

## ‘Oost-Europese kwesties’ of ‘Atlantisch Europa’

*Europese veiligheid door de ogen van ballingschapsregeringen in Londen, 1939-1943*

Jorrit Steehouder

### Abstract

*‘Eastern European issues’ or ‘Atlantic Europe’. European security through the eyes of governments-in-exile in London, 1939-1943*

This article explores how representatives of various European governments-in-exile in London contemplated the post-war order of the European continent during the Second World War. Under the pressures of war and life in exile, new contacts were made and new forums emerged, facilitating discussion among the exiles. Central and Eastern European representatives played a significant role as initiators of these debates. Two distinct ideas of European cooperation gradually crystallized, which viewed European security from different angles: one driven by economic considerations, and another by geopolitical concerns. By following the relevant actors and tracing the development of such ideas, this article integrates these various perspectives into a transnational history of exile, and illustrates, with an eye on post-war European integration, the pivotal decisions regarding the ‘European project’ that had already been taken during the Second World War.

**Keywords:** European integration, governments-in-exile, Second World War, European security, diplomatic history

In oktober 1949 hield de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Paul van Zeeland een redevoering in het Ritz-Carltonhotel te New York.<sup>1</sup> Voor leden van het American Committee on United Europe (ACUE)

memoreerde hij de Londense jaren van de Europese regeringen in ballingschap en de hoop en ideeën die tijdens de Tweede Wereldoorlog bestonden om in nauwer Europees verband samen te werken. ‘During those long nights in London under the bombs [...] we understood that for our nations, for our people after the war, after liberation, the hope for better days would be linked to a strengthening of Europe.’<sup>2</sup> Onder druk van oorlog en ballingschap ontstonden in deze

<sup>1</sup> Deze publicatie kwam tot stand met financiële steun van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) en maakt deel uit van het project Blueprints of Hope: Designing Post-War Europe; Ideas, Emotions, Networks and Negotiations (1930-1963). Ik dank Beatrice de Graaf, Annelotte Janse en Erik de Lange in het bijzonder voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel. Weronika Fay dank ik voor haar vertalingen van Poolse bronnen naar het Engels. Om te veel afwijking van de oorspronkelijke tekst te voorkomen zijn vertaalde Poolse citaten in het Engels weergegeven.

<sup>2</sup> ‘Discours prononcé au Ritz Carlton Hotel à New York’, 4 oktober 1949, Université catholique de Louvain (hierna: UCL), Louvain-la-Neuve, België, Papiers Paul van Zeeland (hierna: PvZ), inv.nr. 723.

periode nieuwe consultatieve mechanismes waarin de Europese ballingen hun plannen voor de naoorlogse Europese veiligheidsorde bespraken.

In dit artikel staat deze uitzonderlijke periode van tijdelijke lotsverbondenheid van de Europese ballingschapsregeringen tijdens de Tweede Wereldoorlog centraal. Het is een periode die nog altijd tot de verbeelding spreekt. Dat heeft alles te maken met de buitengewone omstandigheden waarin de ballingen elkaar troffen (er werd letterlijk vergaderd en geleefd tussen de vallende bommen) en met de informele en vluchtige aard van de contacten tussen de Europese regeringen vertegenwoordigd in Londen.<sup>3</sup> Toenmalig Nederlands minister van Sociale Zaken Jan van den Tempel schreef in zijn memoires over de stoet aan vreemdelingen die op de vlucht voor oorlog naar Londen trok: ‘Engelschen en Amerikanen, Zuid-Amerikanen, Britsch-Indiërs, Franschen, Polen en Canadeezen, burgers en militairen, – vogels van diverse pluimage: zakenlieden, financiers, diplomaten [...] en vluchtige bezoeksters uit gansch ander milieu.’<sup>4</sup> In deze context verbreedde de horizon van de nationale politiek en groeide een trans-Europese ‘dialoog’ waarin nieuwe denkbeelden over de naoorlogse Europese veiligheid en samenwerking tot uiting kwamen.

In de historiografie is deze dialoog over de naoorlogse ordening vooral Anglo-Amerikaans van aard en ligt de nadruk op het ontstaan van instituties als de Verenigde Naties (VN) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).<sup>5</sup> Veel van de plannen en ideeën

van de kleinere landen, de Europese ballingschapsregeringen, zijn daarmee in vergetelheid geraakt. Dat komt ook omdat historici de geschiedenis van ballingschap vooral langs de lijnen van de nationale geschiedschrijving hebben opgetekend.<sup>6</sup> Uitzonderingen zijn studies naar het ontstaan van bilaterale en trilaterale samenwerkingsverbanden, zoals de Benelux.<sup>7</sup> Pas recent hebben historici onder invloed van transnationale en internationale geschiedschrijving oog voor de uitwisseling van ideeën en het samenspel tussen de Europese ballingen in Londen.<sup>8</sup> Julia Eichenberg betoogt in dat kader dat er sprake was van een ‘London moment’, dat zij definieert als ‘eines zeitlich (auf den Weltkrieg) und räumlich (auf London und Umgebung) begrenzten Fensters der Möglichkeiten europäischer Zusammenarbeit’.<sup>9</sup> Dit ‘London moment’ stimuleerde formele en informele aspecten van internationale samenwerking, processen van ideeënvorming, identiteitsvorming en de totstandkoming

6 Jean Stengers, ‘Sur l’histoire du gouvernement belge de Londres’, *Revue belge de philologie et d’histoire* 78 (2000) 1009-1022; Nicholas Atkin, *The forgotten French. Exiles in the British Isles, 1940-44* (Manchester; New York 2003).

7 Detlef Brandes, *Großbritannien und seine osteuropäischen Alliierten, 1939-1943. Die Regierungen Polens, der Tschechoslowakei und Jugoslawiens im Londoner Exil vom Kriegsausbruch bis zur Konferenz Teheran* (München 1988); Jan Willem Brouwer, ‘De belofte van nauwe samenwerking. De Belgische en Nederlandse regeringen in ballingschap in Londen, 1940-1945’, in: Duco Hellema, R. Coolsaet en Bart Stol eds., *Nederland-België. De Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940* (Amsterdam 2011); Vít Smetana en Kathleen Geaney eds., *Exile in London. The experience of Czechoslovakia and the other occupied nations, 1939-1945* (Praag 2018).

8 Pavol Jakubec, ‘Together and alone in allied London. Czechoslovak, Norwegian and Polish governments-in-exile, 1940-1945’, *The International History Review* 42 (2020) 465-484, aldaar 466.

9 Julia Eichenberg, ‘Macht auf der Flucht. Europäische Regierungen in London (1940-1944)’, *Zeithistorische Forschungen* 15 (2018) 452-473.

3 Edward Raczynski, *In allied London* (Londen 1962) 72-73.

4 Jan van den Tempel, *Nederland in Londen. Ervaringen en beschouwingen* (Haarlem 1946) 19-20.

5 Zie bijvoorbeeld Benn Steil, *The battle of Bretton Woods. John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the making of a new world order* (Princeton 2013).

van intellectuele gemeenschappen.<sup>10</sup> Het belang van de ballingschapsperiode schuilt dus niet direct in de vorming van nieuwe instituties, maar moet gezocht worden in de vorming van ideeën, de formatieve ervaringen van actoren en de richting waarin zij het 'Europese project' reeds stuurden.

