

Pravnopovijesni razvoj europske vanjske i obrambene politike

Matić, Lovro

Master's thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:535202>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-03**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Katedra za opću povijest prava i države

Lovro Matić

PRAVNOPOVIJESNI RAZVOJ EUROPSKE VANJSKE I
OBRAMBENE POLITIKE

Diplomski rad

Mentor: dr. sc. Ivan Obadić

Zagreb, listopad 2024.

Izjava o izvornosti

Ja, Lovro Matić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor diplomskog rada naslova „Pravnopovijesni razvoj europske vanjske i obrambene politike“ te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Lovro Matić (v.r.)

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. EUROPSKA OBRAMBENA INTEGRACIJA U SJENI HLADNOG RATA, 1945. – 1955.	3
2.1. Ugovor iz Dunkerquea, Zapadna unija i Organizacija Sjevernoatlantskog saveza	7
2.2. Europska obrambena zajednica	10
2.3. Zapadnoeuropska unija	15
3. STVARANJE VANJSKOPOLITIČKOG I OBRAMBENOG JEDINSTVA, 1957. – 2009.	17
3.1. Europska zajednica za ugljen i čelik i Rimski ugovori – novo lice integracije	17
3.2. De Gaulle i Fouchetov plan	19
3.3. Europska politička suradnja	21
3.3.1. Luksemburško (Davignonovo) izvješće 1970.	22
3.3.2. Kopenhaško izvješće 1973.	24
3.3.3. Pariški sastanak 1974. – osnivanje Europskog vijeća	25
3.3.4. Londonsko izvješće 1981. i Jedinostveni europski akt 1986.	27
3.4. Transformacija: vanjska i obrambena politika od Maastrichta do Lisabona	29
4. ZAKLJUČAK	34
5. POPIS LITERATURE	35

POPIS KRATICA

EDC	Europska obrambena zajednica – European Defence Community
EEZ	Europska ekonomska zajednica
EPS	Europska politička suradnja
EU	Europska unija
EUROATOM	Europska zajednica za atomsku energiju
EZ	Europska zajednica
EZUČ	Europska zajednica za ugljen i čelik
KESS	Konferencija za europsku sigurnost i suradnju – Conference on Security and Cooperation in Europe
NATO	Organizacija Sjevernoatlanskog ugovora – North Atlantic Treaty Organisation
UEU	Ugovor o Europskoj uniji
WEU	Zapadnoeuropska unija – Western European Union
WU	Zapadna unija – Western Union
WUDO	Obrambena organizacija Zapadne unije – Western Union Defence Organisation
ZSVP	Zajednička vanjska i sigurnosna politika

1. UVOD

Europa se nakon Drugog svjetskog rata nalazila na novom početku. Kontinent je velikim dijelom razoren u borbama ili bombardiranjima, stanovništvo je osiromašeno, traumatizirano i raseljeno. Politička nesigurnost nadvila se nad okupiranom Njemačkom, a države istočne i jugoistočne Europe pod pritiskom su staljinističkog totalitarizma tonule prema sličnim režimima. Vrlo je brzo postalo jasno da Europi i cijelom svijetu (jer komunizam se sada širio i Azijom) raspadom ratnog saveza između zapadnih demokratskih država i Sovjetskog Saveza u poraću prijete novi sukob. Opasnost je bila stvarna, a jačao ju je izum nuklearnog oružja, koje je svojom neviđenom razornošću završilo rat na Dalekom istoku u samo dva iznenadna udara. Konfrontacija u početku tog novog, Hladnog rata bila je uglavnom neizravna: politička neslaganja eskalirala su na diplomatskom planu i polako su oblikovala dva suprotstavljena ideološka tabora.

Iscrpljeni svijet nije bio spreman za novi globalni rat i ogromni su se resursi morali ulagati u poslijeratnu obnovu. Unatoč tom umoru, budućnost se drugoj polovici 1940-ih činila mračnom. Europu je, od Baltika, kroz Njemačku i Austriju do sjevernog Jadrana presjekla „željezna zavjesa“ koja je bilo kada mogla postati bojišnica. Kako će se Hladni rat razvijati u zabrinjavajućoj je mjeri ovisilo o ciljevima i odlukama aktera u Moskvi i Washingtonu, koji bi lako mogli pogledati kartu Europe i vidjeti niz malih i podijeljenih, opustošenih država čije su ekonomije i obrana ovisili o vanjskoj pomoći. Europa je, činilo se, ubrzano gubila kontrolu nad vlastitom sudbinom.

U novom europskom početku neki nisu vidjeli samo blijedu stvarnost Hladnog rata. Od 7. do 10. svibnja 1948. u Den Haagu održan je Kongres Europe na kojem su se 722 predstavnika dvadeset osam europskih zemalja sastali kako bi raspravljali o ujedinjenju kontinenta. Na skupu je sudjelovalo šest bivših premijera europskih zemalja, četrnaest aktivnih i četrdeset pet bivših ministara, a prisustvovali su i predstavnici Zapadne Njemačke, kao i važne osobe van politike, poput umjetnika, znanstvenika i poslovnih ljudi. Winston Churchill, proslavljeni ratni britanski premijer i onovremeni vođa britanske oporbe, bio je jedan od glavnih organizatora i održao je uvodni govor.¹ Ideja iza ovakvog kongresa nije bila nova.² Osmišljen je kao sastanak zagovaratelja jače europske integracije, rješenja koje se nakon 30 godina nemira i dva svjetska

¹ Wilfried Loth. *Building Europe a History of European Unification*. De Gruyter, 2015., *Prologue: Churchill's Congress* (str. 1.)

² Niti je, bar prije Hladnog rata, bila isključivo zapadnoeuropska. Vidi: *ibid.*, str. 3.

rata činilo kao odgovor na probleme Europe nacionalnih država i povijesnih rivalstava – rješenja koje je sada možda dočekalo svoj trenutak i koje je trebalo osigurati mir i bolju poziciju kontinenta u hladnoratovskom kontekstu. Ali Kongres Europe nije rezultirao stvaranjem „Europskih Sjedinjenih Država“: postignuti konsenzus bio je mnogo manje ambiciozan. Završna je rezolucija³ kongresa deklarirala važnost „prenošenja i spajanja nekih suverenih prava“ europskih država u cilju stvaranja političke i ekonomske unije koja bi jačala demokraciju i socijalnu sigurnost, uspješno integrirala Njemačku i koja bi, neovisna od vanjske kontrole, mogla braniti svoje stanovništvo u slučaju neprijateljstava.

Ovi ciljevi bitni su sami po sebi – predstavljaju uspješno predviđanje smjera u kojem će se u budućnosti razvijati europski projekt – ali važan je i kontekst njihovog donošenja. Kongres Europe, kao i buduće europske integracije, obilježava traženje kompromisa između zagovaratelja nadnacionalne Europe (tzv. „federalista“) i onih koji žele jače povezivanje europskih država, bez značajnijeg slabljenja njihovog suvereniteta. Naglasak bi trebao biti, njihovo je bilo stajalište, na međuvladinim dogovorima, međunarodnim ugovorima i pragmatično osmišljenim organizacijama – europsko povezivanje jačalo bi prije svega jer bi značilo ostvarenje nacionalnih interesa.

Ovaj rad bavi se razvojem europske integracije u vanjskopolitičkoj i obrambenoj dimenziji. Načela nadnacionalnosti i međuvladine suradnje u tim su aspektima povezivanja možda i najjasnije dolazila do izražaja. Od početnih obrambenih, do kasnijih vanjskopolitičkih formata, Europa se ujedinjuje kako bi se prilagodila vanjskim događajima, potrebama vlastitog stanovništva i interesima država članica. To ujedinjenje postepeni je proces koji traje i danas, a ako se promatra kroz prizmu nadnacionalnosti i principa međuvladine suradnje, ono je i potraga za odgovorom na ključno pitanje otvoreno na Haaškom kongresu 1948. – što bi europski projekt uopće trebao biti?

³ Politička rezolucija Haaškog kongresa, 1948., vidi: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE), https://www.cvce.eu/en/obj/political_resolution_of_the_hague_congress_7_10_may_1948-en-15869906-97dd-4c54-ad85-a19f2115728b.html (8.10.2024.)

2. EUROPSKA OBRAMBENA INTEGRACIJA U SJENI HLADNOG RATA, 1945. – 1955.

25. lipnja 1950. godine, nakon preliminarnog artiljerijskog udara, snage Sjeverne Koreje pokreću žestok sveopći napad na južnokorejske pozicije diljem cijele 38. paralele koja je nakon improviziranog savezničkog razgraničenja 1945. godine označavala granicu između komunističkog sjevera i zapadno orijentirane Republike Koreje. Unatoč ranijim graničnim sukobima i tenzijama između dva režima koji su od svog postanka težili preuzimanju potpune vlasti nad cijelim poluotokom, vodstvo Južne Koreje i njeni američki saveznici dočekani su potpuno nespremni. Sjevernokorejska Narodna Armija 27. lipnja, samo 2 dana nakon početka invazije, zauzima Seul, najveći i najznačajniji grad cijelog poluotoka. Za to je vrijeme vojska Republike Koreje u kaotičnom povlačenju koje uključuje masovno dezertiranje, nekontrolirano uništavanje ključne infrastrukture i ugrožavanje civilnog stanovništva.⁴ Bila je to sitna i slabo opremljena vojska s manje od 100 000 vojnika, bez tenkova, s minimalnim zračnim snagama.⁵ Američke snage na poluotoku bile su mizerne: nekoliko stotina vojnika potpuno nespremnih za obranu zemlje, jednako iznenađenih kao i cijeli američki okupacijski sustav koji je na Japanu bio zadužen za osiguranje stabilnosti novog režima zauzetog poslijeratnom obnovom. S druge strane nalazila se motivirana i iskusna, brojčano izrazito nadmoćna Sjevernokorejska narodna armija. Naoružana najmodernijim naoružanjem koje su komunistički saveznici iz susjednog Sovjetskog Saveza i Kine mogli priuštiti, idućih je mjeseci gotovo nezaustavljivo slamala otpor rijetkih snaga koje su se u njenom pohodu na jug usudile (ili, u slučaju nespremnih pripadnika američke 24. divizije, prebačenih iz Japana, bile prisiljene) pokušati zaustaviti nadiranje. Iza nje provlačio se trag političkog terora, smaknuća i teških kršenja ljudskih prava.⁶

Reakcija međunarodne zajednice na ove događaje bila je snažna osuda komunističke agresije na Republiku Koreju.⁷ Protukomunistički orijentiranim državama predvođenim SAD-om ovaj iznenadni rat potvrdio je strah da su države poslijeratnog istočnog bloka predvođene SSSR-om

⁴ Poznata epizoda koja dobro oslikava ovo povlačenje bilo je rušenje mosta Hangang, strateški bitnog položaja na južnom dijelu Seula, čije je ishitreno i nenajavljeno rušenje usmrtilo velik broj civila i presjeklo rutu povlačenja južnokorejskim jedinicama koje su i dalje bile u Seulu. Vidi: Neff, Robert. *Destruction of the Han River Bridge*, The Korea Times, 2018., https://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2024/10/715_251426.html (7.10.2024.)

⁵ Stokesbury, James L. *A Short History of the Korean War*. New York: W. Morrow. 1988., str. 39.

⁶ Ibid., str. 56.

⁷ Vijeće sigurnosti UN-a na dan početka invazije osudilo je Sjevernu Koreju Rezolucijom 82, vidi: UN Official Document System, 82 (1950). Resolution of 25 June 1950, <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/064/95/pdf/nr006495.pdf> (11.9.2024.).

Rezolucija je mogla biti donesena jer je Sovjetski Savez, koji je kao stalna članica Vijeća sigurnosti imao pravo veta, bojkotirao sastanke Vijeća od siječnja 1950. godine, protestirajući jer je Tajvan zauzimao stalno mjesto Kine (umjesto Narodne Republike Kine).

i Kinom spremne koristiti oružanu silu za ostvarenje svojih vanjskopolitičkih ciljeva. Ta je činjenica bila posebno zabrinjavajuća u kontekstu sovjetskog uspješnog testiranja atomskog oružja 1949. godine. Američki monopol nuklearnog naoružanja bio je slomljen: otvoreni rat između dva hladnoratovska bloka bio bi nuklearan, nemjerljivo razoran za obje strane. Što ako se Staljin sada više ne boji Zapada? Što ako je spreman iskoristiti percipiranu neravnotežu konvencionalnih snaga na pojedinim geopolitičkim žarištima, uvjeren da se SAD više neće usuditi riskirati globalni rat nuklearnom eskalacijom?

