

Joshua Livestro

**EEN  
VOLMAAKTERE  
UNIE**

Van Machiavelli tot Monnet

© 2024 Joshua Livestro  
Omslagontwerp Jan van Zomeren  
Foto omslag NicoElNino/Alamy Stock Photo  
Opmaak Mat-Zet bv, Huizen  
[www.uitgeverijprometheus.nl](http://www.uitgeverijprometheus.nl)  
ISBN 978 90 446 5522 3

# Inleiding

In zijn *Improvisatie & oppositie* beschreef de Nederlandse politiek filosoof 9  
Luuk van Middelaar het Brexitreferendum van juni 2016 als een moment van existentiële crisis voor de EU: ‘De scheiding verstoorde haar langgekoesterde zelfbeeld en voor een moment vreesde zij voor haar voortbestaan.’ (Van Middelaar 2019, p. 488) Uiteindelijk hielp haar wil om te overleven haar om een weg uit de crisis te vinden, naar een hernieuwd gevoel van missie. Van Middelaar gaf vervolgens metafysische betekenis aan deze crisis door het een ‘machiavelliaans moment’ te noemen, zoals beschreven door de Nieuw-Zeelandse ideeënhistoricus J.G.A. Pocock: ‘Uit de ervaring van de eigen vergankelijkheid en sterfelijkheid van een democratische republiek kan een politieke wil ontstaan om zichzelf te manifesteren als een soevereine speler in de historische tijd.’ (Idem, p. 486) Dit Europese machiavelliaanse moment, dat volgens hem begon met de bankencrisis van 2008, zou de Unie geleidelijk in een onafhankelijke speler op het wereldtoneel zien veranderen.

Net als het originele machiavelliaanse moment in het begin van de zestiende eeuw, beweerde Van Middelaar dat dit Europese moment ook een aspect had van ‘theologische bevrijding’ (idem, p. 487), waarbij de theologie in dit geval het Europese geloof was in het idee van de eeuwigheid van de Unie en in de universaliteit van de idealen waarop het was gebaseerd. Vrij van deze eschatologische boeien kon Europa nu eindelijk ‘zijn lot in eigen handen nemen’. (Angela Merkel, geciteerd in: idem, p. 512) Gebruikmakend van het machiavelliaanse beeld van *fortuna* als een stroom plaatste hij de EU ermiddenin, klaar om te reageren op de veranderende getijden – ‘een existentiële ervaring’. (Idem, p. 487)

•

We kunnen het moeilijk oneens zijn met de bewering van Van Middelaar dat de EU de capaciteit moet ontwikkelen om een geloofwaardige speler op het wereldtoneel te worden. Hij heeft ook zonder meer een punt dat de EU alleen heeft kunnen overleven door periodiek haar eigen grondregels te negeren, middels pure politieke creativiteit. Maar het zou gevaarlijk zijn om uitsluitend te vertrouwen op dergelijke improvisatietalenten als middel om zichzelf in de stroom van gebeurtenissen te handhaven. Om het in machiavelliaanse termen te stellen: het zou een buitengewone hoeveelheid *virtù* vereisen, meer dan enige organisatie of individu bezit. Vroeg of laat zou een

gebeurtenis hem verrassen en zou fortuna's stroom hem overrompelen.

10 Als de Unie langer wil overleven, moet ze maatregelen nemen om zich niet alleen in de stroom te handhaven, maar zich er ook structureel zoveel mogelijk tegen te beschermen. Zoals Machiavelli zelf het formuleerde: 'Ik houd het voor waar dat het lot de scheidsrechter is over de helft van onze daden, maar dat het ons toch in staat laat om de andere helft, of misschien iets minder, te leiden. Ik vergelijk het met een van die kolkende rivieren, die bij overstroming de vlaktes overspoelt, bomen en gebouwen meesleurt, de bodem van de ene plaats naar de andere versleept; alles vlucht ervoor weg, iedereen geeft zich over aan haar geweld, zonder het op enigerlei wijze te kunnen weerstaan; en toch, hoewel haar aard zo is, volgt daaruit niet dat mensen, wanneer het weer beter wordt, geen voorzieningen kunnen treffen, met zowel verdedigingswerken als barrières, op zo'n manier dat, eenmaal weer stijgend, de wateren door een kanaal kunnen gaan, en hun kracht niet zo onbelemmerd noch zo gevaarlijk is.' (Niccolò Machiavelli, *De heerser*, hoofdstuk xxv) In politieke termen betekent dit de vorming van een *constitutie*.

Machiavelli staat vandaag vooral bekend om zijn advies over hoe te reageren op gebeurtenissen, maar hij was niet minder productief als constitutioneel theoreticus. Hij wijdde een deel van zijn *Verhandelingen over de eerste tien boeken van Titus Livius* precies aan dit onderwerp. Het kwam ook aan bod in *De heerser*, specifiek in hoofdstuk vi. Hier observeerde hij dat de hoogste vorm van virtù toebehoorde aan de stichters: 'Mozes, Cyrus, Romulus, Theseus en dergelijken zijn de meest voortreffelijke voorbeelden.' Deze mannen stichtten niet alleen steden, rijken en religies, ze definieerden ze ook constitutioneel, als auteurs van hun wetboeken en morele codes. Zoals hij uitlegde in een essay gepubliceerd in 1520 getiteld *Discursus over het opnieuw vormgeven van de regering van Florence* was er geen betere manier om interne chaos te voorkomen dan door een solide constitutie te creëren. Misschien was het zelfs wel de enige manier: 'Er is geen andere manier om aan [wapens, geweld en plundering] te ontsnappen dan de stad instituties te geven die op zichzelf stand kunnen houden.'