Dit artikel bouwt voort op deze these en beziet Londen als 'kraamkamer' van naoorlogse Europese samenwerking en integratie. In de literatuur over Europese integratie is de aandacht voor het 'London moment' beperkt gebleven. In de jaren 1960 en 1970 stelde de Duitse historicus Walter Lipgens dat de Tweede Wereldoorlog de bakermat was voor het idealisme en de ideeën ten grondslag aan de naoorlogse Europese integratie.<sup>11</sup> Vooral het Europese federalisme, dat volgens Lipgens bepalend was in de eerste stappen van de Europese integratie, raakte in die tijd wijdverspreid.<sup>12</sup> Deze idealistische basis van de Europese samenwerking werd vanaf de jaren 1980 betwist door Alan Milward, die juist pragmatisme en nationale economische belangen als drijvende krachten achter de naoorlogse Europese integratie benadrukte.<sup>13</sup> Andere au-

teurs belichtten vooral de discontinuïteiten tussen de ballingschapsregeringen en de eerste naoorlogse regeringen en concluderen dat '[p]ost-war Europe was not [...] made in London'.<sup>14</sup> Meer recentelijk, vooral vanaf de jaren 2000, groeide de aandacht voor de invloed van transnationale netwerken op de Europese integratie, waarmee ook de ballingschapsperiode nieuwe belangstelling wekte.<sup>15</sup> Buiten kijf staat dat de Tweede Wereldoorlog een belangrijke voedingsbodem was voor het 'Europese project', aldus Kiran Patel.<sup>16</sup> Desondanks maken weinig historici de ballingschapsperiode onderdeel van de Europese integratiegeschiedenis. Dit heeft alles te maken met een dominante focus op de vorming van instituties (met de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal als startpunt) en het zogenaamde 'core Europe' van de eerste lidstaten.<sup>17</sup>

Vanuit het perspectief van de Europese integratiegeschiedenis biedt het 'London moment' echter belangrijke inzichten wat betreft de afslagen die in deze periode werden genomen voor het naoorlogse 'Europese project'. De twee afslagen die in dit artikel centraal staan zijn de geografische oriëntatie op West-Europa en de nadruk op economische samenwerking. Ze worden verklaard vanuit de verschillende ideeën over de naoorlogse Europese veiligheidsordering

10 Zie bijvoorbeeld de recente aandacht voor het ontstaan van epistemische gemeenschappen van juristen in Londen: Kerstin von Lingen, 'Epistemic communities of exile lawyers at the UNWCC', *Journal of the History of International Law / Revue d'histoire du droit international* (2022) 1-19; Julia Eichenberg, 'Crossroads in London on the road to Nuremberg. The London International Assembly, exile governments and war crimes', *Journal of the History of International Law / Revue d'histoire du droit international* (2022) 1-20.

11 Walter Lipgens, *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik, 1945-1950* (Stuttgart 1977) 43-61.

12 Walter Lipgens, *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen: 1940-1945. Eine Dokumentation* (München 1968); Walter Lipgens ed., *Documents on the history of European integration. Volume II: Plans for European union in Great Britain and in exile 1939-1945* (Berlijn; New York 1986).

13 Alan S. Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-51* (Londen 1984).

14 Martin Conway, 'Legacies of exile. The exile governments in London during the Second World War and the politics of post-war Europe', in: Martin Conway en José Gotovitch eds., *Europe in exile. European exile communities in Britain 1940-1945* (New York 2001) 255-274, aldaar 262.

15 Zie bijvoorbeeld: Wolfram Kaiser, *Christian democracy and the origins of European Union* (Cambridge; New York 2007).

16 Kiran Klaus Patel, *Project Europe. A history* (Cambridge; New York 2020) 6-7.

17 Kiran Klaus Patel en Wolfram Kaiser, 'Continuity and change in European cooperation during the twentieth century', *Contemporary European History* 27 (2018) 165-182, aldaar 168.



Nederlandse soldaten op straat voor Stratton House, 1942.

*Nationaal Archief, Fotocollectie Anefo, 935-1808*

die in Londen gestalte kregen. In dit kader is ook de inbreng van de vaak vergeten en gemarginaliseerde ballingen uit Centraal- en Oost-Europa belangrijk. Om dit 'London moment' als venster op de naoorlogse Europese samenwerking beter te begrijpen, moeten we de vergeten plannen voor Europese samenwerking die in Londen werden gelanceerd oprakelen en de betrokkenen in kaart brengen. In de eerste plaats beoogt dit artikel

daarom een analyse van de verschillende denkbeelden ten aanzien van de naoorlogse Europese veiligheid in Londen. Ten tweede focust dit artikel op de impact van deze denkbeelden, door ze te relateren aan de verschillende naoorlogse politieke strategieën en te situeren in de bredere (geo)politieke context van oorlogsvoering en naoorlogse planning. Met welke ideeën, belangen en plannen kwamen de Europese ballingen bij

elkaar en welke coalities en tegenstellingen ontstonden er?

In de reconstructie en analyse van deze ideeën en coalities ligt de focus voornamelijk op de sleutelfiguren die zich bezighielden met de naoorlogse Europese ordening en de gremia waar de officiële vertegenwoordigingen van ballingschapsregeringen samenkwamen. Dit artikel beoogt niet een volledig beeld te schetsen van alle verschillende uitgangsposities van de Europese ballingschapsregeringen, of om de diverse nationale strategieën per land binnen de cocon van de eigen ballingschap uiteen te zetten. De momenten waar ideeën over naoorlogse ordening gezamenlijk werden besproken vormen het uitgangspunt van dit artikel. In deze ideeënstrijd komen de verschillende denkbeelden en strategieën immers het beste tot uiting.

Per definitie was de ideeënstrijd in ballingschap een ongelijke. Niet alle landen werden – mede door hun constitutionele status – gelijk gehoord, of waren in eenzelfde mate betrokken bij de overlegorganen in Londen. Ook het moment waarop de regeringen in Londen arriveerden, of de mate waarin ze zichzelf organiseerden, was van invloed. Deze ongelijke uitgangsposities bepaalden niet in de laatste plaats de impact van de door de ballingen gelanceerde ideeën, de mate waarin ze besproken werden, of bij wie het initiatief lag.

### 'Piccadilly was our Main Street'

Niet alle ballingschapsregeringen arriveerden gelijktijdig in Londen en dat had gevolgen voor de timing en de snelheid waarmee initiatieven tot samenwerking werden ontwikkeld. De aankomst van de verschillende Europese regeringen hing nauw samen met het verloop van de oorlog – en die begon in Centraal-Europa. In 1938, na het Verdrag van München, vluchtte president Edvard Beneš

van Tsjechoslowakije naar Parijs, waar hij in oktober 1939 een regering in ballingschap vormde. Nadat de legers van Duitsland en de Sovjet-Unie in september 1939 Polen binnenvielen, vestigde ook de Poolse regering onder leiding van Władysław Sikorski zich in Parijs. Aldaar werd hij bijgestaan door Joseph Retinger, een Poolse diplomaat die zich tijdens en na de Tweede Wereldoorlog ontpopte tot pleitbezorger van Europese eenwording.<sup>18</sup>

Hitlers *Blitzkrieg* veranderde het Europese toneel in het voorjaar van 1940 dramatisch. In april vielen de Duitse legers Denemarken en Noorwegen binnen. Denemarken capituleerde na luttele uren. De Noorse regering van premier Johan Nygaardsvold vluchtte naar Londen, na een boottocht waarbij kabinet en koning ontsnapten aan Duitse gevechtsvliegtuigen. Onder de gevluchte kabinetsleden was ook Trygve Lie, die tijdens de oorlog het ambt van minister van Buitenlandse Zaken zou bekleden, en later secretaris-generaal van de VN werd. In mei volgde de aanval op Nederland, België en Luxemburg. Van een georganiseerde vlucht was in Nederland nauwelijks sprake. Zo arriveerde minister van Buitenlandse Zaken Eelco van Kleffens per watervliegtuig in Londen en werd Koningin Wilhelmina opgepikt bij Hoek van Holland.<sup>19</sup>

Ook de Belgische evacuatie verliep rommelig. Koning Leopold III capituleerde, terwijl premier Hubert Pierlot en minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak naar het buitenland vluchtten om vandaar de strijd voor te zetten. Minister van Volksgezondheid

<sup>18</sup> Thierry Grosbois, 'L'action de Józef Retinger en faveur de l'idée européenne 1940–46', *European Review of History: Revue européenne d'histoire* 6 (1999) 59–82, aldaar 64–78; M.B Biskupski, *War and diplomacy in East and West. A biography of Józef Retinger* (Londen; New York 2017).

<sup>19</sup> E.N. van Kleffens, *Belevenissen I: 1984-1940* (Alphen aan den Rijn 1980) 333–336.



Enkele leden van de Nederlandse regering in ballingschap in vergadering, met Van Kleffens als tweede van links, 14 februari 1941.

*Nationaal Archief, Fotocollectie Elsevier, 050-0772*

Marcel-Henri Jaspard, die al vreesde dat zijn regering zich zou overgeven aan Duitsland, vormde intussen op eigen initiatief (en op aanmoediging van Charles de Gaulle) in Londen een ballingschapsregering.<sup>20</sup> Pierlot en Spaak bereikten Londen uiteindelijk pas in oktober 1940, na een hachelijke tocht via Spanje en Portugal, waarbij zij de grens passeerden in een busje met geheim compartiment.<sup>21</sup>

Nadat Parijs in juni 1940 in handen van de Duitsers viel, trokken ook Beneš en Sikorski met hun gevolg naar Londen. De laatsten die arriveerden waren de Griekse en Joegoslaviëse regeringen, nadat ook dat deel van het

Europese continent in april 1941 oorlogsgebied werd.<sup>22</sup> Halverwege 1941 bevonden zich acht ballingschapsregeringen in Londen, te weten die van Nederland, België, Luxemburg, Noorwegen, Polen, Tsjechoslowakije, Griekenland en Joegoslavië. De Gaulle vormde met zijn *Forces françaises libres* een vreemde eend in de bijt, omdat hij niet officieel de status van een regering had. Toch zou Hervé Alphand, economisch adviseur van De Gaulle, een belangrijke rol spelen in de ballingschapsmilieus. Mede door de instroom van zoveel Europese vluchtelingen ontstond Londen zich tot 'miniature Europe'.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Marcel-Henri Jaspard, *Souvenirs sans retouche* (Parijs 1968) 423-431.