Ovakva su razmišljanja 1950. duboko uznemirila države zapadne Europe. Kontinent se još uvijek oporavljao od Drugog svjetskog rata: ekonomski, vojno i politički, Europa nije bila u stanju voditi treći. Korejska kriza posebno je odjeknula u Zapadnoj Njemačkoj. „Njemačko pitanje“ nametnulo se saveznicima koji su nakon rata podijelili zemlju na četiri okupacijska sektora i bilo kakav sporazum koji bi ponudio dugoročno rješenje činio se sve manje vjerojatnim. Raspad odnosa između zapadnih saveznika i SSSR-a za Njemačku je sve više značio podjelu koju su diktirale sektorske granice povučene u Jalti. Prvi kancelar kapitalističkog, zapadnog dijela Njemačke, Konrad Adenauer, 1949. je preuzeo vlast nad demilitariziranom, okupiranom tvorevinom koju je ostatak kontinenta promatrao sa strahom i nepovjerenjem. Zapadna Njemačka u tom je trenutku sigurnosno ovisila o spremnosti okupacijskih snaga i volji zapadnih vođa da ju brane. Okupacijske snage bile su slabe, a volja da se Europa brani na Elbi umjesto na Rajni vrlo upitna. Za to vrijeme s istoka je prijetila moćna sovjetska Crvena armija, sila koja je u prošlom desetljeću protiv njemačkog *Wehrmachta* provela neke od najopsežnijih i najimpresivnijih vojnih operacija u povijesti, sada pojačana novoutemeljenim istočnonjemačkim *Volkspolizeiem* koji je 1950. brojao 25 000 ljudi pod oružjem.⁸

U tom je kontekstu debakl na početku Korejskog rata Njemačkoj „otvorio oči“: vijesti s Dalekog istoka zvučale su kao upozorenja kamo ih može odvesti ignoriranje potpune bespomoćnosti u kojoj se nalazila njihova izrazito strateški važna zemlja u srcu Europe. Sličnosti između korejske i njemačke situacije bile su potpuno očite svima na Zapadu: kreatorima politika u Washingtonu, Parizu i Londonu postalo je jasno da Staljin „njemačko pitanje“, ako se nešto ne poduzme, može riješiti na način na koji je odlučio riješiti korejsko. Rasprave o dugoročnom razvoju europske sigurnosti poslije rata vodile su se već godinama, ali Korejski rat stavio ih je u prvi plan. Mnogi nisu mogli ne primijetiti da je Zapadna Njemačka u

⁸ Schwartz, Thomas A. „The ‘Skeleton Key’: American Foreign Policy, European Unity, and German Rearmament, 1949-54.“ *Central European History* 19, no. 4, 1986., str 372.

demilitariziranom stanju ne samo ugrožena, nego i teret saveznicima koji bi je morali braniti svojim ljudstvom i opremom: naoružavanje Nijemaca činilo se neophodnim, i Adenauer ga je postavio svojoj vladi kao jedan od najvažnijih ciljeva.⁹

Ideja ponovo naoružane Njemačke države, pa bila ona i demokratska, snažno vezana uz zapadni vojni savez, izazivala je blago rečeno oprečne reakcije. Francuska je bila duboko traumatizirana noćnom morom koju je za nju značio njemački militarizam u prvoj polovici 20. stoljeća. Ideja samostalne njemačke vojske mnogima je bila potpuno neprihvatljiva: previše je podsjećala na savezničku međuratnu popustljivost i otvarala je prostor jačanju rastuće gaulističke desnice i onovremeno politički jakim komunistima – kao da Četvrta Republika i bez toga nije bila dovoljno nestabilna. Britanski kabinet tih je dana pak imao, zapravo iznenađujuće, vrlo mlaku reakciju na Adenauerovu inicijativu. Laburističku vladu brinuo je francuski otpor prijedlogu koji bi mogao uzrokovati pucanje veza na relaciji Pariz-London-Washington. Ministri su također procijenili da stvaranje nove vojske na europskom kontinentu ne bi značajno promijenilo situaciju, s obzirom da je ključan problem bio u manjku modernog naoružanja i poslijeratnom kroničnom slabljenju europske vojne industrije, koja kasnih 1940-ih i ranih 1950-ih neupitno nije bila u stanju opremiti postojeće snage za bilo kakav ozbiljan otpor agresiji s istoka: nova njemačka vojska taj bi problem samo dodatno produbila i ne bi ponudila nikakvo rješenje, dok bi, potencijalno, Sovjetima poslužila kao odlučan *casus belli* za intervenciju u potpuno nespremnoj Europi.¹⁰

Europska obrana zapravo je bila teret koji nitko nije htio, ili nije mogao, u tom trenutku u potpunosti preuzeti na sebe. Francuska se mogla protiviti naoružavanju Nijemaca koliko god je htjela, ali koncentracija njenih obrambenih snaga u tom je razdoblju bila izrazito vezana uz rat u Indokini (kojeg je Francuska gubila) i sigurnosna situacija u Europi mnogima je u zemlji tada bila u drugom planu. Britanija se poslije rata nalazila u ekonomski izrazito teškom stanju. Njen je interes bilo maksimalno rezanje svih vojnih troškova, a to je značilo da su onovremene vlade morale balansirati između slomljene ekonomije i vanjskopolitičkih interesa – među kojima držanje velikih vojnih formacija u Zapadnoj Njemačkoj, dovoljnih ne samo za provođenje okupacijskih zadaća nego i za obranu kontinenta, nije bilo visoko na listi prioriteta.

Važno je razumjeti da je prvi službeni prijedlog za ponovnu izgradnju njemačkih oružanih snaga došao od američke strane. Državni je tajnik Acheson u rujnu 1950. savezničkim

⁹ Ibid., str. 379.

¹⁰ Milward, Alan S. *The Rise and Fall of a National Strategy: The UK and the European Community: Volume 1*. Hoboken: Taylor and Francis., 2013., str. 81.

ministrima vanjskih poslova iznosi početni „američki plan“: u biti rezultat snažnog Adenauerovog zalaganja, podrške koje mu je pružio visoki povjerenik američkih okupacijskih snaga i dogovora između američkog State Departmenta i Pentagona.¹¹ Plan je predviđao opremanje i treniranje deset do dvanaest njemačkih divizija i slanje dodatnih američkih jedinica u Europu. Iako bi njemačkim snagama bila nametnuta određena ograničenja u vidu zabranjenog teškog naoružanja, buduće njemačko članstvo u zapadnim vojnim organizacijama tada bi se činilo neizbježnim. Vjerojatnim se činila i revizija Okupacijskog statuta, dokumenta kojim su zapadni saveznici 1949. definirali granice suvereniteta tada osnovane Federalne Republike Njemačke. Činilo se da bi takva Njemačka bila na putu prema punom suverenitetu: postala bi država s oružanim snagama, neovisne vanjske politike, naravno integrirana u zapadne međunarodne institucije i pod posebnim povećalom njenih saveznika.

Ovaj američko-njemački plan rezultat je više različitih utjecaja: američke procjene svoje vanjskopolitičke globalne pozicije, prije svega jake domaće percepcije da je SAD svojim „vojnim kišobranom“ preduboko involviran u obranu Europe. Američka je administracija tražila načine uravnoteženja vojnog proračuna¹², a sudjelovanje u Korejskom ratu u tome nije bilo od pomoći. Sve u svemu, cilj je bio jasan: remilitarizacija Zapadne Njemačke smanjila bi teret koji su u obrani kontinenta u tom trenutku morali snositi njeni saveznici. Zanimljivo, ta ideja nije bila suviše popularna u njemačkoj javnosti, koja je velikim dijelom zagovarala pacifizam i koncepte poput neutralnosti, koja bi značila i odvajanje od zapadnog bloka.¹³ Adenauerova vlada razmišljala je drugačije: Koreja je pojačala njene napore u uvjeravanju da se Zapadna Njemačka mora braniti i da će njeno naoružavanje omogućiti obranu kontinenta na Elbi umjesto na Rajni.

Francuzi su ovim planom bili vrlo neugodno iznenađeni. Iz ranije navedenih razloga ideja bilo kakve novoutemeljene njemačke vojske bila im je neprihvatljiva, a i potencijalno vrlo štetna na unutarnje političkom planu. No francuska pozicija bila je neodrživa. Istovremeno inzistiranje na „vodećoj europskoj ulozi s ciljem njemačko-francuskog pomirenja“¹⁴, vođenje kolonijalnog rata na Dalekom istoku uz „naslonjenost“ na potpuno demilitariziranog njemačkog susjeda u

¹¹ Schwartz, Thomas A. „The ‘Skeleton Key’: American Foreign Policy, European Unity, and German Rearmament, 1949-54.“, op. cit., str 376.

¹² Ibid., str. 372.

¹³ Njemačka dvojba između neutralnosti i zapadnog saveza bila je važno pitanje tadašnje politike: socijaldemokrati su kao druga najjača politička sila u Zapadnoj Njemačkoj na izborima 1949. osvojili gotovo 30% glasova zalažući se za ujedinjenje i neutralnost. Vidi: Judt, Tony. *Poslije rata: povijest Europe od 1945. godine*, Zagreb, V. B. Z., 2005., str. 340.

¹⁴ Dinan, Desmond. *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford, U.K. ; New York, Ny: Oxford University Press., 2014., str. 42.

opasnom trenutku za kontinent dugoročno su ugrožavali odnose sa zapadnim saveznicima i (možda čak i važnije) moglo je početi frustrirati javnost u Njemačkoj. Američko rješenje ove blokade bilo je prebacivanje inicijative na Francusku: Acheson je zatražio od francuske strane da predloži svoju ideju obrane kontinenta, naglašavajući prioritete američke politike. Na scenu su stupili Pleven, Monnet i Schuman:¹⁵ važan tim političara koji su na više načina oblikovali i utjecali na europsku integraciju. Takozvani „Plevenov plan“ (imenovan po tadašnjem francuskom premijeru) predstavljao je radikalni odmak od ranijeg američkog koncepta. Obrambena integracija zapadne Europe koju je nudio nije bila potpuno nova ideja, ali provedena na Plevenov način imala je potencijal pokretanja opsežnih, povijesnih promjena. „Europska obrambena zajednica“ (eng. „European Defence Community“, EDC) koja je u njemu predložena nije značila samo zajedničku francusko-njemačku vojsku, pa ni europsku vojsku samu za sebe: ona je mogla biti temelj izgradnje novog europskog nadnacionalnog poretka. Implikacije takvog koncepta pokrenule su političku lavinu koja je obilježila ovo razdoblje povijesti zapadnog obrambenog savezništva.

2.1. Ugovor iz Dunkerquea, Zapadna unija i Organizacija Sjevernoatlantskog saveza

Poslijeratni organizacijski sigurnosni okvir zapadne Europe temeljio se prije svega na (s vremenom sve jačom) svijesću država da se nad kontinent nadvija Hladni rat između „Zapada“ i „Istoka“. Prvim diplomatskim korakom u smjeru izgradnje nove poslijeratne europske međuvladine infrastrukture mogao bi se smatrati Ugovor iz Dunkerquea. Predstavljen kao potvrda već ustaljenog saveza između Velike Britanije i Francuske, potpisan je 1947. i eksplicitno je naglašavao da je donesen u svrhu sprječavanja bilo kakvog njemačkog kršenja njenih obveza u pogledu razoružanja i demilitarizacije te kako bi se općenito osiguralo da Njemačka ponovno ne postane prijetnja miru.¹⁶ Ugovor je predviđao međustranačke konzultacije u slučaju prijetnje sigurnosti, a u slučaju otvorenih neprijateljstava stranke su se

¹⁵ Nacrt je zapravo izradio Jean Monnet, tadašnji predsjednik Visoke uprave Europske zajednice za ugljen i čelik i jedan od ključnih ideologa europske integracije. Monnet, Schuman (francuski ministar vanjskih poslova) i Pleven predstavili su ovaj plan američkoj strani kao način da se naoruža „Nijemce, ne i Njemačku.“

Vidi: Schwartz, Thomas A. „The ‘Skeleton Key’: American Foreign Policy, European Unity, and German Rearmament, 1949-54.“, op. cit., str. 377-378.

¹⁶ Čl. I. Ugovora iz Dunkerquea, vidi: CVCE,

https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_of_alliance_and_mutual_assistance_between_the_united_kingdom_and_france_dunkirk_4_march_1947-en-1fb9f4b5-64e2-4337-bc78-db7e1978de09.html (26.9.2024.)

obvezale na „svu vojnu i drugu potporu i pomoć u njihovoj moći“.¹⁷ Ujedinjeno Kraljevstvo i Francuska tako su se (nakon manje od dvije godine od završetka rata u Europi) odlučile na izgradnju zajedničkog fronta¹⁸ i to, činilo se tada velikoj većini upućenih promatrača, ne protiv okupirane i podijeljene Njemačke nego protiv moćnog komunističkog „saveznika“ koji je pod svojom kontrolom držao polovicu kontinenta.

Važnost ovog ugovora očituje se i u tome što je njegovim proširenjem 1948. (ugovorom potpisanim u Bruxellesu) utemeljena Zapadna unija (eng. „Western Union“, WU), vojni savez pet Europskih država (Francuska, Velika Britanija, Luksemburg, Belgija, Nizozemska). „Bruxelleski pakt“ ne obvezuje stranke samo na vojnu suradnju. On u okvir međudržavne suradnje uvodi ekonomsku koordinaciju i usklađivanje propisa u cilju izbjegavanja ekonomskih sukoba (članak I.), konzultiranje s ciljem postizanja „boljeg životnog standarda svojih naroda“ (članak II.) i ulaganje napora stranaka „...kako bi svoje narode dovele do boljeg razumijevanja načela koja čine osnovu njihove zajedničke civilizacije i promicale kulturnu razmjenu“ (članak III.). Ovakve odredbe, koliko god bile neodređene i vrlo načelne, važan su dio ugovora i očito pokazuju želju da se Zapadnoj uniji u budućnosti da ekonomska i kulturna dimenzija – jasan pokazatelj kako se o europskoj integraciji već tada počinje razmišljati i izvan obrambenih računica. Što se tiče sigurnosne dimenzije, članak IV. uvodi koncept zajedničke obrane u slučaju napada na jednu od stranaka, dok članak VI. zabranjuje stupanje stranaka u saveze i koalicije usmjerene protiv drugih članica Bruxelleskog pakta. Ugovor predviđa Konzultacijsko vijeće koje bi se sastajalo prema potrebi, a moguća su i buduća proširenja saveza putem primanja novih članica.¹⁹

Saveznici okupljeni u Zapadnu uniju nisu stali samo na usuglašavanju oko zajedničkih obrambenih obveza. U rujnu 1948. službeno je utemeljena Obrambena organizacija Zapadne unije (WUDO), agencija koja je u budućnosti trebala predstavljati središte europskog obrambenog aparata u slučaju sukoba. Činili su je Konzultacijsko vijeće premijera ili ministara vanjskih poslova država članica, Obrambeno vijeće ministara obrane, Vijeće načelnika glavnih stožera savezničkih vojsci, Financijsko i Logističko vijeće. Organizacija je osmišljena u cilju olakšavanja usklađenih vojnih djelovanja i izgradnje zajedničkog obrambenog sustava za

¹⁷ Ibid., čl. II.

¹⁸ Važno je primijetiti da se su se stranke člankom IV. ovog ugovora obvezale i na „stalne konzultacije o pitanjima koja utječu na njihove ekonomske odnose“.

