Erhard und Spaak siehe G. CLEMENS, ‚Zwischen allen Stühlen‘. *Ludwig Erhards Europa-Initiative vom November 1964*, in: G. CLEMENS (Hrsg.), *Nation und Europa. Studien zum internationalen Staatensystem im 19. u. 20. Jahrhundert. Festschrift für Peter Krüger*, Franz Steiner, Stuttgart, 2001, S.171-192; C. GERMOND, *Les projets d'Union politique de l'année 1964*, in: W. LOTH (Hg.), *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, Nomos, Baden-Baden, 2001, S.109-130.

89. Siehe u.a. PRO, FCO 30/411: Maitland (FO) berichtet über ein Gespräch zwischen dem Prime Minister u. dem Foreign Minister am 12.09.1968: „In this context he [Prime Minister] had been considering whether we might not try to launch the Fouchet plan again in some form. He realised that this had in the past not had much appeal to certain of France's partners, such as the Benelux countries. But so many of their hopes had been disappointed since the Fouchet plan had first been put forward that they might now welcome something on those lines, on British initiative“.

Als sich im Rahmen der Haager Gipfelkonferenz vom Dezember 1969 die Möglichkeit einer künftigen engen Zusammenarbeit der Sechs auf außenpolitischem Gebiet abzeichnete, die sog. Europäische Politische Zusammenarbeit, setzte Großbritannien, anders als bei den Fouchet-Plänen, alles daran, von Anfang an gleichberechtigt an den Beratungen teilzunehmen, obwohl auch diesmal sich Frankreich gegen die Teilnahme Großbritanniens sperrte.<sup>90</sup> Man wolle nicht noch einmal einen europäischen Bus verpassen, erklärte Con O'Neill im Mai 1970, und dies bezog sich vor allem auf die Gespräche zur politischen Zusammenarbeit in Europa. "We did not want to see political Europe taking shape without us"<sup>91</sup>, erörterte er die britische Haltung. Aus den Fouchet-Verhandlungen hatte man die Lehre gezogen, dass die damals verfolgte passive Haltung keineswegs zum Erfolg führte und dass eher die gleichberechtigte Teilnahme an politischen Verhandlungen von Anfang an die Chancen auf einen erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen erhöhe. Zudem, so hieß es im Foreign Office, sei gerade die Außenpolitik aufgrund der Erfahrungen und weltweiten Verbindungen Großbritanniens das ur-eigenste Betätigungsfeld der Briten, auf dem sie eine führende Rolle in der Gemeinschaft einzunehmen gedachten.<sup>92</sup> Wieweit man bei der Gestaltung einer gemeinsamen Außenpolitik zu gehen bereit war, darüber hatte man sich im Zusammenhang mit den Fouchet-Plänen bereits Klarheit verschafft. Großbritannien, das zeigen die Stellungnahmen des Foreign Office zum Davignon-Bericht, der die außenpolitische Zusammenarbeit in der Gemeinschaft regelte, war bereit, im Rahmen einer Europäischen Politischen Zusammenarbeit über die bloße Kooperation längerfristig hinauszugehen und zu einer effektiven politischen Gemeinschaft unter Einschluss des Verteidigungsbereiches zu gelangen. Allerdings, so hieß es in einer Stellungnahme des Foreign Office: "political change will be evolutionary, slow and pragmatic".<sup>93</sup>

Großbritanniens Rolle innerhalb der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, zu der es aufgrund französischen Widerstandes erst im Mai 1972 zugelassen wurde, harrt noch der Erforschung durch die Historiker, aber sicherlich ist gerade in bezug auf die außenpolitische Zusammenarbeit in den siebziger und achtziger Jahren die Auffassung von Großbritannien als dem "awkward partner"<sup>94</sup> in der Gemeinschaft zu relativieren. Großbritannien zeigte, wie von verschiedenen Seiten konstatiert wurde, ein außerordentliches Interesse an der Gestaltung und Entwicklung der politischen Zusammenarbeit. Insbesondere Heath bemühte sich nachweislich um eine enge Koordination der britischen Außenpolitik mit der Politik der

90. Siehe dazu G. CLEMENS, *Der Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften*, in: F. KNIPPING und M. SCHÖNWALD (Hg.), *Aufbruch zum Europa der zweiten Generation: Die europäische Einigung 1969-1984*, Wissenschaftlicher Verlag, Trier, 2004, S.306-328.

91. PRO, FCO 30/775, 01.05.1970.

92. PRO, FCO 30/569, Political Unification – The Davignon Report [November 1970].

93. Ebd.

94. S. GEORGE, *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford University Press, Oxford, 1998; siehe auch A. VOLLE, *Großbritannien in der Europäischen Gemeinschaft. Vom zögernden Außenseiter zum widerspenstigen Partner*, in: G. SCHMIDT (Hg.), *Großbritannien und Europa – Großbritannien in Europa*, Brockmeyer, Bochum, 1989, S.315-346.

europäischen Partner und trug sogar auch, so bei der Nahostpolitik, antiamerikanische Positionen mit.<sup>95</sup>

---

95. Siehe u.a. J. GLÖCKLER-FUCHS, *Institutionalisierung der europäischen Außenpolitik*, Oldenbourg, München/Wien, 1997, bes. S.167, 295 ff.; D. ALLEN/W. WALLACE, *Der geschichtliche Hintergrund der EPZ – Vom Problemkind zum Musterknaben europäischer Politik*, in: R. RUMMEL und W. WESSELS (Hg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit. Leistungsvermögen und Struktur der EPZ*, Europa Union, Bonn, 1978, S.51-72, S.60 u. 70; W. WALLACE, *Defizite in den Hauptstädten – Ein Schlüsselproblem europäischer Außenpolitik*, in: ebd., S.97-120, S.118; E. REGELSBERGER, *Die EPZ in den achtziger Jahren: Ein qualitativer Sprung?*, in: A. PIJERS, E. REGELSBERGER und W. WESSELS (Hg.), *Die Europäische Politische Zusammenarbeit in den achtziger Jahren. Eine gemeinsame Außenpolitik für Westeuropa?*, Europa Union, Bonn, 1989, S.21-70, S.48; F. DE LA SERRE, *Das Ausmaß nationaler Anpassung an die EPZ*, in: ebd., S.237-256, S.239.

## Book reviews – Comptes rendus – Buchbesprechungen

**Cédric GUINAND** – *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)*, Peter Lang Verlag, Bern, 2003, 550 S. – ISBN 3-906770-95-8 – 49,60 €.

The International Labour Organisation (ILO), founded in 1919 under the umbrella of the League of Nations, is one of the oldest and most “discreet” international organizations. Due to its three-pillar-structure with government, employer and labour representatives, it is also a rather unique one. In his instructive and detailed book, a doctoral thesis under supervision of both the University of the Saarland and the University of Metz, Guinand covers only a certain part of the ILO’s long history and wide-ranging area of responsibility, but indeed a very important one: The organization’s rise and decline as a promoting body of “social security” and some sort of common social policy in Western Europe during a period when governments first were anxious to rise living standards, especially of the working classes, in order to avoid revolutionary movements and then, in the course of the boom, lost their interest in exceptional social policy efforts.

The book is based on extensive material from the archives of the ILO – so far not used very often – and from those of the Council of Europe, the European Communities (Florence), the London School of Economics (Beveridge Papers) and of the Public Record Office in Kew (Cabinet Office). As Guinand’s focus lies on the activities of the ILO, this choice is fully justified since points of view and policies of national governments and other actors are reflected by the ILO documents. And, of course, he made also use of the remarkably vast literature dealing with problems of social security.

Guinand starts his study with a very short view of social security developments in Europe “from Bismarck to Beveridge” and goes on to discuss the Beveridge report, the intention of which was to harmonize the existing systems and to extend social security to the whole population, and the reactions of the ILO and various governments. The third part is devoted to the immediate postwar years until 1951, which were characterized by the reorganization of the ILO and its “resettlement” as a specialized United Nations agency, and by its attempts to play a pioneer role in the development of social security in competition with certain European countries. Part four covers the 1950s, the ILO’s “golden years” – from Guinand’s point of view its most successful and active period with an important agreement on minimum standards of social security and quite efficient cooperation with the Council of Europe and the European Coal and Steel Community. During the second half of this decade, however, due to the accession of the USSR, Cold War tensions increasingly obstructed the work of the ILO. The last part of the book deals with the 1960s and the ILO’s loss of influence, especially in Western Europe, as a consequence of the triumphant advance of the European Economic Community, rising tensions between employer and labour representatives within the organization, and new challenges posed by “Third World” countries and their particular needs. So Guinand ends with an ambivalent conclusion: Whereas on the one hand he states that the ILO failed to meet expectations in defining, improving and harmonizing social security, on the other he concedes that the organization had too many opponents to be successful – not at least the EEC member states, which were convinced that they were already equipped with the “best” social security system. Nevertheless, from the early 1950s to the late 1960s, the differences between the social systems of the six EEC members decreased.

Guinand’s book is a substantial contribution to our understanding of the merits and short-comings of international organizations in general and of the difficulties of the ILO in harmonizing social security systems in Western Europe in particular. Without sufficient sup-

port from member states, in particular from the powerful ones, substantial success is impossible. So in spite of all the efforts of the ILO or the EEC/EC, there is still no “European” social policy.

*Prof. Dr. Werner Bühner*  
*Technische Universität München*

**Boris SCHILMAR – *Der Europadiskurs im deutschen Exil 1933-1945***, R. Oldenbourg Verlag, München, 2004, 406 p. – ISBN 3-486-56829-9 – 49,80 €.

Dans cet ouvrage de 406 pages, Boris Schilmar un sujet qui, semble-t-il, trouve sous sa plume sa première concrétisation. De nombreux ouvrages, universitaires ou non, retracent la vision et les espoirs des partisans de l'unification européenne entre 1920 et 1940 – on pense comme auteurs à Coudenhove-Kalergi, Brugmans, Lipgens, de Rougemont parmi d'autres. Il en va de même pour les travaux sur «les Allemands qui ont affronté Hitler» pour reprendre l'expression de Gilbert Badia, l'un des grands spécialistes français de la question. Etudier l'apport spécifique d'un groupe d'hommes et de femmes exilés par l'anti-Europe nazie, déracinés, et donc logiquement sensibles au message proeuropéen n'a pas mobilisé les investigateurs, si l'on fait abstraction de diverses publications consacrées à tel ou tel aspect de la question (l'apport social-démocrate en particulier).

Beaucoup de ces Allemands en fuite étaient porteurs dudit message ou le sont devenus rapidement. Ils étaient issus majoritairement des groupes sociaux et formations politiques de gauche, les plus exposés aux menaces et poursuites des nouveaux maîtres. Combattre par tous les moyens Hitler et préparer le terrain à une réorganisation pacifique de l'Europe, sur ces deux points l'accord semble unanime entre les parties prenantes, communistes compris. En revanche, s'agissant de préciser les modalités de fonctionnement, on voit rapidement des divergences se faire jour.

Au milieu des années trente, les «Européens», sans distinction d'origine, ne ménageaient pas leur critique à l'encontre de la SDN en préconisant pour le Vieux Continent un système supranational contraignant. Ils étaient tous au courant des idées de Richard Coudenhove-Kalergi sur l'indispensable revitalisation d'une Europe continentale – à l'exclusion donc de la Grande-Bretagne – et sur son organisation politique. La droite applaudissait plus fort que la gauche aux idées de ce comte autrichien honni pour son cosmopolitisme par un autre Autrichien, alors agitateur politique en Bavière. Pour les premiers exilés allemands, à la fibre patriotique en éveil, la perception négative des conséquences du traité de Versailles constituait, pour eux comme pour l'immense majorité de leurs compatriotes, une donnée non négligeable.

Boris Schilmar consacre un chapitre à la résistance en Allemagne même, moins présente en matière de publications et moins active sur un terrain miné où la moindre velléité démocratique était durement réprimée. Cette résistance-là n'entraînait guère en relations avec les exilés – la réciproque est vraie –, car elle se trouvait muselée et recrutait, par ailleurs, dans les milieux libéraux et conservateurs (parmi les «Honoratioren»), alors que nombre d'opposants à l'étranger s'étaient engagés au nom de leur idéal de gauche et/ou pacifiste. Devant travailler dans l'ombre et le silence, elle n'avait pu trouver de chef reconnu. Adenauer, par exemple, résistant à sa manière en pratiquant si nécessaire le double-jeu, refusa de rallier le groupe autour de Goerdeler, estimant l'ancien bourgmestre de Leipzig peu crédible. Cela n'enlève rien aux mérites de cercles d'opposants comme celui de Kreisau.

Hitler, lui-même, trop préoccupé à structurer le Reich selon les intérêts vitaux définis par lui, ne s'est penché sur le problème européen que pour définir un cadre à imposer aux peuples privés de leurs droits sinon asservis. Le mot d'ordre «Kampf Europas gegen den Bolschewismus» répandu après les premiers revers à l'Est a pu tromper et entraîner des esprits non avertis.