Het is deze andere soort virtù, de soort die betrekking heeft op het maken van een grondwet, waarop ik me in dit boek zal concentreren. In termen van het machiavelliaanse moment betekent dat dat we zullen kijken naar de overdenkingen ervan over de theorie van de regimecyclus, specifiek het idee van het gemengde regime als optimale regeringsvorm, en de praktische vertaling ervan naar concrete constitutionele vormen, zowel hun stichting als hun onderhoud. We zullen kijken naar de ontwikkeling van deze ideeën in confrontatie met de tegenconcepten van universele monarchie en soevereiniteit, waarbij we de geleidelijke transformatie ervan volgen van een indeling op basis van standen of sociale klassen naar een indeling op basis van constitutionele functies of machten. En we zullen volgen hoe dit nieuwe concept van het gemengde regime uiteindelijk werd geïntegreerd in de federale theorie in de vorm van machtscheiding en checks-and-balances.

We zullen ook de opties voor de republiek overwegen om zichzelf in de wereld te handhaven. Of sterker nog: zichzelf aan de wereld op te leggen

door middel van expansie. Want een belangrijke les die we kunnen trekken uit het bestuderen van de theoretici die leefden en werkten binnen dit constitutionele machiavelliaanse moment is de nadruk die ze legden op de link tussen de grondwet van een republiek en haar plek in de wereld. Volgens hen ging de keuze voor een bepaald type politiek regime net zo goed over de externe dimensie als over de interne orde ervan. Deze zoektocht om de plaats van de republiek in de wereld veilig te stellen, vormde de basis voor de politieke entiteit die besproken wordt in Machiavelli's *Verhandelingen*, specifiek in boek II, hoofdstuk 4. De 'liga' werd daar genoemd als een van de drie mogelijke modellen van territoriale expansie – de andere twee waren 'gewelddadige expansie' en wat hij 'de methode van Rome' noemde, waar een grootmacht zich aan het hoofd van een alliantie plaatste en uiteindelijk de andere leden onder haar controle bracht. Na enige overweging concludeerde Machiavelli dat voor het Florence van zijn tijd de meest praktische optie 'de methode van de Etrusken' was: 'Het vormen van een liga bestaande uit verschillende republieken waarin geen van hen een voorkeurspositie, autoriteit of rang boven de andere had.'

11

In zijn studie van praktische voorbeelden van liga's prees Machiavelli niet alleen de nuttige eigenschappen van liga's als die van de Etrusken of de Zwitsers, maar identificeerde hij ook verschillende problematische aspecten die hun functioneren kenmerkten. Het eerste was een kwestie van organisatie: de zwakte van het politieke centrum en de inefficiëntie van het besluitvormingsproces. Het tweede was een kwestie van omvang: er leek een bovengrens te zijn aan hoever een liga kon uitbreiden als hij enige vorm van samenhang wilde behouden. Het derde betrof de levensduur. Dit was een uitdaging die hij deelde met andere regimevormen zoals keizerrijken en stadstaten: het vermogen om zichzelf in de tijd te handhaven.

Machiavelli reikte hiermee het politieke denken twee belangrijke conceptuele instrumenten aan voor het analyseren van internationale zaken. Het ene was de drie verschillende methoden van uitbreiding. In de loop van de volgende vier en een halve eeuw zouden politici en politieke denkers steeds weer terugkomen op deze drie methoden om hun eigen geostrategische situatie te analyseren. In de vroege achttiende eeuw zou de ligaoptie ook dienen als basis voor de ontwikkeling van een nieuw concept dat uiteindelijk 'federale unie' zou worden genoemd. In de vroegmoderne periode zou de taxonomie van expansiemethoden aanleiding geven tot de vorming van een tweede taxonomie: van soorten meerstatenregimes. Hierin zou het nieuwe concept van 'federale unie' de plaats innemen van Machiavelli's liga. Het diende als een tegenconcept voor de dominante concepten van die tijd: eerst het idee van universele monarchie, later het op oorlog gebaseerde idee van het machtssevenwicht.

•

In zijn boek over het machiavelliaanse moment definieerde Pocock zijn centrale concept op twee verschillende manieren. Hij beschouwde het allereerst als een individuele gebeurtenis, 'het moment waarop een republiek

werd geconfronteerd met zijn eigen eindigheid, terwijl het probeerde moreel en politiek stabiel te blijven in een stroom van irrationele gebeurtenissen die destructief waren voor alle systemen van wereldlijke stabiliteit'. (Pocock, p. 56) In wezen is dit het machiavelliaanse beeld waarmee Van Middelaar werkte, van gemeenschappen als historische actoren die in de stroom der gebeurtenissen staan, getest door de getijden.

12 Dit boek bevat veel beschrijvingen van dat soort momenten – zowel Europese als Amerikaanse, zelfs trans-Atlantische. Uiteindelijk richt het zich echter meer op de tweede betekenis van het concept zoals beschreven door Pocock. Hier benadrukte hij geen uniciteit maar continuïteit: 'Het machiavelliaanse moment had een voortdurende geschiedenis, in die zin dat wereldlijk politiek zelfbewustzijn voortdurend problemen bleef stellen in historisch zelfbewustzijn, die deel uitmaken van de reis van het westers denken van de middeleeuwse christelijke naar de moderne historische periode.' (Idem, p. 50) Hoewel er duidelijke verschillen zijn tussen de manier waarop Machiavelli het woord 'liga' gebruikte en de manier waarop Monnet de term 'federatie' gebruikte, rechtvaardigt het bewijs gepresenteerd in dit boek de conclusie dat de twee op zijn minst deel uitmaakten van dezelfde traditie van federaal politiek denken en handelen.

Het reconstrueren van dit andere, langdurige, constitutionele machiavelliaanse moment vormde onderdeel van een poging om de ontwikkeling door de tijd heen van het concept genaamd federale unie in kaart te brengen. Op dit punt ben ik intellectueel schatplichtig aan de Duitse historicus Reinhart Koselleck (1923-2006). Kosellecks naam is verbonden aan de Duitse school van de *Begriffsgeschichte*, de studie van conceptuele geschiedenis. Met een concept bedoelde hij elke term die 'de rijkdom van historische ervaring en de som van theoretische en praktische lessen daaruit bundelt'. (Koselleck, p. 20) Dit betekende dat er een essentieel verschil bestond tussen *woorden* en *concepten*: 'De betekenis van woorden kan exact worden gedefinieerd, maar concepten kunnen alleen worden geïnterpreteerd.' (Idem)

Kosellecks originele inzicht was dat om concepten volledig te begrijpen we hun ontwikkeling door de tijd heen moeten bestuderen, in de contexten waarin ze werden gebruikt, terwijl we ook aandacht besteden aan de veranderende relatie met hun tegenconcepten: 'Op zichzelf is de persistentie van woorden in de tijd een ontoereikende indicatie van hun onveranderlijke inhoud. Alleen door middel van een diachronisch onderzoek van de lagen van betekenis die zijn vervat in een concept kunnen we structurele transformaties op de lange termijn blootleggen.' (Idem, p. 18)

Bij het doen van het onderzoek voor dit boek was mijn hypothese dat, toen de Europese oprichters na de Tweede Wereldoorlog naar het concept van federale unie grepen bij het construeren van een nieuwe orde voor (het westelijke deel van) hun continent, ze het onvermijdelijk laadden met alle historische inhoud en problematische aspecten die het bevatte. Ik probeerde daarom om Kosellecks inzicht toe te passen in een poging de vele lagen van betekenis van het concept bloot te leggen. Daarbij was mijn uiteindelijke doel het verleden te ontsluiten als bron van zelfbegrip voor de hedendaagse Europese Unie.

Deze inspanning brengt ons op een reis waarbij we het concept volgen vanaf zijn Florentijnse bron in het begin van de zestiende eeuw tot aan de buitengewone periode vlak na de Tweede Wereldoorlog, die de oprichting zag van een aantal verschillende organisaties die gebaseerd waren op concurrerende interpretaties van het concept van federale unie. De hoofdstukken zijn globaal chronologisch gestructureerd en traceren de prehistorie, geboorte en ontwikkeling van het concept door de eeuwen heen. Dit is echter niet alleen, of zelfs maar primair, een linguïstische exercitie. Het is ook en vooral een studie van de contexten waarin het concept werd gebruikt, de geleefde politieke ervaringen van de afgelopen vijf eeuwen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan. Het concept werd ontwikkeld in concrete politieke situaties, als antwoord op problemen waarmee de historische actoren in deze situaties worstelden: problemen met het vestigen of handhaven van interne orde of externe veiligheid, of zelfs: expansie. Het is dus evenzeer een studie van constitutionele en geopolitieke geschiedenis als een studie van conceptuele geschiedenis.

13

Het begint in het eerste hoofdstuk met Machiavelli's bespreking van de methoden van uitbreiding. Het bekijkt vervolgens in hoofdstuk 2 verschillende voorbeelden van regionale liga's die al bestonden in de tijd van Machiavelli, of werden gevormd in de vroegmoderne periode: de Zwitserse Confederatie, het Pools-Litouwse Gemenebest, de Nederlandse Verenigde Provinciën en het Heilige Roomse Rijk (de post 1648-versie, welteverstaan). Het hoofdstuk eindigt met het Engelse en Schotse debat over de Unie van de Kronen. In dit debat werd de analyse van Machiavelli over de methoden van uitbreiding gebruikt om een taxonomie van verschillende soorten unies te creëren, waarvan een de 'federale unie' werd genoemd.

Het is hier belangrijk te benadrukken dat de lezer zich moet losmaken van eventuele huidige concepties die aan deze term zijn gekoppeld (of aan zijn hedendaagse tegenhanger 'confederatie'). Veel van het historische debat dat in dit boek wordt behandeld, richtte zich op de ontwikkeling van een interpretatie van de term die niet alleen plausibel was in theorie maar ook werkbaar in de praktijk. Dat debat was nog steeds niet volledig beslecht toen de Europese oprichters gingen zitten om over de vorming van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal te onderhandelen. In dit boek wordt de term over het algemeen gebruikt zoals mensen hem destijds gebruikten.

In hoofdstuk 3 volgen we hoe dit type unie werd geïntroduceerd in het debat over de Europese orde. Het instorten van de oude duale orde van keizerrijk en pauselijk gezag, algemeen aangeduid als de *Respublica Christiana*, leidde tot een zoektocht naar een nieuw conceptueel kader voor het handhaven van politieke orde op het continent. Hier werd de federale unie een van de opties voor de organisatie van relaties tussen staten, en tussen de verzamelde staten en de buitenwereld.

De ideeën van zeventiende-eeuwse en vroegachttiende-eeuwse auteurs die zochten naar een quasiconstitutionele regeling van de relaties tussen staten op het Europese continent werden uiteindelijk opgepikt door latere generaties politici. Dit gebeurde in de eerste plaats aan de andere kant van de Atlantische Oceaan. Hoofdstuk 4 presenteert een analyse van de gang

van zaken tijdens de Conventie van Philadelphia die de Amerikaanse Grondwet van 1787 opstelde. Recent Amerikaans onderzoek heeft deze Conventie geïnterpreteerd als een poging om het soort vredesplan te creëren dat het onderwerp was van politieke en filosofische speculatie in Europa in de twee eeuwen voorafgaand aan de Amerikaanse Constitutie. De grondwet die uiteindelijk uit deze onderhandelingen voortkwam, was gebaseerd op een aantal compromissen, voornamelijk over vertegenwoordiging en het tegenconcept van soevereiniteit. Maar hoewel het op zichzelf een opmerkelijke prestatie was, loste het niet het probleem op van de relatie tussen het centrum en de staten. Hoofdstuk 5 volgt de vaak moeizame en instabiele relatie tussen de twee bestuurslagen van de Amerikaanse Unie in de eerste zeventig jaar van haar geschiedenis. Op kritieke momenten werd de unie alleen bijeengehouden door een Groot Compromis dat de betrokkenheid van alle partijen bevestigde bij het oorspronkelijke compromis van Philadelphia. Toen dat compromis niet langer houdbaar was, scheidde een groot aantal zuidelijke staten zich af van de unie, met een burgeroorlog als onvermijdelijk gevolg.

Hoofdstuk 6 bespreekt hoe dezelfde ideeën die, op zijn minst gedeeltelijk, de Amerikaanse Grondwet hadden geïnspireerd ook van invloed waren op de gebeurtenissen tijdens de grote Europese vredesconferenties van Parijs en Wenen in 1815. Het Congressysteem was feitelijk een poging om het vredesplanidee te implementeren in een volledig andere setting dan die van Amerika – niet een verzameling kleinere en middelgrote nieuw opgerichte republieken, maar een klein aantal grote, eeuwenoude monarchieën, evenals een aantal middelgrote en kleinere monarchieën en republieken.

Hoewel de Congresmethode een doorbraak vormde in praktische zin, zou deze slechts een decennium overleven en uiteindelijk worden vervangen door het veel informelere Concertsysteem. Op theoretisch niveau zou het Congressysteem voornamelijk voortleven in de vorm van de Heilige Alliantie, die door latere generaties studenten van het concept van federale unie zowel als een bestudeerbaar model als een praktisch voorbeeld van het soort unie om te vermijden werd beschouwd (voornamelijk vanwege zijn antidemocratische en repressieve karakter).

De grotere impact zou die van het Amerikaanse voorbeeld zijn. Op theoretisch niveau zou zijn invloed het grootst zijn in het debat dat uiteindelijk zou leiden tot de vorming van het bismarckiaanse Duitse Rijk. Dit Duitse debat, dat wordt behandeld in hoofdstuk 7, bespreekt zowel de theoretische doorbraak – die te danken was aan het werk van de Franse filosoof Alexis de Tocqueville – als de praktische tekortkomingen van het soort federale unie dat uiteindelijk werd gecreëerd: een monarchale unie gedomineerd door één enkele staat, Pruisen. In haar praktische werking lag het dichterbij Machiavelli's theoretisch voorkeursmodel, dat van Rome, dan bij haar pragmatisch gekozen model, de Etruskische Liga.

Hoofdstuk 8 bespreekt de andere weg waarlangs het Amerikaanse voorbeeld van invloed was op het Europese debat over federale unie: die van de vredesbeweging. Deelnemers aan dit debat zouden het idee omarmen van de vorming van een Verenigde Staten van Europa als een soort 'zusterunie'



van haar Amerikaanse tegenhanger. Door deze twee bonden met elkaar te verbinden via een trans-Atlantische band introduceerden ze ook een volledig nieuw idee: iets tussen continentale en mondiale federatie in. Wat betreft de Europese federale unie werd minder intellectuele energie besteed aan de institutionele vormgeving dan aan de middelen voor de oprichting ervan. In de loop van de eeuw slaagde de vredesbeweging er ook in om haar eigen versie van federale unie te definiëren als het alternatief voor twee soorten monarchale regimes: de Heilige Alliantie van monarchen en de keizerrijken van Napoleon III en Bismarck.

Hoofdstuk 9 kijkt naar de praktische successen van de vredesbeweging: de vredesconferenties in Den Haag en het Verdrag van Versailles dat leidde tot de oprichting van de Volkenbond. Via deze laatste zou het ideaal van de beweging van een trans-Atlantische bond worden geïmplementeerd. De bedoeling was dat het op wereldwijde schaal zou zijn, maar gebeurtenissen in Washington DC zouden het effectief doen krimpen tot een Europese rompbond (weliswaar met enige Zuid-Amerikaanse en Aziatische betrokkenheid). In de tweede helft van de jaren 1920 leek het er even op dat de Volkenbond een kader kon bieden voor het handhaven van politieke orde op het continent toen de drie belangrijkste machten Frankrijk, Engeland en Duitsland hem gebruikten als onderdeel van het Locarnoproces om hun relaties te structureren. De juridisch-filosofische discussie over de aard van de Bond toonde intussen de aanhoudende conceptuele verwarring rond het idee van federale unie, zelfs in het midden van de jaren 1920.

In hoofdstuk 10 verschuift de focus naar de geopolitieke gevolgen van de Eerste Wereldoorlog en de consequenties ervan voor het denken over federale unie. In het politieke debat over deze kwesties kwamen Machiavelli's andere methoden van expansie naar voren. In de ogen van de antifederalisten van het Interbellum waren gewelddadige verovering en het gebruik van bondgenootschappen om controle over naburige gebieden te verwerven superieur aan de optie van federale unie.

In dit debat vochten voorstanders van het federale idee terug op twee verschillende fronten. Aan de ene kant werkten ze aan het verbieden van de methode van gewelddadige verovering. Aan de andere kant probeerden ze de optie van federale unie in de vorm van 'Pan-Europa' of 'de Verenigde Staten van Europa' te presenteren als een praktisch alternatief voor het bouwen van rijken door de grote mogendheden, waarbij zowel de economische voordelen als het vermogen om vrede en veiligheid op continentaal niveau te handhaven, werden benadrukt.

Het laatste deel van het Interbellum vormde het dieptepunt in het verhaal van de federale unie aan de Europese kant van de Atlantische Oceaan. Op het praktisch-politieke niveau leek het federalisme te zijn verslagen door zijn oude systemische rivaal, die nu de gedaante aannam van fascistisch of communistisch totalitarisme. De nederlaag leek te zijn uitgebreid naar het theoretische niveau, waar zowel Stalin als Hitler het federalisme verwierpen als een verouderd concept, overbodig gemaakt door technologische ontwikkelingen. Het gevoel van federalistisch pessimisme werd verder verdiept door het erbarmelijke falen van de Volkenbond om de terugkeer van

machtsevenwichtpolitiek en het onvermijdelijk daaropvolgende afglijden van het continent richting oorlog te voorkomen. De nederlaag zou echter niet leiden tot acceptatie van het verlies. De oorlogsjaren bleken een periode van ongelooflijke creativiteit in het politieke denken over de federale unie. De geallieerden zouden uit de oorlog tevoorschijn komen met een hernieuwd gevoel van federale missie en tal van blauwdrukken voor implementatie.

16 Hoofdstuk 11 bespreekt het naoorlogse debat over de praktische waarde van federale unie. Dit debat zou leiden tot een aantal experimenten, zowel internationaal, trans-Atlantisch als Europees. Het boek sluit af met een hoofdstuk over het stichtingsmoment van de Europese Unie: de oprichting in 1951 van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.

•

De vroegste studenten van dit naoorlogse Europese federale moment beweerden dat het 'zonder precedent' was en behandelden bijgevolg de aan de stichting voorafgaande periode als grotendeels irrelevant voor elk begrip van de aard ervan. Zoals dit boek zal aantonen, is dat een vergissing. Overigens neemt het boek ook afstand van recente interpretaties van het Europese stichtingsmoment die juist benadrukken dat het geen wezenlijk andere organisatie was dan alle andere die in de naoorlogse periode werden gecreëerd. De unie was, zoals de stichters zelf ook niet nalieten te benadrukken, op één cruciaal punt wel degelijk heel anders dan alle andere organisatorische experimenten uit die periode. Dat maakte het echter nog niet uniek. De unie die werd gecreëerd, was een versie van dezelfde schema's die in eerdere eeuwen waren ontwikkeld voor de constructie van een Europese federale unie. Haar kernelementen – het idee van geleidelijke ontwikkeling richting volledige federatie, het gebruik van een kleine voorhoede van gelijkgestemde staten om het proces op gang te brengen en het gebruik van een economisch project als eerste stap naar een meer volledige federale unie – bestonden ook al bijna 150 jaar. Het andere vermeende unieke element, gedeelde soevereiniteit, was al een eeuw aanwezig in het Europese debat, na de eerste ontdekking ervan in de Verenigde Staten in 1787.

Dit gebrek aan historisch besef was niet noodzakelijk het gevolg van een interpretatiefout van de kant van deze wetenschappers. Of althans: niet alleen. Wat ook meespeelde was een parallelle ontwikkeling op het gebied van de studie van de geschiedenis. Net toen de constitutionele vorming van de Europese unie plaatsvond, verschoof de historische beroepsgroep collectief de aandacht, weg van langdurige studies richting steeds kortere perioden – de zogeheten 'Short Past'. Het idee om een politieke gebeurtenis in 1951 te vergelijken met een in 1919 werd taboe, laat staan met een in 1787 of 1500.

In gevallen waarin historici wel een langetermijnvisie op het verleden produceerden, boden ze over het algemeen een interpretatie ervan die een betekenisvolle vergelijking met het heden in de weg stond, althans voor studenten van Europese integratie. Waarom immers het verleden bestuderen als een autoriteit als de (mede)oprichter van de moderne discipline van de

geschiedenis van de politieke theorieën, Quentin Skinner, had geconcludeerd dat de geschiedenis van het Europese politieke denken sinds 1600 in wezen de geschiedenis was van het nadenken over *de staat* – iets wat de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal duidelijk niet was, en ook niet wilde worden. (Skinner 1978, pp. 349-351)

Aan het begin van het millennium waren er twee parallelle ontwikkelingen die samen hebben bijgedragen aan het ontsluiten van het langetermijnverleden als een studieobject voor EU-doeleinden. Eén daarvan was het groeiende besef onder historici van het politieke denken dat de term ‘de staat’ slechts één van meerdere concurrerende termen was die in het vroegmoderne politieke discours werd gebruikt om de basiseenheden van studie te beschrijven, en dat dit ook zo bleef tot ver in de twintigste eeuw. Deze inzichten waren het resultaat van de opkomst van de geschiedenis van het internationale politieke denken als een nieuw vakgebied. De andere ontwikkeling was de hernieuwde interesse in de ‘longue durée’-benadering in het bredere veld van historische studies.

17

Aangemoedigd door deze ontwikkelingen stelt dit boek zich ten doel te doen wat de diplomaten die het oprichtingsverdrag van de EGKS onderhandelden geen tijd hadden om te doen: de unie zoals zij die vormgaven inbedden in de Europese en trans-Atlantische federale traditie. Door de prehistorie van de Europese Unie te bestuderen, krijgen we een duidelijker begrip van waar precies begin jaren 1950 over werd onderhandeld. En daarmee van wat de Unie vandaag is, en wat zij morgen zou kunnen worden.

# Expansie en federatie

## Het oorspronkelijke machiavelliaanse moment

Voor de Florentijnse republiek vormde het oorspronkelijke machiavelliaanse moment een breuklijn in de geschiedenis. De vorming van het verenigde Spaanse koninkrijk in 1492 maakte een conflict met het naburige Frankrijk onvermijdelijk. De inzet: heerschappij over het Italiaanse Schiereiland. Degene die Italië veroverde, verwierf daarmee namelijk ook de controle over de belangrijkste handelsroutes in het Middellandse Zeegebied. Florence zou de ontwrichtende kracht van dit conflict ten volle ondervinden in het laatste decennium van de vijftiende eeuw en de eerste decennia van de zestiende eeuw. 19

Het gebied dat we tegenwoordig omschrijven als Italië was een lappendeken van kleinere en grotere staten. Dat gebied werd vanaf 1494 in een periode van 35 jaar meerdere malen binnengevallen door Franse, Spaanse en (Duitse) keizerlijke legers. De eerste invasie, door de Franse koning Karel VIII, leidde tot de val van het Medici-regime. Daaropvolgende invasies zouden de Medici's uiteindelijk weer aan de macht brengen. Ze leidden ook tot de Franse verovering van Milaan en de Spaanse inlijving van Napels, terwijl Venetië de controle over al het grondbezit buiten de Veneto zou verliezen. Paus Julius II zou er korte tijd in slagen om 'Italië te bevrijden van de barbaren' via de vorming van een anti-Franse Heilige Liga. Dit succes werd echter meteen na zijn dood in 1513 tenietgedaan.

De vele omwentelingen riepen onvermijdelijk de vraag op hoe een stadstaat als Florence zichzelf kon beschermen tegen de groeiende dreiging van de naar universele heerschappij strevende monarchieën. De ondergang van de Florentijnse republiek in 1512, en de terugkeer van de Medici's, vormden daarbij een moment van maximaal gevaar voor de stad. Niet omdat de Medici's er mogelijk in zouden slagen om de voorheen vrije bevolking te onderwerpen, maar omdat ze daar ook wel eens niet in zouden kunnen slagen. Het republikeinse experiment van 1494-1512 was overduidelijk in een mislukking geëindigd. Maar twintig jaar republikeins regime had de bevolking doen wennen aan een leven in vrijheid, en het daarmee wellicht onmogelijk gemaakt om de stad een andersoortig regime op te leggen. Het maakte het streven van de Medici's om te komen tot de stabiele heerschappij van één familie tot een lastige uitdaging.

Een bijkomend probleem was dat op het moment dat de Medici's de controle over de stad herwonnen, de band tussen verleden en heden, en daarmee tussen traditie en legitimiteit, was verbroken. (Pocock, p. 158) Het was niet mogelijk om de machtsaanspraak van de familie te rechtvaardigen met

een beroep op een traditie van Medici-heerschappij over de stad. De laatste Medici-heerser, Piero, was immers in 1494 door de bevolking met zijn hele gezin de stad uit gejaagd. Zijn nakomelingen zouden daarom meteen geconfronteerd worden met een uitdaging van hun gezag door degenen die aan macht ingeboet hadden door de afschaffing van de republiek: het volk (*il popolo*), vooral de middenklasse. Zonder geloofwaardige oplossing dreigde deze tegenstelling Florence stuurloos te maken.

20 De situatie waarin de stad zich bevond, was in essentie een nieuwe situatie die een nieuwe oplossing vereiste. Dit vergrootte de problemen nog meer. Want zoals Machiavelli vaststelde in *De heerser* vormde vernieuwing de grootste uitdaging van allemaal: 'Er is niets moeilijkers om ter hand te nemen, gevaarlijker om uit te voeren, onzekerder qua kans van slagen dan om de leiding te nemen bij de introductie van een nieuw regeringsvorm.' (*De heerser*, hoofdstuk vi) Toch was dit precies de uitdaging waar de Florentijnen voor stonden: een nieuw regime creëren, met een kans om zich te handhaven (*mantenere lo stato*) in Italië en in Europa, stabiel in de tijd en in staat om de grillen van het fortuin te weerstaan.

•

*De heerser* was hoofdzakelijk een poging om de 'nieuwe prins' Lorenzo De' Medici uit te leggen dat zijn positie precair was omdat hij controle over de stad had verworven dankzij fortuna en niet dankzij zijn eigen verdiensten of via een erfenis. Alleen door middel van extreme virtù, zoals getoond door de *exemplum virtutis* van het boek van Cesare Borgia, zou hij in staat kunnen zijn om op korte termijn de heerschappij over de stad te behouden. Het feit dat de Medici's hun positie te danken hadden aan het lot in de vorm van een interventie van buitenaf, en daarom geen legitimiteit bezaten, betekende dat het onwaarschijnlijk was dat zij hun heerschappij op langere termijn zouden kunnen handhaven. Dat laatste zou een hoeveelheid fortuin vereisen die voor gewone stervelingen niet haalbaar was (ook niet voor Borgia overigens; zijn lot was bezegeld zodra zijn vader werd opgevolgd door zijn erfvijand Giuliano della Rovere als paus Julius II). Langdurige heerschappij vereiste meer dan de virtù van een exceptionele heerser. Dat 'meer' was de juiste soort constitutie.

Voor hun denken over constituties konden Machiavelli en zijn tijdgenoten putten uit twee verschillende, hoewel gerelateerde, klassieke inspiratiebronnen. Een was de Romeinse traditie van medische geschriften. De term 'constitutie' (*costituzione*) had duidelijke medische connotaties. Het begrip verwees naar de analogie van het 'politiek lichaam' zoals die werd gebruikt door Romeinse auteurs. De onderdelen van het gemenebest werden daarbij geassocieerd met verschillende delen van het menselijk lichaam, waarbij elk lichaamsdeel een eigen sociale functie werd toebedeeld. Van deze traditie namen de Florentijnse auteurs het gebruik over om in medische termen te praten over bloei of verval van de republiek. Daarbij werd ook regelmatig de figuur van de dokter gebruikt om een diagnose te stellen en een gepaste 'behandeling' voor te stellen. Machiavelli zelf gebruikte hem

bijvoorbeeld tijdens een discussie over de vrijheid van de stad: ‘In elke grote stad gebeuren onvermijdelijk dingen die om een dokter vragen; hoe belangrijker het incident des te wijzer de benodigde dokter.’ (*Verhandelingen* III 49) Indien ze onbehandeld werden gelaten, zouden deze incidenten kunnen leiden tot *corruzione* (corruptie) – een probleem dat een prominente status had in de geschriften van politiek filosofen in de Italiaanse Renaissance.

De medische analogie werd verder uitgewerkt via het gebruik van de theorie van de lichaamssappen zoals ontwikkeld door de Griekse medische schrijver Galenus, in de tweede eeuw na Christus. Op dezelfde manier waarop hij de verschillende sappen in verband bracht met bepaalde karaktertrekken verbonden klassieke filosofen (en hun Florentijnse volgelingen) hen met verschillende sociale klassen en hun ambities. De belangrijkste doelstelling van een constitutie was om recht te doen aan de verdeling van lichaamssappen binnen het raamwerk van de republiek. Het was de taak van de stichter om de precieze aard van de mix van sappen binnen de stad vast te stellen en vervolgens op die basis een constitutie op te stellen. Op deze wijze zou de stad een stabiel en potentieel duurzaam kader gegeven kunnen worden. Een gezonde constitutie was er een waarbinnen de lichaamssappen in balans waren, elk op de juiste plaats. (Raimondi, pp. 42-48)

21

De andere bron was de klassieke regimetheorie. Deze traditie van constitutionele overdenking begon bij Plato. In boek VIII van zijn *Republiek* liet hij Socrates vijf verschillende regimes beschrijven: aristocratie (heerschappij door de meest getalenteerden en deugdzamen), timocratie (vooral een verwijzing naar Sparta, door hem omschreven als een heerschappij van landeigenaren), oligarchie (heerschappij van de rijken), democratie (heerschappij van het volk) en tirannie (heerschappij van een enkeling). Elk regime was gebaseerd op een type heerser en vertegenwoordigde daarbij een stadium in de ontwikkeling van de constitutie, van de beste naar de slechtste vorm.

De volgende fase in de ontwikkeling van de klassieke regimetheorie kwam toen Aristoteles de categorieën van Plato reorganiseerde en systematiseerde. Hij besprak de verschillende soorten regimes in zijn *Politica*, waarbij hij bij elk regime een goed functionerende en een corrupte versie onderscheidde. Met goed functionerend bedoelde hij ‘regeringen die handelen vanuit het algemeen belang [en] die zijn gevormd in overeenstemming met strikte beginselen van rechtvaardigheid’. De corrupte versies waren die die ‘alleen oog hadden voor de belangen van de heersers’. (*Politica*, boek III, hoofdstuk 6)

Bij de heerschappij van een enkeling leverde dat het begrippenpaar monarchie en tirannie op, bij de heerschappij van de weinigen dat van aristocratie en oligarchie. Democratie was in zijn ogen een corrupte vorm van wat hij *politeia* noemde – een republikeins regime gebaseerd op een selectief maar egalitair concept van burgerschap. Al diegenen die aan de vereisten voor burgerschap voldeden, konden hun levens wijden aan het produceren van wetten, het handhaven van de openbare orde, het beoordelen van juri-

dische conflicten, de verdediging van de stad en het handhaven van goede relaties met andere steden. Wat het tot een 'goed' regime maakte, was de nadruk op *eudaimonia*, goed leven – door deze burgers-bestuurders zelf en door de stad als geheel – via het streven naar rechtvaardigheid.

22 Corruptie was echter onvermijdelijk. Vroeg of laat zou het najagen van persoonlijk of groepsbelang leiden tot de komst van de heerschappij van een enkeling of een kleine groep. Om dit corrumperende effect van zelf-zuchtige en emotionele neigingen in de bevolking tegen te gaan, stelde Aristoteles voor om politeia te combineren met een aristocratisch en een monarchaal element. Het resultaat was een *gemengd regime*, een systeem dat de beste elementen van de verschillende regimes combineerde en samenbracht in een constitutie die erin slaagde om dynamiek met stabiliteit te combineren.

Aristoteles zou deze nogal schematische regimetheorie in de latere hoofdstukken van de *Politica* enigszins nuanceren. Hij verwierp monarchie als irrelevant in een Griekse setting en onderscheidde verschillende soorten aristocratische en politeia-regimes, terwijl hij ook meerdere soorten gemengde regimes onderscheidde. Het was echter de schematische en niet de genuanceerde versie die in de tweede eeuw voor Christus door de Griekse historicus Polybius zou worden gebruikt als basis voor een theorie van de regimecyclus, waarbij elk regime overging in een volgende vorm. Samen vormden het idee van de drie regimes, het gemengde regime en de regimecyclus de basis voor het westerse politieke denken tot aan de vroegmoderne periode.

•

Machiavelli's *Discorsi* (*Verhandelingen over de eerste tien boeken van Titus Livius*) bevatten een uitgebreide beschouwing over de klassieke regimetheorie. In boek 1, hoofdstuk 2 introduceerde hij allereerst de zes aristotelische regimes, om vervolgens uit te leggen waarom elk van de drie goede vormen uiteindelijk in het corrupte tegendeel moest veranderen: 'Als iemand die een gemenebest moet organiseren kiest voor een van de eerste drie regeringsvormen creëert hij wat hooguit korte tijd kan bestaan, omdat er geen middelen zijn waarmee kan worden voorkomen dat het in zijn tegendeel verandert, omdat deugd en ondeugd hier dicht bij elkaar liggen.' Met gebruik van een polybiaanse beeldspraak omschreef hij dit proces als 'een cyclus waar alle gemenebesten doorheen moeten'. (*Verhandelingen* 1, 2)

Vaststellend dat 'alle hiervoor genoemde regeringsvormen verre van volmaakt zijn, de drie goede omdat hun levensverwachting zo kort is, de drie slechte vanwege hun inherente kwaadaardigheid', presenteerde hij vervolgens de klassieke standaardoplossing in de vorm van het gemengd regime: 'Verstandige wetgevers die zich bewust waren van deze tekortkomingen weerhielden zich ervan een van deze vormen te kiezen, en kozen in plaats daarvan die die de beste kwaliteiten van alle drie in zich verenigde, omdat ze dachten dat zo'n regeringsvorm sterker en stabielere zou zijn.' (*Verhandelingen* 1, 2)



Volgens Machiavelli kende de Romeinse geschiedenis twee perioden waarin zulke gemengde regimes hadden bestaan. Een was aan het eind van de monarchale periode toen de laatste koning, Tarquinius Superbus, werd verjaagd en zijn plek werd ingenomen door de consuls. (Idem) Op dat moment bestond de republiek uit twee van de drie regeringsvormen, namelijk monarchie en aristocratie. Het werd een volmaakt gemengd regime toen enkele decennia later democratie hieraan werd toegevoegd in de vorm van de tribunen: 'De Romeinse adel eigende zich zo veel macht toe dat het volk tegen hen in opstand kwam, waarop ze uit angst voor het mogelijk verlies van hun macht en bezittingen besloten om het volk een eigen rol in de regering te geven.' (Idem) Volgens Machiavelli zou dit eerste 'volmaakte gemeenebest', dat was gevormd door 'de mengeling van de standen' (idem), duren tot het einde van de tweede eeuw voor Christus. Uiteindelijk zouden eerst Marius en daarna Sulla het onvermijdelijke verval van de oude republiek, dat was versneld door de Agrarische Wetten, uitbuiten door de macht te grijpen voor hun eigen facties. (*Verhandelingen* 1, 37)

Het andere voorbeeld van een Romeins gemengd regime dat door Machiavelli werd genoemd was de periode in het keizerrijk toen de keizers hun positie niet door erfenis maar door uitverkiezing verwierven, 'de periode die duurde van Nerva tot Marcus [96-180 AD, JL]'. In deze periode 'regeerden goede keizers [...], handhaafde de Senaat zijn autoriteit, werden de magistraten, rangen en verdiensten geëerd'. Deze periode duurde echter nog korter: 'Zodra het keizerrijk weer terugging naar erfopvolging, hervatte het verval.' (*Verhandelingen* 1, 10)

Machiavelli's beschrijving van de 'gouden eeuw' van de geadopteerde keizers bevatte overigens een verwijzing naar het belang van vrijheid van meningsuiting voor het welzijn van een vrij gemeenebest. Wat de periode van de verkozen keizers tot een gouden periode maakte, was het feit dat 'iedereen vrij was om eigen meningen te hebben en die te verdedigen'. (*Verhandelingen* 1, 10) Dit soort vrijheid van meningsuiting was niet alleen een bewijs van de gezondheid van de res publica, het had ook een belangrijke constitutionele functie. Dit betrof de vrijheid van alle burgers om iedere andere burger in staat van beschuldiging te stellen als die ervan werd verdacht 'een misdrijf te hebben gepleegd dat de vrijheid van het gemeenebest had ondermijnd'. (*Verhandelingen* 1, 7) Deze 'legale uitlaatklep voor (volks) woede' diende als een constitutionele check in de vorm van een afzettingsproces tegen degene die een officiële functie bekleedde. Deze vrijheid om gefundeerde beschuldigingen te uiten tegen een medeburger moest echter worden onderscheiden van ongefundeerde aanvallen op het karakter van een ander. Zulke smadelijke uitspraken hoorden in een vrije stad te worden veracht: 'Om hen te bestrijden zou geen enkel juridisch middel dat daartoe kan dienen te worden verwaarloosd.' (*Verhandelingen* 1, 8)

De *Verhandelingen* vermeldden drie essentiële overheidstaken die via een grondwet moesten worden ingevuld: de rechtspraak (zowel crimineel als civiel), het toekennen van publieke ambten via benoeming of verkiezing, en het voeren van buitenlands beleid via diplomatieke of oorlogshandelingen. Aan elk van deze taken werden vervolgens afgeleide rechten zoals het mo-