¹⁹ Članak VII. i članak IX. Bruxelleskog ugovora, vidi: CVCE, <https://www.cvce.eu/en/obj/the-brussels-treaty-17-march-1948-en-3467de5e-9802-4b65-8076-778bc7d164d3.html> (7.10. 2024.)

zapadnu Europu, ali sve na temelju međuvladinih suradnji i bez stvarne integracije vojnih struktura u zajedničku vojsku.²⁰ Takav je model, sličan zapovjedništvu savezničkih snaga na zapadnom frontu tijekom Drugog svjetskog rata, bio primijenjen u europskom okruženju i od uključenih nije zahtijevao veće političke ustupke. Unatoč tome WUDO nije značio bitnu promjenu stanja na terenu. Pod zajedničkim se zapovjedništvom nalazila tek jedna belgijska, četiri britanske i četiri francuske divizije, broj daleko premalen za obranu kontinenta, a nesuglasice među članicama saveza potencijalno su mogle uzrokovati ozbiljne probleme u slučaju operativnog djelovanja.²¹

Rješenje za slabosti WUDO-a pronađeno je u njegovu proširenju. Posebno su važni bili razgovori koji su u ovom cilju bili vođeni sa sjevernoameričkim saveznicima, SAD-om i Kanadom: njihovo uključenje u neki oblik međuvladinog obrambenog saveza usmjerenog na obranu zapadne Europe bilo bi važna pobjeda europskih država. Taj bi savez dugoročno vezao Ameriku uz Europu i smanjio vjerojatnost unilateralne odluke povlačenja američkih vojnih snaga s kontinenta. Takvom je razvoju događaja pridonijela poslijeratna situacija u istočnoj i središnjoj Europi, posebno u Čehoslovačkoj, državi u kojoj je povratak demokracije ugušen komunističkim pučem u veljači 1948. Sovjetski pragmatizam u vanjskopolitičkim ciljevima, agresivnost u ideološkoj ekspanziji, diktatorska samovolja i paranoja lekcije su naučene u teškoj ratnoj suradnji i suživotu nakon rata. Američko vodstvo nije ih zaboravilo: 4. travnja 1949. potpisivanjem Sjevernoatlanskog ugovora nastaje Organizacija Sjevernoatlanskog saveza (eng. „North Atlantic Treaty Organisation“, NATO) koja je osim država WUDO-a uključivala i SAD, Kanadu, Norvešku, Dansku, Island, Portugal i Italiju. Sam ugovor jasno je inspiriran Zapadnom unijom, ali veći je naglasak stavljen na „kolektivnu samoobranu“ definiranu člancima 5. i 6., koja je ovim dokumentom postavljena kao glavni obrambeni mehanizam na kojemu se temelji cijeli savez. Ugovor se također razlikuje od Bruxelleskog po tome što su pitanja nevojne suradnje potpuno u drugom planu, pa tako samo članak 2. spominje slobodne institucije i ekonomsku suradnju između članica. NATO nakon izbijanja Korejskog rata u potpunosti preuzima primat nad WU-om, pa će se WUDO ubrzo transformirati u europsko središte NATO-a.

²⁰ Za detaljniju analizu i grafički prikaz uređenja WUDO-a, vidi: U.S. Department of State, The Office of the Historian, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d183> (13.9.2024.)

²¹ The origins of Western European Union: Western Union, University of Luxembourg, 2009. Vidi: CVCE, <https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/051bd03c-4887-4f53-82eb-0f12e59f8dbd> (16.9. 2024.)

NATO je mnogima u Europi bio jako važan i takvima je bilo ključno da njegov razvoj dobije prioritet. Posebno Britancima: njima je SAD kroz 20. stoljeće postajao sve važniji partner i američko vezivanje uz sudbinu kontinenta doživljeno je kao diplomatska pobjeda. NATO je značio da će Amerikanci morati sjesti s Europljanima za stol i smisliti kako najbolje braniti kontinent od zajedničkog neprijatelja. Različiti će prijedlozi koji će nastati u tom dijalogu naići na otpor iz više strana – jedan od takvih je i Plevenov plan.

2.2. Europska obrambena zajednica

Pregovori o Plevenovom planu i novom modelu europske obrane vodili su se u dva grada – u Parizu su vođeni razgovori između NATO saveznika, prije svega kako bi se američka i francuska strana dogovorile i iznijele plan koji bi svima u što većoj mjeri bio prihvatljiv, i u Bonnu, glavnom gradu Savezne Republike Njemačke, u kojem je Adenauer pokušao kroz sigurnosnu integraciju ostvariti bolju poziciju za svoju državu. Plevenov plan koncipirao je vojnu integraciju po uzoru na nadnacionalni institucionalni okvir primijenjen u drugom velikom integracijskom projektu toga vremena, Europskoj zajednici za ugljen i čelik (EZUČ). Razlog takvog organiziranja bio je jednak namjerama iza EZUČ-a: francuska strana osjetila je da je naoružanje Njemačke neminovno i kroz nadnacionalne institucije htjela je ostvariti određeni oblik kontrole nad tim procesom, na isti način na koji je njemačku industriju pokušavala kontrolirati kroz EZUČ.²² Rezultat bi također bio jednak: onako kako je EZUČ činio rat nemogućim iz ekonomske perspektive, tako je francuski prijedlog bio usmjeren na stvaranje struktura koje bi europski rat činile nezamislivim i u vojnom smislu.

Početni plan uključivao je stvaranje europskog parlamenta i ministarstva obrane, zajedničkih tijela nove obrambene zajednice koja bi vršila politički nadzor nad vojnim jedinicama. Europska vojska bila bi sastavljena od jedinica manjih od divizije (eng. „battalion“, bojna), imala bi vlastiti proračun i standardiziranu opremu, a članice obrambene zajednice (osim, naravno, Zapadne Njemačke) zadržale bi neke nacionalne vojne snage (prije svega za nadzor kolonija) i ministarstva obrane odvojene od institucija zajedničke vojske.²³ Ovakav model u normalnim se okolnostima vjerojatno ne bi ni razmatrao: ostavljao je dojam francuskog

²² Dinan, Desmond. *Origins and Evolution of the European Union.*, op.cit., str. 43.

²³ Ibid.

pokušaja opstrukcije njemačkog naoružavanja i u predloženom obliku nije sagledavao utjecaj njegove implementacije u tada još novi NATO savez (plan je pretpostavljao, na primjer, uključivanje njemačkih vojnika u jedinice koje bi bile integrirane u NATO komandni sustav, a Zapadna Njemačka nije bila članica NATO-a). Ali eskalacija Korejskog rata, posebno kineska intervencija na strani Sjeverne Koreje, davale su ovoj problematici veliku hitnost i Amerikanci su odlučili razmotriti Plevenov plan. Tako je nastala njegova druga inačica, u biti kompromisna verzija kojom su premošćene ključne razlike između američkih i francuskih prioriteta. „Revidirani“ Plevenov plan u središte je stavljao izgradnju vojnih jedinica i nije uključivao političku nadgradnju, ali ostali ključni elementi su zadržani pa je ovaj protuprijedlog dobio francuski pristanak.

Američka strana, koja je nakon dogovora o formatu s Francuzima potpuno preuzela inicijativu u pregovorima, morala je razmišljati i o još nekoliko bitnih europskih aktera. Zapadna je Njemačka na revidirani Plevenov plan reagirala pozitivno, no Adenauer je imao jasan cilj koji je za njega bio povezan s vojnom integracijom. Njemački premijer naime nije bio spreman na ulazak u bilo kakvu „Europsku obrambenu zajednicu“ (naziv čiji je autor američki general Eisenhower, tadašnji vrhovni zapovjednik NATO snaga u Europi, kojim je pokušavao izbjeći izraz „vojska“²⁴) u kojoj bi se Njemačka tretirala kao članica drugog reda. Bio je voljan pristati na obrambenu zajednicu bez njemačke nacionalne vojske ali ne dok je na snazi i dalje bio Okupacijski statut. Europska obrambena integracija trebala je značiti emancipaciju njemačkog suvereniteta, i to, paradoksalno, kroz sudjelovanje u izgradnji nadnacionalnih vojnih snaga, ali i uz zamjenu okupacijskih tereta obvezama koje bi proizlazile iz sklopljenih međunarodnih ugovora. Adenauer je želio i ulazak Zapadne Njemačke u NATO – trebalo je umiriti nepovjerljive saveznike, ali i osigurati podršku domaće javnosti. Popularnost vlade bila je u padu, a u oporbenim krugovima i u široj javnosti ideja neutralne i pacifističke, ali i ujedinjene Njemačke imala je i dalje mnogo utjecajnih pobornika, a postojao je i strah od zapadnjačkog iskorištavanja njemačkih vojnika u slučaju sukoba za najteže i najopasnije zadatke.²⁵

Ovakva razmišljanja pokušao je iskoristiti Sovjetski Savez, nudeći otvaranje razgovora o stvaranju baš takve, neutralne Njemačke. Taj je prijedlog doživljen kao „otrovni dar“ i nije ozbiljno ni razmatran. Na Zapadu je postojala bojazan da bi takva Njemačka bila dugoročno izrazito podložna komunističkom utjecaju i prevladavao je dojam da isticanjem takvog

²⁴ Schwartz, Thomas A. “The ‘Skeleton Key’: American Foreign Policy, European Unity, and German Rearmament, 1949-54.” op. cit., str 381.

²⁵ Ibid, str. 379.

prijedloga Sovjeti žele udaljiti Njemačku od zapadnih saveznika. Sovjetska onovremena politika prema Europskom ujedinjenju općenito je bila obilježena jakim ideološkim dogmatizmom i povijesnim traumama iz kojih je proizlazio strah od bilo kakvih europskih „koalicija“, posebno onih koje su se činile izravno usmjerenima protiv sovjetske države i utjecaja, a u tom je kontekstu sagledavan i NATO i Europska obrambena zajednica.²⁶ Sovjetima je tako ideja vojno ujedinjene Europe (a posebno ponovo naoružane Njemačke) predstavljala ozbiljan vanjskopolitički problem i pokušavali su iskoristiti svoj (opadajući) utjecaj da njen nastanak spriječe. Bila je to jasna pozicija: isto se ne bi moglo reći za britansku.

Velika Britanija do Plevenovog je plana bila aktivan i važan sudionik europskih poslijeratnih saveza – kao što je ranije navedeno, baš se britansko-francuski Ugovor iz Dunkerquea često promatra kao trenutak koji je „pokazao put“ daljnjim projektima vojnog povezivanja kontinenta (pa i uključivanja sjevernoameričkih saveznika u taj proces kroz NATO). Zato je britanska nespremnost uključenju u Europsku obrambenu zajednicu možda bila iznenađujuća. Ona je zapravo proizlazila iz tipično britanskog nepovjerenja u nadnacionalnu integraciju Europe (u bilo kojem smislu, ne samo vojnom) a Plevenov plan doživljen je kao prijedlog-bliznac Europske zajednice za ugljen i čelik (što i nije bilo daleko od istine, projekti su bili povezani i uključivali su istih šest država) koja je također bila vrlo nepopularna među pripadnicima britanske političke elite. Otpor ideji Europske vojske rezultat je i želje za prioritizacijom jačanja veza s Commonwealthom i razvoja NATO saveza, a postojao je i strah od nastanka nove „sile koja bi dominirala kontinentom“ koju se vidjelo u bilo kakvoj Europskoj zajednici i s kojima se Britanija povijesno često nalazila u borbi za preživljavanje.²⁷ No postojali su i zagovaratelji britanskog sudjelovanja u projektu, posebice u vojnim krugovima, koji su ili vjerovali da Obrambena zajednica bez Britanije nema smisla ili da Britanija barem treba biti uključena u razgovore kako bi na njih mogla utjecati.²⁸

Na razmišljanja o Plevenovom planu utjecala je i problematika Okupacijskog statuta. Britanska strana bila je uvjerenjena da implementacija takvog plana znači i ukidanje Statuta, što bi dovelo u pitanje njemačko financiranje boravka britanskih okupacijskih snaga na dužnosti u Zapadnoj Njemačkoj.²⁹ Tako su prvo laburistička pa konzervativna vlada u pregovorima oko definiranja

²⁶ Deighton, Anne, and Alan S Milward. *Widening, Deepening and Acceleration: The European Economic Community 1957-1963*. Baden-Baden: Nomos., 1999., str. 31-36.

²⁷ Macmillan, Harold. *Tides of Fortune, 1945-1955.*, 1969., str. 466.

²⁸ Milward, Alan S. *The Rise and Fall of a National Strategy: The UK and the European Community: Volume 1.*, op. cit., str. 95.

²⁹ *Ibid.*, str. 82.

Europske obrambene zajednice morale uložiti mnogo energije kako bi prvo definirale vlastita stajališta, ne samo o detaljima nego i o projektu u cjelini. Može se tvrditi da se Velika Britanija prema Obrambenoj zajednici uglavnom odnosila s pozicije države koja je spremna na „političku asocijaciju“ ali nije nikako raspoložena za puno sudjelovanje u takvoj integraciji. „Politička asocijacija“ bila je fleksibilna i značenje je trebala dobiti tokom pregovora pa je tako kroz međuvladin dijalog izneseno više prijedloga, od ugovaranja kolektivne samoobrane između Zajednice i Britanije po uzoru na članak 51. Povelje UN-a i članak 5. NATO-a, suradnju Britanaca s nadzornim tijelima organizacije, do provođenja obuke jedinica Zajednice na Britanskom otočju uz zajedničke vojne vježbe.³⁰ Velika Britanija javno se predstavljala kao saveznik europske vojne integracije, ali takav koji u taj koncept (očito) nije previše vjerovao. Podrška takve integracije kontinentalnih saveznika dolazila je iz uhodanog poslijeratnog *modus operandi* britanske vanjske politike po kojem treba težiti slaganju s američkim stajalištima (a SAD je prije svega pokušavao postići njemačku remilitarizaciju), uz cilj da se sudjelovanjem u razgovorima Britanija prikaže kao aktivan sudionik europskih integracijskih procesa. Privatno, britanski su dužnosnici u velikoj mjeri preferirali NATO i slične međuvladine modele vojnih saveza, a neki su priželjkivali i propast pokušaja izgradnje Europske obrambene zajednice.

Bio je to, ipak, projekt koji nije bilo moguće provesti bez izraženog nadnacionalnog elementa. Nadnacionalnost je Pleven osmislio kao mehanizam koji bi Francuska kontrolirala Njemačku u procesu naoružanja: njenu važnost uočio je i talijanski premijer de Gasperi koji je htio domaćoj javnosti ponuditi nešto što nije samo novi model obrambenog saveza, a još je više htio spriječiti mogućnost da Obrambena zajednica potpadne pod preveliki francusko-njemački utjecaj.³¹ Europska politička zajednica, nadgradnja Obrambene zajednice, unatoč brojnim komplikacijama koje su i bez nje otežavale prihvaćanje koncepta, iz tih se razloga činila neizbježnom: vojna integracija neće proći bez reprezentativnih tijela koja bi ju vodila i njome zapovijedala. Njen je format osmislila Zajednička skupština Europske zajednice za ugljen i čelik (uz koju bi Politička zajednica ostala vezana) i uključivao je razrađen sustav institucija koje su, bilo je to očito, zamišljene kao temelj novog federalnog europskog poretka.³² U tom je kontekstu bilo važno razmotriti i zahtjeve Belgije, Nizozemske i Luksemburga, koji su se

³⁰ Ibid., str. 102.