L'auteur se demande dans la conclusion (pp.344 et 346) s'il existe une filiation entre les esquisses et projets proeuropéens d'Allemands exilés et la conception par exemple de l'organisme européen sans doute le plus emblématique (la CECA, 1950). Il répond par l'affirmative, au vu de la thématique, mais il n'ignore certainement pas que Jean Monnet, par son expérience au secrétariat général de la SDN, sa connaissance du secteur charbon-acier et ses contacts au plus haut niveau avec les responsables politiques du monde anglo-saxon, ne se fait qu'à sa propre inspiration.

Voilà une étude d'ensemble fouillée, exhaustive, complétée – et c'est fort utile – par de précieuses indications biographiques sur ces Allemands qui hors des frontières du Reich ont conçu des projets proeuropéens pour marquer leur refus de l'indignité et leur aspiration à la liberté.

Paul Legoll  
*Europe-Promotion, Troyes*

**AKTEN zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1972**, bearbeitet von Mechthild Lindemann, Daniela Taschler und Fabian Hilfrich, Wissenschaftliche Leitung: Ilse Dorothee Pautsch, Oldenbourg, München, 2003, 2028 S. in 3 Bänden – ISBN 3-486-56640-7 – 158,00 €.

**AKTEN zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1973**, bearbeitet von Matthias Peter, Michael Kieninger, Michael Ploetz, Mechthild Lindemann, Fabian Hilfrich, Oldenbourg, München, 2004, 2215 S. in 3 Bänden – ISBN 3-486-56651-2 – 178,00 €.

**AKTEN zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1974**, bearbeitet von Daniela Taschler, Fabian Hilfrich, Michael Ploetz, Oldenbourg, München, 2005. 1805 S. in 2 Bänden – ISBN 3-486-57558-9 – 120,00 €.

The early 1970s are the new frontline of archive-based historical research in international relations. Edited volumes and dissertations on the progress of European integration after the major leap forward at the 1969 EC Hague summit are bound to get published in increasing numbers in the next years. Printed editions of major documents will take more time. The British Foreign & Commonwealth Office has published two volumes<sup>1</sup> and is planning, among others, to present this year a semi-electronic collection dealing with “*The Year of Europe: Britain, America and the Energy Crisis, 1972-74*”. Furthermore, three FRUS volumes on the Nixon years are on the market and convey some lively impressions of the American mixture of consternation and disbelief regarding the European attempts to present a united front in negotiations with the U.S.<sup>2</sup> However, the reliable German edition of diplomatic documents from the Auswärtiges Amt is once more far ahead concerning actuality and breadth of document selection. It now covers the years up to 1974. Supplemented by materials from the Chancellor's Office and the private papers of Chancellor Willy Brandt as well as his collaborator Egon Bahr, these volumes offer an essential starting point for every historian trying to understand German foreign policy during these years. They also provide a wealth of perspectives on the positions of West Germany's partners, particularly in the form of dozens of detailed memoranda of conversations by German officials with their European

1. *Documents on British Policy Overseas*, Vol.II, *The Conference on Security and Cooperation in Europe 1972-75*, (1998), Vol.III, *Détente in Europe 1972-76* (2001).

2. Foreign relations of the United States, 1969-72, Vol.I, *Foundations of Foreign Policy*; Vol.III, *Foreign Economic Policy*; *International Monetary Policy*; Vol.IV, *Foreign Assistance, International Development, Trade Policies* (Washington DC GPO).

counterparts. Since the focus of the edition is the declassification of confidential documents after the thirty years limit has passed, high politics issues dominate and the nitty-gritty details of European politics are rarely discussed in much detail. Materials pertaining to these policy areas are usually open and accessible at the archive of the Auswärtiges Amt in Berlin. Despite that, historians of European integration will find a wealth of exciting material, carefully selected and meticulously annotated by the knowledgeable editing team who, in the footnotes, provide researchers with an invaluable guide for their archival work.

The 1970s are often seen as an anti-climax after the success of the Hague summit in 1969 which resulted in the first enlargement of the Communities (Britain, Denmark, Ireland), the completion of the CAP, the first steps towards the institutionalization of European foreign policy cooperation (EPC), and the Werner plan for an economic and monetary union. The high-flown proclamations during and after the meeting were followed by conflicts, and, according to most textbooks, a prolonged period of *Eurosclerosis* which lasted until the agreement on the Single European Act in 1986. This established wisdom will undoubtedly be challenged by historical research which will detect among discord and failure also considerable progress and the origins of many of the most successful policies of the later European Union. At least, this is suggested by the AAPD volumes. The theme that runs through most of the documents is the attempt of the EC members to assert their capacity to act as a coherent body despite the almost insurmountable difficulties, such as the accession of Britain and her demands for renegotiation, the energy and monetary crises, Italian instability and American condescension. Then as today, the attempt at forging a European external identity as well as its difficulties culminated in the issue of Europe's attitude towards the Middle East, creating some instances of high diplomatic drama. When, after the Yom Kippur war in October 1973, the oil producing countries multiplied the prices, the reactions of the Europeans, who had built their economic prosperity on this cheap energy supply, verged on panic (1973, Doc. 360). While the U.S., less dependent on Mid Eastern oil supplies, practiced its shuttle diplomacy with Henry Kissinger at the helm, the Europeans tried to forge a European-Arab dialogue, strongly pushed by France which often exhibited a blatant anti-Israel bias<sup>3</sup> and a very rigid focus on pushing the U.S. away from any influence on European decision-making.

The Federal Republic struggled in vain and with increasing exasperation to bridge the gap, warning the U.S. that they could not prevent the Europeans from finding an adequate response of their own to the crisis (1974, Doc. 30). However, the Germans were also not willing to go all the way with the obstructionist position of French foreign minister Michel Jobert, for example during the Washington energy conference in February 1974. Nevertheless, many documents convey the frustration of the U.S. government at West Germany's attempt to carve out, via the EC and Ostpolitik, a much more independent stance towards Washington (see, for example, 1974, Doc. 70). A major diplomatic row ensued when the Americans, without consulting the Bonn government, supplied Israel during and after the Yom Kippur war with weapons from its German bases, undermining Germany's policy of equidistance in the conflict (1973, Docs. 335 and 337). Together with lingering German frustration about American international monetary politics, this was probably another major instance pushing the FRG towards a whole-hearted commitment to a coordinated European foreign policy, even if this clashed with American objectives.

The meetings of the EC foreign ministers in the framework of EPC (European Political Cooperation) and the attempts to embark on phase two of Economic and Monetary Union

---

3. At one point, when German foreign minister Walter Scheel tells his French counterpart of an Israeli suggestion to open a dialogue with the EC, Michel Jobert dismissingly quips that next the queen of Tonga might come with a corresponding request. See: AAPD 1974, I, Scheel-Jobert conversation, 1 March 1974, p.265.

(EMU) are given broad coverage in the volumes. The difficulties of keeping European currencies within narrow bands (in the so-called ‘Snake’ arrangement), however, condemned the ambitious EMU plan to failure. Nevertheless, when in mid-1974, Valéry Giscard d’Estaing and Helmut Schmidt, two former finance ministers, became the leaders of France and Germany, the idea of close European monetary cooperation received a new push. This emerges clearly even from their very first contacts (1974, Doc. 157). They also addressed the prospect of Spain and Portugal joining the Community while doubting whether the United Kingdom would actually remain a member. In fact, already before its actual accession date on January 1, 1973, the British demanded a review of the harsh terms on which they had entered the EC and, specifically, a European policy for economically weak regions (1972, Doc. 109). Strongly supported by Ireland and Italy, these demands became the nucleus of today’s EU regional policy. The documents show how the principle of regional support slowly got accepted, against the grave apprehensions of the German government which was afraid that, after the CAP, it would have to foot the bill for another enormously expensive EC program (1974, Doc. 317).

Many documents also deal with the institutional reform of the EC, for example a larger role for the European parliament coupled with direct elections and new decision-making rules for the council meetings. In addition, the debate about the future form of the EC, particularly its eventual transformation into a European Union in 1980, were recurrent themes during the EC summits of Paris 1972 (1972, Doc. 344), Copenhagen in 1973 (1973, Doc. 422), Paris 1974 (1974, Doc. 369), and in numerous multilateral and bilateral meetings of European officials. While the discussion in the framework of the Franco-German couple occupies most of the space on these issues and the smaller EC members are somewhat under-represented, the documents still convey a vivid picture of a crucial period of European integration. Thus, they give historians a much more nuanced perspective than the previously available memoirs of participants and scholarly accounts.

Dr. Hubert Zimmermann  
Department of Government  
Cornell University

**Markus JACHTENFUCHS – Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung**, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002, 302 p. – ISBN 3-7890-7906-5 (paperback) – 20,00 €.

The book under review is a shortened version of a *Habilitation* thesis accepted by the University of Mannheim in 1999. Jachtenfuchs’s objective is to reintroduce ideas into the study of European integration and to show how they contribute to our understanding of political developments. By doing this he enriches an academic debate which has concentrated far too long on material interests as the main explanatory variable of political action. By now even rationalistic approaches such as Moravcsik’s Liberal Intergovernmentalism acknowledge the importance of ideas. The main difficulty is to show how they influence concrete political preferences. According to Jachtenfuchs, constitutional ideas shape politics and policies in two different ways: First, ideas help to reduce the complexity of a decision-making situation and, secondly, they are helpful to legitimise policy choices which are even more important in cases where actors are confronted with a lack of clear-cut strategy and goals.

Instead of arguing on a very general and abstract level, the author tries to determine various national political and constitutional ideas. He chooses six categories (rights, democracy, external and internal security, welfare, and identity) and describes how three Member States (France, Britain and Germany) have dealt with these topics in the period ranging from the 1950s to the negotiations of the Amsterdam Treaty.

Jachtenfuchs's book has considerable strengths. Given the increasing importance of political rather than economic integration efforts after the Maastricht Treaty, especially in the field of foreign and security as well as domestic and judicial policy, ideas have become of constantly growing significance in explaining policy choices under conditions of ambiguity and uncertainty. However, this does not imply that interests are no longer relevant, as the author rightly emphasises. On the contrary, the soundness of the argument is that Jachtenfuchs tries to link interests with ideas in order to show how these shape concrete policy preferences. Secondly, the empirical part, which covers not only half of the book, is thoroughly researched and extremely well written. It is a real pleasure to get all this first-hand information on the position of the main political parties in the three Member States concerned. This highly original approach enables the author to provide us with a nuanced assessment of the countries' view towards European integration. Given the often divergent positions of the political parties, one can no longer argue that there is a specific French, British or German view towards Europe. Jachtenfuchs's argument in line with a liberal approach of IR theory is based on the assumption that a country's position is shaped by its various internal interests and ideas. Analysing the views of political parties with regard to the – above mentioned – categories over a considerable period of time, the author manages to prove that constitutional core ideas are remarkably stable, which is another indicator that preferences often reflect deeply rooted normative ideas rather than simple material interests.

However, there are also some shortcomings. First, although both the theoretical and the empirical part are extremely rich and detailed, the link between them sometimes appears too tenuous. Half of the book the author, unfortunately, describes rather than analyses the constitutional ideas of three Member States which means that the sophisticated theoretical considerations developed in the first part of the book are largely absent. But taking the complexity of his argument into account, one is tempted to justify the descriptive part as a prelude to the main part of the book, namely the role of constitutional ideas during the IGC in Amsterdam. Despite the fact that this last chapter is surprisingly short, Jachtenfuchs combines and compares the country studies with the preferences during the IGC. All in all, it is an extremely ambitious book, especially in the first and last chapter, and suggests a lot of ideas for future research.

*Dr. Peter Slominski*  
*Austrian Academy of Sciences*

**Michael GEHLER, Wolfram KAISER (Hrsg.) – *Transnationale Parteienkooperation der europäischen Christdemokraten. Dokumente 1945-1965*, K.G. Sauer, München, 2004, 728 S. – ISBN 3-598-11655-1 – 155,40 €.**

Die hier vorliegende Quellensammlung dokumentiert im Wesentlichen die Geschichte der *Nouvelles Equipes Internationales* (NEI) oder, wie die spätere Bezeichnung lautete, der Europäischen Union Christlicher Demokraten (EUCD) und des "Genfer Kreises" der Jahre 1945-1965 (das erste abgedruckte Dokument datiert allerdings erst vom August 1946). Mit den NEI und dem Genfer Kreis sollten den westeuropäischen katholischen Parteien eine engere Zusammenarbeit ermöglicht werden. Es ging im Besonderen auch darum, wichtige Repräsentanten dieser Parteien zu direkten und vertraulichen Gesprächen zusammenzuführen. Auf insgesamt beinahe 700 Seiten werden 222 Dokumente vorgestellt. Die Auswahl stammt aus 15 verschiedenen nationalen Archiven; es wurden aber auch eine Reihe von Presseartikel beigezogen. Eine gut fünfzigseitige Einführung gibt einen mit zahlreichen Hinweisen zur Literatur versehenen historischen Überblick.