<sup>21</sup> Paul-Henri Spaak, *The continuing battle. Memoirs of a European, 1936-1966* (Londen 1971) 59-66.

<sup>22</sup> Richard Clogg, 'The Greek government-in-exile 1941-4', *The International History Review* 1 (1979) 376-398.

<sup>23</sup> F.E. Oppenheimer, 'Governments and authorities in exile', *The American Journal of International Law* 36

Onder druk van oorlog en ballingschap ontstond een nieuwe internationale werkelijkheid en tegelijkertijd een nieuwe nabijheid waarin Europese regeringen binnen een paar vierkante kilometer van elkaar kantoor hielden. Luxueuze hotels, zoals het Ritz, Savoy, Claridge en Dorchester, werden belangrijke ontmoetingsplaatsen.<sup>24</sup> Sommige regeringen deelden zelfs kantooruimte. Zo zetelden de Polen en Nederlanders in de 'hokkerige miniatuur-wolkenkrabber' Stratton House, tegenover het Ritz en niet ver van de Amerikaanse ambassade en het prestigieuze Royal Institute of International Affairs.<sup>25</sup> J.W. Beyen, financieel adviseur van de Nederlandse regering, verwoordde deze situatie later treffend: 'Piccadilly was our Main Street.' Toch was van een 'heilig vuur' voor Europese samenwerking volgens Beyen niet direct sprake.<sup>26</sup> De ballingschapsregeringen richtten zich in eerste instantie vooral op het in stand houden van de nationale identiteit en de voortzetting van de strijd tegen Duitsland. Het duurde echter niet lang voordat hierbij speelruimte ontstond voor bredere Europese initiatieven.

### Londen als 'hub' van ideeën en informele Europese contacten

In Londen heerste een levendige internationale stemming, waarbij de stad zich ontpopte tot een 'hub' van ideeën voor naoorlogse ordening. Drie factoren speelden daarbij een belangrijke rol. Allereerst creëerde de geografische nabijheid van ballingschap een zekere intimiteit en was 'de wereld der

"exilés" klein genoeg om makkelijk op de hoogte te blijven van alles wat er speelde.<sup>27</sup> Ten tweede ontstond er behoefte het eigen nationale karakter nadrukkelijk te definiëren en af te zetten tegen het door Duitsland overheerste Europese continent, om zo de verloren plaats in de Europese ordening terug te claimen.<sup>28</sup> Om in contact te blijven met de eigen 'nationale gedachte en cultuur' en de schier eindeloze stroom aan oorlogsgesbeurtenissen te duiden, werden kranten, journalen en andere informatiekanalen opgericht.<sup>29</sup> Bekende voorbeelden zijn *Vrij Nederland* en *La France libre*, die beide vanaf 1940 verschenen.

Deze periodieken werden in Londen breed afgenomen en functioneerden als trans-Europese uitlaat voor ideeën. Volgens onderzoek van de Britse regering publiceerden de ballingschapsregeringen in 1943 ongeveer zeventig 'foreign language journals and periodicals', goed voor een papierconsumptie van 170 ton per kwartaal.<sup>30</sup> Gedurende de oorlog schreven De Gaulle, Jaspar, Alphant, Sikorski, Van Kleffens en de eerdergenoemde Beyen allen voor *La France libre* met betrekking tot de naoorlogse Europese ordening. Hierbij was nadrukkelijk aandacht voor de economische aspecten van internationale en Europese samenwerking. In dat opzicht voorzagen de kranten en periodieken ook in de behoefte om uiting te geven aan de wens om het naoorlogs Europa anders en beter vorm te geven. Opvallend zijn vooral de

(1942) 568-595, aldaar 568.

24 Matthew Sweet, *The West End front. The wartime secrets of London's grand hotels* (Londen 2012) 13.

25 Tempel, *Nederland in Londen*, 25.

26 J.W. Beyen, *Money in a maelstrom* (New York 1949) 142.

27 J.W. Beyen, *Het spel en de knikkers. Een kroniek van vijftig jaren* (Rotterdam 1968) 139.

28 M.L. Smith en Peter M.R. Stirk eds., *Making the new Europe. European unity and the Second World War* (Londen 1990) 4.

29 George Soloveytschik, 'War booklets and pamphlets', *International Affairs Review Supplement* 19 (1940) 101-104; F.O. Bembaron, 'Newspapers of the allies in London', *International Affairs Review Supplement* 19 (1940) 104-106.

30 'Allied Governments in London', 17 juni 1943, CAB 66/37/49, The National Archives (hierna: TNA), Londen.

sociale en economische voorstellingen van Europa als pilaar van naoorlogse stabiliteit en veiligheid.

Exemplarisch is een artikel van Beyen uit november 1940, waarin hij schreef over de noodzaak van een nieuwe economische ordening. Deze nieuwe ordening zou, aldus Beyen, een herhaling van de ‘*misère générale*’ van de jaren dertig moeten voorkomen. De basis voor het nieuwe Europa lag volgens hem in een middenweg tussen een geleide (communistische of totalitaire) en een vrije (kapitalistische of *laissez-faire*) economie, want alleen zo kon men de welvaart creëren die nodig was voor sociale en economische stabiliteit. Hoe dit precies moest worden uitgevoerd in een naoorlogse situatie van materiële vernietiging en tekorten aan essentiële economische (productie)goederen, achtte Beyen voorlopig slechts een ingewikkeld technisch vraagstuk.<sup>31</sup> Volgens hem draaiden Europese vrede en veiligheid om welvaart en werkgelegenheid, die door internationale samenwerking tot stand moest komen.<sup>32</sup> Deze vrije denkwijze, waarin het einddoel en niet per se de uitvoerbaarheid centraal stond, was kenmerkend voor de manier waarop in de Londense ballingschapsmilieus aanvankelijk werd nagedacht over de naoorlogse periode.

De derde factor die de uitwisseling en vorming van ideeën voor nieuwe sociale, economische en politieke verbanden na de oorlog vergemakkelijkte was de aanwezigheid van talloze Londense denktanks die zich opwierpen als ontmoetingsplaatsen voor de Europese ballingen. Centraal in Londen bevond zich bijvoorbeeld het Royal Institute for International Affairs, beter bekend als ‘Chatham House’ en uitgever van *International Affairs*. Chatham House

publiceerde regelmatig bulletins van in geallieerde kringen verschenen boeken en pamfletten met betrekking tot de naoorlogse ordening, afkomstig van academici, kerkleiders, (voormalig) politici of diplomaten.<sup>33</sup>

In het voorjaar van 1941 richtte Chatham House de Committee on Reconstruction op, waar de ballingen hun plannen voor naoorlogse wederopbouw en internationale samenwerking bespraken.<sup>34</sup> Vanaf de zomer van 1941 faciliteerde het zelfs een European Research Centre om de geallieerde regeringen in nauw contact te brengen.<sup>35</sup> Onder de auspiciën van Chatham House schoof een keur van Londense ballingen aan, onder wie Beyen, Alphand en Van Zeeland, maar ook Poolse, Tsjechoslowaakse, Griekse en Noorse vertegenwoordigers waren aanwezig.<sup>36</sup>

Een inventarisatie van de boeken, pamfletten en ideeën die in Londen in 1940 en 1941 circuleerden laat zien dat Beyen niet alleen stond met zijn ideeën over de sociaaleconomische basis van de naoorlogse Europese ordening. Londen was ook de thuisbasis van Federal Union, een belangrijk netwerk van intellectuelen die Europa wilden omvormen tot een federatief verband. Invloedrijke leden van deze groep waren Lionel Robbins, economisch adviseur van Churchill, en William Beveridge, grondlegger van het naoorlogse Britse systeem van *social security*.<sup>37</sup>

31 J.W. Beyen, ‘La reconstruction matérielle de l’Europe après la fin de la guerre’, *La France libre* 1 (1940) 55-59.

32 J.W. Beyen, ‘Le système économique après la guerre’, *La France libre* 1 (1941) 236-241, aldaar 241.

33 Helen Liddell, ‘War and peace aims’, *International Affairs Review Supplement* 19 (1940) 11-21.

34 Tussen maart en april 1941 sprak de Committee on Reconstruction met vertegenwoordigers van alle ballingschapsregeringen, Chatham House Archives, Royal Institute of International Affairs (hierna: RIIA), Londen, 9/21a.