³¹ Wilfried Loth. *Building Europe a History of European Unification.*, op. cit., str. 40.

³² Za grafički pregled planiranih institucija i njihovih međusobnih odnosa, vidi: CVCE, https://www.cvce.eu/obj/the_european_political_community_1953-en-1e95ed9c-f7d0-4f70-a2f9-0112be7fdc5a.html (17.9.2024.)

zalagali za prebacivanje težišta odlučivanja sa „europskog ministra obrane“³³ kojeg je pretpostavljao originalni Plevenov plan na Vijeće ministara država članica. Time bi članice Obrambene zajednice zadržale nacionalnu kontrolu nad svim bitnim funkcijama organizacije.³⁴ Na taj su način tražile manju nadnacionalnost u obrambenim pitanjima, ali u ekonomskim pitanjima Nizozemska je tražila veću integraciju, pa je tako svoje sudjelovanje uvjetovala stvaranjem carinske unije i općenito jačom „ekonomskom dimenzijom“.³⁵ Ne ulazeći u vjerojatnu neprihvatljivost takvih prijedloga, na primjer, Francuzima (Francuska ekonomija sve je više osjećala pritisak pojačanih izdataka za rat u Indokini i otvaranje tržišta u tom bi trenutku značajno pogoršalo situaciju), činilo se da mnogi akteri u pregovorima žele iskoristiti priliku koju je značilo pregovaranje o europskoj integraciji kako bi izložili svoju preferiranu koncepciju ujedinjene Europe. Snažna nadnacionalnost, sustav međuvladinih ugovora i saveza, carinska unija – povijesni trenutak koji je nastao pokretanjem ozbiljnih razgovora o uređenju dugoročno prihvatljivog sustava obrane Europskog kontinenta sve se više činio kao otvaranje širokih vrata iz kojih su izašli planovi, ideje, zajednički i pojedini interesi koje je stoljetno razjedinjenom kontinentu pokazao kakav se potencijal do sada skrivao u ujedinjenju. To ujedinjenje nije više bilo tema među uskim krugovima strastvenih intelektualaca, pravnika, diplomata i ekonomista: višegodišnje pregovaranje oko Europske obrambene zajednice, njene političke komponente, NATO saveza, statusa Njemačke i njene uloge u tim kombinacijama gurnulo je ideju jače integracije u politički *mainstream*, bila to nečija namjera ili ne. Riječima onovremenog laburističkog britanskog ministra vanjskih poslova, Ernesta Bevina: „Ako otvorite tu Pandorinu kutiju, nikad ne možete znati koji će trojanski konj iskočiti iz nje.“³⁶

Ugovor o Europskoj obrambenoj zajednici potpisan je 27. svibnja 1952. Predviđena ratifikacija u nacionalnim parlamentima država članica na prvi ja mah krenula dobro – odobren je u zapadnonjemačkom Bundestagu i od strane parlamenata država Beneluxa, no ugovor zapinje u francuskoj Narodnoj skupštini. Činilo se da politička situacija u zemlji u kojoj je Obrambena zajednica osmišljena nagriza šanse da takva nadnacionalna obrambena integracija konačno postane stvarnost. Francuske vlade u to su vrijeme bile nestabilne i jačanje desnice u Skupštini oslabilo je centrističku struju kojoj su pripadali Schuman i Pleven. Geopolitički kontekst

³³ Predstavnici Beneluxa išli su i korak dalje pa su tako umjesto jednog ministra zahtijevali formiranje deveteročlane (reprezentativnije) komisije s vrlo ograničenim ovlastima. Vidi: Milward, Alan S. *The Rise and Fall of a National Strategy: The UK and the European Community: Volume 1.*, op. cit., str. 89.

³⁴ Ibid., str. 41.

³⁵ Milward, Alan S. *The Rise and Fall of a National Strategy: The UK and the European Community: Volume 1.*, op. cit., str. 89.

³⁶ Judt, Tony. *Poslije rata: povijest Europe od 1945. godine.*, op. cit., str. 208.

također se mijenjao: Staljinova smrt u ožujku 1953. otvara prostor drugačijem odnosu sa Sovjetskim Savezom a NATO se nameće kao zaista važan čimbenik međunarodnih odnosa. Francuski kolonijalni rat u Indokini ulazi u svoju posljednju fazu: strašnim porazom u opsadi Điên Biên Phủa međunarodni je ugled zemlje narušen i novi premijer Mendès France morao je započeti svoj mandat pregovorima s vijetnamskim komunistima oko potpunog povlačenja francuskih snaga iz Indokine.

Europska obrambena zajednica 30. kolovoza 1954. konačno dolazi na dnevni red Narodne skupštine i o njenoj sudbini odlučuje se u poznatom izglasavanju koje je i danas kontraverzno. Mendès France nije se previše potrudio prikazati Skupštini ratifikaciju ugovora kao pitanje od iznimne važnosti za obranu kontinenta i budućnost Europe, a do 1954. francuska je politika i tako bila potpuno koncentrirana na Daleki istok i Obrambena je zajednica ostavljala dojam projekta preostalog iz sigurnosne krize Korejskog rata koji je okončan godinu ranije. Ratifikacija je odbačena s 319 glasova protiv i 264 glasa za³⁷ – tako je propao projekt koji je trebao biti temelj obrane zapadne Europe, način na koji bi se riješilo osjetljivo pitanje njemačkih oružanih snaga i potencijalno izgradila jezgra buduće daljnje integracije Zapadne Europe. Problem je otežavala i činjenica da su Bonn-Pariz konvencije potpisane 1952. (sklopljene u cilju ukidanja okupacije Zapadne Njemačke i vraćanja njenog suvereniteta) uvjetovale svoje stupanje na snagu njemačkim članstvom u Obrambenoj zajednici.

2.3. Zapadnoeuropska unija

Odgovori na otvorena pitanja pronađeni su u međuvladinom modelu kojeg je zamislila britanska strana, spremnog u slučaju propasti Obrambene zajednice još od 1952.³⁸ Taj je koncept dogovoren na Londonskoj i Pariškoj konferenciji u rujnu i listopadu 1954. Uključivao je povratak na format WUDO-a iz 1948.: Bruxelleski je ugovor protokolom „proširen i modificiran“ na način da mu pristupaju Zapadna Njemačka i Italija³⁹. Stvorena je nova, Zapadnoeuropska unija (eng. „Western European Union“, WEU), obrambeni savez u čijem je

³⁷ Sam je Mendès France bio suzdržan. Vidi: Milward, Alan S. *The Rise and Fall of a National Strategy: The UK and the European Community: Volume 1.*, op. cit., str. 124.

³⁸ Ibid.

³⁹ *Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty*, 1954., članak I., vidi: CVCE, https://www.cvce.eu/content/publication/2013/11/28/438d4b65-fbf2-48b0-ab6e-322583211640/publishable_en.pdf (7.10.2024.)

članstvu Savezna Republika Njemačka konačno mogla pristupiti izgradnji svojih nacionalnih obrambenih snaga.⁴⁰ Na konferenciji u Parizu Velika Britanija se također obvezala na trajno zadržavanje četiri divizije i zračnih snaga na kontinentu, što je doživljeno kao važan doprinos zajedničkoj obrani, a Zapadnoj je Njemačkoj konačno omogućen ulazak u članstvo NATO saveza, što se i dogodilo 1955. Tako je konačno sastavljena slagalica europske kolektivne obrane, model postavljen na povezanim međunarodnim ugovorima koji kao da je osmišljen da zaobiđe bilo kakav dubinski nadnacionalizam. Europska obrambena zajednica možda je stvarno bila integracijski „korak predaleko“ kojeg nije bilo moguće napraviti u tadašnjem političkom okolišu. Kako se u svojim memoarima izrazio Dirk Stikker, nizozemski ministar vanjskih poslova od 1948. do 1952.: „Moj glavni strah bio je da pokušavamo postići nemoguće, a vanjska politika je još uvijek *l'art du possible*.“⁴¹ Ali zanimljivo se zapitati: jesu li političari koji nisu vjerovali u ovaj projekt bili u pravu kada u njega nisu vjerovali, ili su baš svojim nepovjerenjem i otezanjem pregovora taj projekt učinili nemogućim?

Ovo razdoblje europske integracije lako je gledati isključivo kroz prizmu Hladnog rata i pojavu ozbiljnih sigurnosnih prijetnji za demokratske režime zapadne Europe, prisiljenih na suradnju u strahu od totalitarne sile na istoku. Ali o Bruxelleskom paktu, NATO-u, Europskoj obrambenoj zajednici i Zapadnoeuropskoj uniji treba razmišljati i van konteksta njihova nastanka. Bitno je uočiti zašto su pojedini od tih projekata uspjeli, evoluirali, propali ili jednostavno pali u zaborav. Zašto je nešto u određenom povijesnom trenutku postalo relevantno, među baš tim akterima i baš u tom obliku? Priča o razvoju zajedničke europske obrambene politike tako postaje priča o integraciji Europe koja je sve više osjećala da tu integraciju želi i da od nje može imati mnogo koristi. Bila ona izražena u obliku međuvladinih savezništava ili nadnacionalnih organizacija, zajednička je obrambena politika manifestacija takve pozitivne integracije – a njen puni razvoj dugoročno je vezan uz razvoj zajedničke europske vanjske politike.

⁴⁰ Ovo je ostvareno donošenjem protokola na Bonn-Pariz konvencije, koje su tako konačno stupile na snagu 5. svibnja 1955. Vidi: Google Knjige, Termination of the Occupation Regime in the Federal Republic of Germany, 1954., https://books.google.hr/books?id=TSEey7YZHFMC&pg=PA4117&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (7. 10. 2024.)

⁴¹ Strikker, Dirk. *Men of Responsibility*, A Memoir. London: John Murray, 1966., str. 306.

3. STVARANJE VANJSKOPOLITIČKOG I OBRAMBENOG JEDINSTVA, 1957. – 2009.

3.1. Europska zajednica za ugljen i čelik i Rimski ugovori – novo lice integracije

Politička integracija poslijeratne Europe izvire iz dva temelja, Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ) i Rimskih ugovora. EZUČ se tradicionalno navodi kao početak ekonomske integracije kontinenta, i zajednica koja je ujedinila Njemačku i Francusku proizvodnju ugljena i čelika, dva resursa bez čije je kontrole proizvodnja naoružanja i vođenje duljeg rata u ono vrijeme bila doslovno nemoguće svakako je predstavljala ekonomsku integraciju: ali svakako je bila i više od toga. Bio je to prvi korak u dugom procesu stvaranja nadnacionalne Europe: činila ju je (savjetodavna) Skupština u kojoj su djelovali članovi nacionalnih parlamenata država članica, Sud koji je mogao donositi obvezujuće odluke, Visoka uprava (eng. „High Authority“) i Vijeće ministara država članica. Predložena od strane proeuropski nastrojenog francuskog ministra vanjskih poslova Roberta Schumana i podržana od strane Adenauerove Njemačke, nastala je sklapanjem Pariškog ugovora 9. svibnja 1951. godine – na datum koji će ostati zapamćen po rušenju prve „psihološke barijere“ i kada je otvoren politički prostor nužan daljnjoj integraciji.⁴²

Proizašla iz vrlo jednostavnog i opipljivog interesa kojeg je u tom trenutku dijelila cijela Europa, iz ideje da se stvaranjem zajedničkog tržišta ugljena i čelika i formiranjem institucija odvojenih od nacionalnih vlada to tržište drži pod nadzorom, EZUČ je predstavljala prvi oblik europske zajednice koji se temeljio na modelu nadnacionalnosti. Taj uspjeh nije prošao nezapaženo i u sklopu EZUČ-a je u toku pregovora o osnivanju Europske obrambene zajednice pokušao osnutak njene političke sfere, ranije spomenute Europske političke zajednice. Taj izrazito federalistički projekt (čiji je prijedlog doradila i podržala Skupština EZUČ-a), kao ni Obrambena zajednica radi čijeg je nadzora bio i osmišljen nije vodio nigdje, ali struktura takve organizacije (s parlamentom u čiji bi se jedan od dva doma zastupnici birali izravno od strane građana) poslužila je kao dugoročna inspiracija i odličan putokaz daljnjim integracijskim planovima: Politička zajednica ipak je osmišljena kao format iz kojega bi se dugoročno lako razvila pojačana ekonomska, sigurnosna, politička, pa i vanjskopolitička suradnja država članica.

⁴² Judt, Tony. *Poslije rata: povijest Europe od 1945. godine*, op. cit., str. 206.

Zapadna Europa druge polovice 1950-ih godina postaje područje jakih ekonomija, u velikoj mjeri oporavljenih od rata, koncentriranih na izvoz i zadovoljenje rastućih potreba stanovništva. Ekonomsko približavanje njenih država i koristi koje je ono nosilo iz današnje se perspektive čine logičnima, ali tada se bilo teško oteti dojmu da je europski projekt nakon 1954. i flijaska Obrambene zajednice pretrpio težak udarac. Zato je veliku pozornost privuklo „ponovno pokretanje Europe“⁴³ – novi integracijski pokušaj inspiriran EZUČ-om i usmjeren na integraciju ne na obrambenom, već na ekonomskom planu, dogovoren na konferenciji ministara vanjskih poslova zemalja „Šestice“⁴⁴ 1955. u Messini. Rezultat ovog namjernog preusmjerenja integracijskih napora Rimski su ugovori potpisani 25. ožujka 1957. Oni predstavljaju kulminaciju pregovora kojima je postavljen temelj najvažnijem integracijskom procesu u europskoj poslijeratnoj povijesti. Ugovori su predviđali (postupno) uvođenje zajedničkog tržišta bez carinskih prepreka, slobodno kretanje ljudi, usluga i kapitala, sustav poticaja koji bi činio zajedničku poljoprivrednu politiku, zajedničku socijalnu politiku i osnivanje nove organizacije (EUROATOM) koja bi se bavila razvojem atomske energije u civilne svrhe.⁴⁵

Jasno je da je ovime osnovana Europska ekonomska zajednica (EEZ) predstavljena kao gotovo pa isključivo ekonomski projekt. Time se pokušavao i umanjiti strah od nadnacionalnosti koji je kod nekih itekako dolazio do izražaja⁴⁶ a koji su dodatno raspirivale institucije kojima je posvećen veliki dio ugovora. EEZ je u tom smislu bio inspiriran strukturom EZUČ-a (koja sada ulazi u širi okvir EEZ-a): osniva se Skupština u koju bi se u budućnosti (izborni sustav još nije bio osmišljen) zastupnici trebali birati izravno od strane građana država članica, utemeljuje se Sud pravde, Vijeće ministara za svaku Zajednicu i Europska komisija koja je doživljena kao novo utjelovljenje Visoke uprave Zajednice za ugljen i čelik. Komisija je imala vrlo ograničene ovlasti – prava je moć, pa i moć imenovanja njenih članova bila je i dalje na vladama članica organizacije. Ta činjenica, kao i vrlo jasno ekonomsko usmjerenje cijelog koncepta ostavljali su malo mjesta promišljanju o bilo kakvoj zajedničkoj vanjskoj politici. Neke vanjskopolitičke implikacije koje bi zahtijevale usuglašavanje država članica proizašle iz EEZ bile su očite:

⁴³ Gillingham, John., *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?* Cambridge: Cambridge University Press., 2003., str. 34.