Der chronologisch organisierte Quellenteil enthält kaum Anmerkungen. Die zum Verständnis notwendigen Informationen sind in der ausführlichen Einleitung enthalten. Dies

bedeutet allerdings, dass der Leser jeweils selber das Dokument situieren muss und beispielsweise, um die Teilnehmer zu identifizieren, die am Schluss angefügte Liste der sehr knapp gefassten Biographien zu konsultieren hat. Bei weniger bekannten Persönlichkeiten sind die Angaben rudimentär. Leider haben sich auch einige Fehler eingeschlichen. So wird der Schweizer Nationalrat und Chefredaktor des katholischen Zeitung «Vaterland» Karl Wick (1891-1969) fälschlicherweise als Bundesrat – d.h. Mitglied der Landesregierung – vorgestellt (S.62). Ein ähnlicher Fehler betrifft Jost Pillier oder Pilier (S.307 u. 705); es handelt sich wohl um den Freiburger Ständerat Joseph Piller (1890-1954).

Die NEI waren das Resultat eines *Conveniums* christlicher Politiker vom Februar 1947 in Luzern (Schweiz). Bei den NEI handelte sich nicht wirklich um eine formelle transnationale Organisation, sondern um eine lockere Vereinigung von Mitgliedern der verschiedenen christlichen und katholischen Parteien Westeuropas, Österreichs und der Schweiz. Nach der Gründung der EWG gewannen die Vertreter der Sechs ein Übergewicht, was zu einer Marginalisierung der schweizerischen und österreichischen Vertreter führte. Ein *Comité Exécutif*, 1953 in *Comité directeur* umgetauft, und ein kleines Sekretariat in Paris waren für die Organisation verantwortlich. Das Interesse für eine Dokumentation zu den NEI liegt vor allem darin, dass man nun ausführlich die Auseinandersetzungen über die ideologischen und historischen Vorstellungen der katholischen Politik der Nachkriegszeit verfolgen kann. Es zeigt sich dabei, dass zwischen den einzelnen nationalen Gruppen erhebliche Differenzen bestanden, so etwa in der Interpretation der Verantwortung der katholischen Politik beim Aufkommen des Faschismus und, näherliegender, in Bezug auf die Zukunft Deutschlands in einem demokratischen Europa. Allein der strikter Antikommunismus bildete eine unverrückbare und oft ausgiebig strapazierte Leitlinie des politischen Diskurses der NEI.

Der Genfer Kreis betrifft zwar dieselben christlichen Bewegungen und mobilisiert zum Teil auch einige in den NEI aktive Persönlichkeiten, orientiert sich aber vermehrt an konkreten politischen Strategien, die in direkten, geheim geführten Gesprächen von Spitzenpolitikern zur Sprache kamen. Die Initiative zu diesen Treffen war von Johann Jakob Kindt-Kiefer und Victor Koutzine, zwei in der Schweiz ansässige Exilanten, ausgegangen. Dank ihrer Kontakte zu politischen Kreisen in Frankreich und Deutschland gelang es ihnen insbesondere, wichtige Vertreter des *Mouvement Républicain Populaire* (z.B. Pierre Pflimlin und Georges Bidault) mit Repräsentanten der CDU/CSU zusammenzubringen. Der Genfer Kreis diente, wie aus zahlreichen in dieser Quellensammlung abgedruckten Dokumenten ersichtlich ist, Konrad Adenauer als Plattform, um seine Pläne in einem internationalen Rahmen zu testen. Interessant erweist sich beispielsweise das Treffen des Genfer Kreises vom 22. Dezember 1948 (Dokument 36), an dem Adenauer über sein Gespräch mit General Speidel, dem ehemaligen Chef des Generalstabes von Rommel, berichtet. Adenauer spricht ziemlich unverfroren von einer möglichen Aufrüstung Deutschlands, eine Idee, die Georges Bidault kritisch und mit viel Skepsis kommentiert.

Die Dokumente über den Genfer Kreis bestehen zu einem großen Teil aus Protokollen, die Victor Koutzine redigiert hatte (sie befinden sich im Fond Robert Bichet in den *Archives Nationales* in Paris). Zusammen mit Stücken aus dem Briefwechsel Koutzine's geben diese Dokumente, die einen bedeutenden Platz einnehmen, einen interessanten Einblick in die Aktivitäten und die Gedanken der deutschen und französischen Spitzenpolitiker. Später werden die Genfer Treffen auch vom Österreicher Franz Grubhofer oder vom Franzosen Jacques Mallet protokolliert. Neben diesen Quellen von offiziellem Charakter haben die Herausgeber, neben Briefwechseln, auch auf Tagebuchauszüge der Beteiligten zurückgegriffen.

Die Lektüre der Dokumente gibt nicht nur einen guten Einblick in die Entwicklung der NEI und des Genfer Kreises, sondern stellt auch das politische und ideologische Gedankengut einiger Persönlichkeiten in ein neues Licht. Vor allem die Gespräche des Genfer Kreises, die bekanntlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfanden, ergänzen oft in interessanter Weise die Biographie und die Gedankenwelt wichtiger Spitzenpolitiker. So finden sich ins-

besondere zu Konrad Adenauer, Robert Bichet, Georges Bidault, Heinrich von Brentano, Bruno Dorpinghaus, Alcide De Gasperi, Robert Houben, Martin Rosenberg, August de Schryver und Robert Schuman einiges interessantes Material.

Reichhaltigkeit und Umfang der die NEI und den Genfer Kreis betreffenden Dokumente sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese beiden Organisationen die Politik der katholischen Parteien nur bedingt zu beeinflussen vermochten. Zum Einen ermangelte es ihnen sowohl an innerer Geschlossenheit wie auch an den Mitteln, um ihre politischen Ideen immer erfolgreich umsetzen zu können. Und zum Andern erwies sich bald einmal der bilaterale oder multilaterale Kontakt der christlichen Parteien als wirkungsvoller. Mit der Gründung der EWG traten zudem andere, die NEI und den Genfer Kreis konkurrenzierende Strukturen und Verbindungen in den Vordergrund.

*Prof. Hans-Ulrich Jost  
Université de Lausanne*

**Ton NOTERMANS (ed.) – *Social democracy and monetary union***, Berghahn Books, Oxford-New York, 2002, 320 p. – ISBN 1-57181-806-5 – 47,00 £.

La social-démocratie européenne a fait un retour spectaculaire au milieu des années 90 alors même que la mise en œuvre de l'union monétaire bousculait les conditions d'élaboration des politiques économiques. Une interrogation fondamentale est formulée dans cet ouvrage: le retour au premier plan de la social-démocratie résisterait-il aux contradictions générées par le dispositif de l'Union Economique et Monétaire (UEM)? Cet ouvrage s'inscrit dans une tendance historiographique récente qui tend à examiner les processus de la construction européenne non plus sous un aspect exclusivement national mais en mesurant aussi le rôle des partis politiques. Car, comme le souligne à juste titre l'éditeur, dans les processus démocratiques, les politiques européennes des Etats membres de l'Union européenne ne peuvent être dissociées des stratégies des grands partis de gouvernement. D'ailleurs, l'émoi suscité par le référendum interne au Parti Socialiste français sur la constitution européenne en est une récente illustration.

L'intérêt essentiel de cet ouvrage réside dans le tour d'horizon de la presque totalité des partis sociaux démocrates européens grâce aux contributions d'une dizaine d'auteurs en sciences politiques, offrant par là même un examen de la position souvent méconnue des plus petits partis. Cette approche nationale recèle naturellement avantages et défauts largement compensés par l'excellente introduction de l'éditeur. Ton Notermans souligne à juste titre combien les institutions de l'UEM, éloignées de l'interprétation européenne du keynésianisme auraient dû logiquement conduire la social-démocratie à rejeter l'union monétaire. Comment expliquer alors que seuls trois d'entre eux (British Labour, Danish SDP et Swedish SDP) et ce, essentiellement pour des motifs de politique intérieure ont décidé de rester en dehors de l'union monétaire? Poursuivant méthodiquement la présentation du paradoxe social-démocrate, l'auteur passe en revue les interprétations des grandes écoles de pensée de la science politique. Ainsi, pour les fonctionnalistes, l'adhésion des sociaux-démocrates est la manifestation d'une ultime réponse aux contraintes de l'internationalisation économique. Une deuxième explication serait l'absence de compromis de substitution permettant la conversion des sociaux-démocrates vers le compromis néo-libéral incarné par l'UEM. Quant à l'interprétation fédéraliste, elle attribue le choix de la social-démocratie à un parti pris européen délibéré. Dans l'ensemble, les contributions offertes dans cet ouvrage ne tranchent en faveur d'aucune de ces interprétations en particulier. Surtout, si elles permettent d'identifier des trajectoires communes, on relèvera que les partis sociaux-démocrates ont rarement concerté leurs positions.

Inaugurant ce tour d'horizon de la social-démocratie, George Ross se penche sur le parcours européen du Parti Socialiste français dont il met en évidence l'héritage singulier. Il souligne que si deux personnalités socialistes François Mitterrand et Jacques Delors ont joué un rôle éminent lors de la négociation sur l'UEM, leur action a aussi été contrainte par la domination politique des conservateurs au début des années 90. Ross insiste avec raison sur le choix de l'endogénéisation de l'UEM opérée essentiellement par le référendum de 1992 sur le Traité de Maastricht. Auparavant, le PS avait traité l'UEM comme une question de politique étrangère. Il en résultait un rôle périphérique par rapport au projet d'union monétaire inhérent à la discipline exercée à l'égard des choix du président de la République. Si l'UEM n'était pas une priorité du parti socialiste, le parti a toujours respecté les engagements requis pour la mise en œuvre du projet. Dans l'optique du PS, l'UEM était une illustration de la tactique du «reculer pour mieux sauter», spécifiquement pour «coller» aux performances de l'Allemagne. On peut regretter que l'auteur ait peu insisté sur les divisions générées par ce processus d'endogénéisation au sein du PS.

Vient ensuite la contribution d'Andrew Gamble et Gavin Kelly sur l'attitude du British Labour Party. D'une certaine manière, l'UEM constituait un test décisif de son affinité européenne. Bien conscient des avantages économiques inhérents à la participation à la Communauté européenne, le Labour Party entame sa mue européenne en 1987, la conversion est opérée définitivement avec le manifeste de 1997. C'est pourtant sur l'UEM que le Labour a affiché ses hésitations. Aussi bien, les conditions posées par le Chancelier Gordon Brown en 1999 permettent au Labour de garder ouverte l'option de l'adhésion. D'ailleurs, ce balancement délicat traduit pour l'essentiel le pragmatisme des membres du Labour pour lesquels l'UEM peut-être découplée de l'union politique. Pour le Labour, l'adhésion à l'UEM permettrait d'enraciner l'impératif de macro-stabilité.

Le troisième chapitre est consacré au SPD allemand. Ton Notermans met en exergue les divisions suscitées par l'UEM vers 1996. En effet, les piètres résultats électoraux enregistrés en 1994 plaidaient en faveur d'une inflexion de la stratégie électorale. Pourtant, le SPD devait constater rapidement que ces sentiments anti-EMU ne lui profitaient pas. La démission d'Oskar Lafontaine en 1999 mit un terme aux divisions sur la monnaie unique. L'auteur confirme que la stratégie poursuivie par le SPD traduit essentiellement une approche nationale puisqu'il s'est montré peu solidaire des réserves formulées par le Parti Socialiste français.

Comme nous le montre Carles Boix, le cheminement du Parti Socialiste espagnol n'est pas très éloigné de celui emprunté par le Parti Socialiste français. Si l'échec de la politique contra-cyclique mise en œuvre par la France au début des années 80 eut l'effet d'un avertissement pour les socialistes espagnols facilitant la convergence vers les nécessités de l'UEM, l'auteur s'attarde peu sur l'aspect fondamental de l'UEM comme instrument de discipline macro-économique.

Jukka Pekkarinen tente de débrouiller les ressorts du choix finlandais. Comment expliquer la décision du parti socialiste finlandais? Deux paramètres étaient susceptibles d'éloigner la Finlande de l'union monétaire. En effet, l'asymétrie économique du pays par rapport à l'Eurozone élevait les coûts de l'adhésion, tandis que ses principaux partenaires commerciaux prenaient une direction opposée. Pour Pekkarinen, ce sont avant tout des considérations de politique étrangère qui ont motivé l'attitude du parti socialiste. Les garanties politiques apportées par l'adhésion à l'EMU étaient par ailleurs appuyées par les leçons tirées de la récession économique du début des années 90. Il semblait d'autant plus pertinent d'endosser l'UEM que les bénéfices de l'autonomie monétaire étaient diffus alors même que l'impératif de la convergence avec la zone euro permettrait de discipliner le mécanisme des négociations salariales.

En analysant l'attitude du SDP suédois, Nicholas Aylot a sondé les remous que l'UEM a suscité dans les rangs du parti. La direction du SDP a annoncé sa décision de ne pas participer à l'union monétaire en juin 1997, ce faisant, elle violait l'un des engagements de la

Suède. Certes, l'adhésion de la Suède à l'Union européenne témoignait d'une certaine revalorisation des vertus de l'intégration européenne, mais le pari risqué de l'UEM ne pouvait trouver un écho favorable auprès d'une opinion publique et d'un parti fondamentalement eurosceptiques.