35 ‘European Research Centre’, 24 juli 1941, RIIA 9/21m.

36 ‘Private International Conference’, april 1942, UCL, PvZ, inv.nr. 300; Beyen en Van Zeeland gaven in 1942 ook voordrachten bij Chatham House, RIIA 8/703 en 8/810.

37 Tommaso Milani, ‘From laissez-faire to supranational planning. The economic debate within Federal Union (1938-1945)’, *European Review of History: Revue européenne d’histoire* 23 (2016) 664-685.



Net als Beyen waren zij voorstanders van economische hervormingen die sociale en economische stabiliteit zouden bevorderen.

Binnen de Committee on Reconstruction bleek dat dit idee rond 1941 was doorgedrongen tot de meeste Europese ballingschapsregeringen. Economische samenwerking was een belangrijke voorwaarde voor naoorlogse veiligheid. Zo stelde de Tsjechoslowaakse minister van Buitenlandse Zaken Jan Masaryk in dit kader dat 'future Europe must not be allowed to be a patchwork of quasi self-sufficient small countries'.<sup>38</sup> De plannen voor naoorlogse Europese samenwerking bewogen dus nadrukkelijk in de richting van federaties en economische samenwerking.

### Initiatieven voor 'collectieve veiligheid' uit Centraal-Europa

Een belangrijke impuls om deze plannen voor Europese federaties en meer economische samenwerking in breder Europees verband te bespreken kwam van de Poolse en Tsjechoslowaakse regeringen. Vanuit praktisch, geopolitiek en historisch oogpunt was dat verklaarbaar. Als eerste regeringen in ballingschap hadden Beneš en Sikorski langer de tijd gehad om zich aan te passen aan de nieuwe situatie en na te denken over hun toekomst. Al in het najaar van 1939 hadden Beneš en Sikorski nauwe betrekkingen aangeknoopt.<sup>39</sup> Ze hadden gesproken over de mogelijkheid om na de oorlog een Pools-Tsjechoslowaakse federatie te vormen – een initiatief mede ingegeven door historische en geopolitieke overwegingen van 'collectieve

veiligheid'.<sup>40</sup> Beneš en Sikorski zagen de federatie als een potentieel machtsblok tegen nieuwe Duitse agressie én eventuele Russische agressie.<sup>41</sup> In de jaren 1930 hadden beide landen immers ervaren hoe het was om ingeklemd te liggen tussen de ambities van zowel Hitler als Stalin.<sup>42</sup>

Ook in deze uitwerking van naoorlogse Europese veiligheid nam economische groepsvorming een belangrijke plek in. Vanaf 1940 maakte de Poolse regering federaties en economische samenwerking onderdeel van haar betrekkingen met de andere ballingschapsregeringen. Volgens de Poolse regering diende de naoorlogse Europese orde niet alleen te rusten op principes van 'freedom and sovereignty, security, and elimination of war', maar ook op een 'fair allocation of the social revenue'.<sup>43</sup> Economische samenwerking moest leiden tot verbeterde sociaaleconomische omstandigheden. Hiermee verzette de Poolse regering zich nadrukkelijk tegen de koers van Duitsland, dat met het zogeheten 'Funk-plan' Europa economisch aan Duitsland wilde binden, zodat het de economische concurrentiestrijd met de Verenigde Staten kon aangaan.<sup>44</sup> Tijdens gesprekken tussen Sikorski, Retinger en de

40 'Collective Security in Central Europe', Milan Hodza, 28 november 1939, Council of Ministers (hierna: PRM) 19, Polish Institute and Sikorski Museum (hierna: PISM), Londen.

41 Piotr Stefan Wandycz, *Czechoslovak-Polish confederation and the Great Powers, 1940-43* (Bloomington 1956).

42 Igor Lukeš, *Czechoslovakia between Stalin and Hitler. The diplomacy of Edvard Beneš in the 1930s* (Oxford 1996) 33-86; Jan Karski, *The Great Powers and Poland. From Versailles to Yalta* (Lanham 2014).

43 'Opracowanie: Sprawa odbudowy Europy po wojnie' [Note: post-war rebuilding of Europe], z.d. [waarschijnlijk 1940], PRM 34, PISM.

44 Stephen G. Gross, 'Gold, debt and the quest for monetary order. The Nazi campaign to integrate Europe in 1940', *Contemporary European History* 26 (2017) 287-309, aldaar 288.

38 'Committee on Reconstruction', Czechoslovakia, 1 April 1941, RIIA 9/21a.

39 Raczyński, *In Allied London*, 46.



De Poolse premier Władysław Sikorski (rechtsvoor) naast Winston Churchill (linksvoor), gevolgd door belangrijke kabinetsleden (op de trap), augustus 1940.

© Imperial War Museums, HU128078

Britse minister van Arbeid Ernest Bevin in het najaar van 1940 kwam de wens tot economische groepsvorming duidelijk aan bod. Een hechte 'all-European federation', met daarin vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen, maar ook een federaal leger, kon de hoeksteen vormen van het nieuwe Europa.<sup>45</sup> Bevin en de Britse regering onderschreven deze ideeën ruimhartig, aangezien zij (economische) groepsvorming in Europa noodzakelijk achtten voor de vrede en stabiliteit op het continent na de oorlog.<sup>46</sup>

In november 1940 leidden de gesprekken tussen Beneš en Sikorski tot een intentieverklaring voor een hechtere politieke en economische samenwerking, die zij ook openstelden voor andere landen uit de regio.<sup>47</sup> Het uiteindelijke plan beoogde de vorming van een confederatie, met een gemeenschappelijke munt en buitenlandbeleid. De ambitie voor Europese samenwerking liet zich wat betreft Beneš en Sikorski niet tot de economie beperken, maar kende ook een belangrijke geopolitieke dimensie. Vooral Sikorski zag in een politiek en economisch machtsblok in centraal Europa de enige manier om de Sovjet-Unie te dwingen Polen en Tsjechoslowakije na de oorlog als 'serieuze partner' te beschouwen. Beneš onderschreef dat de beoogde confederatie zou moeten voorzien in een 'minimum van veiligheid', maar hechtte er evenzeer belang aan de Russen niet tegen zich in het harnas te jagen. Economische samenwerking vond hij daarbij belangrijker dan de vorming van een

sterk politiek-militair blok.<sup>48</sup> Hoewel Beneš en Sikorski dus samen optrokken, was er al vroeg sprake van een verschil in hoe zij tegen 'Europese veiligheid' aankeken, met name wat betreft de plaats van de Sovjet-Unie in een dergelijke ordening.

Zo ontstonden er in Londen geleidelijk twee visies op Europese veiligheid en samenwerking. De een gericht op de vorming van politieke en militaire machtsblokken, de ander gericht op het zekeren van sociale en economische stabiliteit door economische samenwerking, al dan niet langs federatief verband. Deze visies op de Europese ordening werden gedreven door ongelijksoortige veiligheidsbelangen en gingen niet altijd samen. Het duurde niet lang voor deze verschillende visies de intra-Europese dynamiek gingen bepalen. Het Pools-Tsjechoslowaakse initiatief brak ook de discussies tussen en met de westerse partners open.

### Bredere Europese groepsvorming?

De Britse regering, bij monde van Churchill en Bevin, was enthousiast over de ontwikkelingen van regionale allianties en moedigde andere landen (zoals Nederland en België) aan om het voorbeeld van Beneš en Sikorski te volgen. Daarom besloot Retinger de discussies over naoorlogse Europese samenwerking breder te trekken en relaties aan te knopen met West-Europese landen.<sup>49</sup> Zijn eerste gesprekspartner was Marcel-Henri Jaspar, inmiddels gezant bij de Tsjechoslowaakse regering. Tijdens deze gesprekken, waar

45 'Memoriał Rządu Polskiego dla min. Bevina' [Memorandum of the Polish Government for Minister Bevin], z.d., PRM 20, PISM.

46 'Sprawozdanie z rozmowy gen. Sikorskiego z min. Ernestem Bevinem' [Memorandum from Sikorski's discussion with Ernest Bevin], 1 november 1940, PRM 20, PISM.