⁴⁴ „Šestica“ je tada već postao uvriježeni naziv za šest zemalja koje su činile EZUČ i kasnije EEZ, a trebale su biti i članice Europske obrambene zajednice. Riječ je o Zapadnoj Njemačkoj, Italiji, Francuskoj, Belgiji, Nizozemskoj i Luksemburgu.

⁴⁵ Dunja Duić. *Vanjska i sigurnosna politika Europske unije.*, Narodne Novine, Zagreb. 2018., str. 9.

⁴⁶ Velika Britanija, na primjer, ponovo je odlučila ne biti dio ovog projekta, unatoč bojazni da se time kontinent predaje budućoj njemačkoj ekonomskoj dominaciji.

predviđena mogućnost proširenja Zajednice i određivanje zajedničke carinske tarife prema trećim državama bili su među njima. No isto je tako bilo očito da se EEZ svojom naglašeno ekonomskom prirodom namjerno pokušava udaljiti od i dalje osjetljive teme integracije koja bi uključivala obrambeno ili bilo kakvo političko vezivanje članica.

3.2. De Gaulle i Fouchetov plan

Prvi korak u izgradnji zajedničke vanjske politike napravio je čovjek od kojega su mnogi to najmanje očekivali. Njegov je uspon bio rezultat duboke političke krize u kojoj se Francuska nalazila početkom 1958. Sueski debakl⁴⁷ (u kojem su, važno je uočiti, Francuska i Velika Britanija ušle u diplomatski sukob sa SAD-om i SSSR-om istovremeno) kao i sve veći kaos u Alžiru⁴⁸, nakon poniženja pretrpljenog u Indokini nekoliko godina ranije, pokazali su svu nemoć Francuske na vanjskopolitičkom planu. Rješenje je pronađeno u transformaciji Četvrte republike u Petu – u novom Ustavu, krojenom po političkim preferencijama novog predsjednika Charlesa de Gaullea. Bivši vođa ratnog pokreta otpora, simbol francuskog poslijeratnog nacionalizma i zagovaratelj predsjedničkog sustava u kojemu bi osnaženi predsjednik imao široke ovlasti kojima bi svoje ideje lako provodio u djelo, bio je to političar koji je veliku važnost pridodavao međunarodnom ugledu i jakom vanjskopolitičkom položaju.⁴⁹ De Gaulleov dolazak na vlast upalio je alarme diljem kontinenta i doživljen je kao ozbiljna prijetnja tada još novoj Europskoj ekonomskoj zajednici. Ali njegovo shvaćanje europske integracije zapravo je bilo kompleksnije od nepromišljenog otpora – svojom percepcijom važnosti osnaživanja Europe kao „sile“, ekonomski i politički ujedinjene protiv hladnoratovske logike bipolarnog blokovskog sukoba, dugoročno je obilježio francuska i europska vanjskopolitička promišljanja. No njegova ideja slobodne Europe „od Atlantika do Urala“⁵⁰ ipak nije bila federalistička. Gaulisti su podržavali jaču suradnju europskih država (kasnije se ova suradnja pokušavala

⁴⁷ Sueska kriza 1956. bila je sukob započet vojnom intervencijom Francuske, Velike Britanije i Izraela u Egiptu nakon nacionalizacije Sueskog kanala. Završila je povlačenjem intervencijskih snaga zbog neizdrživog međunarodnog pritiska.

⁴⁸ Alžirski rat za nezavisnost, koji je trajao od 1954. do 1962. godine, 1958. ulazi u kritičnu fazu koju su obilježile žestoke urbane borbe između alžirskog Fronta nacionalnog oslobođenja (FLN-a) i francuskih padobranaca. Strah od novog poraza sličnog onome u Indokini nagnao je francusku vojsku na preuzimanje vlasti u Alžiru i na Korzici: suočen s prijetnjom građanskog rata, parlament u Parizu predao je vlast de Gaulleu.

⁴⁹ Leffler, Melvyn P, and Odd Arne Westad. *The Cambridge History of the Cold War, Volume II: France, "Gaullism," and the Cold War*, Frederic Bozo, 2011., str. 165.

⁵⁰ Ibid., str. 166.

postići i sa zemljama istočnog bloka) ali protivili su se dubljoj integraciji kroz nadnacionalne projekte i institucije. Upravo je takav koncept začudo postavio temelje zajedničkoj europskoj vanjskoj politici. Prvi sastanak ministara vanjskih poslova država EEZ-a održan je 1960., na francuski prijedlog, a de Gaulle je također organizirao samit šefova država u Parizu 1961. Ti se sastanci danas promatraju u kontekstu budućih europskih vanjskopolitičkih inicijativa i smatraju se njihovom pretečom. Za razumijevanje vizije takve europske organizacije – čija bi prvenstvena funkcija bila stvaranje zajedničke vanjske i sigurnosne politike, ali u međuvladinom formatu – važan je „Fouchetov plan“ prezentiran 1. listopada 1961.⁵¹

Cilj Fouchetovog plana⁵² bio je sidrenje europskog projekta u dobrovoljni konfederalizam (čime bi, dugoročno, bile spriječene daljnje nadnacionalne ambicije) kojim bi se države Europe lakše postavljale kao „treća sila“ prema Sovjetskom Savezu, ali i prema SAD-u.⁵³ Predviđao je stvaranje „Unije država“ koju bi činila trodijelna struktura. U središtu projekta bilo je Vijeće u kojem bi ministri vanjskih poslova i šefovi država članica na redovnim sastancima donosili odluke u ime Unije, i to prije svega u sferi zajedničke vanjske i obrambene politike (na čije je oblikovanje u planu stavljen poseban naglasak⁵⁴), ali predviđena je i suradnja na kulturnom i znanstvenom planu. Zanimljivo je primijetiti da je nacrt predviđao mogućnost izuzimanja država iz donošenja pojedinih odluka, čime bi se postigao efekt neprimjene tako donesenih odluka na države koje u njihovom donošenju nisu sudjelovale.⁵⁵ Ostale institucije bile bi od značajno manje važnosti: Europski parlament bi „raspravljao o temama od važnosti za Uniju“ i Vijeće bi mu podnosilo godišnja izvješća dok bi Europska politička komisija djelovala kao glorificirano tajništvo. Plan je kasnije ponešto izmijenjen, pa je tako njegova druga verzija uključivala Vijeće ministara vanjskih poslova i naglasak na Francusku pomalo je smanjen (Europska politička komisija po prvoj je verziji trebala imati sjedište u Parizu), ali njegova bit ostala je ista.

Fouchetov plan predstavljao je odgovor na uznapredovale nadnacionalne težnje utjelovljene u EEZ-u. Model koji je predlagao u početku je shvaćen pozitivno – o njemu su vođeni ozbiljni

⁵¹ Christian Fouchet bio je francuski političar koji je predsjedao komisijom osnovanom od strane europskih šefova država čiji je zadatak bio osmišljavanje formata pojačane europske suradnje na političkom planu.

⁵² Za pregled cijelog Fouchetovog plana, vidi: CVCE, https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/485fa02e-f21e-4e4d-9665-92f0820a0c22/publishable_en.pdf (7.10.2024.)

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Fouchetov plan zapravo je bio nacrt ugovora kojim bi se osnovala opisana međunarodna organizacija. Zamišljeno je da ona funkcionira odvojeno od EEZ.

⁵⁵ Teasdale, Anthony. *The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe*, London: LSE, 2016., str. 29.

pregovori – ali ostale države s vremenom su ga odbacile unatoč jakom francuskom pritisku. Neuspjeh plana koji je postavljao stvaranje zajedničke Europske vanjske politike u središte prioriteta (jer je to u ostalom bio i de Gaulleov prioritet) prisilio je Francusku na udaljavanje od pokušaja usmjeravanja europske integracije u konfederalizam i ta je priča zatvorena manje ambicioznom francusko-njemačkim bilateralnim ugovorom.⁵⁶ Takav je razvoj događaja paralizirao potencijalni daljnji razvoj integracijskog projekta do de Gaulleovog odlaska s vlasti 1969. – prvi sljedeći samit šefova država održan je tek krajem iste godine, a Francuska 1965. i 1966. ulazi u sukob s Europskom komisijom poznat kao „kriza prazne stolice“. Ta je napetost pokazala svu gaulističku netrpeljivost prema „federalističkoj logici“ jačanja ovlasti Komisije i prijedlogu prelaska na glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću ministara, ali je pokazala i istovremenu francusku ekonomsku ovisnost o poticajima predviđenima iz sredstava zajedničke poljoprivredne politike.⁵⁷ 1960-te se zato mogu promatrati kroz neuspjeh francuske ambicije za „preuzimanjem kormila“ i uređenjem Europe na način koji joj je u tom trenutku najbolje odgovarao. Ali, ironično, mogu se baš zbog takvih „antifederalističkih“ napora doživjeti i kao desetljeće u kojem je – posebno predstavljanjem Fouchetovog plana – ponovo pokrenuta rasprava o europskoj političkoj integraciji koja bi se uspješno mogla manifestirati baš kroz oblikovanje zajedničke vanjske politike.

3.3. Europska politička suradnja

Početak novog desetljeća donio je dašak svježeg zraka europskom projektu. Promjenom vlasti u Francuskoj⁵⁸ otvoren je prostor konačnom rješenju pitanja koja su već neko vrijeme čekala pogodniji trenutak. „Slon u sobi“ bilo je proširenje EZ-a⁵⁹ i to prvenstveno na Veliku Britaniju koja je tokom 1960-ih konačno shvatila važnost uključenja u zajedno tržište i čak dva puta objavljivala svoju namjeru da s europskim partnerima započne pregovore o članstvu – samo da

⁵⁶ Andrew Moravcsik; *De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958–1970 (Part 1)*. *Journal of Cold War Studies*, 2000., str. 13-14.

⁵⁷ Ibid., str. 14-20.

⁵⁸ Za novog je predsjednika izabran Georges Pompidou, bivši bankar i premijer kojem je važnost europske ekonomske integracije za francusku industriju bila puno jasnija nego de Gaulleu. Vidi: Wilfried Loth. *Building Europe a History of European Unification.*, op. cit., str. 170.

⁵⁹ 1967. na snagu stupa Ugovor o spajanju kojim se osniva Komisija Europske zajednice kao jedinstveno izvršno tijelo za sve tri organizacije pod širim okvirom Rimskih ugovora. EEZ također postaje naziv za ekonomsku dimenziju organizacije koja ovim ugovorom mijenja ime u „Europske zajednice“ (EZ) (no kolokvijalno se uvriježio naziv „Europska zajednica“, pa se u ovom radu koristi taj poznatiji naziv). Vidi: EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/treaty-of-brussels-merger-treaty.html> (7.10.2024.)

bude blokirana od strane antibritanski nastrojenog de Gaullea.⁶⁰ Europski vođe htjeli su produbiti integraciju i u političkom smislu. Zato su od velike važnosti bili samiti šefova država u prosincu 1969. (prvi nakon sedam godina, u Haagu) i Luksemburški *summit* u listopadu 1970. Kao i uvijek, njihovi su rezultati također i rezultati kompromisa između već etabliranih nadnacionalnih i međuvladinih vizija različitih aktera europske politike.

Na Haškom *summitu* na neki je način ponovo otvorena „Pandorina kutija“ prijedloga političke integracije koji su se međusobno poprilično razlikovali i koji su dolazili iz drugačijih pozicija. Radi usuglašavanja i temeljitijeg dijaloga oko konačnog prijedloga koji bi se ministrima vanjskih poslova predstavio na sastanku u Luksemburgu osnovana je komisija kojom je predsjedao politički rukovoditelj belgijskog ministarstva vanjskih poslova Étienne Davignon. Njegovo će ime ostati zapamćeno u nazivu „Davignonovog izvješća“, nacрта buduće suradnje članica EZ-a na vanjskopolitičkom planu kasnije podržanom u Luksemburgu.

3.3.1. Luksemburško (Davignonovo) izvješće 1970.

Struktura i način rada predloženi u Davignonovom izvješću⁶¹ temelj su takozvane Europske političke suradnje (EPS-a), neformalnog oblika kooperacije ministara vanjskih poslova članica EZ-a koji su na redovnim sastancima (jednom u šest mjeseci) zajedno dogovarali smjer zajedničke vanjske politike. Ciljevi takve suradnje izloženi u izvješću bili su postizanje razumijevanja pojedinih pozicija članica o važnim pitanjima međunarodne politike, koje bi kroz razmjenu informacija i harmonizaciju stavova vodilo do povišene solidarnosti u djelovanju, „koncentracije pozicija“ i poduzimanju zajedničkih akcija kada bi takve bile moguće i poželjne. Sam djelokrug tema kojima bi se EPS trebao baviti ostavljen je na definiranje članicama – izvješće samo spominje „sva bitna pitanja međunarodne politike“ i daje državama pravo da same predlažu teme o kojima bi htjele razgovarati i postići zajedničko stajalište. EPS se kasnije

⁶⁰ Ovom su prilikom vođeni razgovori i o pristupanju Irske, Danske i Norveške u EEZ. Irska i Danska (kao i Velika Britanija) postale su članice 1973., dok je norveško članstvo odbačeno na referendumu 1972. godine. Bilo je to prvo proširenje EEZ-a od sklapanja Rimskih ugovora. Vidi: Dunja Duić. *Vanjska i sigurnosna politika Europske unije.*, op. cit., str. 18.