De son côté, Jens Henrik Haahr explique le rejet de l'UEM au Danemark comme une ultime manifestation du dilemme auquel fait face le SPD danois entre une opinion publique eurosceptique et la prise de conscience des milieux politiques que c'est à l'échelon de l'Europe que leur influence peut être maximisée. La conviction bien établie au début des années 90 que l'union monétaire ne se réaliserait pas, a permis au SPD de trancher le dilemme du référendum de Maastricht. Face à un électorat réticent, le SPD tenta en vain de populariser les gains potentiels de la participation à l'union monétaire. Mais cette nouvelle offensive du parti auprès de son électorat fut hypothéquée par la dépréciation rapide de l'Euro par rapport au dollar américain.

Pal Veiden rappelle la situation singulière du puissant parti social-démocrate autrichien. L'adhésion à l'Union européenne venait couronner un objectif ancien du parti. Ce faisant le débat sur l'UEM n'a pas suscité de tensions significatives au sein du parti. Pourtant, à l'instar du Parti Socialiste espagnol, les coûts électoraux de cette affinité européenne n'ont pas été négligeables.

Dans son analyse du parti social-démocrate néerlandais, Jos de Beus s'appuie sur les performances économiques et sociales du modèle néerlandais pour démontrer la compatibilité entre les institutions de l'union monétaire et le projet social-démocrate. L'auteur souligne largement l'optimisme affiché par le parti social-démocrate lors du processus d'adhésion à la monnaie unique.

Le recueil édité par Ton Notermans présente des éclairages convaincants des parcours de la social-démocratie. Il fait découvrir une grande diversité de considérations et d'évaluations, un soutien franc et massif fut aussi rare qu'une hostilité systématique et jusqu'aboutiste. Dans l'ensemble, les partis sociaux-démocrates se sont déterminés essentiellement par rapport à des considérations nationales. En conclusion, l'auteur insiste à juste titre sur l'absence de coordination de ces partis alors même que la conjoncture électorale européenne lui était favorable – notamment entre 1997 et 2002 – et c'est peut-être l'une de ces questions dont on aurait souhaité un examen approfondi. Car l'influence retrouvée au milieu des années 90 témoigne surtout des limites des thérapies néo-libérales plus que d'une adhésion au projet social-démocrate. Tout en ayant abandonné le paradigme Keynésien, plusieurs gouvernements sociaux-démocrates ont enregistré des succès évidents dans la lutte contre le chômage démontrant *de facto* la compatibilité entre la social-démocratie et l'architecture de l'union monétaire. Mais Notermans ne croit pas que cette conjonction soit durable. Il estime que seule une révision du mandat de la Banque Centrale Européenne permettrait d'éviter que ce retour de la social-démocratie ne soit qu'un été de la Saint Martin.

Dimitri Grygowski  
Université de Cergy Pontoise

**Martin KOFLER – *Kennedy und Österreich. Neutralität im Kalten Krieg***, Innsbrucker Forschungen zur Zeitgeschichte, Bd.21, Studien Verlag, Innsbruck-Wien-München-Bozen, 2003, 179 S. – ISBN 3-7065-1875-9 – 19,50 €.

Martin Kofler hat sich mit diesem Buch zum Ziel gesetzt, die amerikanische Sichtweise zur österreichischen Neutralität während der Zeit des am 22. November 1963 in Dallas/Texas ermordeten US-Präsidenten John F. Kennedy (JFK, 1961-63) zu untersuchen. Bereits vor seiner Amtseinführung als 35. Präsident der USA am 20. Januar 1961 wurde JFK von den Sowjets bezüglich eines möglichen Gipfeltreffens kontaktiert. Dieses Treffen sollte schon



am 3./4. Juni 1961 in Wien stattfinden. Kofler analysiert in diesem Kontext die Relevanz des „Vorpostens“ der US-Botschaft in Wien genauso wie „maßgebliche Grundkonzepte und Richtungsänderungen der Österreich-Politik Washingtons“ (Einleitung, S.9). Die von den größten politischen Parteien Österreichs – der ÖVP (Konservative) und der SPÖ (Sozialisten) – unterschiedlich und *dynamisch* interpretierte österreichische Neutralität verstand sich vor allem als Instrument des Kalten Krieges. Die Neutralität war jener Preis, „der den Sowjets für ihren Abzug aus Österreich zu „bezahlen“ war. Seitens Österreichs lag die Betonung damals eindeutig auf der militärischen Komponente der Neutralität“ (S.13). Österreichs damaliger Bundeskanzler Julius Raab stellte in seiner Regierungserklärung im Parlament fest, dass die Neutralität ausschließlich militärisch zu verstehen sei und nicht ideologisch, kulturell oder ökonomisch. Dadurch wäre seitens Österreichs die Möglichkeit einer „wirklich aktiven und konstruktiven Außenpolitik“ vorhanden. Innerhalb der sowjetischen Doktrin der *Friedlichen Koexistenz* sollte die Neutralität einen Vorbildcharakter haben. Diese Doktrin war deshalb für die Politik der UdSSR gegenüber Österreich bestimmend (S.13). Österreich gehörte politisch-wirtschaftlich jedoch zum Westen und bezog – im Gegensatz zur Tschechoslowakei und zu Ungarn – Marshallplan-Hilfe (*European Recovery Program* – ERP). Aus Sicht der USA war es somit klar – wie aus dem zentralen Dokument der US-Politik gegenüber Österreich während der zweiten Amtszeit von Präsident Dwight D. Eisenhower (1956-61) hervorgeht –, alle Versuche zu unternehmen, „to influence Austria to interpret its military neutrality in such a way as to minimize its restrictions“. Primäres Ziel der USA war es, „die westliche Orientierung Österreichs weiterhin zu erhalten sowie auch die enge Kooperation mit dem Westen in allen nicht-militärischen Feldern und die Teilnahme an nicht-militärischen Organisationen der „Freien Welt“ fortzusetzen“ (S.14). Die USA waren bemüht, Österreich an den Westen zu binden. Rund USD 80 Mio. wurden zwischen 1955 und 1959 von den USA für die Ausrüstung des damals neu geschaffenen Bundesheeres eingeplant. Amerikas Regierung setzte sich aber auch zum Ziel, „[to] minimize the influence of Austria’s neutrality on the defense and foreign policies of other free nations.“ Die Absicht der USA bestand darin, die Politik der UdSSR zu konterkarieren, die wiederum benützte das österreichische Beispiel „as an incentive to develop neutralism elsewhere“ (S.14).

Die NSC 5603 – aus der diese Zitate stammen – hatte die geostrategische Lage Österreichs in den Mittelpunkt der US-Argumentation gestellt und bezeichnete das Land als ein „symbol of resistance to the Soviets“ (S.14). Es galt seitens der USA, die Stabilität und die territoriale Integrität Österreichs aufrechtzuerhalten. Österreich wurde von Eisenhower als „geheimer Verbündeter“ betrachtet, als „Neutraler“ zwischen den beiden NATO-Staaten Deutschland (West) und Italien (S.14). Bruno Kreisky – damals Staatssekretär für Auswärtige Angelegenheiten – definierte Anfang 1959 in der US-Zeitschrift *Foreign Affairs* die *militärische* Neutralität Österreichs als eine Neutralität „exclusively a matter of its own determination“ sowie „somewhere between the Swedish and the Swiss [one]“ (S.16). Während der ersten zehn Jahre des österreichischen Staatsvertrages erfolgten zahlreiche Luftraumverletzungen seitens amerikanischer, sowjetischer und auch westdeutscher Militärflugzeuge – vor allem im Zuge der Libanon-, Ungarn- und der Berlin-Krise.

Ab 1960/61 beabsichtigen die USA nicht mehr, den Einfluss der österreichischen Neutralität auf andere Staaten zu verhindern. Während der Kennedy-Jahre erfolgte eine positivere Interpretation der Neutralität, „wobei gerade der österreichischen „Fassung“ alsbald ein spezifischer, im Kalten Krieg einsetzbarer Modellcharakter zugewiesen wurde“ (S.26). Im Januar 1962 berichteten Medien, dass gemäß JFK im Jahr 1961 eine bedeutende amerikanische Richtungsänderung gegenüber den neutralen Ländern erfolgte. Nunmehr würden diese als zur *Freien Welt* gehörend betrachtet und aus diesem Grund unterstützt werden. Demnach stellt „die Neutralität manchmal den besten Weg für ein Land dar [...], sich seine Unabhängigkeit zu erhalten“ (S.27). Den großen Nutzen Österreichs als Brückenbauer zu den kom-

munistischen Ländern Mittel- und Osteuropas strich im April 1968 US-Präsident Lyndon B. Johnson gegenüber Österreichs Bundeskanzler Josef Klaus während seines Besuches in Washington hervor.

Auf dem Wiener Gipfeltreffen im Juni 1961 kamen JFK und Kreml-Chef Nikita Chruschtschow überein, das österreichische Neutralitätsmodell auch auf Laos anzuwenden. Chruschtschow schrieb sich den Erfolg des österreichischen Staatsvertrages von Belvedere (15. Mai 1955) selbst zu. So „lag ihm das neutrale Land besonders am Herzen“ (S.20). Er nannte Österreich oft als erfolgreiches Modell *seiner* Politik der *Friedlichen Koexistenz*. Österreich galt als *Modellfall* in den politischen Strategien Moskaus und Washingtons innerhalb der psychologischen Kalten-Kriegs-Führung, und dies, obwohl Österreich *in puncto* der diplomatischen Nicht-Anerkennung der Volksrepublik China auf der Seite der USA stand. Der österreichische Völkerrechtler Hanspeter Neuhold hatte, was den damaligen Modellstatus der österreichischen Neutralität betraf, auf die seitens der UdSSR „angestrebte Vorbild- und „Köder“-Wirkung“ der Neutralität Österreichs für NATO-Mitglieder hingewiesen (S.47).

Diese Publikation untersucht und erörtert nicht nur die Einstellungen der Sowjets und der USA zur österreichischen Neutralität auf eindrucksvolle Weise. Mit historischen Bildaufnahmen und Karikaturen werden zudem die aufschlussreichen Inhalte zum Wiener Gipfeltreffen zwischen JFK und Chruschtschow, zur Berlin-Krise 1958-63, zur Kuba-Krise 1962, zur Südtirol-Krise – Washington wünschte sich dazu eine Lösung des Konfliktes durch bilaterale Verhandlungen –, und zur Frage der österreichischen Integration in westeuropäische Wirtschaftsstrukturen sowie zur militärischen Unterstützung Österreichs durch die USA einmalig dargestellt.

Dr. Gunther Hauser  
Institut für Strategie und Sicherheitspolitik  
Landesverteidigungsakademie Wien

**Giovanna BONO – NATO's 'Peace-Enforcement' Tasks and 'Policy Communities': 1990-1999**, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot 2003, 198 p. – ISBN 0-7546-0944-8 – 40,00 €.

In den ersten 15 Monaten nach dem Ende des Kalten Krieges erfolgten intensive Debatten über die Zukunft der Nordatlantischen Allianz beiderseits des Atlantiks. Die NATO-Strategie der Vorverteidigung (*forward defence*) und der flexiblen Abschreckung (*flexible deterrence*) war Gegenstand transatlantischer Diskussionen. Im Zentrum standen – auf der Grundlage des *Wittmann-Papiers* – die Öffnung der NATO für die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas sowie die Schaffung eines neuen institutionellen Rahmens für die europäische Sicherheit. Während dieser Zeit wurde innerhalb der NATO ebenso darüber diskutiert, ob aufgrund der neuen Bedrohungen für das Bündnisgebiet – insbesondere der Zunahme regionaler Konflikte – die NATO in die Lage versetzt werden soll, außerhalb ihrer Grenzen Operationen zur Friedenserhaltung und –schaffung durchzuführen. Im Mai 1991 hatte der NATO-Militärausschuss zu diesem Zweck die Etablierung neuer Streitkräftestrukturen angekündigt: Die Grundlage dazu bildete das *ACE Rapid Reaction Corps* (ARRC), das 1994 unter britischer Führung in Rheindahlen/Deutschland entstand. Der damalige US-Außenminister James Baker betonte zudem am 9. Februar 1990, dass die NATO auch ihre politischen Kapazitäten ausbauen solle – insbesondere in der Vertiefung der Beziehung zu den Europäischen Gemeinschaften und zur Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).