47 'Joint Declaration', 11 november 1940, PRM 19, PISM.

48 Beneš aan Sikorski, 'Echange des vues', 1 november 1940; Sikorski aan Beneš, 'Observations au sujet du mémorandum', 3 december 1940, PRM 19, PISM.

49 Spaak, *The continuing battle*, 202. Volgens Spaak hielp Retinger 'to initiate the discussions we Poles, Czechs, Dutch, Norwegians and Belgians held in order to establish new links between us'.

vanaf januari 1941 ook Spaak en Pierlot aanschoven, lag de nadruk vooral op de economische aspecten van Europese veiligheid. Zo spraken Jaspar en Retinger over het vormen van politieke, militaire en economische blokken in West- en Centraal-Europa.<sup>50</sup> Retinger concludeerde tijdens een van de bijeenkomsten dat ‘of all the concepts for post-war Europe [...] the economic one [...] is by far the most serious one’. Immers, een duurzame vrede was alleen haalbaar als ‘all of the economic needs of participating states are met’.<sup>51</sup> Het was de grote weeffout van Versailles geweest dat hier onvoldoende aandacht aan was besteed, aldus Retinger.

Op een bijeenkomst van ballingschapsregeringen georganiseerd door de Federal Union in januari 1941, werd het idee van een Europese federatie geagendeerd. Voor het eerst werd duidelijk dat de verschillende visies op veiligheid en Europese samenwerking die in Londen opgingen op gespannen voet met elkaar stonden. Ze verdeelden Europa ook in geografisch opzicht, waarbij een scheidslijn tussen Oost en West duidelijk werd. Althans, zo zagen de deelnemers aan de debatten het zelf. Jaspar achtte een allesomvattende Europese federatie ‘too ambitious’ en stelde dat meerdere kleine federaties gebaseerd op economische samenwerking mogelijk een uitkomst konden bieden.<sup>52</sup> West-Europese landen als België en Nederland benaderden Europese samenwerking vooral vanuit economisch perspectief. Geconfronteerd met de meer politieke en militaire plannen van

Polen stelde de Nederlandse regering zich op de positie dat alle niet-economische vormen van Europese samenwerking ‘wel heel verre toekomstmuziek’ waren.<sup>53</sup>

Polen en België spraken zich uit voor regionale Europese economische groepsvorming.<sup>54</sup> Al bleven ook bij de Belgen twijfels over de geografische (en dus geopolitieke) reikwijdte van Europese blokvorming. Pierlot liet zich sceptisch uit over het ‘puur continentale’ karakter ervan: ‘ondanks alles dat Polen, Tsjechoslowakije en België gemeen hebben, kunnen we er niet aan denken ons lot zo nauw aan dat van hen te binden als we ons onze toekomstige betrekkingen met puur westerse landen kunnen voorstellen’.<sup>55</sup> Pierlot, Spaak en de Belgische regering voorzagen meer mogelijkheden voor organisatie van groepen landen die ‘onderling meer natuurlijke affiniteit en ook meer homogeniteit bezitten’, in het bijzonder binnen een ‘Westelijk Europa’ en ‘Atlantisch Europa’.<sup>56</sup> Vanaf het voorjaar van 1941 spraken zij daarom af om meer samen te werken met Nederland en Noorwegen wat betreft de naoorlogse Europese ordening.<sup>57</sup> Europese veiligheid had voor West-Europese landen dus vooral een exclusief westers en economisch karakter. Een verklaring voor deze verschillende strategieën voor de

53 Notitie bij ‘Post-War Reorganisation of Central Europe’ door Dr. Hubert Ripka, 26 mei 1941, Nationaal Archief (hierna: NL-HaNA), Den Haag, BuZa/Londens Archief, 2.05.80, inv.nr. 2540.

54 “‘Pro memoria’ z lunchu odbytego dn. 6.II.41 z min. H. Spaak, Min. Spraw Zagranicznych Belgii” [“Pro memoria” from lunch with Belgian Foreign Minister H. Spaak], 6 februari 1941, PRM 53, PISM.

55 Pierlot aan Spaak, 7 februari 1941, Fonds Paul-Henri Spaak (hierna: PHS) 66, Historical Archives of the European Union (hierna: HAEU), Florence.

56 ‘Rede van den Heer Spaak’, 20 februari 1941, NL-HaNA, 2.05.80, inv.nr. 2558.

57 ‘Aantekening voor Z.E.’, 21 februari 1941; ‘Voorzitter Ministerraad’, 14 mei 1941, NL-HaNA, 2.05.80, inv.nr. 2549 en 2550.

50 ‘Sprawozdanie z lunchu’, [Report from lunch], 5 december 1940, PRM 53, PISM.

51 ‘Memorandum z rozmowy między H. Jasperem i Dr. M. Dogilewskim’ [Memorandum from talk between H. Jaspar and Dr. M. Dogilewski], 20 december 1940, PRM 53, PISM.

52 ‘Federal Union Research Institute. Conference’, 18-19 januari 1941, Archives générales du Royaume (hierna: ARA), Brussel, België, Papiers de Marcel-Henri Jaspar, inv.nr. 2110.

naoorlogse periode ligt ook in de geopolitieke context waarin de ideeën voor Europese samenwerking geopperd werden.

### 'Grote Drie' versus 'miniature Europe'

Hoewel er in Londen sprake was van toenadering tussen de Centraal- en Oost-Europese landen als Polen en Tsjechoslowakije, en tussen de Noord- en West-Europese landen als België, Nederland en Noorwegen, werden ook de verschillende prioriteiten voor de naoorlogse orde zichtbaar. Nieuwe breuklijnen over de omvang en aard van de samenwerking werden zichtbaar. Gedurende het verloop van de oorlog werden deze tegenstellingen steeds scherper, vooral vanaf juni 1941, toen ook de Sovjet-Unie met Duitsland in oorlog raakte en het belang van de alliantiepolitiek tussen de 'Grote Drie' toenam.

Het groeiende belang van de Grote Drie leidde bij de kleinere ballingschapsregeringen, die een geringe bijdrage konden leveren aan de geallieerde oorlogsinspanning, tot een gevoel van onbehagen en controleverlies. Gemotiveerd door een angst om irrelevant te worden ontstonden vanaf de tweede helft van 1941 meerdere regionale allianties. Naast de Pools-Tsjechoslowaakse confederatie waren er besprekingen tussen België, Nederland en Luxemburg over een douane-unie en onderstonden plannen voor een Grieks-Joegoslavische federatie. Spaak, Van Kleffens en Lie, de ministers van Buitenlandse Zaken van respectievelijk België, Nederland en Noorwegen, waren bovendien verwickeld in een reeks gesprekken over naoorlogse defensiesamenwerking om de macht van Duitsland te beteugelen.<sup>58</sup> Niet-economische

58 A.E. Kersten, "Van Kleffens" plan voor regionale veiligheidsorganisatie 1941-1943', in: *Jaarboek van het Departement van Buitenlandse Zaken 1980-1981* (Den Haag

samenwerking was klaarblijkelijk geen 'toekomstmuziek' binnen een verband van louter Atlantisch georiënteerde landen.

De toetreding van de Sovjet-Unie tot de oorlogcoalitie in juni 1941 betekende dat de Poolse plannen voor een naoorlogse Europese federatie nu door het prisma van de betrekkingen tussen de 'Grote Drie' gezien werden. Dit toenemende gewicht van de alliantiepolitiek had drie belangrijke gevolgen, vooral voor de Polen. Ten eerste kwam de prille samenwerking tussen Beneš en Sikorski onder druk te staan. Al voor de Duitse invasie van de Sovjet-Unie was Sikorski bevreesd dat Beneš het idee van een confederatie zou loslaten uit angst om na de oorlog bij Stalin in ongenade te vallen, terwijl Sikorski zelf hoopte dat een dergelijk politiek blok een 'substantial barrier to German or Russian imperialism' zou zijn.<sup>59</sup> Deze twee verschillende houdingen ten aanzien van de Sovjet-Unie stonden op gespannen voet met elkaar en bleken uiteindelijk onverenigbaar binnen het idee van een confederatie.

Ten tweede verslechterden ook de Pools-Britse verhoudingen. Na aansporing van de Britse minister van Buitenlandse Zaken Anthony Eden tekende Sikorski een vriendschapsverdrag met de Sovjet-Unie in december 1941. In de daaropvolgende onderhandelingen over een Brits-Russisch verdrag (waarin de Russen de Britten vroegen hun recht op een invloedssfeer in Estland, Letland en Litouwen te erkennen) signaleerde Sikorski een 'certain state of mind that is disadvantageous to Poland'.<sup>60</sup> Symbolisch

1981) 157-164; Van Kleffens aan Lie, 15 november 1941, NL-HaNA, E.N. Van Kleffens, 2.05.86, inv.nr. 235.