⁶¹ Za pregled cijelog Luksemburškog izvješća vidi: CVCE, https://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable_en.pdf (7.10.2024.)

strukturalno razvio i osnovao više ekspertnih skupina čiji je broj s vremenom rastao i koje su bile zadužene za analizu problema s kojima su se susretale različite svjetske regije.⁶²

U središtu političke suradnje bili su tako sastanci ministara vanjskih poslova, no samo izvješće predviđalo je Politički odbor koji bi činili rukovoditelji iz nacionalnih ministarstava. Zadatak Političkog odbora bio je sastajati se bar četiri puta godišnje kako bi se kvalitetno pripremili sastanci ministara. Mogući su i sastanci na razini šefova država, ali samo ako ministri vanjskih poslova smatraju da je „...situacija dovoljno ozbiljna, ili ako su pitanja koja treba raspraviti dovoljno važna da to opravdavaju.“ Time je Europska politička suradnja u potpunosti orijentirana u smjeru međuvladine suradnje, a takvo određenje dovedeno je gotovo do ekstrema: EPS naime nije tijelo EZ nego se razvija, promišljeno i pragmatično, neformalno i paralelno uz njene institucije. Unatoč odredbe izvješća koja omogućuje konzultiranje Europske komisije (koja je i sudjelovala na prvom sastanku ministara u okviru EPS-a 1970.) njeno je sudjelovanje u konzultacijama ostavljeno dobroj volji država članica i u Davignonovom izvješću nije zamišljena kao važan akter ovakve političke integracije.⁶³ Takvo pozicioniranje EPS-a dobro prikazuje u kojoj je mjeri politička suradnja, koja se ovime konačno kreće razvijati uz ekonomsku, bila moguća samo u obliku u kojem bi proizlazila iz dobrovoljnog sudjelovanja, neobveznosti njenih rezultata (a odluke EPS a nisu bile obvezujuće) i minimalne, u biti nepostojeće nadnacionalnosti njenih institucija. EPS je u biti bio jednostavan dogovor oko redovnih sastanaka i konzultacija članica EZ-a (već ionako snažno ekonomski povezanih) na kojima bi one koristile svoju već formiranu usuglašenost oko mnogih važnih pitanja kako bi, postupajući kolektivno, kao jedinstveni blok razvijenih i jakih država, efikasnije postizale učinak u svjetskoj geopolitičkoj areni. Bio je to aranžman koji je proizlazio iz pojedinačnih nacionalnih interesa. Prvi veći uspjeh takvog formata postignut je brzo, kada je EPS preuzeo od NATO-a primat kao forum zapadnoeuropskih država korišten za zajedničko pripremanje uspješnog sudjelovanja na paneuropskoj Konferenciji za europsku sigurnost i suradnju (CESS) održavanoj od srpnja 1973. do lipnja 1975.⁶⁴

⁶² Maria Gainar. „*European Political Cooperation (1970-1993)*“, *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe* [online], <https://ehne.fr/en/node/12237> (23.9.2024.)

⁶³ Dunja Duić. *Vanjska i sigurnosna politika Europske unije.*, op. cit., str. 15.

⁶⁴ Mockli, Daniel. *European Foreign Policy during the Cold War.* I.B. Tauris., 2009., str. 57.

3.3.2. Kopenhaško izvješće 1973.

Sastanak u Kopenhagenu 1973., održan nakon prvog proširenja EZ-a na Dansku, Veliku Britaniju i Irsku (čime „Šestica“ postaje „Devetka“) rezultira Kopenhaškim izvješćem,⁶⁵ dokumentom koji produbljuje Davignonov plan tako što dodatno razrađuje ideje i načela koje su u njemu iznesena. Dodatno naglašavajući važnost Europe koja skladno i aktivno sudjeluje u rješavanju aktualnih međunarodnih pitanja, Kopenhaško izvješće jasnije definira odnose između EPS-a i institucija EZ-a, prvenstveno oslikavajući i proširujući ono što je nakon pokretanja Političke suradnje 1970. postala praksa. Tako se aktivnosti EPS-a i dalje drže kao odvojene od aktivnosti EZ-a, a taj je princip međuvladine suradnje ojačan njihovim eksplicitnim izuzećem od jurisdikcije Europskog suda pravde. Posebno je važan odnos između EPS-a i Europske komisije: u prvom dijelu izvješća pozdravljeno je pozivanje i sudjelovanje Komisije na sastancima „kada je rad ministara utjecao na aktivnosti Europskih zajednica“, a Komisija se dodatno poziva na informiranje o zajedničkom radu ministara vanjskih poslova. Može se reći da je izvješće nominalno podržalo suradnju između EPS-a i Komisije, ali *de facto* nije napravljena nikakva promjena odnosa koji je i dalje potpuno konzultativan i neobavezan, ovisan o dobroj volji i procjeni država članica čiji je konsenzus na sastancima ministara i dalje „zakon“. Tako se u Kopenhagenu potvrdilo ono što je nakon Luksemburga postala praksa – (vanjsko)politička suradnja predana je u ruke vlada država članica dok o pitanjima ekonomske integracije Devetka odlučuje kroz nadnacionalni model Europskih zajednica.

Luksemburško i Kopenhaško izvješće predstavljaju osnovu na kojoj je građena europska zajednička vanjska politika. Potrebno ih je promatrati u kontekstu povijesnog trenutka, kao i političkih interesa država koje su činile EZ.⁶⁶ Europska politička suradnja, unatoč (već tada) velikom broju sudionika i ovisnosti o njihovoj dobroj volji pokazala je da takav oblik međuvladine suradnje može biti koristan u stvaranju jedinstvenog „fronta“, a omogućila je i formiranje zajedničkih misija i delegacija koje su djelovale u različitim regijama i kriznim žarištima. No sredinom 1970-ih vanjskopolitička situacija svojom ozbiljnošću otkriva da je europski sustav političke suradnje preslab: sve dublja kriza na području Bliskog istoka pokazala

⁶⁵ Za pregled cijelog Kopenhaškog izvješća, vidi: CVCE, https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/234923f8-dc77-4a77-9517-846a08267fe0/Resources#8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f_en&overlay (7.10.2024.)

⁶⁶ A također je zanimljivo uočiti sličnosti s Fouchetovim planom, kojim je Europska politička suradnja očito bila inspirirana.

se previše ozbiljnom za tijelo koje su činili samo ministri vanjskih poslova i profesionalni diplomati.

3.3.3. *Pariški sastanak 1974. – osnivanje Europskog vijeća*

Europsko vijeće nastaje kao pokušaj odgovora na percipiranu prazninu u vodstvu europskog projekta. Europske ekonomije stenju pod pritiskom naftne krize iz listopada 1973. (uzrokovano odgovorom arapskih država na zapadnu podršku Izraelu u Yom Kippurskom ratu) koja je prijetila rušenjem rezultata dugogodišnjih ekonomskih integracijskih napora. 1974. u Francuskoj na vlast dolazi Valéry Giscard d'Estaing, novoizabrani predsjednik koji rješenje krize traži u jačanju međuvladine suradnje u Europi.⁶⁷ Korak dalje napravljen je na pariškom sastanku predsjednika i premijera u prosincu 1974. na kojem je osnovano Europsko vijeće, novi forum koji je zamišljen kao most između nadnacionalne prirode EZ-a i neformalne, tada već nedovoljno potentne suradnje ministara vanjskih poslova u formi EPS-a. Na neki način Europsko se vijeće može promatrati kao Europska politička suradnja dovedena na najvišu razinu: koncipirano je u obliku sastanaka (tri puta svake godine) šefova država članica u pratnji njihovih ministara vanjskih poslova i uz sudjelovanje predsjednika Europske komisije. Takvi bi se sastanci trebali održavati, smatrali su sudionici pariškog *summita*, „kako bi se održao napredak i općenita konzistentnost u aktivnostima Zajednice i u radu Političke suradnje“, a ministri vanjskih poslova na njima bi djelovali kao koordinatori i inicijatori u cilju osiguranja konzistentnosti.⁶⁸ Europsko vijeće također bi bilo odvojeno od modela Europske političke suradnje i njegovo uvođenje nije zamišljeno kao izmjena uhodanog načina rada proizašlog iz Luksemburškog i Kopenhaškog izvješća.

Osnivanje Europskog vijeća je reakcija na sve ozbiljnije globalne izazove s kojima se suočavao europski kontinent. Sastanci šefova država, glavnih nositelja izvršne vlasti u državama članica bili su odličan način za ispunjavanje „institucionalne praznine“ koja se širila između EZ-a i EPS-a, čija se odvojenost tada još nije dovodila u pitanje. Ali ista je ta odvojenost bila problem, i nije proizlazila samo iz neobičnog uređenja njihovog informativno-konzultativnog odnosa,

⁶⁷ Dunja Duić. *Vanjska i sigurnosna politika Europske unije.*, op. cit., str. 18.

⁶⁸ Završno priopćenje pariškog samita (Final communiqué of the Paris Summit, 9 and 10 December 1974), vidi: CVCE, https://www.cvce.eu/en/obj/final_communique_of_the_paris_summit_9_and_10_december_1974-en-2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b.html, (24.9.2024.)

već iz temeljne neprirodnosti odvajanja ekonomske od vanjskopolitičke sfere.⁶⁹ Uključivanje predsjednika i premijera zato je postiglo snažan efekt. Redoviti sastanci privlače veliku medijsku pozornost i sudionici osjećaju pritisak da na njima postižu rezultate ili barem pokažu jedinstvo.⁷⁰

Europsko vijeće s vremenom postaje nezamjenjiv dio europskog institucionalnog aparata: u njemu se raspravlja o svim važnim pitanjima, odlučuje se o koordinaciji i nužnim odgovorima na velike izazove onog vremena, od energetske krize, nezaposlenosti i događajima u europskom susjedstvu. Šefovi država takvim djelovanjem daju legitimitet odlukama Europske komisije i vidljivije vežu njenu nadnacionalnost uz suvereni način odlučivanja nacionalnih političkih aktera na kakav su građani više navikli. Vijeće preuzima primat i u vanjskopolitičkoj koordinaciji. Stručna literatura često ga opisuje kao „hibridno“ tijelo na čijem su dnevnom redu nerijetko nalaze i teme iz nadležnosti Komisije i Političke suradnje.⁷¹ Rasprave o odnosima Istoka i Zapada, dramatičnim događajima na Bliskom istoku, situaciji u Africi i sličnom⁷² sada su vođene na najvišim razinama od strane ljudi koji su imali vrlo stvarnu sposobnost postizanja promjene. Europsko vijeće omogućilo je da o takvim pitanjima na europskoj razini konačno odlučuju oni koji najvažnije vanjskopolitičke odluke mogli najefikasnije donositi, osobe izabrane od strane građana država članica, koji su europskim poslovima svojom suradnjom davali veći legitimitet i pozornost javnosti.⁷³

Rezultat pariškog sastanka bio je nužno presijecanje „gordijskog čvora“ podijeljenosti ključnih ovlasti između nadnacionalnog i međuvladinog pola europske integracije. Europsko vijeće za političku, pa tako i vanjskopolitičku suradnju na trenutak se činilo kao „dio koji je do sada nedostajao“ i moguće rješenje krize vodstva projekta s nekoliko dimenzija koji je poprimio kontinentalnu, pa i globalnu važnost. Ali kraj desetljeća donosi šokove koji zahtijevaju brzu i oštru reakciju kakvu tadašnji sustav političke suradnje ne može postići. Sovjetska invazija Afganistana 1979. započinje u nezgodnom trenutku u kojem se Europsko vijeće nije moglo

⁶⁹ Koliko je ovaj sustav bio nelogičan odlično pokazuje to što ovlast sklapanja trgovačkih ugovora, koja je inače važan element vanjske politike, ima Europska komisija, pa ona 1970-ih ima slobodu sklapanja vrlo važnih međunarodnih trgovinskih ugovora (opsežna Konvencija iz Loméa, na primjer, uredila je trgovinske odnose između članica EZ-a i 46 ekonomski najnerazvijenijih država).

⁷⁰ Mourlon-Druol E. *Steering Europe: Explaining the Rise of the European Council, 1975–1986. Contemporary European History*. 2016., str. 413.

⁷¹ Ibid., str. 415.

⁷² Europsko vijeće otvara i neka pitanja iz „sive zone“ podjele nadležnosti. Tada je od posebne važnosti bilo pitanje pravosudne suradnje i borbe protiv terorizma, a taj oblik integracije pokreće se tek nastankom Vijeća kao „hibridnog“ tijela.

⁷³ Ibid., str. 425-431.

brzo sastati i reakcija je kasnila nekoliko tjedana, dok je Teheranska talačka kriza u studenom iste godine pokazala kompliciranost i nezgrapnost europskog vanjskopolitičkog aparata koji se nije mogao dogovoriti oko legitimnosti uvođenja zajedničkih ekonomskih sankcija pa su se države članice odlučile na uvođenje nacionalnih mjera.⁷⁴ Europska vanjska politika, činilo se, postala je previše ovisna o Europskom vijeću koje se zbog povremenosti sastanaka i općenito slabe operativnosti sustava političke suradnje teško moglo nositi s tako iznenadnim događajima. Rješenje ovog problema tražilo se na sastanku ministara vanjskih poslova u Londonu 1981.

3.3.4. Londonsko izvješće 1981. i Jedinstveni europski akt 1986.

Povijesni razvoj Europske političke suradnje može se promatrati u dva smjera: prvi je porast broja uključenih diplomata i razvoj mehanizama unutar samog sustava koji je rastao kako je rasla i važnost elaboracije zajedničke vanjske politike. Drugi smjer razvoja EPS-a ogledava se u približavanju institucijama Europske zajednice, procesu u kojemu je veliku važnost imala pojava Europskog vijeća.⁷⁵ U kontekstu tako usmjerenog razvoja važno je sagledati i Londonsko izvješće,⁷⁶ posljednje od tri takva dokumenta koja su oblikovala rano razdoblje europske zajedničke vanjske politike i političke suradnje općenito.

Ministri vanjskih poslova u Londonskom izvješću ne čine važan iskorak u povezivanju EPS-a i Europske komisije – Komisija je samo pozvana da sudjeluje na sastancima Političke suradnje „na svim razinama“. Sudjelovanje Europske komisije u budućnosti će postati norma: tome su sigurno pripomogli raniji događaji koji su pokazali svu isprepletenost ovlasti Zajednice s aktivnostima EPS-a. Londonsko izvješće bilo je ipak veći iskorak u strukturalnom smislu, a utjecaj nedavnih vanjskopolitičkih kriza i ovdje je jasan. Izvješće određuje da se Politički odbor ili, ako je potrebno, ministri vanjskih poslova moraju hitno sastati u roku od 48 sati ako to zahtijevaju bar tri države članice. Ali najveće promjene doživljava Predsjedništvo vijeća ministara, u ranijim izvješćima definirano kao „trenutni predsjednik“ (*President-in-office*). Do 1981. bila je to rotirajuća funkcija ministara vanjskih poslova predsjedavajućih država koja je

⁷⁴ Dunja Duić. *Vanjska i sigurnosna politika Europske unije.*, op. cit., str. 20.

⁷⁵ Pijpers, Alfred, Elfriede Regelsberger, and Wolfgang Wessels. *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Dordrecht, Netherlands; Boston: Published In Cooperation With The Trans European Policy Studies Association, 1988., str. 260-261.

⁷⁶ Za pregled cijelog Londonskog izvješća vidi: CVCE, https://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/18/869a63a6-4c28-4e42-8c41-efd2415cd7dc/publishable_en.pdf (7.10.2024.)

za sobom povlačila neke administrativne, proceduralne i protokolarne obveze, a također je značila dužnost iniciranja sastanaka, praćenja provođenja usvojenih zaključaka i izlaganja godišnjeg izvješća o radu EPS-a Europskom parlamentu. Londonsko izvješće Predsjedništvo je osnažilo „malim timom dužnosnika“ koji bi pomagali s administrativnim teretom, a najveća je promjena bila davanje ovlasti „trenutačnom predsjedniku“ da neke zadatke aktualnog Predsjedništva delegira na ministarstvo koje je predsjedavalo prije ili nakon njegovog. Takav se odnos kasnije pokazao kao važan i nastala „trojka“ država uključenih u rad Predsjedništva omogućila je bolji rad cijelog sustava.

Londonsko izvješće bilo je dio napora da se Europska politička suradnja oblikuje u efikasan vanjskopolitički aparat integrirane Europe koji je započeo nastankom Europskog vijeća. Zabune pri donošenju Londonskog izvješća nije bilo: njegovi su donositelji znali da je primat i težište zajedničke politike nadalje na Europskom vijeću, ne više na Vijeću ministara u EPS okviru, ali „detroniziranje“ Vijeća nije ni bila njihova namjera. Londonski sastanak 1981. bio je pokušaj da se EPS pretvori u operativnu „pozadinu“ Europskog Vijeća – promjene su išle u smjeru efikasnijeg, lakšeg rada i omogućavanju bržeg reagiranja na izvanredne okolnosti. Time se europskoj vanjskoj politici pokušala dati veća fleksibilnost i sposobnost reakcije koji su do sada značajno nedostajali.

Sredina 1980-ih donijela je finalizirani oblik Europske političke suradnje u kojem je ona nastavila postojati do transformacije proizašle iz Ugovora iz Maastrichta. Jedinostveni europski akt, potpisan od strane devet od tadašnjih dvanaest država članica EZ-a u veljači 1986. (Italija, Danska i Irska Akt su ratificirale nakon ostalih članica) bio je značajan trenutak u povijesti europskih integracija jer je predstavljao prvu reviziju temeljnih Rimskih ugovora iz 1957. godine. Iako se Akt prvenstveno koncentrirao na ekonomsku slobodu i konačno formiranje istinski jedinstvenog i zajedničkog tržišta, donio je i važne promjene (do tada izrazito ograničenim) ovlastima Europskog parlamenta, a može se reći da je njime konačno uklonjena nepotrebna barijera između Europske političke suradnje i Europske zajednice.

Ta promjena u kontekstu ranijih procesa možda zvuči revolucionarno. Jedinostveni europski akt zapravo nije težio bilo kakvoj ozbiljnoj reformi zajedničkog vanjskopolitičkog sustava i države članice samo obvezuje da „nastoje zajednički formirati i implementirati europsku vanjsku politiku“ a u tu svrhu one se „obvezuju informirati i konzultirati svim o pitanjima vanjske politike koja bi mogla biti od općeg interesa“. Države bi također trebale zauzimati zajednička stajališta i pritom voditi računa o stavovima drugih članica, a radi efikasnosti razvijali bi se zajednički ciljevi i načela i izbjegavali postupci i pozicije koji bi mogli narušiti efikasnost i

koherentnost koja proizlazi iz jedinstvenog djelovanja.⁷⁷ Takvo definiranje vanjske politike u sklopu Europske zajednice, obvezivanjem država članica na suradnju koja u biti već postoji unutar EPS-a zapravo je samo način na koji se taj sustav stavlja u okrilje EZ-a.

Članci kojima se uređuju ovlasti Komisije i Europskog parlamenta to potvrđuju i (osim što Parlament mora dati suglasnost pri proširenjima Zajednice i sklapanju međunarodnih ugovora⁷⁸) Jedinstveni akt zapravo ne predstavlja toliko promjenu modela funkcioniranja europske vanjske politike koliko znači njenu emancipaciju u sustav europskih institucija koji izvire iz (tom prilikom reformiranih) osnivačkih ugovora. Bitna promjena zapravo je bila razmatrana, ali blokirale su je manje članice i Velika Britanija – jedan od ranijih nacrti sadržavao je osnivanje tzv. Generalnog tajništva Europskog vijeća, nove nadnacionalne strukture zaduženu za vanjsku i obrambenu politiku.⁷⁹ Desetljeća europske integracije prošla su od prvih razgovora o Europskoj obrambenoj zajednici i planovima političke integracije kontinenta. Prijepori koji su tada nastali očito su ostali isti: europska vanjskopolitička i obrambena integracija razvijala se, ili padala, negdje između nadnacionalnosti i načela međuvladine suradnje.

3.4. Transformacija: vanjska i obrambena politika od Maastrichta do Lisabona

Europa se početkom 1990-ih nalazi na povijesnoj prekretnici nezapamćenoj od Drugog svjetskog rata. Istočni blok rušio se kao kula od karata: mjesto koje u hladnoratovskom odnosu snaga do sada zauzimaov Sovjetski Savez i njegovi sateliti sada su držale mlade, nesigurne demokracije s teškim ekonomskim i političkim traumama uzrokovanim pretrpljenim desetljećima komunizma i društvenim šokovima uzrokovanim kaosom nagle tranzicije. Europski vanjskopolitički sustav ne pokazuje naročitu spretnost i ostavlja opći dojam izgubljenosti i krajnje bezidejnosti. Ni Europska politička suradnja, ni Europsko vijeće, ni Europska komisija nisu reagirali ni pravovremeno ni pravilno kada su se užasi iz europske prošlosti krenuli nazirati u ekonomski, politički i socijalno iscrpljenoj Jugoslaviji: sva ta tijela

⁷⁷ Glava III., članak 30., stavci 1. i 2. Jedinstvenog europskog akta. Glava III. (zapravo samo jedan poveći članak) jedini je dio Akta koji izravno uređuje pitanja europske suradnje u području vanjske politike.

Za pregled cijelog Jedinstvenog europskog akta, vidi: EUR-lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT> (25.9.2024.)

⁷⁸ Glava II., članak 8. i 9. Jedinstvenog europskog akta.

⁷⁹ Wilfried Loth. *Building Europe a History of European Unification*. op. cit., str. 278.

i institucije još su manje shvaćeni ozbiljno kada se bolan raspad Jugoslavije pretvorio u jedan od najstrašnijih ratova druge polovice dvadesetog stoljeća.⁸⁰ Europska zajednica morala se mijenjati, jer su izazovi 1990-ih potencijalno bili opasniji od svih ranijih i doveli su u pitanje sam smisao europskog projekta.

Europska zajednica 1993. postaje Europska unija. Ugovor iz Maastrichta (službenog naziva Ugovor o Europskoj Uniji) kojim je Unija osnovana njene je ovlasti podijelio u tri „stupa“, a „zajednička vanjska i sigurnosna politika“ (ZVSP) bila je jedan od njih. Ta je novina definirana vrlo ambicioznim ciljevima (zaštita zajedničkih vrijednosti, temeljnih interesa i neovisnosti Unije, jačanje sigurnosti Unije i njezinih država članica na sve načine, očuvanje mira i jačanje međunarodne sigurnosti, promicanje međunarodne suradnje, razvoj i konsolidacija demokracije i vladavine prava te poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda).⁸¹

Kako bi te ciljeve bilo moguće postići, svakako je bilo potrebno mijenjati postojeći i dokazano disfunkcionalni način rada. Ugovor iz Maastrichta ovlašćuje tako Europsko vijeće da, kada procjeni da je to nužno, usvaja zajednička vanjskopolitička stajališta, slično kako je to u sklopu EPS-a radilo Vijeće ministara (koje, zanimljivo, po Ugovoru i dalje može donositi svoja zajednička stajališta⁸²). ZVSP kakvom je uređuje Maastricht u biti se snažno temelji na ranijem uređenju EPS-a, pa je tako Europskom vijeću jasno dana vodeća pozicija, a Vijeće ministara je podređeno i treba slijediti opće smjernice Europskog vijeća i više služi većoj operativnosti sustava. Vijeće ministara je pojačano i novim instrumentom zajedničkih akcija: kada se pojave specifične situacije na koje šefovi država i ministri vanjskih poslova žele reagirati konkretno i zajednički, Vijeće ministara jednoglasno odlučuje o provođenju zajedničkih akcija s kojima države članice moraju uskladiti svoju vanjsku politiku.⁸³ ZVSP je također trebao uključivati pitanje obrane Unije. U novom je uređenju zajednička obrana obrađena vrlo šturo, pozivajući u članku J (4) Ugovora Zapadnoeuropsku uniju (kojoj se priznaje status integralnog dijela razvoja Unije) da „razradi i provede odluke i akcije Unije koje imaju obrambene implikacije“.⁸⁴

⁸⁰ Dodatnu težinu ovom neuspjehu dala je raširena percepcija sukoba u Jugoslaviji kao ključnog testa funkcionalnosti i samostalnosti tadašnjeg europskog vanjskopolitičkog sustava. Vidi: Josip Glaurdić. *The Hour of Europe: Western Powers and the Breakup of Yugoslavia*. New Haven: Yale University Press. 2011., str. 182-183.

⁸¹ Članak J (1), stavak 2. UEU-a (Ugovor iz Maastrichta). Za pregled cijelog ugovora vidi: EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT> (25.9.2024.)

⁸² Stajališta Europskog vijeća i Vijeća ministara bila su pravno nepovezana i mogla su se donositi neovisno jedna o drugima.

⁸³ Članak J (3) UEU-a (Ugovor iz Maastrichta)

⁸⁴ Zapadnoeuropska unija u razdoblju od 1954. donosi dva važne deklaracije: Rimsku deklaraciju iz 1984., kojom se Unija reaktivira nakon 30 godina minimalnih aktivnosti, i Petersberšku deklaraciju iz 1992. kojom se definiraju „Petersberške zadaće“, važne zbog tadašnje velike nestabilnosti istočne Europe. Zapadnoeuropska unija krajem se 20. stoljeća sve više promatra u kontekstu jačanja obrambene dimenzije Europske unije.

Ugovor iz Maastrichta za europsku vanjsku politiku tako ne predstavlja novi početak, već samo okretanje nove stranice i otvaranje novog poglavlja hrabro nazvanog „Zajednička vanjska i sigurnosna politika“. ZSVP je, kao i cijela transformacija EZ-a u EU i formacija europskih institucionalnih „stupova“, bila važan trenutak na putu prema Europi kakvu imamo danas, ali poglavlje iz Maastrichta jako je sličilo njegovim ranijim poglavljima iz Luksemburga, Kopenhagena, Pariza i Londona.

Promjene započete u Maastrichtu prema dogovoru su se trebale dovršiti u Amsterdamu tri godine kasnije.⁸⁵ Rezultati te međunarodne konferencije, na kojoj se trebalo riješiti zaista mnogo otvorenih pitanja, bili su razočaravajući i nisu ispunili (pre)visoka očekivanja.⁸⁶ Ugovor iz Amsterdama nije integrirao Zapadnoeuropsku uniju u EU, kako je bilo predlagano: Unija nije dobila pravnu osobnost, kako se očekivalo, i većina raspravi vodila se oko monetarne politike i pitanja proširenja Unije, pa je ZVSP ostala u drugom planu. Najvažnija promjena svakako je bilo osnivanje nove funkcije zamišljene da dodatno pripomogne efikasnosti djelovanja – Visoki povjerenik za Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku pomagati će Vijeću ministara u pitanjima ZVSP-a, posebno bi važan trebao biti oko političkog dijaloga s trećim stranama, te je postavljen na čelo Jedinice za planiranje politika i rane uzbune,⁸⁷ novog tijela određenog za strateško planiranje i praćenje geopolitičke situacije u cilju ranog uočavanja razvoja kriznih situacija. Osoba na takvoj funkciji uz dovoljnu bi političku sposobnost i kvalitetan rad mogla postati jedan od ključnih aktera ZVSP-a, sustava kojeg bi trebala utjelovljivati.

Ugovor iz Amsterdama također je uveo reda u odredbe Ugovora o EU koje su definirale instrumente, ciljeve i obveze. Ovdje je od posebne važnosti (trebao) biti pomalo nejasno definiran novi instrument zajedničkih strategija kojim bi ZVSP mogla utjecati na sveukupnu politiku Unije prema određenoj svjetskoj regiji. Europsko vijeće kasnije je donijelo tri takve strategije, ali strategije kao instrument brzo su pale u zaborav. Očito su bile nedovoljno precizne i koherentne za postizanje stvarnih rezultata.

Kraj 1990-ih godina i početak novog stoljeća razdoblje su u kojem se mnogo pozornosti posvećuje sigurnosti i potencijalnom proširenju Unije na mlade demokracije istočne Europe. Tim pitanjima neke odgovore nude Ugovor iz Maastrichta i Amsterdama, ali najviše im

⁸⁵ Međuvladina je konferencija započela u ožujku 1996., a završila u lipnju 1997., što dovoljno govori o opsegu pitanja s kojima se trebalo suočiti.

⁸⁶ Peterson, John, and Helene Sjursen. *A Common Foreign Policy for Europe?* Routledge. 2005., str. 70-71.

⁸⁷ *Ibid.*, str. 72.

pozornosti daje Ugovor iz Nice.⁸⁸ Sklopljen 2001. i stupivši na snagu 2003., godinu dana prije najvećeg proširenja u europskoj povijesti, ovaj ugovor predstavlja pokušaj stvaranja Unije koja bi mogla funkcionirati relativno efikasno sa 25 i više članica. Za početak, traži se rješenje moguće blokade oblikovanja politika i problema usuglašavanja tako velikog broja država. Intervencijom u tekst Ugovora o EU⁸⁹ određeno je da se Visoki predstavnik ZVSP-a bira kvalificiranom većinom, a dodavanjem novih stavaka u članak 27. uređuje se tzv. „pojačana suradnja“ pojedinih članica, posebnim odredbama ograničena na pitanja provedbe zajedničkih akcija ili stajališta i isključena u domeni vojne ili obrambene integracije. Pojačana suradnja također je moguća tek nakon dobivenog odobrenja Vijeća ministara vanjskih poslova i pozitivnog mišljenja Komisije. Takva je jača, ali na manji broj članica sužena suradnja zamišljena kao mehanizam kojim bi se istovremeno olakšalo postizanje željenih efekata zajedničkih akcija i stajališta i olakšalo koordinirano djelovanje članica željnih veće integracije, koje bi sada manje ovisile o diktatu jednoglasnosti koji je i dalje bio prisutan u tijelima odlučivanja o ZSVP-u. Pojačana suradnja na prvi se pogled čini kao odličan instrument u proširenoj Uniji čiji bi se zaista velik broj članica mogao značajno negativno odraziti na njenu funkcionalnost, ali unatoč tomu takve suradnje nisu zaživjele. Izabrano ih je uređenje istovremeno učinilo previše ograničenima (samo unutar okvira zajedničkih akcija i stajališta) te i dalje ovisnima o jednoglasnosti unutar Vijeća ministara, bez čije potvrde ne bi mogle ni nastati.

Time se Ugovor iz Nice pokušao suočiti s izazovima budućih proširenja: još su važnije odredbe kojima se konačno formiraju prva tijela zadužena isključivo za obrambena pitanja. Ovaj je proces, barem normativno, započet Ugovorom iz Amsterdama kojim je od Zapadnoeuropske unije preuzeta odgovornost za provođenje „Petersberških zadaća“ kojima je Unija ostvarila pravnu podlogu za provođenje humanitarnih, mirotnih, preventivnih i razoružavajućih operacija.⁹⁰ Ugovorom iz Nice potpuno je iz osnivačkih ugovora uklonjena Zapadnoeuropska

⁸⁸ Za pregled cijelog Ugovora iz Nice, vidi: EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12001C%2FTXT> (7.10.2024.)

⁸⁹ Važno je uočiti način na koji se postižu promjene: EU je u ovom trenutku skup temeljnih ugovora čiji se sadržaj na međunarodnim konferencijama dogovorno mijenja.

⁹⁰ Petersberška deklaracija bila je reakcija na geopolitičke promjene početkom 1990-ih. Trebala je omogućiti zapadnoeuropskim državama osiguranje „novog poretka mira u Europi“ jačanjem operativnosti WEU-a i obveznim konzultiranjem s NATO savezom u slučaju da se u sklopu provođenja njenih zadataka planira korištenje i vojnih snaga članica na NATO misijama. Vidi: Petersberška deklaracija iz 1992., CVCE, https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html, (26.9.2024.), i čl. 17. UEU (Amsterdam) (obvezno pogledati tablicu koja objašnjava izmijenjenu numeraciju članaka u aneksu), vidi: EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT>, (26.9.2024.)

unija (koja se uskoro i gasi) a obrambeni zadaci prebacuju se na Politički i sigurnosni odbor, novoosnovano tijelo širokih ovlasti. Odbor naime, po članku 25. Ugovora prati međunarodnu situaciju, daje preporuke o politikama Vijeću ministara i nadzire provedbu dogovorenih politika (uz suradnju s ostalim tijelima). Dodatno, pod nadzorom Vijeća, Odbor je odgovoran za političku kontrolu i strateško usmjeravanje operacija upravljanja krizama. Riječ je o jezgri buduće operativne središnjice europske vojne suradnje: u Političkom odboru bi sjedio po jedan predstavnik iz svake države članice, kako bi svaka od njih mogla utjecati na njegovo djelovanje, a kasnijim je odlukama Vijeća ministara obrambena struktura dobila Vojni stožer i Vojni odbor Europske unije. Ovakve konkretne odluke Zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici konačno su dale obrambenu dimenziju, koja je od početka europskih integracija bila doživljavana kao nužan element. Na neki način Ugovor iz Nice tako zatvara puni krug prije početka razgovora o novim promjenama koji kulminiraju sustavom kakvog poznajemo danas. Ujedinjena Europa trebala je nastati iz zajedničke obrane: kada to nije prošlo, napravljen je put od ekonomske, političke i vanjskopolitičke suradnje koji je na kraju završio tamo gdje je počeo: na pitanju obrambene integracije.

4. ZAKLJUČAK

Povijest međunarodnih odnosa nakon Drugog svjetskog rata, iz jasnih razloga, donosi relativizaciju i slabljenje značenja nekada tako bitnog koncepta državnog suvereniteta. Povezivanje globalne ekonomije, razvoj tehnologije i lakši pristup kvalitetnom obrazovanju ruše barijere između pojedinaca: međunarodne organizacije poput UN-a, razvoj svijesti o koristima uklanjanja međudržavnih prepreka i mehanizmi koji omogućavaju interveniranje u „unutarnje stvari“ država čije vlasti ne poštuju minimum ljudskih prava smanjuju važnost granica i daju kompleksnost suvremenim geopolitičkim odnosima koja ne podnosi „jednostavnost“ potpunog suvereniteta.

Europska poslijeratna povijest nije iznimka, nego je dobar primjer tog procesa, a europska integracija možda je i najbolji. Iako je ujedinjenje otišlo mnogo dalje u nekim drugim aspektima, poput pravnog i monetarnog, vanjska i obrambena politika također su postale „europsko“ pitanje. Veliki uspjeh takve integracije upravo je to što se dogodila. Njen je prvi pokušaj, Europska obrambena zajednica, propao u najvećem dijelu jer su vanjski odnosi i obrana izrazito osjetljiv element državnog suvereniteta. Njihov daljnji razvoj u međuvladinim formatima poput NATO-a i EPS-a možda nije bio dominantno nadnacionalan poput prvih planova iznesenih od Haaškog kongresa 1948. do osnutka Zapadnoeuropske unije 1954. Također, postizao je i neuspjeh – ali dogodio se unatoč ogromnom skepticizmu, a suvremena Europa ima istinski snažnu perspektivu razvoja upravo te dimenzije svog jedinstva.

Današnja Europska unija ostvarenje je brojnih ideja, koncepata i eksperimenta. Zajednička vanjska i sigurnosna politika samo je jedno od mnogih lica tog procesa, lice prije svega obilježeno međuvladinim principima, od kojih Unija nije mogla pobjeći ni u Lisabonu 2009. Vanjska se politika, a obrambena možda i više, i dalje doživljavaju kao temeljni elementi državnog suvereniteta koji se kao koncept nekima čini „preskupim“ da ga se osiromaši na račun neke nadnacionalne (federalne?) organizacije. Ali Europa je proces: desetljeća prolaze i proces se razvija s njima. Globalne krize 2020-ih poput pandemije i ruske agresije na Ukrajinu otvorile su prostor jačem profiliranju Europske komisije i institucijskog sustava građenog desetljećima. Pitanje je i danas želimo li Europu vlada država njenih članica ili Europu organizacije izrasle iz tih članica. Ali pametno bi se bilo zapitati i drugo pitanje: ako ne nadnacionalna Europa, može li u budućnosti Europa *summita*, pregovora, ministara, premijera i predsjednika uopće imati smisla?

5. POPIS LITERATURE

Knjige, članci i online izvori

1. Andrew Moravcsik; *De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958–1970 (Part 1)*. *Journal of Cold War Studies*, 2000.
2. CVCE, Schémas interactifs: L'Union européenne,
https://www.cvce.eu/obj/the_european_political_community_1953-en-1e95ed9c-f7d0-4f70-a2f9-0112be7fdc5a.html
3. Deighton, Anne, and Alan S Milward. *Widening, Deepening and Acceleration: The European Economic Community 1957-1963*. Baden-Baden: Nomos., 1999.
4. Dinan, Desmond. *Origins and Evolution of the European Union*. Oxford, U.K. ; New York, Ny: Oxford University Press., 2014.
5. Dunja Duić. *Vanjska i sigurnosna politika Europske unije.*, Narodne Novine, Zagreb. 2018.
6. Gillingham, John., *European Integration, 1950-2003: Superstate or New Market Economy?* Cambridge: Cambridge University Press., 2003.
7. Josip Glaurdić. *The Hour of Europe: Western Powers and the Breakup of Yugoslavia*. New Haven: Yale University Press. 2011.
8. Judt, Tony. *Poslije rata: povijest Europe od 1945. godine*, V. B. Z., 2005.
9. Leffler, Melvyn P, and Odd Arne Westad. *The Cambridge History of the Cold War, Volume II: France, "Gaullism," and the Cold War*, Frederic Bozo, 2011.
10. Macmillan, Harold. *Tides of Fortune, 1945-1955.*, 1969
11. Maria Gainar. „*European Political Cooperation (1970-1993)*“, *Encyclopédie d'histoire numérique de l'Europe* [online], <https://ehne.fr/en/node/12237>
12. Milward, Alan S. *The Rise and Fall of a National Strategy: The UK and the European Community: Volume 1*. Hoboken: Taylor and Francis., 2013.
13. Mockli, Daniel. *European Foreign Policy during the Cold War*. I.B. Tauris., 2009.
14. Mourlon-Druol E. *Steering Europe: Explaining the Rise of the European Council, 1975–1986*. *Contemporary European History*. 2016.

15. Neff, Robert. *Destruction of the Han River Bridge*, The Korea Times, 2018.,
https://www.koreatimes.co.kr/www/opinion/2024/10/715_251426.html
16. Peterson, John, and Helene Sjurzen. *A Common Foreign Policy for Europe?* Routledge. 2005.
17. Pijpers, Alfred, Elfriede Regelsberger, and Wolfgang Wessels. *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Dordrecht, Netherlands; Boston: Published In Cooperation With The Trans European Policy Studies Association, 1988.
18. Schwartz, Thomas A. „The ‘Skeleton Key’: American Foreign Policy, European Unity, and German Rearmament, 1949-54.“ *Central European History* 19, no. 4, 1986.
19. Stokesbury, James L. *A Short History of the Korean War*. New York: W. Morrow. 1988.
20. Strikker, Dirk. *Men of Responsibility*, A Memoir. London: John Murray, 1966.
21. Teasdale, Anthony. *The Fouchet Plan: De Gaulle’s Intergovernmental Design for Europe*, London: LSE, 2016.
22. University of Luxembourg. *The origins of Western European Union: Western Union*, 2009.,
<https://www.cvce.eu/en/collections/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cabc24b9fe1/051bd03c-4887-4f53-82eb-0f12e59f8dbd>
23. Wilfried Loth. *Building Europe a History of European Unification.*, De Gruyter, 2015.

Međunarodni ugovori, izvješća, rezolucije i deklaracije

1. Bruxelleski ugovor, 1948., https://www.cvce.eu/en/obj/the_brussels_treaty_17_march_1948-en-3467de5e-9802-4b65-8076-778bc7d164d3.html
2. Davignon Report, 1970., https://www.cvce.eu/content/publication/1999/4/22/4176efc3-c734-41e5-bb90-d34c4d17bbb5/publishable_en.pdf
3. Draft Treaty — Fouchet Plan I, 1961.,
https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/485fa02e-f21e-4e4d-9665-92f0820a0c22/publishable_en.pdf

4. Final communiqué of the Paris Summit, 1974.,
https://www.cvce.eu/en/obj/final_communique_of_the_paris_summit_9_and_10_december_1974-en-2acd8532-b271-49ed-bf63-bd8131180d6b.html
5. Memorandum by the Joint Chiefs of Staff to the Secretary of Defense (Forrestal), 1948., U.S. Department of State, The Office of the Historian,
<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v03/d183>
6. Petersberg Declaration, 1992.,
https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html
7. Political Resolution of the Hague Congress, 1948.,
https://www.cvce.eu/en/obj/political_resolution_of_the_hague_congress_7_10_may_1948-en-15869906-97dd-4c54-ad85-a19f2115728b.html
8. *Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty*, 1954.,
https://www.cvce.eu/content/publication/2013/11/28/438d4b65-fbf2-48b0-ab6e-322583211640/publishable_en.pdf
9. Report on European Political Cooperation (London Report), 1981.,
https://www.cvce.eu/content/publication/2002/1/18/869a63a6-4c28-4e42-8c41-efd2415cd7dc/publishable_en.pdf
10. Rezolucija Vijeća sigurnosti UN 82 iz lipnja 1950., (Resolution of 25 June 1950.)
<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/064/95/pdf/nr006495.pdf> (11.9.2024.).
11. Single European Act, 1986., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT>
12. Termination of the Occupation Regime in the Federal Republic of Germany, 1954.,
https://books.google.hr/books?id=TSEey7YZHFMC&pg=PA4117&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false
13. The Copenhagen Report, 1973., https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/234923f8-dc77-4a77-9517-846a08267fe0/Resources#8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f_en&overlay
14. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (Amsterdam Treaty), 1997., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11997D%2FTXT>
15. Treaty of Brussels (Merger Treaty), 1965., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11965F%2FTXT>

16. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (Nice Treaty), 2001., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12001C%2FTXT>
17. Treaty on European Union (Maastricht Treaty), 1992., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>
18. Ugovor iz Dunkerquea, 1947., https://www.cvce.eu/en/obj/treaty_of_alliance_and_mutual_assistance_between_the_united_kingdom_and_france_dunkirk_4_march_1947-en-1fb9f4b5-64e2-4337-bc78-db7e1978de09.html