Die Autorin erläutert in diesem Kontext die Entwicklung der NATO zu einer „*out-of-area*“-Organisation während einer Zeit, in der sich neue Bedrohungen im Mittleren

Osten (S.32) und in Südosteuropa entwickelten. Für die NATO galt es ab 1990 primär, auf die neuen Herausforderungen zu reagieren und Europa vor Instabilitäten zu schützen. Dies gestaltete sich für die Allianz als zunächst „dorniger Weg“ (Einleitung, S.XV). Die USA versuchten zunächst, die NATO als Rahmen dafür zu benützen, die europäischen Verbündeten für US-Operationen in Asien und im Mittleren Osten zu gewinnen. Europäische NATO-Staaten reagierten auf den Druck der USA, die NATO-Strukturen für die Verlegung von Truppen in Konflikte außerhalb des Bündnisgebietes bereitzustellen, ablehnend. Als sich die NATO dazu entschloss, in den ethnischen Konflikt in Bosnien-Herzegowina (1992-1995) zu intervenieren und 1999 den in der Öffentlichkeit umstrittenen Krieg gegen die Bundesrepublik Jugoslawien zu führen, bedeutete dies für das Bündnis eine völlige Abkehr von der Politik des Kalten Krieges. In der Folge bekamen für die NATO friedenserhaltende und auch friedensschaffende Operationen einen immer wichtigeren Stellenwert – vor allem in Hinblick auf die Reorganisation der Kommando- und Streitkräftestrukturen, die Erstellung des Strategischen Konzeptes von Washington und der *Defence Capabilities Initiative* (DCI). Mit diesen Konzepten und Initiativen haben die NATO-Staaten ihre Absicht bekundet, ihre Streitkräfte und militärischen Strukturen für „out-of-area“-Einsätze interoperabel zu machen, insbesondere auch mit den Partnerländern innerhalb der 1994 ins Leben gerufenen NATO-Partnerschaft für den Frieden und mit den 1992 von der Westeuropäischen Union initiierten Petersberg-Aufgaben, die 1997 mittels Artikel 17 (2) in den EU-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Amsterdam übernommen wurden.

Auf politikwissenschaftlicher Ebene entwickelte sich in den neunziger Jahren ein Diskurs über die künftige Rolle der Nordatlantischen Allianz: Die *Neorealisten* behaupteten, dass die NATO nach dem Ende des Kalten Krieges nur aufgrund neuer Gefahren und Bedrohungen überlebt hat, wie die Konflikte zwischen Irak und Kuwait sowie in den Nachfolgestaaten und -regionen des ehemaligen Jugoslawiens verdeutlichten. In diesem Zusammenhang befürchtete das Bündnis einen „spillover“-Effekt auf benachbarte Regionen und Staaten der *trouble spots*. Im Gegensatz dazu argumentierten die *Neoinstitutionalisten*, dass die hochentwickelte Zusammenarbeit zwischen den NATO-Mitgliedstaaten deren Gemeinsamkeiten in der Abstimmung von Interessen und in der Erreichung von Zielen festigte (Einleitung, S.XVI). Der am meisten umstrittene NATO-Einsatz war jener gegen die Bundesrepublik Jugoslawien als Reaktion gegen „ethnischen Vertreibungen“ von Albanern seitens der jugoslawischen Bundesarmee und serbischer *Freischärler* im Kosovo. Die Kritiker der NATO-geführten „humanitären Intervention“ behaupteten, dass die Nordatlantische Allianz mit dieser Operation ausschließlich ihre eigene Existenz nach dem Kalten Krieg zu legitimieren versuchte. Demnach führten die USA die Allianz in einen Krieg, um ihre Führungsrolle in der Weltpolitik zu demonstrieren, und auch um zu beweisen, dass die NATO notfalls auch ohne Mandat der Vereinten Nationen Einsätze durchführen könne (Einleitung, S.XVIII).

In dieser Studie vergleicht die Autorin die unterschiedlichen politischen Sichtweisen und Einschätzungen zu militärischen Handlungen, die seitens der NATO in den neunziger Jahren eingeleitet wurden. Insbesondere werden hier die Positionen zu Fragen von Operationen außerhalb des Bündnisgebietes (*non Article-5 missions*) seitens des Internationalen Stabes der NATO sowie seitens amerikanischer, britischer, deutscher und französischer Politiker und Parteien umfassend erläutert. Das Buch analysiert des weiteren die Existenz und Rolle von *policy communities* in zwei Fallstudien: Die erste Studie beschäftigt sich mit der Periode 1990-1995, in der die Frage der „out-of-area“-Einsätze innerhalb des Bündnisses vehement diskutiert wurde (1990 bis Mitte 1992), und in der in Bosnien-Herzegowina die erste NATO-Operation außerhalb des Bündnisgebietes (Mitte 1992-1995) erfolgte. Die zweite Studie erörtert die Rolle der NATO während der Kosovo-Krise (Januar 1998-März 1999).

Unter Berücksichtigung der Standpunkte der politischen Parteien vor allem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich werden dem Leser umfassend und interessant aufbereitet die Positionen zur Gestaltung einer europäischen Sicherheitsarchitektur vermittelt, so zum

Beispiel die Tendenzen der SPD und der Grünen sowie auch des damaligen Bundeskanzlers Helmut Kohl, die KSZE als Forum europäischer Sicherheitspolitik unter Einbeziehung der ost- und mitteleuropäischen Staaten sowie der Sowjetunion zu stärken. Deutschland, Frankreich und auch andere NATO-Staaten drängten 1989/90 US-Außenminister Baker, zu diesem Thema sogar eine Konferenz abzuhalten. Während des Gipfels von Camp David am 24. Februar 1990 plädierte Helmut Kohl noch darauf, die KSZE zu stärken (S.3 und S.18).

Diese Publikation gibt einen einzigartigen Einblick in die Entwicklung der transatlantischen Beziehungen und des Meinungsbildungsprozesses während der neunziger Jahre wieder, insbesondere in die Rolle der NATO während der US-geführten Militäraktion zur Befreiung Kuwaits (*Operation Desert Storm*) sowie in die ersten Kooperationen und Abstimmungen zwischen der NATO, der KSZE und der Westeuropäischen Union (insbesondere S.59ff. und S.94ff. sowie S.118ff.) während der Sezessionskriege im ehemaligen Jugoslawien.

Dr. Gunther Hauser  
Institut für Strategie und Sicherheitspolitik  
Landesverteidigungsakademie Wien

**Oliver J. DADDOW (ed.) – *Harold Wilson and European Integration. Britain's Second Application to Join the EEC*, Frank Cass, London, Portland/Or., 2003, 298 p. – ISBN 0-7146-8207-1 – 28,50 €.**

After detailed investigation of the first British application to join the European Communities from 1961/63, the second British application has increasingly become the focus of research during the past few years. In May 1967, the British Labour government put in a renewed application to join the European Communities. Although France – led by de Gaulle – refused to enter into negotiations in the EEC's Council of ministers in December 1967, the application to join stayed on the agenda of the Council of ministers and from then on dominated the debate on the development of the European Communities. Only after de Gaulle had resigned in April 1969, the heads of States and Prime ministers agreed at the Hague summit in December 1969 to enter into negotiations in July 1970. But it was the Conservatives under Prime minister Edward Heath, having replaced the Labour government in June 1970, who were engaged in these successful negotiations. The Labour Prime minister Harold Wilson's period of office from 1964 to 1970 is in the focus of Oliver J. Daddow's volume in which he analyzes the role of home and foreign affairs in Wilson's European policy.

At first, Daddow gives an informative overview of the recent research which he accuses of having neglected the significance of the period between 1967 and 1970 for the success of the British application.

The first part of the book is dedicated to the "domestic context". In her essay on the attitude of the Labour Party and of the public opinion towards Britain's application, Anne Deighton reaches the conclusion that there definitely were different opinions on the application. But Wilson, she says, succeeded in keeping resistance within the party under control. Philip Lynch investigates the Conservatives' role. He clearly shows the Conservatives' dilemma who supported on the one hand the idea of joining the EEC, but on the other hand made part of the opposition. They chose to continue supporting Great Britain's application but sharply criticized Wilson's tactic. In the following chapter, Helen Parr examines the importance of the Foreign Office for Wilson's European policy between 1964 and 1967. She asserts that the Foreign Office exerted strong pressure on Wilson to make him start a second try for joining. Wilson, she says, adopted the position of the Foreign Office which did not see any alternative to Great Britain joining the EEC. But Parr accuses the Foreign Office to be lacking an overall concept of foreign policy. John W. Young writes on technological

co-operation as making part of Wilson's strategy for joining the EEC. According to Young, Wilson's suggestion of a European Technological Community (ETC) as a gateway into Europe was a failure. The ETC met de Gaulle's resistance, who plausibly argued that British-European co-operation was also possible without such a community and that the British were co-operating too closely with the Americans in central technological fields. Even after the temporary failure of accession in December 1967, Britain missed with a few exceptions the opportunity to reach stronger co-operation with the European continent in the field of technological policy. After this, Neil Rollings analyses the attitude of the Confederation of British Industries (CBI) towards European integration during the 1960s. Rollings states that the CBI vehemently supported British accession and decidedly influenced the policy of the government for the sake of its interests. Rollings explains this with the industry's dissatisfaction with the economic situation in Great Britain, hence their hope that the British accession would provide a new impetus.

In the second part of the book, the "external context" is in the focus of interest. At first, N. Piers Ludlow deals with the attitude of the community institutions towards the second British application for membership. In contrast to the first application, Ludlow identifies increased support of the British request both by the Commission and by the five pro-British EEC-member states. Furthermore, he says, the development of the community in the years 1968/69 had made clear even to the French that no important progress within the community would any longer be possible without British accession. Anthony Adamthwaite devotes himself to the British-French relationship and critically asks why there had not been a French-British Entente. Adamthwaite sees the reason for this in the fact that the two countries were labouring under their traditional role of great powers. A radical evaluation of one's own policy, he says, was not given consideration, alternative scenarios were not planned. James Ellison investigates the significance of the Anglo-American relations and of NATO for the application to join. Even if in Washington there were no illusions concerning de Gaulle's attitude of refusal, the US government would have welcomed the British step. Americans hoped that the British application would be supported by the five EEC-member states against France and would strengthen the cohesion within NATO. Furthermore, de Gaulle by his rigid policy had brought Great Britain and the USA closer towards each other again. In the following chapter, Philip Alexander examines the connection between the crises in the Commonwealth and the second application. He distances himself from the common research position according to which it had been easier for the British government to put in a second application to join because of the Commonwealth's declining significance for British foreign policy. Quite the reverse, Alexander explains, the Commonwealth crises and the French Africa policy had even increased the tensions between France and Great Britain and thus had it made more difficult to join. Regarding home affairs, the Commonwealth problems had increased the differences concerning European policy within the Labour Party. Katharina Böhmer analyses the attitude of the Federal Republic of Germany. She shows that the British application left the Federal Republic in the dilemma of choosing between its friendship with France and the extension of the EEC. The British had tried to induce the federal government to exert strong pressure on de Gaulle. In connection with the new orientation of the Federal Republic's Eastern policy and the intended improvement of the German-French relationships after the Grand Coalition's coming to power, British accession had not been that much important for the federal government to risk a crisis within the EEC. Thus, the temporary failure of the application to join in 1967, she says, was also due to a lack of understanding of the Federal Republic's situation. Jane Toomey writes on Ireland, which put in an application to join at the same time as Great Britain. Toomey highlights the British attempts to convince Ireland of an "all or nothing" position. An investigation of possible alternatives to an accession, which were initiated by de Gaulle and were given consideration by the Irish, should be prevented. Considered in the short term, she says, Wilson's policy was a failure, but in the long term it had cleared the

way for Edward Heath's success. Thus, Wilson's application to join was a "successful failure" (p.240). In his conclusion, Peter Catterall outlines that it is definitely possible to interpret Wilson's second attempt as a "successful failure", but at the same time, he says, it must not be ignored that under Wilson neither government nor people had been prepared for the real consequences of an accession.

The collection of articles is rounded off by a list of all members of cabinet of the Labour governments between October 1964 and June 1970, by a chronology of Great Britain's approach towards the European Communities between 1964 and 1970, and by a detailed bibliography on the topic.

Due to its way of approaching the topic, this volume outstandingly shows how strongly Wilson's decision was influenced by internal and external factors. Also the lack of research, which Daddow announced in the introduction, is covered to a large extent. But still, some questions are left open. Why, for example, did the editor choose to discuss the Irish-British relations, but does not take into account the influence of the other EFTA-states and applicants on British decisions? Also the Benelux countries are particularly neglected, especially the Netherlands, whose influence on the course of the British application cannot be underestimated. On the one hand, the Dutch prevented in several fields of policy further development of the European Communities as long as there was no progress in the question of accession and on the other hand they urged the British to fast action in Brussels and to a rigid attitude towards de Gaulle. In addition the role of the WEU for the British strategy of accession, which was used as a detour into Europe after 1968 at the latest, is not investigated. But altogether, this book offers a multitude of new insights in Wilson's European policy between 1964 and 1970.

*Henning Türk*  
*Universität Duisburg-Essen*

## Abstracts – Résumés – Zusammenfassungen

**Marie-Pierre Rey**  
**Returning to Europe?**

### **The Soviet decision-makers and West-European integration, 1957-1991**

In the history of the perceptions and attitudes of Soviet decision-makers with respect to the construction of Europe, three phases may be distinguished.

From 1957 to 1964, Soviet perceptions were dominated by a principled hostility regarding a European Community that was decried as the expression of American seizure of the West European economy and as the privileged framework for the re-establishment of West German power. We also observe in Soviet practices a whole set of bilateral and multilateral actions aiming at thwarting the process of integration.