59 'Uwagi do pisma prezyd. Benešza i dodatkowe uwagi do memoriału prezyd. Benešza' [Notes on Beneš' letter and additional notes on Beneš' memorandum], 4 maart 1941, PRM 38a, PISM.

60 Zoals geciteerd in: Halik Kochanski, *The eagle unbowed. Poland and the Poles in the Second World War* (Cambridge, MA 2014) 327-330; 'Note on a conversation



V.l.n.r. Jozef Retinger, Ernest Bevin, Władysław Sikorski en Jan Stańczyk (minister van Arbeid), 1941.

© Imperial War Museums, D2459

voor de Britse knieval naar de Russen en de verslechterde diplomatieke positie van de Polen was dat Sikorski tijdens de ondertekening van het vriendschapsverdrag met de Russen zijn plaats naast Churchill moest afstaan aan Ivan Maisky, de ambassadeur van de Sovjet-Unie in Londen.<sup>61</sup>

Een derde gevolg was dat de Britse regering terughoudender werd met het steunen van blokvorming tussen Centraal- en Oost-Europese landen. Eden liet Sikorski weten

between General Sikorski and Sir Stafford Cripps, relating to the territorial claims put forward by the Soviet Government', 24 January 1942, in: General Sikorski Historical Institute, *Documents on Polish-Soviet Relations, Volume I: 1939-1945* (Londen 1961) 269-271.

61 Voor Maisky was dit significant genoeg om expliciet in zijn dagboek te vermelden: I.M. Maisky en Gabriel Gorodetsky eds., *The Maisky diaries. Red ambassador to the Court of St James's, 1932-1943* (New Haven, CT 2015) 377-378.

dat hij twijfelde aan de levensvatbaarheid van eventuele federaties in Centraal- en Oost-Europa.<sup>62</sup> De Britse regering vreesde initiatieven vanuit de ballingschapsregeringen die Stalin kon interpreteren als vijandig. Alexander Cadogan, de Under-Secretary of State, overwoog zelfs om de ballingschapsregeringen te bespioneren, maar de Britse veiligheidsdiensten achtten dat een te groot risico. De chef van inlichtingendienst MI5 Sir David Petrie meende dat de mogelijk nadelige gevolgen van anti-Russische sentimenten onder de geallieerde ballingen tijdig konden worden ondervangen door de diplomatieke dienst, die vanaf eind 1941 de 'intrigues and

62 'Notatka z rozmowy gen. Sikorskiego z min. Edenem' [Note from talk of Sikorski with minister Eden], 4 juli 1941; 'Notatka z rozmów Ministra E. Raczyńskiego z Ministrem Edenem' [Note from Minister E. Raczyński's talks with Minister Eden], 20 september 1941, PRM 39b, PISM.



Franklin Roosevelt en Winston Churchill tijdens het tekenen van het Atlantisch Handvest, augustus 1941.

*Wikimedia Commons*

machinations' binnen en tussen de ballingschapsregeringen in de gaten hield.<sup>63</sup>

De verslechterende diplomatieke positie van de Polen was exemplarisch voor een bredere tendens. In de loop van 1941 werd steeds duidelijker dat het initiatief voor het uittekenen van de naoorlogse ordening niet bij de kleine Europese landen lag. In augustus 1941 onderschreven Churchill en Roosevelt het Atlantisch Handvest, waarmee zij samen de ideologische basis legden voor een naoorlogse wereldorde gebaseerd op vrijhandel, economische samenwerking, welvaartsverbetering en het recht op zelfbeschikking.

Sikorski greep het Atlantisch Handvest aan om in Washington steun te vergaren voor zijn eigen plannen, maar kwam bedrogen uit.<sup>64</sup> Roosevelt's prioriteiten lagen elders, zo getuigde ook de inzet van zijn ambassadeurs. Averell Harriman, Roosevelt's liaison met Churchill en later Stalin, was verreweg de belangrijkste Amerikaan in Londen. Hij begaf zich echter nauwelijks tussen de vertegenwoordigers en denktanks van de ballingen. Roosevelt beschouwde de ballingschapsregeringen vooral als een stel 'patiënten', zo schreef hij Anthony J. Drexel Biddle, die ambassadeur was voor alle ballingschapsregeringen. Biddle's taak

63 Petrie aan Cadogan, 3 december 1941; Sargent aan Petrie, 13 december 1941; Sargent aan Rendel, 26 december 1941, FO 371/26489, TNA.

64 'Rozmowa gen. Sikorskiego z Prezydentem Rooseveltem' [Sikorski's talk with President Roosevelt], 8 april 1941, PRM 40c, PISM.

was vooral ‘to hold their hands, look at their tongues, and take their pulses’.<sup>65</sup>

Het verloop van de oorlog maakte duidelijk dat de kleine Europese landen hun plaats in de Europese ordening hadden verloren en dat herstel daarvan allerminst zeker was. Binnen de ballingschapsmilieus leefde bovendien steeds meer het idee dat de Britten en Amerikanen de belangen van kleinere landen als Polen verkwanselden ten behoeve van hun relaties met de Sovjet-Unie.<sup>66</sup> Onder druk van deze dreigende marginalisering van de ballingen ten faveure van de oorlogscolatie van de Grote Drie, nam het ‘Europese project’ een belangrijke afslag. Enerzijds in geografische zin, want de federatieplannen van Centraal- en Oost-Europese landen begonnen een ongemakkelijke realiteit te worden voor de Britten. Anderzijds nam het Europese project, doordat Centraal- en Oost-Europa op een zijspoor werden gezet, een afslag weg van geopolitiek en richting economische samenwerking. Ironisch genoeg zouden Retinger en Sikorski nog een verdere impuls geven aan deze ontwikkelingen vanaf het begin van 1942.

### De ‘Eight Power Conference’ en Europa als regionaal economisch verband

In de hoop hun verslechterde diplomatieke positie te redden ondernamen Retinger en Sikorski in januari en februari 1942 een ultieme poging om een brede Europese na-oorlogse samenwerking tot stand te brengen.

65 ‘Memorandum for Tony Biddle’, 12 december 1941; Biddle aan Roosevelt, 31 december 1941, Box 24, President’s Secretary’s File (hierna: PSF), Franklin D. Roosevelt Presidential Library (hierna: FDRPL), Hyde Park.

66 Kathleen Harriman aan Mary [zus], 11 januari 1942, Box 161, Harriman Papers, Library of Congress (hierna: LOC), Washington, DC.

Onderdeel van de nieuwe Poolse strategie was een zogenaamde ‘Eight Power Conference’, bedoeld om een solidariteitspact tussen Centraal-, Oost- en West-Europa te sluiten. De aard van deze solidariteit was politiek en militair en Sikorski hoopte op wederzijdse veiligheidsgaranties voor een periode van ten minste tien jaar na het einde van de oorlog. Volgens Jaspar, die bij de conferentie was, was het doel van Sikorski om een Europese federatie op te zetten.<sup>67</sup> Het Sikorski-plan was onrealistisch en stuitte op verzet van vooral West-Europese regeringen. De Britten, die de beraadslagingen met grote interesse volgden, signaleerden de onderlinge verdeeldheid en waren er gerust op dat er geen initiatief zou ontstaan dat gericht was tegen de Sovjet-Unie (of zo geïnterpreteerd kon worden).<sup>68</sup>

Vooraf de positie van de Belgen, Noren en Nederlanders was wantrouwend. Secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken W.F.L. van Bylandt adviseerde Van Kleffens geen deel uit te maken van een puur continentale alliantie. Uit de onderlinge correspondentie en reactie op het Sikorski-plan blijkt ook hoezeer de samenwerking en coördinatie tussen deze landen al gegroeid was. De Nederlandse ambassadeur bij de Noren, A.P.C. van Karnebeek, gaf te kennen dat Noorwegen niet betrokken wenste te worden bij ‘Oost-Europese kwesties’, wat onvermijdelijk zou zijn in een ‘na-oorlogsch Europeesch continentaal blok’ onder Poolse leiding.<sup>69</sup> De Belgische regering verklaarde in een memorandum aan de Noren en de Nederlanders het plan ook niet te steunen, omdat hun landen meer belang hadden bij overzeese handel dan dat ze gebonden waren aan het

67 ‘Memorandum Confidentiel’, Jaspar aan Spaak, 2 februari 1942, PHS 90, HAEU.