But this strategy proved sterile, as the EEC became durably instituted and deepened, and hence there was a gradual evolution toward more supple positions over the years 1964 to 1985. From that time on, it was no longer a matter of repudiating or rejecting the EEC for Soviet decision makers but of admitting its *de facto* existence and accommodating themselves to this reality in the best interests of the Soviet state. And in fact, on the economic plan as well as on the political one, the USSR showed itself favourable to better relations with the European Community, without agreeing, however, to recognize it from an institutional point of view.

It was in the era of Gorbachev's Perestroika that this recognition was to take place. Henceforth inscribed within the larger project of the «European Common Home», this recognition expressed the new will of the Soviet state to rally to the West European values of respect for the liberties and rights of mankind and to accept political pluralism. The time was now ripe for the USSR to «return to Europe».

### **Le retour à l'Europe?**

#### **Les décideurs soviétiques face à l'intégration ouest-européenne, 1957-1991**

Dans l'histoire des perceptions et des attitudes des décideurs soviétiques à l'égard de la construction européenne, trois phases peuvent être distinguées.

De 1957 à 1964, les perceptions soviétiques sont dominées par une hostilité de principe à l'égard d'une Communauté européenne décriée comme l'expression de la mainmise américaine sur l'économie ouest-européenne et comme le lieu privilégié du rétablissement de la puissance ouest-allemande. Aussi observe-t-on dans les pratiques soviétiques tout un ensemble d'actions bilatérales et multilatérales visant à contrecarrer le processus d'intégration.

Mais cette stratégie s'avère stérile, – la CEE s'installe dans la durée et s'approfondit -, d'où une évolution progressive vers des positions plus souples, au fil des années 1964-1985. Désormais, il ne s'agit plus de nier ou de rejeter la CEE mais d'en admettre de facto l'existence et de s'accommoder de cette réalité au mieux des intérêts de l'Etat soviétique. Et de fait, sur le plan économique comme politique, l'URSS se montre favorable à des relations accrues avec l'Europe communautaire, sans accepter pour autant de la reconnaître d'un point de vue institutionnel.

C'est à l'heure de la Perestroïka gorbatchévienne que cette reconnaissance aura lieu. Désormais inscrite dans le projet plus large de «maison commune européenne», cette reconnaissance exprime la volonté nouvelle de l'Etat soviétique de se rallier aux valeurs ouest-européennes de respect des libertés et des droits de l'homme et d'accepter le pluralisme

politique. L'heure est désormais pour l'URSS au «retour à l'Europe», c'est dire tout le chemin parcouru depuis 1957 par les décideurs soviétiques.

### Zurück nach Europa?

#### Die sowjetischen Machthaber und die westeuropäische Integration. 1957-1991

In der Geschichte der Betrachtungsweise und der Haltung sowjetischer Machthaber gegenüber der europäischen Vereinigung lassen sich drei Abschnitte ausmachen.

Von 1957 bis 1964 war die feindselige sowjetische Attitüde durch eine prinzipielle Ablehnung der europäischen Gemeinschaft geprägt. Letztere wurde sowohl als Kind amerikanischen Wirtschaftsimperialisismus gebrandmarkt wie auch als auch Hort der Wiedererstarkung westdeutscher Großmacht verurteilt. Folglich lassen sich für diese Zeit jede Menge bilaterale und multilaterale Aktionen beobachten, mit denen die Sowjets versuchten dem Integrationsprozess entgegenzusteuern.

Diese Strategie erwies sich aber als untauglich weil die EWG sich nicht nur auf Dauer etablieren konnte, sondern auch noch vertieft wurde. Daher die schrittweise Entwicklung zu einer flexibleren Haltung während den Jahren 1964 bis 1985. Fortan verneinte oder lehnte der Kreml die Gemeinschaft nicht mehr ab, sondern versuchte sich mit der Realität abzufinden indem er die Interessen der UdSSR durch eine *de facto* Anerkennung der EWG auf bestmögliche Weise zu wahren glaubte. Moskau zeigte sich in der Tat bereit seine wirtschaftlichen – und politischen – Beziehungen zu Europa auszubauen, ohne dabei allerdings die Gemeinschaft als solches institutionell zu akzeptieren.

Erst die gorbatschewsche Perestrojka brachte diese offizielle Anerkennung. Verankert in der Idee des „gemeinsamen europäischen Hauses“, drückte sie den neuen Willen der UdSSR aus, sich den westeuropäischen Grundwerten von Freiheit, Menschenrecht und politischem Pluralismus anzuschließen. Damit trat Moskau den Weg «zurück nach Europa» an. Er verdeutlicht den langwierigen Wandel den sowjetische Machthaber seit 1957 durchlaufen haben.

### Cécile Vaissié

#### Russia's dissidents and the European Community: A failed encounter (1968-1986)

The dissidents, who appeared in Soviet Russia in the 1960s, were an important factor of international relations between East and West up to 1986-1987. If they felt supported by the United States of America, including some American presidents, they did not have the impression, that they could count on an equivalent support in Europe. Some individuals did listen to what the dissidents were saying, and the question of human rights got mentioned during some diplomatic negotiations, but Russia's dissidents considered that European governments did not react very much to their calls for help and that the European Community was even more passive.

This article aims at understanding the objective and subjective reasons for this dissidents' point of view considering that Europe, contrary to the USA, was not a very important player in the free world. Most dissidents did not know the European institutions having been created to defend human rights, and some of them – first of all, Aleksandr Soljenitsyn – were even questioning the European model of development. Besides, they did not witness any public gesture of support coming from the European Community. Furthermore, the latter did not dispose of the means to play a prominent role in international relations.

Analyzing this “failed encounter” between Russia's dissidents and Europe gives the possibility to better understanding the nature of this dissidence, and also to sort out some



specificities of the European construction. And these specificities have consequences, up to now, in the image that some people have of Europe in what used to be called “Eastern Europe”.

### **Les dissidents de Russie et la Communauté européenne: une rencontre ratée (1968-1986)**

Les dissidents qui sont apparus en Russie soviétique dans les années 60 ont été un facteur important des relations Est-Ouest jusqu’à 1986-1987. Or, s’ils se sont sentis soutenus par les Etats-Unis, y compris par certains présidents américains, ils n’ont pas eu l’impression de bénéficier d’un appui équivalent en Europe. Des personnalités individuelles les ont certes écoutés et la question des droits de l’homme a été évoquée au cours de négociations diplomatiques, mais les dissidents ont considéré que les gouvernements européens ne réagissaient guère à leurs appels, et la Communauté européenne moins encore.

Cet article cherche à comprendre les raisons, objectives et subjectives, de ce sentiment. Il constate que les dissidents de Russie ne considéraient pas l’Europe comme un acteur de premier plan du monde libre, contrairement aux Etats-Unis. Ils ne connaissaient pas les institutions européennes de défense de droits de l’homme et certains d’entre eux, dont Alexandre Soljénitsyne, remettaient même en question le modèle de développement européen. En outre, ils ne constataient pas d’actes publics de soutien de la part de la Communauté européenne. D’ailleurs, celle-ci ne disposait pas des moyens qui lui auraient permis de jouer un rôle déterminant dans les relations internationales.

L’analyse de cette “rencontre ratée” entre les dissidents de Russie et l’Europe permet de mieux appréhender la nature de la dissidence, mais aussi de dégager quelques spécificités de la construction européenne. Or, celles-ci ont des conséquences, aujourd’hui encore, dans l’image que certains dans les anciens “pays de l’Est” se font de l’Europe.

### **Russlands Dissidenten und die europäische Gemeinschaft: Ein verfehltes Treffen (1968-1986)**

Die Dissidenten, die in den Sechzigerjahren im sowjetischen Russland auftraten, bildeten bis 1986/87 einen wichtigen Faktor in den Ost-Westbeziehungen. Sie haben das Gefühl gehabt, dass die USA, einschließlich einiger amerikanischer Präsidenten, sie verteidigten. In Europa dagegen haben sie eine ähnliche Unterstützung nicht erfahren. Einzelne Leute haben ihnen zwar zugehört, und die Frage der Menschenrechte wurde im Rahmen diplomatischer Verhandlungen besprochen. Aber die Dissidenten kamen zum Schluss, dass die europäischen Regierungen kaum auf ihre Notrufe reagierten und die europäische Gemeinschaft sich eigentlich noch passiver verhielt.

In dem vorliegenden Aufsatz wird versucht, die objektiven und subjektiven Gründe dieses Gefühls zu veranschaulichen. Russlands Dissidenten betrachteten Europa nicht als einen wichtigen, einflussreichen Partner der freien Welt. Sie kannten die europäischen Institutionen zur Verteidigung der Menschenrechte nicht. Einige von ihnen, einschließlich Alexander Soljénitsyn, hegten gar Zweifel an dem europäischen Entwicklungsmodell, um so mehr da sie keine öffentliche Unterstützung seitens der Gemeinschaft erhielten. Zudem verfügte das vereinigte Europa über keine Mittel, die ihm erlaubt hätten, eine wichtige Rolle in der internationalen Politik zu spielen.

Dieses „verfehlte Treffen“ zwischen Russlands Regimekritikern und Europa erlaubt uns, das echte Wesen der Dissidenz besser zu verstehen, und auch einige Charakterzüge der

europäischen Einrichtungen zu erkennen. Seine Folgen sind weitreichend. Bis heute prägen sie das Europabild vieler Menschen in den ehemals „sozialistischen“ Ländern.

**Wilfried Loth  
Mikhail Gorbachev, Willy Brandt,  
and European Security**

The essay discusses the influence which Willy Brandt and the German Social Democrats had on the development of Mikhail Gorbachev's conception of the "Common European Home". Quite soon after his assumption of office as secretary general of the KPdSU, Gorbachev adopted, through the agency of Georgij Arbatow, the concept of "common security", which Egon Bahr had developed at Brandt's request. Brandt's regular talks with Gorbachev since May 1985 had helped implement the new security policy course of the Soviet Union. The basis for the overcoming of the military block structure in Europe was thus laid still before the revolutions of the year 1989.

In addition, Brandt helped Gorbachev emancipating himself from the ideology of communism. The relationship of mutual trust between the president of the Socialist International and the Soviet secretary general, which developed in the course of these talks, also contributed to overcome Gorbachev's irritation about the German reunification.

**Michail Gorbatchev, Willy Brandt et la sécurité européenne**

L'article discute l'influence exercée par Willy Brandt et les sociaux-démocrates allemands sur le concept de la «maison européenne commune» développé par Michail Gorbatchev. Peu de temps après son accession au poste de secrétaire général du PCUS, et grâce à l'entremise de Georgij Arbatow, Gorbatchev a en effet fait sien le concept de «sécurité commune» mis au point par Egon Bahr sur ordre de Brandt. Depuis mai 1985, des contacts réguliers entre celui-ci et Gorbatchev ont contribué à enraciner la nouvelle orientation prise par la politique sécuritaire de l'Union soviétique. Les fondements qui permirent de surmonter la structure des blocs militaires en Europe furent ainsi jetés bien avant la révolution de 1989.

En outre, Brandt aida Gorbatchev à s'émanciper en matière d'idéologie communiste. Né au fur et à mesure de leurs entretiens, le climat de confiance qui finit par régner entre le président de l'Internationale socialiste et secrétaire général soviétique exerça à son tour une influence bénéfique pour lever les irritations de Gorbatchev à propos de la réunification allemande.

**Michail Gorbatschow, Willy Brandt und die Europäische Sicherheit**

Der Aufsatz diskutiert den Einfluss, den Willy Brandt und die deutschen Sozialdemokraten auf die Herausbildung von Michail Gorbatschows Konzeption des „Gemeinsamen Europäischen Hauses“ hatten. Durch die Vermittlung von Georgij Arbatow übernahm Gorbatschow schon bald nach seinem Amtsantritt als Generalsekretär der KPdSU das Konzept der „gemeinsamen Sicherheit“, das Egon Bahr im Auftrag Brandts entwickelt hatte. Regelmäßige Gespräche Brandts mit Gorbatschow seit dem Mai 1985 trugen zur Implementierung des neuen sicherheitspolitischen Kurses der Sowjetunion bei. Noch vor den Revolutionen des Jahres 1989 wurden damit die Grundlagen für eine Überwindung der militärischen Blockstruktur in Europa geschaffen.

Darüber hinaus half Brandt Gorbatschow bei seiner Emanzipation von der Ideologie des Kommunismus. Das Vertrauensverhältnis zwischen dem Präsidenten der Sozialistischen

Internationale und dem sowjetischen Generalsekretär, das im Laufe dieser Gespräche entstand, trug auch dazu bei, die Irritation Gorbatschows über die deutsche Wiedervereinigung zu überwinden.

**Laetitia Spetschinsky**

**From the “Common European Home” to Common Euro-Russian Spaces.  
An Idea in the middle of the radical changes of the European scene  
from 1985 up to the present day**

This contribution aims at explaining the evolution of the Soviet and Russian policies towards the European integration process. Suggestions are made in the first part on the elements that led Soviet intellectuals and leaders to acknowledge the existence and importance of this process. It then gives a specific insight on the recognition agreements between the EEC and the COMECON and between the EEC and the USSR in 1988 and 1989. The third part deals with the fate of these relations – which had benefited under Gorbachev from the fresh ideas of the Common European Home and the New Political thinking – in the redefinition of the aims and interests of Yeltsin’s Russia. It appears that hopes on both sides – Russia’s hope for its prompt return to Europe and Europe’s dreams of a democratic Russia – faded away almost simultaneously. From 1992 on, the relations between the EU and Russia were characterized by a realistic, down-to-earth dialogue that set aside the romantic aspect it used to enjoy under Gorbachev. Having lost momentum, they entered a phase of slow progress, with some important commitments being made however under the pressure of political events. The study shows how the Kremlin perceived and shaped the transformation of the old “cooperation” under a common European roof into a “strategic partnership” aimed at creating common European spaces. It argues that the improvement of the relation goes hand in hand with growing divergences of interests which in turn imply significant disputes, and even more with the learning of reasonable ways to overcome them.

**De la «maison commune européenne» aux espaces communs euro-russes.**

**Une idée au cœur des bouleversements de la scène européenne de 1985 à nos jours**

La présente contribution examine l’évolution de la politique soviétique, puis russe, à l’égard de la construction européenne. Elle s’attache, dans un premier temps, à mettre en évidence les éléments qui amenèrent les intellectuels et le pouvoir soviétique à prendre en considération la dynamique de l’intégration en Europe occidentale, avant d’aboutir en 1988 à l’établissement de contacts officiels entre la Communauté européenne et le Conseil d’Assistance Economique Mutuelle (CAEM) et, ensuite, à la reconnaissance mutuelle de la CE et de l’URSS à la fin de l’année 1989. Dès lors que l’URSS disparaît, les liens qui avaient été noués dans le contexte favorable de la «nouvelle pensée politique» sous la bannière d’une «maison commune européenne» sont confrontés aux turbulences politiques de la nouvelle Russie. Les espoirs russes de se voir accueillir dans la famille européenne, et les espoirs européens quant à la transformation de la Russie en une puissance «normale» et surtout démocratique sont rapidement déçus. Les relations euro-russes entrent de fait dans une période de coopération pragmatique dénuée du sentimentalisme gorbatchévien. Tissé de manière artisanale et toujours dans la précipitation, le dialogue a cependant évolué jusqu’à prendre le titre actuel de «partenariat stratégique». A travers ces évolutions, l’analyse démontre que l’approfondissement des relations, dans un contexte toujours mouvant, s’accompagne d’une inévitable crispation du dialogue. Celle-ci doit permettre à son tour de faire mûrir un partenariat devenu inéluçtable.

**Vom „Gemeinsamen Europäischen Haus“ zu den gemeinsamen  
europäisch-russischen Beziehungen.  
Eine Idee im Mittelpunkt des Umwälzungsprozesses auf der  
europäischen Bühne von 1985 bis heute**

Der vorliegende Aufsatz beschäftigt sich mit der Entwicklung der sowjetischen, später russischen, Politik betreffs die europäische Integration. In einem ersten Teil werden zunächst jene Elemente hervorgehoben, die sowjetische Intellektuelle und den Kreml dazu brachten die Dynamik der westeuropäischen Vereinigung in Erwägung zu ziehen. Sie führten 1988 zur Aufnahme offizieller Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Comecon und gipfelten schließlich ein Jahr später in der beiderseitigen Anerkennung der EG und der UdSSR. Als letztere dann auseinanderbrach, wurden die im günstigen Umfeld des „neuen politischen Denkens“ unter dem Banner des „Gemeinsamen Europäischen Hauses“ geknüpften Beziehungen mit den politischen Turbulenzen im postsowjetischen, neuen Russland konfrontiert. Die russische Hoffnung auf eine Aufnahme in der europäischen Familie einerseits, die europäischen Erwartungen in eine rasche Demokratisierung und eine Umwandlung Russlands zu einem „normalen“ Machtgefüge andererseits wurden aber rasch enttäuscht. Die europäisch-russischen Beziehungen entwickelten sich in der Tat zu einer rein pragmatischen Kooperation, jenseits aller Gorbatschewschen Sentimentalität. Ständig durch die Ereignisse überholt und recht handwerklich gestrickt, entfaltet sich der Dialog letzten Endes doch zu einer „strategischen Partnerschaft“, wie es heute heißt. Die gesamte Entwicklung verdeutlicht somit wie die Beziehungen in dem ständig wechselnden Umfeld zu einer Verkrampfung führten die ihrerseits aber auch die unumgänglich gewordene Partnerschaft gedeihen ließ.

**Maria Gussarsson**

**The Swedish Social Democracy, the Plans on West European Economic Cooperation,  
and International Party Cooperation, 1955-58**

The extensive trade barriers in Western Europe in the mid 1950's constituted a serious problem for the Swedish economy, with its heavy dependence on the foreign trade. The discussions on a common market opened in 1955 by the members of the Coal and Steel Community, and followed by the British plan on a free trade area consisting of the OEEC members, could in other words be regarded as highly significant for Sweden. Since the end of the Second World War the country had been run by a Social Democratic government. Social Democrats had, thus, a huge impact on Swedish domestic and foreign policy. In addition, they had long traditions of international party cooperation. Regarding the question of West European economic cooperation, it is clear that both national and ideological interests lay behind the government's policy. Swedish Social Democrats did, however, use their international party relations in dealing with the issue only on a very limited scale.

**Les sociaux-démocrates suédois, les plans de coopération économique entre pays  
d'Europe occidentale et la coordination internationale des partis socialistes, 1955-1958**

Les obstacles qui entravent au milieu des années 1950 le commerce en Europe de l'Ouest constituent un problème sérieux pour l'économie suédoise, d'autant plus qu'elle est largement tributaire du commerce extérieur. Les discussions relatives au marché commun ouvertes en 1955 entre les membres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, suivies par le plan britannique visant la création d'une zone de libre échange entre les partenaires de l'OEECE, pouvaient donc être considérés comme étant hautement importants pour la Suède. Depuis la

fin de la Deuxième Guerre mondiale, le pays était gouverné par les sociaux-démocrates. Ceux-ci exerçaient par conséquent une influence déterminante sur les destinées de la politique intérieure et étrangère suédoise. Leur action s'inspirait par ailleurs d'une longue tradition de coopération internationale entre partis frères. Aussi, derrière la politique gouvernementale, se cachaient-ils des intérêts à la fois nationaux et idéologiques. Les sociaux-démocrates suédois n'utilisèrent toutefois qu'à un degré relativement réduit leurs relations avec les partis frères européens pour résoudre la question de la coopération économique entre pays occidentaux.

### **Die schwedischen Sozial-Demokraten, die wirtschaftliche Zusammenarbeit der westeuropäischen Staaten und die internationale Parteienkooperation (1955-1958)**

Die ausgedehnten Handelsschranken in Europa bildeten Mitte der Fünfzigerjahre ein ernsthaftes Problem für die ganz besonders stark vom Exportgeschäft abhängige schwedische Wirtschaft. Die 1955 unter den EGKS-Mitgliedsländern zur Eröffnung eines Gemeinsamen Marktes einsetzenden Diskussionen, sowie die sich daran anschließenden britischen Pläne zur Gründung einer Freihandelszone der OEEC-Staaten, wurden deshalb in Schweden als äußerst wichtig wahrgenommen. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurde das Land von einem sozialdemokratischen Kabinett regiert. Sozialdemokraten übten somit einen beachtlichen Einfluss auf die Innen- und Außenpolitik Schwedens aus. Ihr Tun war im übrigen geprägt von einer langen Tradition der internationalen Parteienzusammenarbeit. Die Frage der westeuropäischen Wirtschaftskooperation war damit zwangsläufig durch nationale und ideologische Interessen geprägt. Allerdings stellt sich heute heraus, dass gerade in dieser Angelegenheit die schwedische Regierung ihre guten internationalen Beziehungen zu ausländischen sozialdemokratischen Schwesterparteien nur in sehr beschränktem Maß einsetzte.

**Gabriele Clemens**

**„A delicate matter“.**

### **Great Britain and the Fouchet-Negotiations 1960-1962**

In this article the author refutes the view, held by scholars, that the French initiative to establish a European Political Union had a pivotal role in Britain's final decision to apply for membership of the EEC in 1961. On the contrary, she argues that for Britain this initiative presented more of an obstacle on the path towards acceptance respectively of the successful conclusion of accession negotiations and that the Fouchet negotiations created enormous problems for Britain both at home and in its dealings with the six member states of the EC and its EFTA partners. To circumvent the dilemma of having to side with individual members of the Six in their divergent positions about a Political Union and possibly putting at risk the accession negotiations, the Foreign Office opted to take on a more passive stance. At no time did Britain press for participation in the Fouchet Commission nor support the intransigent attitude of the Dutch and Belgians. In addition the article points out that the British, who in 1962 drafted their own „Fouchet Plan“, were even prepared to go beyond mere co-operation in the field of Political Union and to accommodate to the political ideas of France's five partners.

**«A delicate matter».**

### **La Grande Bretagne et les négociations du Plan Fouchet 1960-1962**

L'article réfute une idée communément admise par les chercheurs, à savoir que le plan français lancé en vue de la création de l'Union Politique Européenne (UPE) aurait, en 1961,

exercé une influence déterminante sur la décision de la Grande Bretagne de poser sa candidature pour une adhésion à la CEE. L'auteur démontre au contraire que les efforts d'unification politique jadis entrepris par les Six ont été ressentis par Londres comme une gêne dans le processus d'adhésion et qu'ils suscitèrent des difficultés énormes au gouvernement britannique, tant en matière de politique intérieure que sous le rapport des relations avec les Six et les pays de l'AELE. Afin d'échapper au dilemme de compromettre les négociations d'adhésion en se prononçant sur les conceptions fort divergentes des Six à propos du plan français, le Foreign Office, le principal responsable du dossier, préféra adopter une attitude passive en restant dans l'expectative. La Grande Bretagne n'insista à aucun moment sur une participation à la commission Fouchet, tout comme elle n'appuyait aucunement la position intransigeante des Néerlandais ou des Belges. La présente contribution souligne en outre combien les Britanniques – qui ont d'ailleurs élaboré en 1962 leur propre «Plan Fouchet» – étaient prêts à faire aux cinq partenaires de la France de larges concessions dans le domaine de la coopération politique.

**“A delicate matter”.**

**Großbritannien und die Fouchet-Verhandlungen 1960-1962**

In ihrem Beitrag widerlegt die Autorin die in der Forschung vertretene Auffassung, dass der von Frankreich initiierte Plan zur Bildung einer Politischen Union Europas einen entscheidenden Einfluss auf die britische Entscheidung, 1961 einen EWG-Beitrittsantrag zu stellen, gehabt habe. Sie weist vielmehr nach, dass die politischen Einigungsbestrebungen der Sechs von Großbritannien als Störfaktor in dem Bemühen zur Aufnahme bzw. zum erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen empfunden wurden und Großbritannien sowohl innenpolitisch als auch im Verhältnis zu den sechs EG-Staaten und den EFTA-Staaten enorme Probleme bereiteten. Um dem Dilemma zu entgehen, sich zwischen den einzelnen Staaten mit ihren divergierenden Ansichten zur Politischen Union positionieren zu müssen und damit die Beitrittsverhandlungen zu gefährden, entschied sich das in dieser Angelegenheit federführende Foreign Office, eine passive, abwartende Haltung einzunehmen. Großbritannien drängte zu keinem Zeitpunkt auf eine Teilnahme an der Fouchet-Kommission, unterstützte auch nicht die intransigente Haltung der Niederländer und Belgier. Zugleich macht der Beitrag deutlich, dass die Briten, die 1962 einen eigenen „Fouchet-Plan“ ausarbeiteten, bereit waren, den Vorstellungen der fünf Partner Frankreichs zur politischen Zusammenarbeit weitgehend entgegenzukommen.

---

## Notices – Informations – Mitteilungen

Conference in Groningen, Netherlands, 27-29 October 2005

### **Beyond the customs union: the European Community's quest for completion, deepening and enlargement, 1969-1975**

From Thursday 27 till Saturday 29 October 2005, the European Community Liaison Committee of Historians organises a research conference at the University of Groningen, Netherlands. The venue is the Senaatszaal of the main Academic Building in the city centre of Groningen. The general topic concerns the development of European co-operation and integration in the period 1969-1975, roughly covering the years from the Hague summit to the creation of the European Council and the inauguration of Valéry Giscard d'Estaing and Helmut Schmidt. By the late 1960s the EC customs union was realised and implemented and – following the resignation of president De Gaulle – the Hague summit sought to provide a new integration stimulus by launching an ambitious triptych aimed at 'widening, deepening and completing' the Community. This specifically concerned the enlargement of membership with Britain, Denmark and Ireland, the tabling of proposals for EPC and EMU and the introduction of own resources for the Community. The Groningen research conference attempts to gauge the extent to which the expectations underlying the 1969 triptych (also called 'the spirit of The Hague') have been met and fulfilled during the six years under discussion. It is common knowledge that with the start of the oil crisis in 1973 the EC entered a dark era, dominated by stagnation, pessimism and even disintegration. This was accompanied by international monetary problems – following the collapse of the Bretton Woods system – and by intra-European skirmishes related to the UK's entry into the Community. The post-war development of sustained economic growth came to a standstill. The conference thus covers a time characterised by fundamental – mostly unfavourable – changes in the international environment. We try to find out at what moment the European leaders discovered that – at least part of – the Hague goals had proved too ambitious and needed to be re-adapted, and how they dealt with this contingency. We also hope to discover to what extent the rising trend of pessimism was justified, in years that also witnessed the creation of the European Council, the growing acceptance of *Ostpolitik*, the realisation of a common European stance at the Helsinki negotiations, the start of regional and social policies and the signing of the Lomé Convention.