68 Foreign Office, 9 februari 1942, FO 371/30871, TNA.

69 A.P.C. van Karnebeek aan Van Kleffens, 16 februari 1942, NL-HaNA, 2.05.80, inv.nr. 2551.



continent: 'Ses intérêts sont orientés vers les pays auxquels la Mer l'unit autant, sinon plus, que vers le Continent.'<sup>70</sup> Voor Nederland golden soortgelijke overwegingen.

Deze West-Europese reflex om het economische boven het geopolitieke te stellen was verklaarbaar. De graduele opbouw van economische samenwerking was immers realistischer, beter passend bij de belangen en naoorlogse strategie van West-Europa en met minder risico op teleurstelling. Voor de Polen was dit een hard gelag. De Britse regering, die het onbehagen van de ballingen dikwijls beantwoordde 'in een sfeer van hoofdsche vriendschap', erkende de wens 'to be taken more close into the counsels of His Majesty's Government' en stelde periodieke lunches met de ballingschapsregeringen voor.<sup>71</sup> Effectief bezegelde het daarmee het lot van de Polen. Na een aantal bijeenkomsten verwaterde het initiatief en was het Poolse voorstel voor bredere Europese veiligheidsgaranties op militair en politiek vlak onschadelijk gemaakt.

De route naar een verdere economische organisatie van het naoorlogse Europa lag nu open. Gesprekken hierover concentreerden zich voornamelijk in de Anglo-Amerikaanse onderhandelingen over een nieuw economisch systeem dat de door autarkie, valutacrisis en deviezenoorlogen geplaagde wereldeconomie zou stabiliseren. Grotendeels speelde deze discussie boven de hoofden van de Europese ballingen, al probeerde de Britse Treasury de Europeanen vanaf de zomer van 1942 hier mondjesmaat bij te betrekken, mede als gevolg van de

Poolse inspanningen de Europese ballingen bij elkaar te brengen.<sup>72</sup>

De ballingschapsregeringen hadden echter ook hun eigen gremia om de naoorlogse economische ordening uit te tekenen. Binnen de London International Assembly, een denktank die verbonden was aan de ballingschapsregeringen, werd duidelijk dat de grote uitdaging voor naoorlogs Europa vooral neerkwam op de opbouw van een nieuw web van financiële en economische relaties.<sup>73</sup> Hervé Alphand, de economisch adviseur van De Gaulle, leverde in deze debatten een belangrijke bijdrage. Hij pleitte voor de opbouw van een nieuw economisch systeem, met als doel 'd'éviter le chômage chronique ou les crises de chômage' en 'd'assurer aux individus la sécurité sociale'.<sup>74</sup>

Alphands ideeën voor het tegengaan van chronische werkloosheid en het verbeteren van sociale zekerheden sloten niet alleen aan bij de ideeën die Beyen en anderen eerder hadden geuit in onder andere *La France libre*, maar pasten ook naadloos binnen het raamwerk van het Atlantisch Handvest. Toen Alphand zijn visie in maart 1942 met Van Zeeland deelde, concludeerden beide mannen dat de sleutel voor Europese stabiliteit en veiligheid lag in een regionaal Europees systeem van monetaire samenwerking, als onderdeel van een breder internationaal systeem.<sup>75</sup> Naast de plannen voor een wereldwijd systeem van valuta-convertibiliteit die in de maak waren, ontstond dus onder West-Europese ballingen het idee van regionale monetaire samenwerking.

<sup>70</sup> 'Observations critiques', 23 februari 1942, NL-HaNA, 2.05.80, inv.nr. 2551.

<sup>71</sup> 'Dispatch', 23 maart 1942, FO 371/30871, TNA; Eden aan Van Kleffens, 22 april 1942, NL-HaNA, 2.05.86, inv. nr. 53; Van den Tempel, *Nederland in Londen*, 99.

<sup>72</sup> 'Meeting at Treasury', 24 juli 1942, NL-HaNA, Archief van Dr. J.W. Beyen, 2.21.408, inv.nr. 45.

<sup>73</sup> 'The first year's work', 22 oktober 1942, NL-HANA, 2.05.80, inv.nr. 2598.

<sup>74</sup> 'Rapport préliminaire', januari 1942, Hervé Alphand, NL-HaNA, 2.05.80, inv.nr. 2598.

<sup>75</sup> 'Conversation avec Monsieur van Zeeland', 25 maart 1942, Fonds Fernand Dehousse (hierna: FD) 2, HAEU.

Deze regionale monetaire plannen kregen een impuls in het najaar van 1942. Uit onvrede met de trage Britse en Amerikaanse planvorming voor naoorlogse Europese noodhulp, vormden de ballingschapsregeringen het Comité des Ministres des Affaires Étrangères des Gouvernements Alliés. Binnen dit orgaan, dat in feite het eerste Europese multilaterale platform was dat tijdens de oorlog werd opgezet, vormden de ballingen gemeenschappelijke standpunten die ze voorlegden aan de Grote Drie. Dat ging over zowel strategische keuzes in oorlogsvoering als over naoorlogse plannen.<sup>76</sup> Het belangrijkste onderwerp waar het Comité zich mee bezighield was het bestuderen van de economische problemen na de oorlog.

In december 1942 kreeg Van Zeeland van het Comité des Ministres de opdracht om de diverse vertegenwoordigingen van de ballingen te raadplegen en een rapport te schrijven over de mogelijkheden van naoorlogse economische samenwerking. Uit deze ronde langs de diverse experts formuleerde Van Zeeland twee doelen. Het eerste doel was om werkloosheid en handelconflicten tegen te gaan, zodat een sociaaleconomische stabiliteit bereikt kon worden. Alleen met een gemeenschappelijk monetair institutioneel raamwerk kon het ‘abcès’ van economische crisis dat zich verspreidde als een infectie gestopt worden.<sup>77</sup> Ten tweede concludeerde Van Zeeland dat de ‘economische organisatie’ van de vrede leidend moest zijn, en dat eventuele politieke organisatie hierop zou volgen. Van Zeelands zogenaamde ‘17-puntenplan’ verdween echter in een la. In augustus 1943, bijna acht maanden later, schreef hij aan de Griekse ambassadeur Thanassis Aghnides dat de reactie op zijn rapport, ondanks de brede instemming op de inhoud, ‘extreem

gereserveerd’ was en dat de ‘absolute urgentie’ voor een vervolg leek te ontbreken.<sup>78</sup>

De verklaring voor de stille dood van Van Zeelands plan is tweeledig. De realiteit was dat de ballingen beperkte invloed hadden op het proces van naoorlogse institutievorming, dat zich met de onderhandelingen in voorbereiding op de Bretton Woods-conferentie vanaf 1943 vrijwel volledig binnen de Anglo-Amerikaanse betrekkingen afspeelde. Anderzijds ligt een verklaring in de spanning tussen de economisch geïnspireerde West-Europese plannen en de geopolitieke noties van Europese samenwerking die vooral de Polen inbrachten. Van Kleffens had Van Zeeland in voorbereiding op zijn studie verteld dat de landen in Oost-Europa in een totaal andere situatie zaten dan die in West-Europa. Na de oorlog, zo verwachtte Van Kleffens, hadden deze landen kapitaalinjecties nodig vanuit het buitenland en zouden ze moeten kunnen ‘steunen’ op West-Europa.<sup>79</sup> Uit het verdere gespreksverslag, noch uit de studie van Van Zeeland, blijkt in hoeverre Van Kleffens dit een wenselijke situatie vond. Het is echter duidelijk dat Van Kleffens een economische samenwerking tussen Oost- en West-Europa impliceerde, waarmee onvermijdelijk ook de Europese geopolitiek binnen de zich ontlukende kaders van West-Europese economische samenwerking zou worden gehaald. Gezien de positie van de West-Europese landen in de nasleep van de ‘Eight Power Conference’, was dat voor hen geen wenselijke situatie.

## De nalatenschap van ballingschap

De ballingschapsperiode van de Europese regeringen in Londen was een belangrijke katalysator van een Europees regionalisme dat

<sup>76</sup> ‘Réunion du Comité des Ministres, 4 november 1942, PHS 71, HAEU.

<sup>77</sup> ‘Preliminary notes’, december 1942, NL-HaNA, 2.05.86, inv.nr. 260.

<sup>78</sup> Van Zeeland aan Aghnides, 21 augustus 1943, UCL, PvZ, inv.nr. 306.

<sup>79</sup> ‘Mémorandum’, 8 december 1942, UCL, PvZ, inv. nr. 306.

al in het interbellum wortel had geschoten.<sup>80</sup> Gelijktijdig vormde de ballingschapsperiode een voorlopig eindpunt hiervan. Vanaf eind 1943 raakte de gemeenschap der ballingen enerzijds overschaduwde door de initiatieven tot opbouw van mondiale instituties die genomen werden door de Amerikanen, Britten en de Sovjet-Unie. Anderzijds stond de laatste fase van de oorlog in het teken van de nationale bevrijding en te voorziene problemen op rechtsstatelijk, democratisch, economisch, humanitair en logistiek gebied die daarbij hoorden.<sup>81</sup> Daarnaast bemoeilijkten de geopolitieke onzekerheden over het lot van Centraal- en Oost-Europa en de opstelling van de Sovjet-Unie een bredere Europese samenwerking, niet alleen op politiek en militair vlak, maar ook op economisch vlak.

De plannen van de Europese ballingen – ook die van de West-Europese ballingen – hadden in Londen dus moeite om van de tekentafel af te komen en de vertaalslag te maken naar concrete naoorlogse instituties. Het 'réalisme de la paix', zoals het in *La France libre* genoemd werd, overschaduwde de ideeën die in ballingschap gevormd werden.<sup>82</sup> Toch was er wel degelijk naast een ideële ook een institutionele erfenis van Londen.

Zo was er de eerdergenoemde Benelux. De eerste gesprekken hiertoe werden gevoerd naar aanleiding van een Pools-Belgisch-Nederlands overleg. Hoewel het nog tot 1948 duurde voor er concrete afspraken over handelstarieven werden gemaakt, was de Benelux een belangrijke inspiratiebron tijdens de initiële fase van het Marshallplan,

toen de Europese regeringen plannen voor de collectieve wederopbouw moesten presenteren aan de Amerikaanse regering. Daarnaast richtten Frankrijk en de Benelux-landen tegen het einde van de oorlog in maart 1945 de zogeheten Conseil Tripartite op, waarbinnen werd nagedacht over een bredere douane-unie waar ook Frankrijk deel van zou uitmaken.<sup>83</sup> Alphand, de aanjager van dit plan, zag dit type regionale economische samenwerking als manier om 'Europa' geleidelijk in te passen in de nieuwe mondiale instituties voor valuta-convertibiliteit die na de Conferentie van Bretton Woods (1944) werden opgetuigd.<sup>84</sup>

Deze kleinschalige regionale verbanden waren niet erg succesvol in het oplossen van de grotere Europese economische problemen, zoals de hardnekkigheid van bilaterale economische betrekkingen met de bijbehorende dreiging van valuta- en handelsconflicten. Het belang van zowel de Benelux als de Conseil Tripartite uitte zich vooral in een besef dat breder West-Europees multilateralisme op het gebied van handel en monetaire betrekkingen noodzakelijk was om naoorlogse economische problemen het hoofd te bieden alsmede de politieke prioriteiten van de welvaartsstaat (zoals werkgelegenheid) te zekeren.

De doorbraak van dit West-Europese multilateralisme dat in ballingschap vorm kreeg, volgde met de toenemende spanningen van de Koude Oorlog en de Amerikaanse financiële steun via het Marshallplan. Binnen de organisatie die hier vanaf 1947 uit voortkwam, de Organisatie voor Europese

80 Zie: Sylvain Schirmann, *Crise, coopération économique et financière entre États européens 1929 – 1933* (Parijs 2000).

81 Zie voor een begrip van de verschillende *sorties de guerre*: Stefan-Ludwig Hoffmann e.a. eds., *Seeking peace in the wake of war. Europe, 1943-1947* (Amsterdam 2015).

82 'Réalisme de la paix', auteur onbekend, *La France libre*, 15 juni 1945.

83 Johan Willem Lodewijk Brouwer, 'Divergences d'intérêts et mauvaises humeurs. La France et les pays du Benelux devant la construction européenne, 1942-1950' (Dissertatie, Universiteit Leiden 1997).

84 'Conférence de M. Alphand', 15 januari 1944, AME 56/2/4, Fondation Jean Monnet pour l'Europe (hierna: FJM), Lausanne.

Economische Samenwerking (OEES), vond het idee van Europese veiligheid als een sociaaleconomisch, West-Europees project zijn beslag.<sup>85</sup> Van Zeeland en Alphant, die drijvende krachten waren geweest achter de ideeënvorming in ballingschap, kregen belangrijke posities binnen de OEES. Beyen, die na de oorlog bij de Wereldbank aan de slag ging, signaleerde onder het Marshallplan een veranderde Amerikaanse houding. Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) had nog geen einde kunnen maken aan de bilaterale basis waarop de Europese economieën met elkaar vervlochten waren. Als gevolg hiervan waren de Amerikanen positiever geworden ten aanzien van de ‘regional approach’ die onder de ballingen had geleefd in Londen. Uiteindelijk kreeg deze ‘regional approach’ tractie via de OEES en het Marshallplan, en werd West-Europa in staat gesteld om geleidelijk in een ‘Bretton Woods coat’ van valuta-convertibiliteit te groeien.<sup>86</sup> Dit alles gebeurde zonder Centraal- en Oost-Europa, dat na het einde van de Tweede Wereldoorlog verder marginaliseerde, onderdeel werd van de Sovjet-invloedssfeer, en de aansluiting met westers multilateralisme verloor.

## Conclusie

In dit artikel stonden de cruciale jaren van de Europese regeringen in ballingschap centraal. Gedurende deze uitzonderlijke periode in de Europese geschiedenis bevonden de vertegenwoordigers van West-, Centraal- en Oost-Europese landen zich op loopafstand van elkaar. De internationale atmosfeer van

ballingschap en de schok van oorlog gaven voeding aan nieuwe denkbeelden over naoorlogse Europese veiligheid. Het bracht de ballingen, vooral als gevolg van de inspanningen van de Centraal- en Oost-Europese landen, samen in nieuwe overlegorganen, zoals het Comité des Ministres. Talrijk waren de contacten, enerzijds gefaciliteerd door instituten als Chatham House en journalen en pamfletten, anderzijds door de ballingen zelf door middel van lunches.

Dit alles leidde niet tot een groot pan-Europees samenwerkingsverband van Oost-, West- en Centraal-Europa. Niet door een gebrek aan idealisme of ijver, maar als gevolg van botsende ideeën over doel en aard van de samenwerking en achterliggende opvattingen over Europese veiligheid. Enerzijds gold Europese samenwerking als instrument om vrede te bewerkstelligen door sociale en economische stabiliteit. Anderzijds bestond vooral in Poolse kringen het idee om Europese samenwerking te gebruiken als bolwerk tegen Russische imperialisme. Als gevolg hiervan ontstonden breuklijnen tussen ‘Oost’, dat vooral door westerse landen met geopolitiek werd geassocieerd, en ‘West’, waar ideeën voor economische samenwerking overheersten.

Ook in de recente geschiedenis is de West-Europese neiging om op het gebied van veiligheid het economische boven het geopolitieke te stellen groot. De geopolitieke dimensie van de Europese integratie is altijd een heikel punt geweest. Ook na de grote uitbreidingsrondes van de Europese Unie in de beginjaren van deze eeuw. West-Europa nam Centraal- en Oost-Europa er weliswaar bij, maar hield vast aan een economische rationale achter de integratie. Geopolitieke zorgen ten aanzien van Rusland, die in de landen achter het voormalige IJzeren Gordijn wel degelijk bestonden, werden niet ingebed in de nieuwe Europese Unie en vertaalden

<sup>85</sup> Zie ook: Jorrit Steehouder, ‘In the name of social stability. The European Payments Union’, in: Mathieu Segers en Steven Van Hecke eds., *The Cambridge history of the European Union. Volume II: European integration inside-out* (Cambridge 2023) 209-233.

<sup>86</sup> Beyen, *Money in a maelstrom*, 204-205.

niet in Europese beleidswijzigingen. Met de recente Russische invasie van Oekraïne in 2022 lijkt daar verandering in te komen en keert 'Europa' terug bij een oud dilemma: in hoeverre kunnen de sociaaleconomische en geopolitieke dimensies van Europese veiligheid samengebracht worden?

### Over de auteur

Dr. **Jorrit Steehouder** is als universitair docent verbonden aan de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen van het departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis van de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek richt zich op de economische aspecten van Europese veiligheid in de eerste helft van de twintigste eeuw.  
E-mail: [j.steehouder@uu.nl](mailto:j.steehouder@uu.nl)