The conference in Groningen is the chronological successor to two previous research conferences organised by the Liaison Group: the 1996 Oxford meeting dealing with the early years (Rome Treaty till De Gaulle's first veto of British membership) and the 1999 Essen meeting covering the subsequent period 1963-1969. The practical reason for the chronological focus is the availability of new archival material declassified for research ends. Given the existence of a thirty year embargo on

consultation of government archives in most of the member countries, it has become possible now to investigate the period until 1975.

The conference programme is divided into five sessions:

1. The emergence of European summitry and its consequences for the Community's institutional balance;
2. The first enlargement: the negotiations and their outcome;
3. The beginning of the European Political Co-operation (EPC) process;
4. America's 'Year of Europe' and the development of European identity;
5. The development of the EC's social, regional, agricultural and energy policies.

The sessions comprise a total of 18 papers presented by prominent researchers in the field.

For more information, please contact:

Jan van der Harst

Department of International Relations

University of Groningen

P.O. Box 716

NL-9700 AS Groningen

Netherlands

*[j.van.der.harst@let.rug.nl](mailto:j.van.der.harst@let.rug.nl)*



---

## Contributors – Auteurs – Autoren

**CLEMENS Gabriele**, Historisches Seminar, Universität Hamburg

Address: Historisches Seminar, Universität Hamburg, Von-Melle-Park 6, D-20146 Hamburg, Bundesrepublik Deutschland

e-mail: *gabriele.clemens@uni-hamburg.de*

**GUSSARSSON Maria**, Department of History, University of Stockholm/The Institute of Contemporary History, Södertörn University College, Stockholm

Address: Department of History, Stockholm University, 106 91 Stockholm, Sweden

e-mail: *maria.gussarsson@historia.su.se*

**LOTH Wilfried**, Historisches Institut, Universität Duisburg-Essen

Address: D-45117 Essen

e-mail: *wilfried.loth@uni-essen.de*

**REY Marie-Pierre**, Centre de Recherches en Histoire des Slaves, Université de Paris I Panthéon Sorbonne

Address: 1, rue Victor Cousin, 75005 Paris, France

e-mail: *mariepierre.rey@univ-paris1.fr*

**SPETSCHINSKY Laetitia**, Chaire Interbrew-Baillet Latour «Union européenne-Russie», Institut d'études européennes, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve

Address: 1, place des Doyens, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique

e-mail: *spetschinsky@euro.ucl.ac.be*

**VAISSIÉ Cécile**, Département de Russe, Université Rennes II Haute Bretagne.

Adresse: Place du Recteur Henri Le Moal, 35000 Rennes, France

e-mail: *cecilevaissie@yahoo.fr*

## Books received – Livres reçus – Eingegangene Bücher

- BALLINI Pier, VARSORI Antonio** – *L'Italia e l'Europa (1947-1979)*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004, Tomo I & II, 847 p. – ISBN 88-498-0991-3 – 48,00 €. (due tomi).
- DEFRANCE Corine et PFEIL Ulrich** – *Le traité de l'Elysée et les relations franco-allemandes 1945-1963-2003*, Editions CNRS, Paris, 2005, 268 p. – ISBN 2-271-06308-6 – 22,00 €.
- DEVUYST Youri** – *The European Union Transformed. Community Method and Institutional Evolution from the Schuman Plan to the Constitution for Europe*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2005, 204 p. – ISBN 90-5201-278-4 – 16,90 €.
- DU RÉAU Elisabeth et MANIGAND Christine** – *Vers la réunification de l'Europe. Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, L'Harmattan, Paris, 2005, 239 p. – ISBN 2-7475-7713-9 – 22,00 €.
- EISING Rainer, KOHLER-KOCH Beate** – *Interessenpolitik in Europa*, Bd.7, Nomos, Baden-Baden, 2005, 389 S. – ISBN 3-8329-0779-3 – 69,00 €.
- EISTERER Klaus** – *La présence française en Autriche (1945-1946)*, vol.II., Publications de l'Université de Rouen, Rouen, 2004, 229 p. – ISBN 2-87775-382-4 – 20,00 €.
- FISCHER Frank** – *Willy Brand. Ein Volk der guten Nachbarn. Außen- und Deutschlandpolitik 1966-1974*, Berliner Ausgabe, Bd.6, Dietz Verlag, Bonn, 2005, 676 S. – ISBN 3-8012-0306-9 – 27,60 €.
- FRANCK Christian et BOLDRINI Sandra** – *Annales d'études européennes de l'Université catholique de Louvain*, Bruylant, Bruxelles, 2004, 238 p. – ISBN 2-8027-1999-8 – 50,00 €.
- FRANK Robert et GREENSTEIN Rosalind** – *Gouvernance et identités en Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 278 p. – ISBN 2-8027-1981-5 – 30,00 €.
- GARCIA-JOURDAN Sophie** – *L'émergence d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, Bruylant, Bruxelles, 2005, 761 p. – ISBN 2-8027-1942-4 – 75,00 €.
- GEHLER Michael** – *Europa, Ideen, Institutionen, Vereinigung*, Olzog Verlag, München, 2005, 477 S. – ISBN 3-7892-8129-8 – 24,50 €.
- GIACONE Alessandro** – *Paul Delouvrier. Un demi-siècle au service de la France et de l'Europe*, Descartes & Cie, Paris, 2004, 221 p. – ISBN 2-84446-087-9 – 16,00 €.

- KOCH Klaus, RAUSCHER Walter und SUPPAN Arnold**, – *Außenpolitische Dokumente der Republik Österreich. 1918-1938*, Bd.6, Oldenbourg, München, 2004, 516 S. – ISBN 3-486-57593-7 – 54,80 €.
- MAHNCKE Dieter, AMBOS Alicia and REYNOLDS Christopher (eds.)** – *European Foreign Policy. From Rhetoric to Reality?*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2004, 381 p. – ISBN 90-5201-247-4 – 42,50 €.
- MARTIN Andrew and ROSS Georg** – *Euros and European. Monetary Integration and the European Model of Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, 385 p. – ISBN 0-521-54363-0 – 18,99 £.
- MIARD-DELACROIX Hélène** – *Question nationale allemande et nationalisme. Perceptions françaises d'une problématique allemande au début des années cinquante*, Presses Universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2004, 460 p. – ISBN 2-85939-862-7 – 22,00 €.
- MILWARD Alan S.** – *Politics and Economics in the History of European Union*, Francis & Taylor, Basingstoke, 2005, 127 p. – ISBN 0-415-32941-8 – 55,00 £.
- KREJCI Jaroslav** – *The Path of Civilization. Understanding the Currents of History*, Macmillan, Houndsmills, 2004, 281 p. – ISBN 1-4039-3821-0 – 18,99 £.
- MEIER-WALSER Reinhard L. (Hrsg.)** – *Gemeinsam sicher? Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik*, VERLAG, Neuried, 2004, 406 S. – ISBN 3893911707 – 16,00 €.
- POGGIOLINI ILARIA** – *Alle origini dell'Europa allargata. La Gran Bretagna e l'adesione alla CEE (1972-1973)*, Edizioni Unicopli, Milano, 2004, 281 p. – ISBN 88-400-0898-5 – 15,00 €.
- PREDA Daniela** – *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino, Bologna, 2004, 808 p. – ISBN 88-15-09964-6 – 45,00 €.
- REALE Giovanni** – *Kulturelle und geistige Wurzeln Europas*, Schöningh, Paderborn, 2004, 178 S. – ISBN 3-506-71797-9 – 19,90 €.
- SCHMALE Wolfgang, FELBINGER Rolf, KASTNER Günter und KÖSTLBAUER Josef** – *Studien zur europäischen Identität im 17. Jahrhundert*, Winkler Verlag, Bochum, 2004, 234 S. – ISBN 3-89911-021-8 – 22,50 €.
- SCHWARZ Hans-Peter (Hrsg.)** – *Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1974 (1. Januar bis 30. Juni 1974)*, Oldenbourg, München, 2005, 193 S. – ISBN 3-486-57558-9 – 120,00 €.

- SCHWARZ Hans-Peter (Hrsg.)** – *Akten zur auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1974 (1. Juli bis 31. Dezember 1974)*, Oldenbourg, München, 2005, 193 S. – ISBN 3-486-57558-9 – 120,00 €.
- STEININGER Rolf** – *Der Staatsvertrag. Österreich im Schatten von deutscher Frage und Kaltem Krieg 1938-1955*, Studien-Verlag, Innsbruck, 2005, 198 S. – ISBN 3-7065-4017-7 – 19,00 €.
- TRIANAFYLLOU Dimitris N.** – *La Constitution de l'Union européenne selon le Traité de Rome de 2004*, Bruylant, Bruxelles, 2005, Pages. – ISBN 2-8027-1984-X – 35,00 €.
- VOGT Henri** – *Between Utopia & Disillusionment. A Narrative of the Political Transformation in Eastern Europe*, Berghahn Books, New York and Oxford, 2005, 333 p. – ISBN 1-57181-895-2 – 75,00 \$.
- WEIDENFELD Werner** und **WESSELS Wolfgang** – *Jahrbuch der europäischen Integration 2003/2004*, Nomos, Baden-Baden, 524 S. – ISBN 3-8329-0968-0 – 49,00 €.
- ZUKOVA Galina** – *Legal Aspects of Trade in Goods between the EU and its Candidate States: The Case of Latvia*, VSIA, Latvia, 2004, 344 p. – ISBN 9984-731-42-1 – 16,00 €.

# Das Verhältnis der Schweizer zur Europäischen Union



## Die Schweizer und Europa

Wilhelm Tell zwischen Bern und Brüssel

Von Dr. Anna Hollmann

2005, 151 S., brosch., 24,- €, ISBN 3-8329-1213-4

Die Europäische Union stellt in wirtschaftlicher, politischer und kultureller Hinsicht die wichtigste Partnerin der Schweiz dar. Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, warum die Schweiz nicht schon lange Mitglied der EU ist.

Die Gründe für das unterkühlte Verhältnis der Schweizer zu Europa werden in diesem Buch analysiert. Was sind die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz? Wieso identifizieren sich die Schweizer mit ihrem politischen System auf eine Weise, die einer Modifikation zugunsten einer supranationalen Gemeinschaft im Weg steht?

Der politische und kulturelle Preis, den die Schweizer für eine Mitgliedschaft in der EU zu bezahlen hätten, wird ebenso thematisiert wie die Kommunikation zwischen der Regierung und der Bevölkerung in der Europa-Frage. Die Probleme eines möglichen EU-Beitritts der Schweiz werden in dieser Arbeit unter Berücksichtigung von historischen, politischen, konstitutionellen und kulturellen Aspekten behandelt. Die aktuelle europapolitische Debatte wird durch Interviews mit prominenten Befürwortern und Gegnern einer Schweizer EU-Mitgliedschaft wiedergegeben.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:

Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden

Tel. 0 72 21 / 21 04-37 | Fax -43 | [vertrieb@nomos.de](mailto:vertrieb@nomos.de)



Nomos

# Die neueste Publikation zur Osterweiterung



## **Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung**

Herausgegeben von Dr. Barbara Lippert

2004, 261 S., brosch., 49,- €, ISBN 3-8329-0864-1

(Europäische Schriften, Bd. 79)

Die Erweiterung der Europäischen Union um zehn neue Mitgliedstaaten ist von epochaler Bedeutung für Europa und wird die Integrationsgemeinschaft nachhaltig prägen.

Der Band bietet eine Bilanz der EU-Erweiterungspolitik zwischen 1989 und 2004 sowie eine Analyse zur Europäisierung der Verwaltungen in den Beitrittsländern.

Weitere Aufsätze behandeln Folgeprobleme und Herausforderungen für die EU-25 in den zentralen Handlungsfeldern Institutionen und Entscheidungsverfahren, Finanzen, Wirtschaft und Soziales, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

**Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei:**

Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden

Tel. 0 72 21 / 21 04-37 | Fax -43 | [vertrieb@nomos.de](mailto:vertrieb@nomos.de)



**Nomos**

**Annual subscription:** 51,- €, postage and packing extra

**Single issues:** 26,- €

**Payments** can be made

- by **cheques** payable to NOMOS Verlag
- by **bank transfers** to Stadtparkasse 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.

2005, Volume 11, Number 1



NOMOS Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden