

IX

ZAJEDNIČKA

VANJSKA I

SIGURNOSNA

POLITIKA EU (CFSP)

Promatrajući politički proces ujedinjavanja zapadne Europe nameće se zaključak kako je ideja jačeg političkog povezivanja i zajedništva dijela europskih zemalja bila prisutna od samih početak europskog ujedinjavanja. Istina ne kod svih aktera koji su iznijeli europsko ujedinjenje u jednakoj mjeri i istog intenziteta. Stvaranje Europske političke zajednice (*European Political Community* - EPC) dalo je tom procesu dodatni zamah, ali i otvorilo put institucionaliziranju europske vanjske politike. U rascjepu između dominantnog utjecaja američke politike na svekoliki razvoj bipolarno podijeljene Europe i postupnog iskazivanja želje za otklonom dijela zapadnoeuropskih saveznika od SAD-a, ali i nejedinstva unutar samih zapadnoeuropskih saveznika kako i u kojoj mjeri ga postići, bilo je nerealno za očekivati da će Europska ekonomska zajednica prerasti u dovoljno jak politički subjekt koji je u stanju ravnopravno se nositi sa SAD-om ili tzv. sovjetskim blokom na međunarodnom planu.

No geostrategijskim, geopolitičkim i geoekonomskim tektonskim promjenama međunarodne zajednice početkom 90-tih godina prošlog stoljeća došlo je do iskazivanja većeg političkog jedinstva unutar Europske zajednice (koja stoga i mijenja ime u Europsku uniju), a Ugovor iz Maastrichta i pretpostavlja stvaranje zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije.

Zajednička vanjska politika

Raspad bipolarne međunarodne zajednice s jedne strane omogućio je Europskoj uniji da zaživi kao samostalan politički subjekt na kojeg se ozbiljno računa u uspostavi novog europskog, ali i globalnoga političkoga, gospodarskog i sigurnosnog poretka. S druge pak strane, urušavanje bipolarizma rezultiralo je deregulacijom međunarodne zajednice na svim poljima društvenog života, izazvalo tzv. geostrategijske crne rupe na euroazijskom prostoru te ukazalo na nove do tada nepoznate izazove europskoj i svjetskoj sigurnosti i stabilnosti. Samim tim stvaranje jačih kohezivnih veza unutar Europske unije, uključujući i rad na zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici, dobilo je nova ograničenja.

Očekivati da će tadašnje članice EU usuglasiti svoja stajališta i zajednički u ime EU nastupiti u rješavanju mnogobrojnih iskrsnulih kriza, ne samo na europskom tlu već i šire, bilo je nerealno, tim više što u većini lokalnih ili regionalnih sukoba sukobljene strane nisu zazirale ni od uporabe svoje oružane sile.

Oni neskloni stvaranju zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU navode čitav niz posthladnoratovskih kriza u kojima EU na vanjskopolićkom i sigurnos-

nom planu nije iskazala svoju učinkovitost. Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Ruanda, Somalija samo su neki od primjera. Nadalje, skeptici ističu da, čak i kada je EU postigla određene političke dogovore oko zajedničke vanjske i sigurnosne politike te usvojila konkretne organe i mehanizme za njezinu provedbu, europska Petnaestorica iskazala su nezavidno nejedinstvo glede njezine implemtacije na terenu (Afganistan, Irak). Procjenjujući dosege europskog ujedinjavanja kroz primarno njezinu zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku zaključuju kako je danas Europska unija neefikasan, neučinkovit i nedovršen politički subjekt s ograničenom mogućnošću utjecaja na kreiranje međunarodnih odnosa. Nadalje, skeptici ističu kako nije izgledno da će Europska unija, s trendom primanja novih članica, moći pronaći zajedničke vrijednosti, ideale i interese koji bi nadvladali postojeće divergentne nacionalne interese te predstavljali okosnicu zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije.¹⁵⁸

Oni optimističniji¹⁵⁹ ističu kako se u prvim postbipolarnim godinama EU intenzivnije uključila u novu međunarodnu zajednicu upravo na planu sigurnosti. Njezina dva projekta, Zajednička sigurnosna i obrambena politika te Europski sigurnosni i obrambeni identitet koje je Bruxelles usvojio kao sastavni dio Zajedničke vanjske i sigurnosne politike Europske unije, najbolje to potvrđuju.

Ako se analizira do sada učinjeno, činjenica je da je do sastanka čelnika EU u Nici i intenzivnijih rasprava oko europskog Ustava, europska vanjska politika bila u sjeni europske obrane. No ta dva pojma nemoguće je striktno odvajati i analizirati zasebno. Kontinuirane najave Washingtona o povlačenju američkih vojnih snaga iz Europe usprkos do kraja nerasčišćenoj situaciji u tzv. europskom dvorištu na-prosto su nagnali EU da u tadašnjoj fazi novog svjetskog poretka ojača svoju sigurnosno-obrambenu komponentu unutar zajedničke vanjske politike. I samo prihvatanje naziva posthladnoratovskoga novog europskog projekta Zajednička vanjska i sigurnosna politika (*Common Foreign and Security Policy* - CFSP) kako u Ustavu, tako i u ranijim dokumentima EU, potvrđuju da se radi o jedinstveno zamišljenom konceptu čiji je primarni cilj ojačati Europsku uniju na međunarodnom planu.

Autori koji smatraju da EU već ima svoju vanjsku politiku i da unatoč svih teškoća ipak dolazi do naznaka njezine realizacije najčešće se pozivaju na aktivno djelovanje EU u slučaju stvaranja Zajednice Srbije i Crne Gore i inzistiranja na to-

¹⁵⁸ Između brojnih skeptičnih tekstova glede uspostave zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU izdvajamo stajališta: P. Gordon: "Europe's uncommon foreign policy", *International Security*, Vol. 22, No. 3, 1997-1998, str. 76-83; J. Zielonka, *Explaining Euro-Paralysis*, London, 1998; J. Peterson & H. Sjursen, eds., *A Common Foreign Policy for Europe*, London, 1998; H. Smith, *European Union Foreign Policy - What it is and What it Does*, London, 2002; B. White, "The European challenge to foreign policy analysis", *European Journal of International Relations*, January, 1999, str. 46-47, isto „Understanding European Foreign Policy", Basingstoke, 2001; B. Tonra, *The Europeanization of National Foreign Policy*, Aldershot, 2001; S. Hoffmann: "Towards a common European foreign and security policy", *Journal of common market studies*, Vol. 38, No. 2, 2000, str. 186-192.

¹⁵⁹ B. Tonra, *The Europeanization of National Foreign Policy*, Aldershot, 2001; S. Hoffmann: "Towards a common European foreign and security policy", *Journal of common market studies*, Vol. 38, No. 2, 2000, str. 186-192.

me da se budućnost nove državne zajednice ili dviju država ostvari na demokratskim europskim načelima. Preuzevši tu ulogu EU, a posebno njezin Visoki Predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku uključili su se ne samo u rješavanje određenog regionalnog problema već su isto tako angažirani u procesu izgradnje nove europske države ili država.

Tome bi se mogle pridodati i europske snage u Bosni i Hercegovini koje imaju mandat mnogo širi od isključivo vojnog djelovanja i također su usmjerene na *state-building* kao glavni dugoročni cilj.

Nova europska sigurnosna arhitektura

Analizirajući posthladnoratovsku Europu, Ole Waever je pisao: "Završetkom hladnog rata Europa se našla u specifičnom, unikatnom položaju: nije dominirala svijetom, niti je bila pod dominacijom neke druge svjetske sile; nije bila izolirana od svijeta, ali ni u mogućnosti da kontrolira globalna svjetska zbivanja. Europa je postala regija šireg međunarodnog sistema. Kada je u prošlosti Europa bila jedna od svjetskih regija, svijet nije bio toliko povezan, a proces globalizacije nije bio tako intenzivan i sveobuhvatan. Ukratko, završetkom hladnog rata Europa nije bila glavni svjetski centar".¹⁶⁰

Ipak, netočno bi bilo tvrditi da Europljani, u jeku posthladnoratovskih promjena koje su permanentno narušavale i ugrožavale stabilnost europskog prostora, nisu raspravljali o nužnosti uspostave jednog novog europskog sustava sigurnosti i povezano s tim, europske obrane.

Zapadnoeuropske zemlje bile su kreatori brojnih rasprava o sigurnosti u Europi, ali isto tako one su bile i glavni akteri koji su djelovali u pravcu okupljanja svih europskih država sa Zapada i Istoka, oko postojećih europskih institucija usmjerenih na rješavanje sigurnosnih pitanja. Takvom akcijom europske institucije koje su bile raspršene po svojim metodama, ciljevima i akcijama, počele su bivati projicirane u jednom pravcu.

Samim tim počeo se stvarati i jedinstveniji koncept ukupnosti institucija koje trebaju rješavati sigurnosna pitanja. U takvim okvirima nastajala je i sintagma *europska sigurnosna arhitektura*. Sintagmu upotrebljavaju brojni autori kada govore o europskoj sigurnosti nakon hladnog rata, ali malo tko daje definiciju te sintagme.¹⁶¹

¹⁶⁰ Ole Waever: "Europe Stability and Responsibility", cit po. Wojciech Kostecki: *Europe after the Cold War*, Warsaw, 1996, str. 78.

¹⁶¹ Velik broj autora polazi od pojma "arhitektura" navodeći da se pri tom podrazumijeva "struktura i uređenje nečega". Tzv. "arhitektonsko određenje" posthladnoratovske europske sigurnosti. Vidjeti u: Armand Clesse & Lothar Ruhl (eds.), *Beyond East-West Confrontation: Searching for a New Security Structure in Europe*, Baden-Baden, 1990; Laszlo Valki, "A Future Security Architecture for Europe", *European Security*, vol. 2, no. 3, Winter, 1993, str. 502-544; Jonathan Dean, *Ending Europe's Wars: The Continuing Search for Peace and Security*, New York, 1994; Jaap de Wilde & Hakan Wiberg (eds.), *Organized Anarchy in Europe: The Role of States and Intergovernmental Organizations*, London, 1996.

Uglavnom se shvaća na različite načine. Prema mišljenju Wojciecha Kosteckog, bez obzira na još uvijek nepostojanje općeprihvaćene, univerzalne definicije pojma, europska sigurnosna arhitektura pretpostavlja nekoliko ključnih elemenata.

Prvo, europska sigurnosna arhitektura obuhvaća određenu institucijsku strukturu kao i interakcijski proces među tim institucijama. Drugo; europska sigurnosna arhitektura pretpostavlja kolektivnu obranu kao obrambeni sustav od napada izvana ali i zaštitu od unutarnjih ugroza. Treće; europska sigurnosna arhitektura počiva na uvjerenju članica da je sigurnost :

- a) u geografskom smislu nedjeljiva
- b) kompleksna kategorija (uključuje vojnu komponentu, ali i političku, ekonomsku, socijalnu, ekologijsku)

c) kooperativnog karaktera (temelji se na interakciji pojedinih institucija).¹⁶²
Za istraživače *National Defence Academy* iz Beča europska sigurnosna arhitektura znači "razvoj zajedničke europske politike, koja bi bila prilagođena novoj situaciji i bila bi u stanju koristiti postojeće institucije i mehanizme kao sredstva u jedinstvenome konceptu, koja bi bila u biti komplementarna".¹⁶³

Fergus Carr i Kostas Ifantis pod pojmom europske sigurnosne arhitekture podrazumijevaju "međudnos organizacija NATO, OSCE, EU i WEU pri kreiranju sigurnosti u posthladnoratovskoj Europi".¹⁶⁴

R. Vukadinović navodi da, iako se Gorbačovljeva vizija o zajedničkom europskom domu nije ostvarila, ipak se u posthladnoratovskoj Europi može govoriti o skupu institucija, njihovih veza i odnosa koje na osnovi svojih političkih, gospodarskih i vojnih kompetencija stvaraju sustav koji se najčešće naziva europskom arhitekturom".¹⁶⁵

Pritom treba istaknuti da je, govoreći o institucijama koje čine europsku sigurnosnu arhitekturu, većina autora tada mislila na međusobno povezane institucije (*interlocking institutions*). Sam pojam *interlocking institutions* upotrijebili su planeri NATO-a¹⁶⁶ 1990. godine i od tada se pojam ustalio u raspravama glede nove europske sigurnosne arhitekture. Tako je u listopadu 1990, otvarajući zasjedanje Sjevernoatlantskog vijeća, glavni tajnik NATO-a Manfred Worner rekao da postoje pretpostavke stvaranja jednog novog europskog sigurnosnog sustava, ali njegova realizacija ne može biti povjerena "jednoj super-instituciji", već se mora temeljiti i na "drugim postojećim institucijama koje mogu biti fokusirane na različite aspekte sigurnosti, ali moraju pripadati jednom čvrsto međusobno povezanom

¹⁶² Wojciech Kostecki, *Europe After the Cold War - The Security Complex Theory*, Warsaw, 1996, str. 166-167.

¹⁶³ *European Security - European Instabilities* (collective work), National Defence Academy Series: National Security, Trends and Alternatives, Vienna, National Defence Academy, 1993, str. 45. (originalan tekst).

¹⁶⁴ F. Carr & C. Ifantis, *NATO in the New European Order*, London, 1996, str. 55.

¹⁶⁵ R. Vukadinović, *Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog poretka*, Zagreb, 2001, str. 339.

¹⁶⁶ Vidjeti u Michael Ruhle: "NATO's Evolving Role in the New Europe", *European Security*, vol. 1, no. 3, Autumn, 1993, str. 264.

sustavu institucija”.¹⁶⁷ Na zasjedanju čelnika NATO-a u Rimu, 1991. godine, govoreći o novim izazovima sigurnosti s kojima je Savez suočen u Europi, rečeno je da tim novim izazovima ne može adekvatno odgovoriti jedna organizacija samostalno, već jedino “sustav međusobno povezanih organizacija okosnicu kojeg će činiti zemlje Europe i Sjeverne Amerike”.¹⁶⁸

Dio autora poput J. Wyliea i F. Driscolla obrazlagali su nužnost uspostave europske sigurnosne arhitekture, koja bi se temeljila na međusobno povezanom sustavu institucija činjenicom da su sve tada postojeće institucije u Europi nastale za vrijeme hladnog rata s točno određenim ciljem. Po njima, NATO je osnovan da zastraši SSSR, OSCE je osnovan poradi želje SSSR-a da legitimizira podjelu Europe, WEU da kontrolira njemačku oružanu silu, Europska zajednica da integrira Njemačku privredu u zapadnoeuropski gospodarski sustav, a “niti jedna od tih organizacija nije bila sposobna samostalno riješiti komplicirane probleme europske posthladnoratovske sigurnosti”.¹⁶⁹

Druga skupina autora bavila se problemima koje bi sustav nove europske sigurnosne arhitekture trebao riješiti. Tako bi europska sigurnosna arhitektura trebala predstavljati adekvatan odgovor na zbivanja u Istočnoj i Centralnoj Europi, reflektirati proces europskog ujedinjavanja, ojačati ulogu Europljana u europskoj obrani, doprinijeti suzbijanju postojećih posthladnoratovskih konflikata u Europi, osiguravati zaštitu prava manjina, kontrolirati politiku nuklearnog razoružavanja između dviju svjetskih nuklearnih sila, garantirati daljnju homogenost zapadne Europe, pripomoći modernizaciji postsocijalističkih zemalja istočne Europe, osiguravati nastavak transatlantske suradnje.¹⁷⁰

Ne ulazeći na ovome mjestu u brojne rasprave o pojmu sigurnosne arhitekture, shvaćat ćemo ga kao skup institucija koje ispunjavaju sigurnosne funkcije i način na koji se odvijaju uzajamni sigurnosni odnosi. Europska sigurnosna arhitektura postala je izraz nastojanja za punom institucionalizacijom europskog sigurnosnog kompleksa i istodobno, kao odgovor na dinamična traženja novih rješenja nakon završetka hladnog rata.

Od ranih devedesetih pa do danas, OSCE, Vijeće Europe, WEU, EU i NATO, glavne su organizacije koje su određivale smjernice, i oko kojih su nastajale kon-

¹⁶⁷ *Atlantic News*, no. 2277, 30 November 1990, str. 3.

¹⁶⁸ *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, Brussels, NATO Office of Information and Press, November 1991, str. 2.

¹⁶⁹ J. Wylie, “European Security Realities and the Influence of Cold war Institutions”, *European Security*, vol. 3, no. 2, Summer, 1994, str. 238-250, F. Driscoll, “European Security: Theoretical and Historical Lessons for Emerging Structures”, *European Security*, vol. 2, no. 1, Spring 1993, str. 15-22.

¹⁷⁰ O tim i drugim očekivanjima vidjeti u: Regina Cowen Karp (ed.), *Central and Eastern Europe: The Challenge of Transition*, Oxford, 1993; Heinz Gartner, “Small States and Concepts of European Security”, *European security*, vol. 2, no. 2 (Summer 1993) str. 188-199, Stephen Blank and Thomas-Durrell Young: “Challenges to Eastern European Security in the 1990s”, *European Security*, vol. 1, no. 3, Autumn, 1992, str. 381-411, Stephen J. Cimbala, “Security in Europe after the Cold War, Part I”, *European Security*, vol. 2, no. 2, Summer, 1993, str. 163-187; Michael Rühle: “Crisis Management in NATO”, *European Security*, vol. 2, No. 4, Winter, 1993, str. 491-501.

ture nove europske sigurnosti. Sve te organizacije, iako raznorodne po svojim temeljnim funkcijama i mogućnošću praktičnog djelovanja, nastale su u specifičnim uvjetima hladnoratovske bipolarne podjele svijeta. Stoga će radikalne promjene u međunarodnoj zajednici početkom devedesetih godina prošlog stoljeća ponajprije na političkom i vojnom planu, ali i u svim ostalim sferama društvenog života, dovesti do potrebe restrukturiranja njihovih struktura, mehanizama i instrumenata u cilju pružanja adekvatnih odgovora na novonastalu situaciju.

Zapadnoeuropska unija (WEU)

Zapadnoeuropska unija (WEU)¹⁷¹ također je pretrpjela značajne promjene u posthladnoratovskoj Europi. Za vrijeme hladnog rata vojna uloga WEU bila je zasjenjena NATO-om. Niti jedna hladnoratovska europska inicijativa usmjerena na veću europsku ulogu u okviru NATO-a iz objektivnih razloga i strukture tadašnje međunarodne zajednice nije imala šanse za uspjeh. Obrana Zapadne Europe bez angažmana Sjedinjenih Država čak kad bi vojno i bila moguća, nije bila zamisliva jer Sjedinjene Države tada nisu dozvolile nikakav ozbiljniji izazov američkom vodstvu unutar euroatlantskog saveza, a kamoli jačanje paralelne sigurnosne organizacije u Europi. Stoga su svi hladnoratovski pokušaji zapadnoeuropskih saveznika oko dobivanja ravnopravne uloge sa SAD-om u NATO-u ili čak preuzimanja veće obrambene inicijative u Europi završili neuspjehom.¹⁷²

Razvoj Europske političke zajednice unutar Europske zajednice početkom sedamdesetih godina prošlog stoljeća zasjenio je WEU na političkom planu. Uloga WEU oslabljena je i ulaskom Velike Britanije u Europsku zajednicu 1973. jer je Britanija tradicionalno bila most suradnje članica WEU-a i EZ-a.

A. Grizold smatra da iako u prvoj fazi razvoja (do 1984. godine) WEU nije bila sposobna ostvariti ono što je bio njezin glavni cilj, a to je europska sigurnosna dimenzija, ipak je između 1954. i 1973. odigrala važnu ulogu pri:

¹⁷¹ Francuska i Velika Britanija potpisale su 4. ožujka 1947. ugovor o vojnom savezu u Dunkerqueu zbog bojazni od ponovne agresivne njemačke politike. Hladnoratovsko zaoštavanje odnosa Istoka i Zapada rezultiralo je Bruxellskim ugovorom između država Beneluxa i dunkerqueških partnerica. Puni naziv ugovora je Ugovor o ekonomskoj, socijalnoj i kulturnoj suradnji te kolektivnoj samoobrani, potpisan je 17. ožujka 1948. U rujnu obrambeno savezništvo oblikovano Bruxellskim ugovorom dovelo je do osnivanja Zapadne unije ili Organizacije bruxelleskog ugovora. Pitanje njemačkog uključanja u Zapadnu obranu riješeno je proširenjem Zapadne unije na konferenciji u Londonu, te je 23. listopada 1954. u Parizu potpisan modificiran Bruxelleski ugovor kojim je osnovan Zapadnoeuropski vojni savez (*Western European Union* - WEU). Uz pet potpisnica Bruxelleskog ugovora WEU su se pridružile SR Njemačka i Italija. Prikaz Bruxelleskog ugovora i modificiranog Bruxelleskog ugovora vidjeti u: *NATO Handbook*, Documentation, NATO Office of Information and Press, 1999, str. 19-30.

¹⁷² I. Gambles: "European Security Integration in the 1990's", *Chaillot Paper*, 3, Paris, studeni 1991, str. 5-8.

- a) uključivanju SR Njemačke u NATO 1955.
- b) obnavljanju povjerenja među zapadnoeuropskim državama, i to nakon preuzimanja odgovornosti za nadzor naoružanja
- c) sređivanju problema Saara
- d) savjetovanjima o političkim i ekonomskim pitanjima među ministrima vanjskih poslova članica EZ i Velike Britanije svakog tromjesečja.¹⁷³

Sredinom osamdesetih godina prošlog stoljeća, u vrijeme svojevrzne političke krize euroatlantskih saveznika (Reaganova najava SDI programa, kriza pregovora o smanjenju naoružanja - INF) Francuska i Njemačka pokušale su revitalizirati ulogu Zapadnoeuropske unije.¹⁷⁴ Francusko inzistiranje na "europizaciji" europske obrane, potpomognuto njemačkim zahtjevom za "intenziviranjem europskog javnog mijenja oko pitanja Zapadne sigurnosne politike",¹⁷⁵ rezultirali su sastankom ministara obrane i vanjskih poslova članica WEU u Rimu, u listopadu 1984. Ministri su istaknuli odlučnost da članice WEU-a poboljšaju suradnju na planu sigurnosne politike te se više uključe u kreiranje zapadnoeuropskog sustava obrane unutar euroatlantskog savezništva. Zaključeno je da članice WEU-a moraju postići konsenzus glede pitanja obrane, kontrole naoružanja i pitanja razoružanja, uspostave odnosa na relaciji Istok-Zapad koji će pridonijeti povećanju stabilnosti i sigurnosti u Europi, europskog doprinosa da se ojača atlantsko savezništvo, s obzirom na važnost euroatlantskih odnosa za Europu te poboljšanja europske suradnje na planu naoružanja, gdje bi upravo WEU poslužila kao politička platforma takve suradnje. Time je Rimska deklaracija s jedne strane, pokušala definirati europski obrambeni identitet, a s druge, uskladiti obrambene politike svojih članica.

Ministri su se usuglasili da u slučaju kriznih situacija u drugim svjetskim regijama Vijeće WEU ima pravo razmotriti moguće posljedice tih kriza na europska sigurnosna kretanja. U svrhu institucionalizacije WEU dogovoreno je da se Vijeće ministara obrane ili vanjskih poslova članica WEU sastaje dva puta godišnje, a 1985. u Bonnu oformljene su tri nove agencije za sigurnosna pitanja: Agencija za proučavanje nadzora nad naoružanjem i za pitanja razoružanja, Agencija za proučavanje obrambenih i sigurnosnih pitanja i Agencija za razvoj suradnje na području razoružavanja. No naglašena je uloga Atlantskog saveza kao jedinog tijela za izvršavanje zajedničke obrane te temeljne veze između Europe i Sjeverne Amerike. Time je, ustvari, uz sve napretke strukture i proklamiranih ciljeva WEU, ta organizacija ipak ostala samo savjetodavno tijelo za pitanja sigurnosne politike Europljana. Europljani su dobili svoj "snažniji glas u pitanjima sigurnosne

¹⁷³ A. Grizold, *Međunarodna sigurnost...*, str. 149.

¹⁷⁴ O tadašnjim događanjima unutar WEU vidjeti: J. Russell: *Western European Union: Information Report*, WEU, Bruxelles, March, 1995, str. 6-16.

¹⁷⁵ R. Rummel: "West European Security Policy: Between Assertiveness and Dependence" u R. Rummel: *The Evolution of an International Actor*, New York, 1990, str. 91.

politike",¹⁷⁶ ali operativnu funkciju europske obrane zadržao je čvrsto u svojim rukama NATO. Sukladno tome WEU nije izgrađivala niti potrebitu operativnu strukturu kao ni vlastite obrambene snage.

No svaka kriza američko-sovjetskih odnosa ili popuštanje napetosti za vrijeme bipolarne faze međunarodnih odnosa doveli su do ponovnog oživljavanja WEU. Predvodnica svih takvih inicijativa bila je Francuska. Za vrijeme pregovora SAD-a i SSSR-a u Reykjaviku o smanjenju nuklearnog naoružanja, francuski premijer Jacques Chirac uputio je Skupštini WEU poziv da definira načela zapadnoeuropske sigurnosti. Nakon višemjesečnih pregovora 27. listopada 1987. u Haagu je prihvaćena Platforma o europskim sigurnosnim interesima. No WEU i nadalje ostaje forum za redovitu raspravu o obrambenim i sigurnosnim pitanjima koja se tiču Europe, ali su utvrđeni uvjeti za prijam novih kandidata.

Deklarativno, WEU je cijelo to vrijeme ostala vezana uz NATO, odnosno EZ. Na summitu EZ-a u Haagu rečeno je kako proces ujedinjenja Europe neće biti završen sve dok ne bude uključivao pitanja europske obrane i sigurnosti. Jačanje i revitalizacija organizacije WEU viđena je stoga kao značajan doprinos europskog ujedinjenja. S druge pak strane, svjesna objektivnih vlastitih mogućnosti djelovanja na sigurnosno planu, ali i postojeće blokovske ravnoteže i odnosa snaga u Europi, većina ministara članica WEU-a naglašavala je kako sigurnost zapadnoeuropskih zemalja može biti osigurana samo uz čvrste veze s NATO savezom. Čak i u ujedinjenijoj Europi s koherentnijim stajalištima najvećih zapadnoeuropskih američkih saveznika, europski stup sigurnosti, kojeg bi po nekim prognozama trebala osiguravati i predstavljati upravo WEU, može postojati samo u suradnji i oslonjen na Sjevernoatlantski savez.¹⁷⁷

Kriza u Perzijskom zaljevu i iraško-irački rat predstavljale su novu prekretnicu za WEU. U razdoblju od 1987. do 1991. WEU je prvi put prihvatila odgovornost za zaštitu interesa *out-of-area*.¹⁷⁸ Pritom su članice WEU-a u ratu ostale neutralne, a svoje su djelatnosti usmjerile na odstranjivanje mina položenih u vode Perzijskog zaljeva.¹⁷⁹ Bilo je to prvi put da je WEU sudjelovala u europskim operacijama primjenjujući članak VIII modificiranog Bruxelleskog ugovora. Istina, članice nisu bile pod zapovjedništvom WEU. Zapadnoeuropska unija ponovno je predstavljala samo forum u kojem su se koordinirale nacionalne aktivnosti država

¹⁷⁶ U. Hoppe, *The Western European Union. Integration and Security in Western Europe - Inside the European Pillar*, Paris, 1991, str. 274.

¹⁷⁷ Vidjeti F. Carr & K. Ifantis, *NATO...*, str. 70.

¹⁷⁸ Izraz *out-of-area* znači „izvan područja”, a njime se označava djelatnost organizacije što se odvija izvan neposrednog teritorija država članica te organizacije.

¹⁷⁹ U zajedničkoj vojnoj operaciji WEU sudjelovale su pomorske snage Francuske, Velike Britanije, Italije, Belgije i Nizozemske. Financijski je surađivao Luksemburg, a SR Njemačka, koja nije mogla poslati svoje snage izvan područja NATO-a, poslala je svoje brodove u Sredozemlje kao zamjenu za tamošnje NATO snage koje su otišle u Perzijski zaljev. Vidjeti: W. V. Eekelen, „WEU and the Gulf Crisis”, *Survival*, vol. 32, no. 6, 1990, str. 519-532.

članica. Učešće nacionalnih snaga zemalja članica WEU u operacijama u Perzijskom zaljevu Sjedinjene Države dobronamjerno su prihvatile, shvativši to kao europski doprinos podjeli financijskih i vojnih troškova i obveza na sigurnosnom planu, tim više što su se predstavnici država članica WEU do kolovoza 1998. redovito sastajali i raspravljali o prilikama u Perzijskom zaljevu.¹⁸⁰

Za vrijeme agresije Iraka na Kuvajt (kolovoz 1990. - srpanj 1991.) Zapadnoeuropski vojni savez angažirao se i drugi put. Ta operacija bila je mnogo šira od prve. Sudjelovao je veći broj snaga, više država članica WEU. Zadaće pojedinih članica odredile su njihove nacionalne vlade, no svi su uporabili jednaku strategiju za nametanje embarga - pomorsku blokadu. Članice WEU više nisu bile neutralne, već su njihove aktivnosti bile usmjerene prema jednoj državi kršiteljici međunarodnog prava - Iraku. Nakon završetka oružane intervencije WEU je sudjelovala i u humanitarnim akcijama pružanja pomoći kurdskim izbjeglicama na sjeveru Iraka.¹⁸¹

No i te konkretno poduzete akcije nisu razjasnile ulogu i mjesto organizacije WEU unutar nove europske sigurnosne arhitekture. Države članice bile su svjesne potrebe za većom operativnom suradnjom unutar WEU na političkom, te poglavito vojnom planu. Smatrale su da bi se time povećala njihova kredibilnost i postigla uspješnija suradnja s NATO-om.

No zapadnoeuropski američki saveznici, te čelnici EZ-a, koji su nakon posthladnoratovskih promjena sve više uvidali da je Europu potrebno ujediniti na političkom, ekonomskom, ali i vojnom planu, imali su razjedinjene i drugačije planove vezano uz europsku obranu, a samim tim i uz budućnost WEU. Svi su se slagali da WEU treba biti zadužena za pitanja europske obrane i sigurnosne politike nove ujedinjene Europe, ali nesuglasice su iskazane glede mjesta WEU u toj novoj Europi. Neposredno pred potpisivanje Ugovora iz Maastrichta ta različita stajališta europske dvanaestorice, članica EZ-a, došle su najviše do izražaja.

Francuska i Njemačka zalagale su se za samostaliju europsku obranu u odnosu na NATO, te integraciju WEU u buduću Europsku uniju. U svom nadahnutom govoru na *International Institute for Strategic Studies* u travnju 1991, Jacques Delors aludirao je na prevladavanje dihotomije WEU s obzirom na intencije euroatlantskih saveznika da WEU u novom europskom poretku ostane vezana i uz Europsku uniju i uz NATO, rekao je kako WEU mora biti "ili most suradnje između Europe i SAD-a ili obrambena komponenta Europske unije".¹⁸² U gotovo dvogodišnjim raspravama oko formiranja Europske unije, upravo Francuska i Njemačka ne-

¹⁸⁰ Kontinuirana politička i praktična suradnja vođena je na tri razine. Sastajali su se ministri vanjskih poslova i obrane, odnosno stručnjaci tih dvaju ministarstava, predstavnici mornaričkih stožera, zapovjednici mornarice na mjestu događaja. *Isto*, str. 524.

¹⁸¹ O toj akciji članica WEU-a detaljnije vidjeti u W. H. Taft: "European Security: Lessons Learned from the Gulf War", *NATO Review*, vol. 32, no. 3, 1991.

¹⁸² Jacques Delors, "European Integration and Security", *Survival*, vol. 33, no. 2, 1991, str. 16.

prestano su naglašavale kako buduća Europska unija kao europska politička organizacija "neće biti cjelovita" ukoliko ne sadrži i svoju obrambenu komponentu.¹⁸³ Shvaćajući da do potpune integracije WEU i EU ipak još neće doći, te dvije zemlje postepeno ublažavaju svoje zahtjeve predlažući da u budućem Ugovoru o Europskoj uniji stoji kako EU može instruirati, a ne zahtijevati od WEU da preuzme europske obrambene zadaće. Veliki problemi proizlazili su i iz članstva zemalja u WEU, odnosno budućoj EU. Sve tadašnje članice WEU bile su ujedno i članice EU, stoga je bilo teško za očekivati da bi, u ujedinjenoj Europi koja se stvarala i čiji je oličenje je bila upravo Europska unija, Vijeće EU kao vrhovno političko tijelo dalo prednost jednoj drugoj organizaciji i njezinim predstavnicima, pred EU, pa makar to bilo i samo na području obrane. Osim toga, francusko-njemačke težnje nisu prolazile kod neutralnih zemalja unutar Europske unije (Island, Austrija, Švedska i Finska) koje nisu bile spremne uključiti se u novi sustav europske obrane. Francusko-njemački odgovor na to bio je kako neutralne zemlje, kao i sve one koje ne žele postati članice WEU, ne bi smjele zaustaviti integraciju WEU i EU, već one u budućoj zajednici ne bi imale pravo glasa oko pitanja obrane i sigurnosti. No oba ta francusko-njemačka prijedloga u raspravama oko formiranja buduće Europske unije imala su više simboličko nego konkretno praktično značenje.

Velika Britanija odlučno se protivila takvim francusko-njemačkim stavovima i prijedlozima smatrajući da će se tako oslabiti euroatlantsko savezništvo. Britanija je podržavala održavanje kontinuiranih, dobrih veza WEU i EU. Čak je predlagala i konkretne prijedloge u smislu da EU i WEU ~~odluke~~ koje se tiču sigurnosnih pitanja usvoje isti dan, ili da britanska praksa, da u EU i WEU budu zastupljeni isti politički predstavnici, bude praksa kod svih europskih zemalja članica tih organizacija.¹⁸⁴ No London se oštro suprotstavio ujedinjenju WEU i EU, čak je odbacio i mogućnost da u novom Ugovoru kojime se planiralo formiranje Europske unije stoji kako je "ujedinjenje te dvije organizacije moguće u budućnosti kad se za to stvore povoljni politički uvjeti u Europi."¹⁸⁵ Neprihvatanje ujedinjenja WEU i EU London je objašnjavao s nekoliko razloga: prvo; sami članovi EU i WEU nisu jedinstveni glede tog prijedloga. Tako Danska, Finska i Velika Britanija odlučno odbijaju da nova europska zajednica ima vlastitu obranu, neutralne zemlje od-

¹⁸³ Takav stav ostat će konstanta francuske i njemačke politike i nakon što je EU i formalno osnovana. Pozivajući se na Deklaraciju WEU iz Nordwijka iz 1994. predstavnici te dvije zemlje na bilateralnom sastanku u njemačkom gradu Freiburgu, 27. veljače 1996. donekle su ublažili svoje stajalište predlažući djelomičnu integraciju WEU i EU, ali još uvijek je okosnica europske obrane WEU. Vidjeti: Peter Norman, "France and Germany in Foreign Policy Pact", *Financial Times*, 28 February 1996.

¹⁸⁴ Taj britanski prijedlog vidjeti u dokumentu *Memorandum on the United Kingdom Government's Approach to the treatment of European Defense Issues at the 1996 Inter-governmental Conference*, Foreign and Commonwealth Office, 1 March 1996. Paragraf 25-27.

¹⁸⁵ Britanska stajališta vidjeti u: A. Bailes, "Europeand Defence and Security: The Role of NATO, WEU and EU", *Security Dialogue*, vol. 27, no. 1, March 1996, str. 55-64.

bijaju uključene u bilo kakve vojne operacije niti žele preuzeti sigurnosna jamstva. Kada bi i došlo do ujedinjenja WEU i EU, bilo bi to na štetu koherentnosti WEU. Drugo, ujedinjenje WEU i EU značilo bi problem za buduće širenje EU na područje Istočne i Centralne Europe jer bi zemlje mladih demokracija teže zadovoljile potrebite uvjete za ulazak u EU koji bi u tom slučaju sadržavali i sigurnosnu komponentu. Treće, uključanjem u Europsku uniju WEU bi postupno izgubila na svom značenju jer bi u budućnosti institucije Europske unije, kao jača tijela, preuzimale funkcije WEU.

Britanski stav spram WEU bio je vrlo pragmatičan: WEU može jačati kao sigurnosna organizacija čije usluge članice buduće EU mogu upotrijebiti ako smatraju da je to u njihovom nacionalnom interesu, ali Europljani ne smiju pristati na spajanje te dvije organizacije. London je, ustvari, želio da WEU bude dovoljno jaka, ali ne prejaka pa da bude konkurencija NATO-u, jer je, prema britanskim planovima, WEU trebala biti svojevrsna veza između Europske unije i NATO saveza. U zajedničkoj britansko-talijanskoj deklaraciji rečeno je kako WEU mora ostati i obrambena komponenta EU i europski stup obrane unutar NATO-a. Odmah zatim, u zajedničkoj francusko-njemačkoj deklaraciji rečeno je kako se WEU mora integritati u EU te uspostaviti zajedničke vojne snage za brzu intervenciju, koje će predstavljati temelj euro-snaga.¹⁸⁶

Unatoč svim tim raspravama, kada je Ugovor iz Maasrichta napokon stupio na snagu (1. studenog 1993.) te zaživjela Europska unija, bila je to radikalna prekretnica u djelovanju WEU. Ugovor pretpostavlja uspostavu zajedničke vanjske i sigurnosne politike kao samostalnog stupa Europske unije. Zajednička vanjska i sigurnosna politika trebala bi uključivati sva pitanja vezana uz sigurnost Europske unije, uključujući i "stvaranje zajedničke obrambene politike, koja bi u budućnosti mogla rezultirati uspostavom zajedničkih obrambenih snaga."¹⁸⁷ Upravo koncept Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (*Common Foreign and Security Policy* - CFSP)¹⁸⁸ promoviran je kao zamjena za prijašnju instituciju Europske političke kooperacije (EPC)¹⁸⁹ u okviru EEZ-a.

¹⁸⁶ O diskusijama vidjeti: A. Menon, A. Forster, W. Wallace, "A Common European Defense", *Survival*, vol. 34, no. 3, str. 98-118.

¹⁸⁷ *Treaty on European Union*, Maastricht, February 7, 1992. Title I, Common Provisions, Article B.

¹⁸⁸ Brojna je literatura o CFPS. U želji da slijedimo kronološki razvoj, predlažemo sljedeće: E. Regelsberger, P. de Schouteete, W. Wessels (eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, 1997; H. Martin, *European Union Common Foreign Policy*, London, 1995; M. Maldelbaum, *The Dawn of Peace in Europe*, New York, 1996; P. Luif, *The CFSP of the EU: theoretical and empirical aspects*, Sydjsk, 1997; C. Hill, *The Actors in Europe's Foreign Policy*, London, 1996; F. Cameron, *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past, Present and the Future*, Sheffield, 1999.

¹⁸⁹ Na summitu EEZ-a u Haagu 1969. traženo je veće političko ujedinjenje Zapadne Europe. Godinu dana kasnije stvara se EPC kao sredstvo zajedničke suradnje članica EEZ-a na području vanjske politike. Iako zamišljen kao koordinirajući mehanizam vanjske politike članica EEZ-a, u svom praktičnom djelovanju EPC nikada se nije izdigao od razine izdavanja političkih deklaracija. Na summitu u Stuttgartu 1983. u EPC se uz političke uključuju i ekonomski, ali ne i sigurnosni aspekti Europske zajednice. Detaljnije o EPC vidjeti: Simon Nuttal, *European Political Cooperation*, Oxford, 1992.

Ugovor iz Maastrichta i CFSP

Prema Ugovoru iz Maastrichta, ciljevi CFSP-a su: čuvanje zajedničkih vrijednosti, fundamentalnih interesa i neovisnosti EU, jačanje sigurnosti EU i njezinih članica, očuvanje mira i jačanje internacionalne sigurnosti u skladu s principima Povelje UN-a, Završnog dokumenta iz Helsinkija i ciljeva navedenih u Pariškoj povelji, promoviranje međunarodne suradnje, razvoj i konsolidacija demokracije i vladavine zakona te poštivanje ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.¹⁹⁰ Upravo WEU trebala bi biti forum za elaboriranje i raspravljanje svih tih sigurnosnih pitanja, ali i konkretnu realizaciju pitanja koja se tiču obrambene politike Europske unije. Naime, u Ugovoru se kaže kako EU računa na WEU kao na instituciju od koje "kao integralnog dijela razvoja europske zajedničke sigurnosne i obrambene politike EU može zatražiti provedbu odluka i akcija EU koje se tiču obrane".¹⁹¹ Time se kodificirala institucionalna podjela sigurnosnih i obrambenih zadataka, a upravo WEU postala je obrambena komponenta EU. No izjašnjavanje Europske unije za uspostavljanjem koncepta Zajedničke vanjske i sigurnosne politike tada još nije bilo popraćeno formiranjem konkretnih zajedničkih obrambenih snaga Europske unije za njezinu provedbu. Kao načini provedbe ciljeva CFSP navedeni su: jačanje veza WEU s EU, ali i s NATO-om, te poduzimanje mjera za davanje veće operativne uloge WEU u budućnosti.¹⁹²

Usprkos tome, Robert E. Hunter smatra kako su upravo u Maastrichtu Europljani krenuli s "oblikovanjem svoje posthladnoratovske sudbine",¹⁹³ te iako oko pitanja obrane ništa konkretno nije dogovoreno, sama naznaka mogućnosti zajedničkog europskog dijaloga glede pitanja obrane i vanjske politike Europe predstavlja velik korak u promišljanju Europljana oko integracije Starog kontinenta.

U svezi s tim, članice WEU potpisale su dvije Maastrichtske deklaracije (9. i 10. prosinca 1991.) koje su priključene temeljnom Ugovoru o EU. U prvoj deklaraciji, pod nazivom *Uloga WEU i odnosi EU s Atlantskim savezništvom*, države članice WEU izjavljuju da će se postupno, u više uzastopnih faza, razvijati kao obrambena komponenta Europske unije u skladu s potrebom za razvojem izvornog europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta i većom europskom ulogom

¹⁹⁰ *Treaty on European Union*, Maastricht, February 7, 1992.

¹⁹¹ Isto, Art, J. 4.

¹⁹² Vidjeti deklaraciju *The role of the Western European union and its relations with the European Union and the Atlantic Alliance*, December 10, 1991, WEU, Paris

¹⁹³ Robert E. Hunter, *The European Security and Defence Policy - NATO's Companion or Competitor?*, RAND, Santa Monica, 2002, 2-3.

u obrambenim pitanjima. Države članice odlučile su povećati ulogu WEU radi dugoročne perspektive zajedničke obrambene politike unutar EU koja bi s vremenom mogla dovesti do zajedničke obrane.

Drugom deklaracijom članice EU pozvane su na pristupanje WEU, a ponuđen im je i status promatrača. Europske članice NATO-a pozvane su u pridruženo članstvo WEU.¹⁹⁴

Ugovorom iz Maastrichta te pridruženim mu deklaracijama tadašnjih devet članica WEU ustanovile su i mjere za razvoj intenzivnijih veza kako s EU, tako i s NATO-om. Dogovorena je praktična suradnja i prisustvo predstavnika WEU na sastancima EU kada se raspravlja o pitanjima obrane te veća informiranost i povezanost WEU pri procesu odlučivanja unutar NATO-a. Intenziviranje suradnje s NATO-om i povećanje stupnja transparentnosti Saveza u WEU obrazlagani su doprinosom "boljoj suradnji između Europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta koji se stvarao i same organizacije NATO."¹⁹⁵ WEU je krenula i sa strukturalnim promjenama svog ustrojstva u cilju postizanja veće vlastite operabilnosti. Više i Tajništvo WEU preseljeni su iz Londona u Bruxelles.

Ugovor iz Maastrichta predstavlja svojevrstan kompromis Europljana i Sjevernoatlantskog saveza ne samo glede budućnosti WEU, već i cijele europske sigurnosne arhitekture. No Philip H. Gordon smatrao je kako unatoč svim institucionalnim promjenama WEU-a te uključenosti u konkretne vojne operacije, "u posthladnoratovskim euroatlantskim odnosima WEU je i dalje ostala u sjeni Sjevernoatlantskog saveza, ispunjavajući simboličke uloge, ali bez stvarnog značenja i utjecaja na sigurnosna pitanja".¹⁹⁶ Predviđajući njezinu ulogu, Gordon je smatrao da ukoliko u posthladnoratovskoj Europi dođe do značajnijih oružanih kriza (pri tome je ponajprije mislio na eventualnu vojnu opasnost iz Rusije) u njihovo rješavanje svakako će biti uključene SAD i snage NATO-a. U slučaju manjih kriza, za koje SAD i snage NATO-a ne bi pokazale interes, vjerojatnije je da će se u njihovo rješavanje uključiti pojedinačno zainteresirane zapadnoeuropske države nego kolektivno sve članice Zapadnoeuropske unije. Pa ipak, Gordon je naveo tri osnovne funkcije koje WEU u promijenjenom euroatlantskom ozračju, unatoč svojih objektivnih ograničenja i manjkavosti, ispunjava:

- Prvo, upravo je organizacija WEU poslužila kao 'identitet' za novu europsku sigurnosnu i obrambenu politiku. Da nije bilo WEU, Europljani bi pri formiranju Europske unije, najvjerojatnije izmislili neku sličnu organizaciju zaduženu za sigurnosna i obrambena pitanja EU-a.

¹⁹⁴ O deklaracijama vidjeti u A. Grizold, *Međunarodna sigurnost...*, str. 156.

¹⁹⁵ Related Text Adopted at the EC Summit Maastricht (WEU Press and Information Service), 1991, str. 4.

¹⁹⁶ P. H. Gordon, "The Eastern European Union and NATO's 'Europeanisation'", u *NATO's Transformation - The Changing Shape of the Atlantic Alliance*, Boston, 1997, str. 256.

- Drugo; koristeći snage članica WEU-a za sudjelovanje u vojnim operacijama, Europljani su pokazali solidarnost sa SAD-om u traženju adekvatnih rješenja za posthladnoratovske oružane krize, kako u Europi, tako i šire. Ali takav angažman prihvaćen je od SAD-a kako bi se WEU dala neka konkretna zadaća i uloga, a ne stoga što je to bila jedina sigurnosna organizacija sposobna odgovoriti tim izazovima.

- Treće, primanjem novih članica (bilo u punopravno članstvo, ili u status pridrženog člana ili zemlje promatrača) WEU postaje regionalna organizacija koja u budućnosti može imati veću sigurnosnu ulogu u Europi, ali ne dominantnu, jer je malo za vjerovati da će u njezine redove ući SAD i Rusija.¹⁹⁷

Predviđanja Gordona kako će povećanje ili smanjenja uloge tih funkcija WEU-a ovisiti prvenstveno o daljnjem razvoju euroatlantskih odnosa, ali i institucionalizaciji cjelokupnog međunarodnog sigurnosnog poretka, pokazala su se kao točna. Sve dok se euroatlantski saveznici nisu međusobno dogovorili o strukturi, i konkretnim instrumentima nove europske sigurnosne arhitekture, WEU je ostala dvostruko vezana uz EU i NATO savez. Obje te organizacije računale su na WEU; EU kao na svoju obrambenu komponentu, a NATO kao na jačanje europskog stupa Atlantskog saveza, te su i dalje obje te organizacije podržavale operativni razvoj WEU i s vremenom joj pridavale novu važnost, sukladno potrebama i novim sigurnosnim izazovima

Deklaracija iz St. Petersburga

U tom pravcu veliki iskorak Europske unije predstavljala je Deklaracija iz Petersberga¹⁹⁸ iz 1992. godine kojom su predočeni glavni pravci razvoja WEU. To su: jačanje WEU i europske obrane, povećanje operativne uloge WEU i jačanje odnosa između WEU i drugih članica EU i Atlantskog saveza. Taj dio deklaracije ne predstavlja ništa radikalno novo što se već prije nije čulo na međunarodnim konferencijama kada se raspravljalo o WEU. No ono po čemu je Petersbergška deklaracija osnažila WEU je dio koji se odnosi na definiranje zadaća za koje bi WEU trebala biti odgovorna. Te su zadaće, ustvari, komplementarne su novim nevojnim izazovima sigurnosti i stabilnosti u novom međunarodnom poretku, koji su

¹⁹⁷ P. Gordon, *The Western...*, str. 528-562.

¹⁹⁸ Western European Union Council of Ministers Petersberg Declaration, WEU Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992.

poglavito bili očiti na području postsocijalističke Europe. Tzv. Petersberškim ciljevima definirano je mogućnost sudjelovanja WEU u humanitarnim i drugim operacijama spašavanja, operacijama očuvanja mira (*peacekeeping*), uporaba vojnih snaga u upravljanju krizama (*crisis management*) radi uspostavljanja mira (*peacemaking*). Sudjelovanje u zadaćama takve vrste još uvijek je prepušteno dobrovoljnoj odluci svake pojedine države članice WEU, ali time su prvi put naznačene konkretne posthladnoratovske zadaće za koje je WEU odgovorna. Time je postavljena i platforma za budući operativni i institucionalni razvoj same organizacije. Dobivši konkretne smjernice, WEU je etablirala Odjel za obrambeno planiranje s više od 40 zaposlenih, napravila plan vojnih jedinica za ispunjenje navedenih zadaća koje bi bile odgovorne zapovjedništvu WEU, uspostavila svoj informacijsko-komunikacijski centar u španjolskom gradu Torrejonu, uspostavila Institut za sigurnosne studije u Parizu, napravila plan zajedničkih vojnih vježbi članica WEU, dogovorila kontinuirane sastanke vojnog i drugog osoblja vezano uz obrambena pitanja te oformila centar za danonoćno praćenje i izvještavanje o izbijanju kriza i drugih izazova tzv. *soft-security* u Europi.

Petersberškom deklaracijom WEU je dobila mogućnost vojnog angažiranja u širokoj lepezi mirovnih operacija u ime Europske unije. Time je EU željela pokazati SAD-u da u novom svjetskom poretку želi preuzeti dio odgovornosti na sigurnosnom planu te da je voljna i sposobna adekvatno pratiti transformaciju tzv. *hard-security* na tzv. *soft-security* i odgovoriti na izazove novog svjetskog poretka. S druge strane, to je trebao biti i doprinos EU pokušaju formiranja snažnijeg europskog obrambenog sustava i nove europske sigurnosne arhitekture. Petersberška deklaracija nije značila ukidanje NATO saveza. Iako je i sam Savez tada već naveliko raspravljao o svojoj transformaciji i prilagodbi novim izazovima sigurnosti na europskom i globalnom planu, Europljani su se ipak nadali da će u novom svjetskom poretку upravo organizacija NATO ostati i dalje glavni mehanizam kolektivne obrane, definirane člankom 5. Washingtonskog sporazuma¹⁹⁹. Naime, vojne zadaće koje su predviđene Petersberškom deklaracijom i za čiju realizaciju je primarno trebala biti zadužena WEU, nadmašivale su opseg članka 5. Washingtonskog ugovora. Sukladno iskazanim potrebama i (ne)prilikama na europskom prostoru, ubrzo su uslijedile i konkretne nove operacije u kojima su sudjelovale snage članica WEU.

¹⁹⁹ J. Grapin (ed.), *European Security: The Role of WEU*, Washington D.C., 1997, str. 37-38.

organizacijama. Također se navodi da u sastavu UNPROFOR-a, SFOR-a, IFOR-a nije bilo jedinstvenih, kolektivnih snaga WEU niti su bile pod jedinstvenim zapovjedništvom WEU.

Ako bi se išlo u detaljniju analizu akcija WEU, tada se može izdvojiti nekoliko osnovnih zamjerki i nedostataka u odnosu na proklamirane ciljeve Europske unije oko zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

Prvo; nije postojala suglasnost članica EU, ali ni WEU oko nužnosti i načina poduzimanja konkretnih akcija. Primjerice, za vrijeme krize u Albaniji, članice EU Njemačka i osobito Velika Britanija, bile su protiv intervencije, dok Vijeće WEU-a nije moglo postići potrebitu suglasnost oko karaktera snaga koje bi trebale biti poslano u Albaniju.²⁰² Slični primjeri nejedinstvenih stavova Europljana glede poduzimanja vojnih akcija zabilježeni su i u drugim prigodama, što je dalo povoda dijelu autora da o zajedničkoj europskoj vanjskoj i sigurnosnoj politici tada govore kao "ad hoc koaliciji" umjesto proklamiranog "europskog okvira za poduzimanje multilateralnih akcija".²⁰³ S tim u vezi i sam koncept CFSP Antonio Missiroli je definirao kao set "institucionalnih pravila u kojem sve članice nemaju ista prava i obveze u pojedinim aspektima političkog odlučivanja."²⁰⁴

Drugo, tri neutralne zemlje koje su kasnije postale članice EU (Austrija, Finska i Švedska) dodatno su komplicirale proces usuglašavanja zajedničkih vanjskopolitičkih interesa EU i samim tim poduzimanje konkretnih operativnih akcija.²⁰⁵

Treće; za vrijeme akcija nije bilo jedinstvenih, kolektivnih snaga WEU niti su bile pod jedinstvenim zapovjedništvom WEU-a.

Četvrto; za vrijeme akcija WEU nije imala odgovarajuća dovoljna operativna sredstva i opremu, već su uglavnom korištena sredstva NATO-a.

Peto, ograničavanje WEU-a samo na ispunjavanje civilno-humanitarnih zadaća nije bilo kompatibilno s očekivanjima SAD-a o mjestu i ulozi Europljana u novoj europskoj sigurnosnoj arhitekturi.

Može se zaključiti da su temeljni problemi s kojima su se Europljani suočavali u pokušajima realizacije zajedničke vanjske i sigurnosne politike bili dvojaki:

²⁰² Na kraju je u Albaniji djelovala tzv. "coalition of the willing" sastavljena od snaga Francuske, Grčke, Italije, Rumunjske, Španjolske i Turske. U jednom manjem dijelu sudjelovala je i Austrija te Danska kao predsjedavajuća OSCE-a, a pred kraj operaciji ALBA pridružile su se Slovenija i Belgija.

²⁰³ A. Missiroli, "CFSP, Defence, and Flexibility", *Chaillot Papers*, 38, February 2000, str. VII; O nedostaku interne kohezije i međusobne solidarnosti prilikom odlučivanja oko pitanja CFSP još mnogo skeptičnije piše Joanne Wright, "Trusting Flexible Friends: The Danger of Flexibility in NATO and West European Union/European Union", *Contemporary Security Policy*, vol. 20, no. 1, 1999, str. 111-129.

²⁰⁴ A. Missiroli, "CFSP, Defense, and Flexibility", *Chaillot Papers*, 38, February 2000, str. 3.

²⁰⁵ Treba napomenuti da su sve tri zemlje, Austrija, Finska i Švedska sudjelovale u operaciji u Mostaru, Finska i Švedska sudjelovale su u operaciji ALBA u Albaniji, Švedska je čak i predvodila WEU misiju s ciljem razminiravanja hrvatskog teritorija, WEUDAM. O odnosu tih zemalja i CFSP vidjeti u: L. Miles & J. Redmond, "Enlarging the European Union - The Erosion of Federalism?", *Cooperation and Conflict*, September 31, 1996, str. 285-309, K. E. Jorgensen, "Possibilities of a Nordic Influence on the Development of the CFSP", u M. Jopp & H. Ojannen (eds.), *European Security Integration - Implication for Non-Alignment and Alliances*, Helsinki, 1999, str. 103-166.

a) nedostatak iskazane zajedničke političke volje

b) nedostatak postojećih sredstava i mehanizama za njenu adekvatnu provedbu.

Simon Nuttall o tome je pisao: "Što više zadataka Europljani dodjeljuju CFSP to više moraju raditi na njezinoj operacionalizaciji i institucionalizaciji, ako žele biti spremni odgovoriti na rastuće posthladnoratovske europske izazove".²⁰⁶

Naime, iako je pitanje sigurnosti bilo na dnevnom redu svih značajnijih posthladnoratovskih okupljanja na kojem su Europljani samostalno raspravljali o budućnosti svog kontinenta, gotovo uvijek ono je bilo zasjenjeno raspravama oko političkih i ekonomskih problema nove Europe. Željelo se pomoći zemljama mladih demokracija, uključujući i novu Rusiju u njihovim tranzicijskim procesima, kako bi se stvorili potrebni uvjeti za njihovo brzo uključenje u europske integracijske tokove. EU, koja je u posthladnoratovskom razdoblju i sama bila suočena s potrebitim brojnim transformacijama svog unutarnjeg ustrojstva i ciljeva, zagovarajući političko, monetarno jedinstvo Europe i širenje demokratskih vrijednosti i tržišne privrede na područje dojučerašnjeg socijalističkog tabora, nametnula se kao glavni integrirajući akter na europskom prostoru.

Na sastanku EU u Lisabonu, lipanj, 1992. godine tzv. "Lisabonskim principima" traži se potpora članica EU-a "širenju demokratskih vrijednosti i institucija" te "promocija i potpora novim europskim demokratskim vladama" te izražava spremnost EU za "sudjelovanje u sprečavanju i rješavanju nastalih konflikata" u Europi.²⁰⁷ Vrijedno je istaknuti da su ta nastojanja Europske unije za uspostavom jedinstvene, demokratske posthladnoratovske Europe zabilježena gotovo 18 mjeseci ranije od Clintonove strategije "podupiranja i širenja demokracije u Europi".²⁰⁸

Promatrano globalno, Europa, predvođena upravo Europskom unijom, viđena je tada kao jedan od tri glavna stupa triangularne međunarodne privrede.²⁰⁹

²⁰⁶ S. Nuttall, " 'Ad-hocery' is a Neutral Concept", u A. Missiroli (ed.), „Flexibility and Enhanced Cooperation in European security“, *Occasional Paper* 6, Paris, January, 1999, str. 9.

²⁰⁷ *Bulletin of the European Communities* 25/6, 1992, str. 19.

²⁰⁸ O američkoj politici "angažiranja i širenja demokracije" vidjeti. L. Čehulić, *Clinton i novi svjetski poredak*, Zagreb, 2001, str. 83-86.

²⁰⁹ O triangularnoj gospodarskoj podjeli svijeta (SAD, Europa-EU, Japan) detaljnije vidjeti V. Mileta: "Zašto Hrvatskoj nisu prihvatljivi jugoistočni regionalni pristupi", *EU - pravni, politički i gospodarski aspekti*, Informator, Zagreb, broj 15, 1997, str. 2-4.

Amsterdam - Agenda 2000

Bez obzira na objektivnu potrebu vojnih i nevojnih snaga i mehanizama koji bi se uhvatili u koštac s rješavanjem sve intenzivnijeg oružanog sukoba na jugoistoku Europe, ali i brojnim izazovima *soft-security* u postsocijalističkim zemljama tzv. mladih demokracija, Europskoj uniji nedostajalo je volje, hrabrosti, odlučnosti i sredstava za uspostavu konkretnih oblika i institucija europske sigurnosti. Stoga je gotovo do sredine devedesetih Zapadnoeuropska unija bila stanoviti mostobran, veza za sigurnosna pitanja između NATO-a i EU. Može se reći da je upravo pod pritiskom Francuske EU počela s postupnim istiskivanjem uloge WEU u europskim sigurnosnim pitanjima. Na sastanku u Amsterdamu 1997. godine EU se odlučila za čvršće institucionalne veze s WEU, otvarajući tako prostor za eventualnu buduću integraciju WEU u Uniju. U dokumentu pod nazivom *Agenda 2000*, usvojenom 1997. godine, uz političko i monetarno jedinstvo članica Unije, EU prihvaćaju uspostavu zajedničke obrambene i sigurnosne politike kao i uspostavu europskih snaga za njezino provođenje.

No, osim deklarativno usvojenih općenitih dokumenata i načela kako bi te snage trebale izgledati, ništa ozbiljnije nije poduzeto za njihovu konkretnu realizaciju. Stručnjaci EU koji su se bavili sigurnosnim pitanjima, tada još čak nisu ni teorijski dovoljno razvili sam projekt zajedničke obrambene i sigurnosne politike. Nije urađeno dovoljno na zajedničkoj ocjeni sigurnosnih izazova i pripremi odgovarajućih struktura i mehanizama za provedbu adekvatnih odgovora za te sigurnosne izazove. EU nije usvojila zajednička načela za primjenu oružane sile od strane država WEU. Drugim riječima, zajednička sigurnosna i obrambena politika EU pretpostavlja i zajedničku europsku obranu, koja bi osim adekvatnih snaga uključivala i uspostavljen sustav zapovijedanja i nadzora nad tim europskim obrambenim snagama. U tom kontekstu A. Grizold vidi ulogu WEU-a na sljedeći način. Na političkom planu uloga WEU je raščlanjivanje opasnosti što prijete europskoj sigurnosti i uspostavljanje prikladnih sigurnosnih mehanizama i instrumenata u suradnji s Europskom unijom i NATO-om. Druga je uloga WEU jačanje operativne sposobnosti i razvijanje osiguravanja vojnog aspekta europske sigurnosti (pripremanje interoperabilnosti europskih oružanih snaga, vođenje vojnih vježbi, razvoj europske obavještajne službe i sl.).²¹⁰

²¹⁰ A. Grizold, *Međunarodna sigurnost...*, str. 169.



Europski sigurnosni i obrambeni identitet (ESDI)

Odsustvo odlučnije akcije zapadnoeuropskih saveznika, predvođenih čelnicima Europske unije, na sigurnosnom planu pripisuje se i nepostojanju jedinstvenog sigurnosnog i obrambenog identiteta Europljana (*European Security and Defence Identity* - ESDI). Sam koncept također je promoviran Sporazumom iz Maastrichta, no o njegovom začetku može se govoriti još 1973. godine i pokušaju zapadnoeuropskih saveznika da definiraju vlastiti politički identitet.²¹¹ Prihvatanjem dokumenta *Single European Act* 1986. godine uslijedilo je uključivanje i sigurnosnog aspekta u te europske pokušaje. U dokumentu se navodi kako bliska suradnja europskih zemalja oko pitanja europske sigurnosti može pridonijeti uspostavi europskog identiteta u vanjskopolitičkim pitanjima. S obzirom na vrijeme donošenja *Single European Acta* još je bilo prerano za očekivati da će se zapadnoeuropski saveznici decidirano izjasniti za stvaranje europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta. No samo godinu dana kasnije u Platformi WEU o europskim sigurnosnim interesima navodi se da će "konstrukcija integrirane Europe ostati nedovršena sve dok ne uključi sigurnost i obranu, te da EU namjerava razviti kohezivniji europski obrambeni identitet".²¹² Deklaracija o WEU iz Maastrichta 1991. spominje potrebu razvoja europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta, te veće europske odgovornosti na području obrambenih pitanja.²¹³

To ne čudi jer su upravo posthladnoratovske promjene stvorile pogodno tlo za prihvaćanje i izgradnju Europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta (ESDI) kako kod europskih saveznika, tako i unutar SAD-a.

Jače inzistiranje Europljana na formiranju ESDI-a upravo početkom devedesetih može se obrazložiti sljedećim:

- prvo; raspad SSSR-a rezultirao je smanjenjem intenziteta osjećaja Europljana da u sigurnosnom smislu moraju biti čvrsto vezani uz SAD
- drugo; želja Europljana da se nova, ujedinjena Njemačka svede pod zajedničke sigurnosne okvire
- treće; mogućnost da se SAD povuku iz euroatlantskog savezništva, odnosno da

²¹¹ Document on a European Identity, objavljen u Kopenhagenu 14. prosinca 1973.

²¹² Robert Barić, "Budućnost obrambene politike EU", *Međunarodne studije*, god. 2, br.1-2, proljeće/ljeto 2002, str. 73.

²¹³ Declaration of Belgium, Germany, Spain, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland which are members of the Western European Union and also members of the European Union on The Role of the Western European Union and its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance, Maastricht, December 10, 1991.

ne sudjeluju u rješavanju postojećih ili budućih europskih kriza koje ugrožavaju stabilnost europskih saveznika.²¹⁴

Prema tadašnjim europskim shvaćanjima, ESDI je zamišljen kao projekt europske sigurnosti u kojem bi Europljani imali šire mogućnosti i vlastite snage za samostalno vojno djelovanje.²¹⁵ Tako osmišljen koncept ESDI-a nije se još vezivao ni uz kakve institucionalne okvire. Temeljio se na bilateralnoj, uglavnom francusko-njemačkoj ili francusko-britanskoj suradnji vezanoj uz pitanja europske obrane, ili zajedničkim vojnim vježbama i organiziranim treninzima vojnih snaga pojedinih europskih zemalja (npr. zajednička vojna vježba Francuske, Italije, Španjolske). Sporazum iz Maastrichta o Europskoj uniji dao je ESDI ulogu integracijskog sredstva u sklopu napora reorganizacije WEU. Ali praksa je pokazala da za razvoj europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta nije dovoljno samo deklarativno prihvatiti institucionalni okvir.

David S. Yost navodi nekoliko glavnih razloga početnog neuspjeha projekta ESDI:

a) nedostatak političke odlučnosti Europljana da izdvoje značajnija sredstva iz svojih proračuna za izgradnju vlastite infrastrukture i nabavku potrebite opreme i sredstava za pitanja europske obrane, usprkos iskazanoj činjenici da su unutar euroatlantskog savezništva voljni preuzeti veći dio odgovornosti na sigurnosnom planu u Europi

b) unutarnja neslaganja Europljana glede uloge ESDI, uključujući i pitanja zajedničke sigurnosne i obrambene politike, odnosa EU i WEU, uključenosti u projekt ESDI i uloge europskih neutralnih zemalja

c) postojanje sindroma svojevrzne "mentalne ovisnosti" kod većine Europljana da je obrana Europe nemoguća bez prisustva SAD-a.²¹⁶

Iz toga je vidljivo da su gotovo istoznačni problemi vezani uz prihvaćanje i Europskog sigurnosnog obrambenog identiteta i Europske zajedničke vanjske i sigurnosne politike i Zajedničke europske obrane. To nas dovodi do zaključka da pitanje uspostave posthladnoratovske europske sigurnosne arhitekture u najširem smislu te riječi nisu mogli riješiti Europljani sami.

Osnovna pretpostavka za intenzivnije oživljavanje djelatnosti unutar Europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta koje bi u konačnici trebale rezultirati novom europskom sigurnosnom arhitekturom, a samim tim i uspostavom drugačijeg tipa euroatlantskih odnosa, svakako je postizanje većeg stupnja političke suglasnosti i kohezije unutar europskih saveznika glede sigurnosno-obrambenih pitanja. A upravo to je ono što je Europljanima, iz različitih subjektivnih i objektivnih razloga, nedostajalo gotovo do kraja devedesetih godina prošlog stoljeća.

²¹⁴ L. Čehulić, „Euroatlantski sigurnosni odnosi nakon hladnog rata“, *Working Paper 2*, vol 1, Zagreb, 2001, str. 14.

²¹⁵ David S. Yost, *NATO Transformed - The Alliance's New Role in International Security*, Washington, 1998, str. 77-79.

²¹⁶ D. S. Yost, *NATO...*, str. 211-214.

Zapadnoeuropska unija i inicijativa CJTF

Razvoj zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU i europske obrambene inicijative pomno je praćen unutar NATO-a. Europske najave ESDI-a na summitu NATO-a u Londonu 1990. ocjenjene su kao "pozitivan doprinos solidarnosti unutar Alijanse te putokaz za uspostavu pravnog i sigurnosnog poretka u novoj Europi".²¹⁷ Čelnici NATO-a i na summitu u Rimu 1991. pozdravili su europska nastojanja za većim političkim, ekonomskim i monetarnim jedinstvom, uključujući i najavu Zajedničke sigurnosne i obrambene politike, smatrajući da će time "Europljani preuzeti veći dio odgovornosti unutar Alijanse u posthladnoratovskoj Europi".²¹⁸

Sjedinjene Države su prihvatile i početnu europsku zamisao da WEU bude odgovorna za provođenje ESDI-a, razvoj adekvatnih snaga te zapovijedanje konkretnim operacijama. Videno je to kao jačanje europskog stupa obrane unutar euroatlantskog savezništva te je najavljena spremnost SAD-a da pomogne stvaranje europskih obrambenih snaga te mogućnost da postojeća sredstva NATO-a budu stavljena na raspolaganje budućim europskim snagama za realizaciju ciljeva CFSP-a.²¹⁹

Sva ta američka potpora bila je na liniji nove strategije NATO-a prema kojoj bi Europljani trebali preuzeti veći dio odgovornosti (političke, ekonomske, vojne) unutar Alijanse za zbivanja na širem europskom području.

No europske deklarativne inicijative oko uspostave ESDI-a i CFSP nisu adekvatno praćene uspostavom konkretnih europskih mehanizama i institucija za njihovu realizaciju. Oslanjanje na WEU kao glavnu organizaciju zaduženu za provedbu ciljeva zajedničke europske obrane pokazalo se nedovoljnim, s obzirom na snage, sredstva, financije i objektivnu političku moć s kojom je ta organizacija raspolagala.

Svjesni tih objektivnih europskih slabosti, ali i zagovarajući novu fazu euroatlantskih odnosa u kojoj bi se Europljani trebali više angažirati u smirivanje kriza na svom području, Washington je krenuo s inicijativom bržeg prihvaćanja i formiranja zajedničkih europskih snaga. Tim više što su Petersburškom deklaracijom još 1992. određeni pravci akcija i vrste misija potrebitih za adekvatne odgovore novim posthladnoratovskim izazovima sigurnosti.

U pokušaju zadovoljenja sve naglašenijih europskih integracijskih težnji, nužne

²¹⁷ M. Albright, *International Herald Tribune*, 17. prosinca 1997.

²¹⁸ J. Krause, "Proliferation Risk and Their Strategic relevance: What Role for NATO?", *Survival*, 37, Summer 1995, str. 147.

²¹⁹ D. S. Yost: *NATO Transformed - The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, 1998, str. 77-90.

reformu uloge i ciljeva organizacije NATO te želje da se uspješno okončaju krize i oružani sukobi na jugoistoku Europe, na neformalnom sastanku ministara obrane članica NATO-a, u njemačkom gradu Travemunde, u rujnu 1993, američki ministar obrane, Les Aspen, predložio je uspostavu novih snaga unutar Alijanse, *Combined Joint Task Force* (CJTF). Sam naziv govori da se radi o jednom novom konceptu kakav u ranijoj povijesti Saveza nije bio uobičajen, ali ne i nepoznat. Naime, koncept namjenskih snaga (*task force*) zagovarali su i razvijali vojni planeri unutar oružanih snaga SAD-a, a u svojim akcijama na Falklandskom otočju 1982, u Zairu, 1992, i Perzijskom zaljevu 1991. koncept namjenskih snaga koristio je i dio Sjevernoatlantskih saveznika.

Američki vojni rječnici i specijalizirani priručnici također poznaju termin *task force* (namjenske snage). Objašnjavajući američku doktrinu združenih snaga upotrebljava se termin *task force* (namjenske snage) za operative snage koje su privremeno okupljene za izvršenje određene specifične zadaće. Termin *Joint task force* (JTFs) pretpostavlja okupljanje snaga različitih rodova vojske, dok termin *Combined task forces* (CTFs) označava okupljanje vojnih snaga dvije ili više zemlje.²²⁰ Iako američka vojna doktrina nije definirala i sam koncept *Combined Joint Task Force* - CJTF do njegova formalnog usvajanja u Berlinu 1996. godine, karakteristike tih novih planiranih snaga lako se mogu nazrijeti i izvesti iz postojeće, i prethodno objašnjene, vojne terminologije. Već iz imena predloženih snaga, koje uključuje tri zasebna termina od kojih svaki ima specifično vojno značenje, može se zaključiti o kakvim snagama je riječ.

Task force označava da se formira specifično vojno tijelo s ciljem postignuća određene zadaće. Jednom kada je zadaća izvršena, tijelo se raspušta i snage koje su u njemu sudjelovale vraćaju se u svoje matične jedinice.

Joint označava da u realizaciji zadaće zajednički sudjeluju različite snage (zračne, mornarica i sl.).

Combined označava da su u realizaciji zadaća uključene snage dvije ili više država.

Pojednostavljeno, *Combined Joint Task Force* u praksi bi trebale označavati "okupljene, multinacionalne, višenamjenske snage upućene na realizaciju raznovrsnih, specifičnih ciljeva".²²¹

U jeku rasprava unutar euroatlantskih saveznika oko predlaganja i uspostave CJTF-a, Charles Barry je pisao da će, "prema svemu sudeći, koncept CJTF-a predstavljati multinacionalne, multioperabilne vojne snage sastavljene od snaga

²²⁰ Vidjeti u *Joint Chiefs of Staff: Dictionary of Military and Associated Terms*, JSC Pub. 1, Washington D.C., Government Printing Office) 1987, str. 76, 200-202, I 367; te *Joint Chiefs of Staff: Doctrine for Joint Operations*, Joint Pub. 3, Washington D.C., Government Printing Office, 1993, str 15.

²²¹ A. Cragg, "The CJTF concept: A key component of the Alliance's adaptation", *NATO Review*, 44/4, srpanj 1996, str 7.

članica i nečlanica NATO-a, osposobljene za brze intervencije izvan teritorija NATO saveza, a koje će biti pod kontrolom i zapovjedništvom ili NATO-a ili Zapadnoeuropske unije".²²²

Planirano je da jedna od bitnih karakteristika CJTF, po kojoj bi se te snage razlikovale od postojećih NATO-vih snaga, bude vojna i politička fleksibilnost okupljenih snaga. Naime, formiranje CJTF-a unutar Saveza, ne znači i potrebu formiranja administrativnog aparata i zapovjedne strukture za te snage. Svojevrсни centri ili sjedišta CJTF-a bili bi unutar već postojećih stožera NATO-a. Za vrijeme realizacije zadaća CJTF-a, snage koje bi bile angažirane unutar CJTF-a zadržale bi svoj prijašnji status unutar organizacije NATO. Politička fleksibilnost CJTF-a odražava se u mogućnosti da u pojedinoj zadaći ne moraju sudjelovati sve članice Saveza, već samo zainteresirane. Vojni planeri NATO-a predvidjeli su tri tipa CJTF-a:

- prvi; *NATO-only CJTF*, u kojem bi mogle sudjelovati samo snage članica Saveza
- drugi; "NATO-plus CJTF", u kojem bi mogle sudjelovati sve zainteresirane snage članice Saveza i Partnerstva za mir²²³
- treći; "WEU-led CJTF", u kojem bi članice WEU-a,²²⁴ u svojim samostalnim akcijama, mogle koristiti NATO-va sredstva, uključujući i zapovjedni kadar.²²⁵

Potrebno je naglasiti da je gore spomenutim trećim tipom CJTF-a, barem u predloženim planovima NATO-a, WEU omogućeno da prvi put u svojoj povijesti može samostalno poduzimati vojne akcije (za uporabu NATO-vog zapovjednog kadra potrebna je prethodna suglasnost Sjevernoatlantskog vijeća).

Na sastanku NATO-a u Bruxellesu 1994. načelno je prihvaćen prijedlog uspostave CJTF te je Sjevernoatlantskom vijeću povjerena zadaća uspostave potrebite infrastrukture i ostalih uvjeta za njihovu implementaciju.²²⁶

Na sastanku NATO-a u Berlinu, 3. i 4. lipnja 1996, ministri vanjskih poslova članica NATO-a i formalno su prihvatili i potpisali ugovor o uspostavi CJTF-a.²²⁷

Tako je nakon više od dvije godine intenzivnih rasprava i debata unutar euro-

²²² Charles Barry, "Combined Joint Task Forces in Theory and Practice" u *NATO's Transformations*, ed. by. P. H. Gordon, Boston, str. 206.

²²³ Do tada je PfP brojio 27 članica, a NATO je usvojio 16 individualnih programa članica Partnerstva. Snage IFOR-a odaslane na područje bivše Jugoslavije bile su konkretan oblik takvih NATO-plus CJTF snaga.

²²⁴ WEU je okupljala 27 država: deset punopravnih članica, tri pridružene članice, devet zemalja u statusu pridruženog partnerstva i pet u statusu promatrača. S obzirom da na to zemlje u statusu promatrača nisu mogle sudjelovati u vojnim operacijama WEU-a, a pridružena članica Island nije imala nacionane oružane snage, ukupno 21 zemlja mogla je staviti na raspolaganje svoje vojne snage i kapacitete Zapadnoeuropskoj uniji za taj treći oblik WEU-led CJTF-a.

²²⁵ N. Bensahel, "Separable but Not Separable Forces: NATO's Development of the CJTF", *European Security*, Vol. 8, No. 2, Summer, 1999, str. 57-58.

²²⁶ Vidjeti cijeli tekst deklaracije: *NATO Summit Declaration of the Heads of State and Government*, Press Communiqué M-1(94)3, 11 January 1994, Bruxelles.

²²⁷ Vidjeti cijeli tekst: *Final Communiqué of the North Atlantic Council Berlin Ministerial Meeting*, M-NAC-1(96)63, Berlin 3 June 1996.

atlantskog savezništva prihvaćena mogućnost da NATO odobri zeleno svjetlo za poduzimanje određenih vojnih akcija u kojima nužno ne moraju sudjelovati sve savezničke snage. Istovremeno, NATO je prihvatio mogućnost vojnih akcija u čijoj bi realizaciji sudjelovale isključivo vojne snage i zapovjedni kadar članica Zapadnoeuropske unije ("WEU-led CJTF"). Takve akcije moraju biti u skladu s principima Sjevernoatlantskog saveza i u njima WEU može koristiti vojno-tehnološku opremu i druga potrebna sredstva NATO saveza, ali u njima neće sudjelovati vojne snage SAD-a. Ugovorom je predviđeno da Europljani mogu koristiti američke zračne snage, komunikacije, satelitski obavještajni sustav i NATO-ve avione za rano uzbunjivanje, tokom misija koje predvodi WEU. Ipak, WEU je potrebna suglasnost svih članica Saveza za uporabu NATO-vih sredstava, a NATO ima pravo kontrole njihove uporabe.

Na summitu se raspravljalo i o institucionalnoj povezanosti i budućoj suradnji NATO-a s WEU. Rečeno je da WEU može samostalno voditi operacije na europskom prostoru u kojima SAD ne želi direktno sudjelovati. Konkretnom operacijom može zapovijedati jedna europska zemlja, uključujući i zemlju nečlanicu EU. Pritom je nepromijenjeno američko stajalište da WEU, niti CJTF u Europi neće zamjenjivati NATO, već samo nadopunjavati njegove snage i ulogu u cjelokupnom sustavu europske i euroatlantske sigurnosti.

Naime, stratezi NATO-a predviđali su da će snage CJTF-a u budućnosti biti primarno angažirane u akcijama humanitarne prirode, sprečavanja sukoba te uspostave i održanja mira. Te zadaće u literaturi i dokumentaciji NATO-a kasnije uobičajeno nazivane tzv. *non-Article 5 operation* označio je i NATO-ov Vojni odbor za planiranje u svom službenom dokumentu broj 327, pod nazivom *NATO Military Planning for Peace Support Operations* kao glavno područje djelovanja novoformiranih CJTF snaga. Pritom treba istaknuti da su to istovjetni ciljevi za čije ispunjenje je bila zadužena Petersberškom deklaracijom iz 1992 i Zapadnoeuropska unija.

Ipak, američko davanje zelenog svjetla za formiranje NATO-ovog Europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta te zajedničkih europskih obrambenih snaga viđeno je kao dokaz da Sjedinjene Države žele i konkretno poduprijeti razvoj europske sigurnosne i obrambene politike, da Washington i formalno dozvoljava Europi da preuzme veći dio odgovornosti za europsku sigurnost te da Sjedinjene Države u budućnosti računaju da će upravo Zapadnoeuropska unija postati stožer okupljanja europske sigurnosne arhitekture i novih europskih obrambenih snaga unutar NATO-a. Takvim stajalištima potporu je pružio i velik broj javnih medija, s obje strane Atlantika,²²⁸ a dio medija formiranje CJTF-a označio je i kao radi-

²²⁸ Npr. vidjeti sljedeće tekstove u istaknutim dnevnim novinama: "NATO Acquires a European Identity", *The Economist*, 8 June 1996; "US Agree to Give Europe More Say in NATO Operations", *Financial Times*, 4 June 1996; "NATO Gives Members Response Flexibility", *Washington Post*, 4 June 1996.

kalnu prekretnicu u euroatlantskim odnosima.²²⁹

Naime, do Berlinskog summita, brojni komentatori govorili su o smanjenju uloge europskih saveznika unutar Alijanse. Philip Gordon smatrao je da, premda WEU kao sigurnosna komponenta EU-a ima na raspolaganju sredstva, političku moć i financijsku podršku kao nikada ranije u svojoj samostalnoj povijesti, njezina uloga i moć u euroatlantskim odnosima potpuno je zasjenjena od strane NATO-a.²³⁰ P. Gordon ostao je kod svojih stajališta i nakon Berlinskog summita 1996. te izrazio skepsu spram koncepta CJTF-a. Po njemu, CJTF su usvojene jer je glavnim europskim saveznicama tada to bilo u interesu. U želji da se vrati u vojnu strukturu NATO-a, Francuskoj je trebala priča o jačoj, samostalnijoj europskoj obrani u odnosu na SAD, njemačka politička elita iskoristila je priliku jačanja europske obrane kako bi zadobila poene na domaćoj sceni glede lakšeg prihvaćanja njemačke javnosti planiranoga europskog monetarnog jedinstva. Velika Britanija, kao tradicionalna spojnica Europe i SAD-a unutar euroatlantskog savezništva, smatrala je da je postignut uspjeh u cilju podjele troškova unutar Saveza, jer će ubuduće Zapadnoeuropska unija preuzeti veći dio odgovornosti na tom planu. A kako je upravo to ono što su američki kongresmeni već dugo željeli čuti, London je smatrao da može računati na dodatne beneficije u bilateralnim odnosima sa SAD-om.²³¹

No, za pažljivije promatrače, američki pomaci prema Europi u euroatlantskim odnosima, odraz su realne situacije na terenu i želje SAD-a da Europljani samostalnije rješavaju probleme u svom dvorištu (Dayton, Kosovo, Milošević). Činjenica da Amerikanci zagovaraju uspostavu CJTF-a unutar NATO-a dokaz je da NATO svjesno ne ostavlja prostor za eventualnog rivala na vojnom planu unutar euroatlantizma. Stoga je jačanje europskih saveznika unutar Saveza više "hipotetsko nego stvarno"²³² jer je WEU i ranije bila aktivna u pokušajima uspostave mira i stabilnosti na europskom prostoru.

Zajednička NATO-WEU operacija SHARP GUARD (lipanj 1993.-lipanj 1996.) s ciljem međunarodne kontrole poštivanja embarga na Jadranu na uvoz oružja za zemlje bivše SFRJ, te kontrole provođenja ekonomskih sankcija za SRJ na Dunavu, bila je prva institucionalno-operacionalna suradnja te dvije organizacije. No, ograničavanje WEU samo na ispunjenje civilno-humanitarnih zadaća nije bilo kompatibilno s očekivanjima SAD-a o mjestu i ulozi Europljana u novoj europ-

²²⁹ Za primjer vidjeti: "Shedding of US ties satisfies NATO members", *The Independent*, 4. lipnja 1996.

²³⁰ Philip Gordon, "Does the WEU Have a Role", *Washington Quarterly*, 20/1, Winter, 1997, str. 125-140.

²³¹ Detaljniju analizu argumenata vidjeti u P. H. Gordon, "'Europeanization' of NATO: A Convenient Myth", *International Herald Tribune*, 7 June 1996. i P. H. Gordon, "NATO, CJTF and IFOR", *Strategic Comments*, London: IISS, vol. 2, no. 5, June 1996, str. 6-7.

²³² Tu frazu najčešće upotrebljavaju dva autora: Martin A. Smith i Phillip H. Gordon. Vidjeti: Martin A. Smith, "The EU and the US in a Superpower Context", *European Security*, Vol. 7, No. 1, Spring, 1998, str. 62-84. te P. H. Gordon, "The Western European Union and NATO's 'Europeanization'" u *NATO's Transformation*, Boston, 1997, str. 257-268.

skoj sigurnosnoj arhitekturi.

Jedan od konkretnih pokušaja kombiniranja pristupa CJTF-a i stvaranja zajedničkih vojnih snaga može se vidjeti u akciji koju su poduzele Albanija, Bugarska, Grčka, Italija, Makedonija, Rumunjska i Turska, stvarajući multinacionalne mirovne snage za južnu Europu (MPFSEE). To bi trebalo demonstrirati dobre susjedске odnose i omogućiti konstruktivnu suradnju kao sredstvo brže integracije u euroatlantsku strukturu uključujući i NATO.²³³

Pobornici jačanja uloge NATO-a u posthladnoratovskim euroatlantskim odnosima prihvaćanje koncepta CJTF-a tumače na posve drukčiji način. Po njima, CJTF predstavlja američki odgovor brojnim debatama o europskoj sigurnosti u kojima se raspravljalo o budućoj ulozi NATO-a u Europi. Naime, NATO-ov sustav kolektivne obrane i struktura njegovih vojnih i drugih snaga osposobljavanja i pripremanih za izvršenje te zadaće pokazale su se nedostatne za adekvatne odgovore posthladnoratovskim izazovima sigurnosti i stabilnosti. Američki senator Richard Lugar smatrao je da u promijenjenom sigurnosnom okruženju NATO mora oformiti operabilnije, mobilnije vojne snage spremne na *out of area* akcije, jer glavni posthladnoratovski izazovi europskoj i široj euroatlantskoj sigurnosti dolaze upravo iz europskih postsocijalističkih zemalja koje nisu članice Sjevernoatlantskog saveza. U suprotnom, smatrao je Senator Lugar, "čelnici NATO-a mogu raspustiti Savez kao vojno-političku organizaciju".²³⁴

Usvajanjem koncepta CJTF-a NATO je dokazao da je sposoban opstati i odgovoriti na novonastale izazove sigurnosnog okruženja. Koncept CJTF-a predstavljao je samo još jednu kariku u nizu mjera koje su čelnici Sjevernoatlantskog saveza poduzeli u restrukturiranju ciljeva, strukture i samih zadaća organizacije NATO nakon raspada bipolarnog modela međunarodnih odnosa. Charles Barry smatra da je upravo odluka o prihvaćanju i formiranju CJTF saveznički odgovor na potrebu ispunjenja zadaća *peace-keepinga*, *peace-enforcementa* i *crisis managementa* za koje su se Saveznici opredijelili još 1991. godine u svom dokumentu *Alliance Strategic Concept*. Pritom Barry ističe da se uz formiranje i uporabu CJTF-a NATO ne smije odreći sustava kolektivne obrane svojih članica.²³⁵

Dio autora smatra da je davanjem većih ovlasti WEU, svojevrsnom "europeizacijom" Alijanse kroz prihvaćanje i razvoj ESDI-a unutar NATO-a, te prihvaćanjem koncepta CJTF-a, upravo na Berlinskom summitu 1996. godine NATO postigao svoje glavne ciljeve u pravcu interne adaptacije novom međunarodnom poretku²³⁶.

²³³ R. Vukadinović, *American Policy in the South East Europe*, Working Papers 32, 2000, Copenhagen, COPRI, str. 14-15.

²³⁴ Washington Post, July 2, 1993.

²³⁵ Charles Barry, "Combined Joint Task Forces in Theory and Practice" u *NATO's Transformations*, ed. by P. H. Gordon, Boston, 1996, str. 204-205.

²³⁶ H. Wohlk, "The International Situation and Danish Foreign Policy in 1996", DUPI, *Yearbook*, 1997, str. 14-16.

Pritom se ističe važnost CJTF-a jer je taj novi NATO-ov koncept označio pomak u dotadašnjoj doktrini Alijanse, i to u dva pravca:

- prvo; hladnoratovska zaokupljenost NATO-a SSSR-om zamijenjena je regionalnim izazovima sigurnosti na širom europskom području te CJTF predstavlja konkretan instrument potrebit za njihovo rješavanje,
- drugo; uspostavom CJTF-a NATO dobiva mogućnost da djeluje kao *coalitions of the willing*. Naime, stvaraju se uvjeti da u određenim akcijama ne djeluju sve zemlje Saveza, već samo one koje su zainteresirane za sudjelovanje u takvoj vojnoj akciji.

Koncept CJTF uz svoju novu doktrinarnu vrijednost imao je i konkretno političko značenje jer je stvorio kompromisnu osnovicu za buduće djelovanje i ulogu Alijanse u novim uvjetima, a što je bila glavna crta razdjelnica stajališta "atlantista" i "europejaca" unutar Saveza. Glavne zapadnoeuropske članice Saveza, Velika Britanija i SR Njemačka prihvatile su koncept ESDI i CJTF videći u njima mogućnosti za modernizaciju Saveza i dobivanjem nove vlastite uloge. Jedini otpori bili su zabilježeni s francuske strane koja je, iako je načelno prihvatila uspostavu CJTF, i dalje smatrala da je to nedovoljno i da još uvijek u prevelikoj mjeri povezuje Savez uz američke želje za akcijom.

Razjedinjenost glavnih europskih saveznika

Sporost, neodlučnost Europljana oko realizacije novoga sigurnosnog europskog identiteta i njegove uloge u novim euroatlantskim odnosima, nije bila samo posljedica njihovog davanja prioriteta političkoj, monetarnoj integraciji nove Europe, već jednim dobrim dijelom i rezultat različitih interesa i percepcija najjačih europskih zemalja unutar euroatlantskog savezništva. Francuska, Velika Britanija, uz novu, ujedinjenu Njemačku uvidjele su svoje šanse da u smirivanju europskih zbivanja, pridobivanju novih zemalja centralne, istočne, jugoistočne Europe te Baltika, ojačaju vlastite pozicije u novom europskom sustavu koji se uspostavlja, a zatim, s novih startnih pozicija pokušaju redefinirati i odnose unutar Saveza.

Od pada Berlinskog zida, Francuska, Velika Britanija i Njemačka, zahvaljujući svojoj političkoj, gospodarskoj superiornosti te povijesnom nasljeđu nekadašnjih sila, vodile su političke borbe za premoć u stvaranju nove arhitekture posthladnoratovske Europe, zagovarajući pritom veću ili manju prisutnost i utjecaj Sjedinjenih Država.

Dok su političke platforme europskih saveznika i Clintonove administracije o novoj, demokratskoj, ujedinjenoj Europi bile gotovo identične, oko sigurnosne arhitekture i snaga za njezinu provedbu postojale su bitne razlike.

Premda je političko-vojni rivalitet SAD-a i najjačih europskih saveznika unutar NATO-a postojao i ranije,²³⁷ posthladnoratovska zbivanja na međunarodnoj sceni dala su tom rivalitetu novu dimenziju.

a) Njemačka

Posthladnoratovska ujedinjena Njemačka, sa svojih 80 milijuna stanovnika i ekonomskom snagom kao 3/4 ukupne ekonomije Velike Britanije i Francuske zajedno²³⁸ u redefiniranju svojih vojnih snaga i njihovih zadaća, morala je biti vrlo oprezna. Polaganim, neishitrenim, postepenim reformama oružanih snaga Bonn pokušava prilagoditi njemački vojni potencijal unutarnjim političkim promjenama, ali i širem europskom okruženju. Unutarparlamentarne rasprave u ulozi Bundeswehra sasvim sigurno još nisu završene, a raspoloženje njemačke javnosti varira od pacifizma do militantnog ekstremizma. Velik broj stranaca u Njemačkoj iz međunarodno još uvijek vrlo nestabilnih područja dodatno usložnjava taj problem. Unatoč tome, nizom aktivnosti Njemačka je pokazala da želi biti aktivan sudionik novih europskih tokova, uključujući i sigurnosni aspekt, te da u euroatlantskim odnosima SAD mogu na nju računati kao dobrog saveznika. Njemački ministar obrane Rudolph Scharping govoreći o novoj sigurnosnoj arhitekturi i ulozi NATO-a naglasio je potrebu političke, vojne i teritorijalne kohezije Saveza u cilju njegove prilagodbe novom okruženju, ali je istovremeno govorio i o nužnosti Europljana da sami preuzmu dio odgovornosti za sigurnost na svom području.²³⁹ Njemačke snage sudjelovale su u međunarodnim misijama na području bivše Jugoslavije i podržale su Amerikance u vojnoj akciji na Kosovu. Njemačka je često isticala da izgradnja francusko-njemačkog europskog korpusa nema za cilj odvajanje ili udaljavanje europskih saveznika od SAD-a. Ipak, Sjedinjene Države strahuju da bi se, ukupnim jačanjem njemačke pozicije u Europi, ta zemlja mogla opredijeliti za "europskiju" varijantu transatlantizma, kakvu danas naglašeno zagovara Francuska.

²³⁷ Josef Joffe smatra da su SAD unutar Saveza oduvijek imale ulogu "europskog Pacifista". Detaljnije vidjeti u J. Joffe, "Europe's American Pacifier", *Foreign Policy*, No. 54, Spring 1984, str. 64-82.

²³⁸ J. J. Becker, "Assessing EU Cohesion: Common Foreign and Security Policy in Relaunch of Europe", *European Security*, Vol. 7, No. 4, Winter, 1998, str. 17.

²³⁹ Alistair J. K. Shepherd, "Top-Down or Bottom-Up: Is Security and Defense Policy in the EU a Question of Political Will or Military Capability", *European Security*, Vol. 9, No. 2, Summer 2000, str. 15.

b) Velika Britanija

U provedbi svojih ciljeva, uključujući i NATO-ve aktivnosti, Sjedinjene Države su tradicionalno mogle računati na odobravanje i potporu Velike Britanije. Mnogi smatraju da je upravo francusko-britansko neslaganje oko uloge SAD-a u novoj Europi glavna kočnica brze izgradnje nove europske sigurnosne arhitekture. Analizom dotad proklamiranog ali i učinjenog, može se zaključiti da se francusko-britanska stajališta oko ciljeva novoga europskog obrambenog identiteta i uloge SAD-a u Europi nisu bitnije izmijenila od završetka hladnog rata. Dok je Francuska prihvaćanje i uspostavu ESDI i CJTF vidjela kao primarno europski projekt, Velika Britanija je isticala da su upravo to najbolja sredstva jačanja novog atlantizma. Stoga se Britanija zalagala da se realizacija dogovorenog spusti na nižu razinu gdje će se stručnjaci za sigurnosna pitanja pojedinih europskih zemalja dogovoriti za što brža praktična rješenja (određivanje snaga, njihovog broja, rasporeda, opremljenosti i sl.), dok je Francuska inzistirala da se o inicijativama još raspravlja unutar Europe na visokom diplomatsko-ministarskom nivou.

Britansko-francusko nejedinstvo vidljivo je i u početnim dogovorima oko uspostavljanja zajedničkih snaga, njihovoj opremljenosti, nadležnosti, institucionalne infrastrukture, položaju nečlanica EU-a i NATO-a i sl.

Francuzi su predlagali da se zajedničke snage okupe oko Eurocorpusa, te da Europljani rade na jačanju cjelokupnog spektra svojih snaga, od klasičnih vojnih i tzv. ne-vojnih snaga za *crisis management* do obavještajne službe, u svim segmentima gdje postoji njihovo ozbiljno zaostajanje za snagama SAD-a. Britanija je smatrala da je to nepotrebno, jer nove europske snage mogu biti "pametni potrošač američkih vojnih službi i raspoloživih sredstava".²⁴⁰

Obje strane još uvijek ne žele prihvatiti mjere koje bi dovele do veće kooperativnosti i kompatibilnosti europske vojne industrije. Britanci zagovaraju popuštanje strogih vojnih okvira i postupno otvaranje vojne industrije tržištu, dok su Francuzi još uvijek za čvrstu kontrolu i spregu države i vojne industrije. Francuzi su prigovarali Britaniji da je ona ionako u razmjeni vojne tehnologije, nuklearnog naoružanja, obavještajnih službi i najnovijih trendova u vojnoj industriji daleko više privilegirana i povezana sa SAD-om od bilo koje druge europske države.

Razlike su očigledne i u misijama koje bi se trebale provoditi. Za realizaciju Petersberških ciljeva planirane su tri vrste misija:

- prvo; velike, tzv. *large-scale operacije*, poput NATO-ve intervencije na Kosovu, koje bi u pravilu, uvijek predvodio NATO,

²⁴⁰ Ibid., str 39.

- drugo; srednje, tzv. *medium-scale operacije*, poput zajedničke vježbe NATO-WEU snaga Crixes-2000 održane u veljači 2000, za koje se predviđa da bi ih mogla predvoditi EU, ali uz uporabu NATO-vih sredstava,

- i treće; male, tzv. *small-scale operacije* koje bi EU predvodila bez NATO-vih sredstava.

Dok je Britanija zagovarala prve dvije, Francuzi su podupirali drugu i treću vrstu operacija. Francuski ministar vanjskih poslova Hubert Vedrine, rekao je da postoji velika razlika u shvaćanju i interpretaciji autonomije i autonomnog djelovanja između Francuza i ostalih europskih saveznika.²⁴¹

Nejednaka stajališta postojala su i oko uloge, broja članova i kompetencija djelovanja novoosnovanog Odbora za politička i sigurnosna pitanja, te imenovanja njegovog čelnika. Izbor glavnog tajnika NATO-a Javiera Solane za njegovog predsjednika Francuska nije vidjela kao dobro rješenje jer se time udvostručuju funkcije visokih NATO-vih dužnosnika. Francuzi žele da taj Odbor bude visoko pozicioniran unutar novog euroatlantskog savezništva te da njegovi članovi imaju stvarnog utjecaja na kreiranje strategije i donošenja političkih odluka.

U preliminarnim francusko-britanskim razgovorima posebna pažnja posvećena je zemljama nečlanicama EU-a i NATO-a, njihovoj ulozi u političkim raspravama glede sigurnosnih pitanja, ali i mogućem učešću njihovih snaga u zajedničkim operacijama. U skladu s načelno prihvaćenim postupkom za pokretanje snaga EU-a dogovoreno je sljedeće:

- prvo; osnovat će se potrebna institucionalna struktura unutar koje će zemlje ne članice EU i NATO moći sudjelovati u procesu odlučivanja
- drugo, odluku o uporabi snaga EU donosi Europsko vijeće
- treće; u implementaciji odluke mogu sudjelovati snage svih zemalja koje su zainteresirane za akciju.

Francuzi su predlagali da se zainteresirani izvanjski partneri podijele u tri grupe:

- kandidati za članstvo u EU koji već jesu u NATO-u (Turska, Češka, Mađarska, Poljska)
- kandidati za članstvo u EU koji tada još nisu bili u NATO-u (Litva, Latvija, Estonija, Bugarska, Slovenija, Rumunjska, Slovačka, Cipar, Malta)
- članovi NATO-a koji nisu kandidati za primanje u EU (Norveška, Island).

Time bi prioritet u političkom odlučivanju, pa i samom djelovanju unutar koncepta europske obrane imalo trinaest zemalja s kojima se namjerava ili su već započeti razgovori oko članstva u EU.

²⁴¹ Govoreći o europskoj obrani, Vedrine je rekao: "Istina je da u vojno-organizacijskom pogledu postoje bitne razlike. Francuska je za europski stup obrane unutar Saveza, ali i za autonomiju... mi želimo zadržati oboje... i jedini smo koji to na taj način i kažu". French Embassy in the UK, Declarations SFC/99/305, str. 18. citat u: Jolyon Howorth, "Britain, France and the European Defense Initiative", *Survival*, Vol. 42, No. 2, Summer, 2000, str. 39.

Britanci inzistiraju na podjeli na dvije skupine zemalja: članicama i nečlanicama NATO-a.

Dodatni problem predstavljaju i neutralne europske zemlje, od kojih su neke proteklih godina ipak angažirale svoje snage u misijama pod pokroviteljstvom UN-a.

Uz sve te postojeće i iskazane nesuglasice Londona i Pariza, s druge pak strane, Washington je od Velike Britanije očekivao da bude medijator između Francuske i Njemačke unutar Saveza. Američki stratezi smatrali su da pokazano francusko-njemačko povezivanje samo po sebi tada još uvijek nije ugrožavalo američko vodstvo u euroatlantskim odnosima, ali su se pribojavali da bi u budućnosti, zemlje nečlanice Saveza, u Europi, ali i s područja Kavkaza, Kaspijskog jezera i centralne Azije, eventualnu čvrstu francusko-njemačku osovinu, a ne SAD, uvidjele kao svoju šansu za jačanje svojih europskih veza. Dio europskih saveznika, uglavnom zagovornici "atlantizma", upozoravali su SAD da Velika Britanija nije dovoljno politički, ekonomski snažna da spriječi stvaranje francusko-njemačkog kondominijuma, ako bi se te dvije zemlje stvarno odlučile na to. Kritike su upućivale i novoprimitljene članice Saveza, Češka, Mađarska, Poljska, ističući da ni pred Drugi svjetski rat Velika Britanija nije uspjela zaustaviti Njemačku.

c) Francuska

Francuska se tradicionalno smatrala "europskije" orijentirana, zalažući se za veću samostalnost Europljana oko pitanja uređenja odnosa na Starom kontinentu.

Francusko-njemački prijedlog početkom devedesetih godina prošlog stoljeća o uspostavi vlastitih vojnih snaga nije kod tadašnjih članica Europske zajednice dočekan s entuzijazmom. Ipak, završetkom hladnog rata Francuzi su pokušali predvoditi izgradnju nove europske sigurnosne arhitekture, smatrajući to jednim od svojih nacionalnih ciljeva. U kontaktima sa svojim europskim partnerima, posebice Njemačkom, isticali su potrebu stvaranja nove "strategije i političkog prostora za Europljane, povezanog sa SAD-om, ali izvan američke sjene."²⁴² Osvrćući se na rastuće napetosti na Balkanu, Jacques Delors, govorio je početkom devedesetih, da se "Europljani ne miješaju u američke probleme, pa stoga vjeruje da se Amerikanci neće miješati u europske".²⁴³

Neposredno nakon završetka hladnog rata i dramatičnih promjena na međunarodnoj sceni tijekom 1990. i 1991. godine Francuska je odlučno odbijala i svaku

²⁴² *Ibid.*, str. 23.

²⁴³ Noel Malcolm, "The Case Against Europe", *Foreign Affairs*, 74/2, March/April 1995, str. 68.

moćnost njezina ponovnog integriranja u vojnu strukturu NATO-a (*Integrated Military Structure* - IMS).²⁴⁴ Upravo suprotno, Francuska je smatrala da je završetak hladnog rata stvorio pogodne pretpostavke za smanjenje utjecaja NATO-a u Europi i preuzimanje veće inicijative na sigurnosnom planu od zapadnoeuropskih saveznika, odnosno konkretno Zapadnoeuropske unije.

Francuska je znala da je iluzorno očekivati kako će do formiranja u cijelosti samostalnog europskog obrambenog identiteta i njegove praktične realizacije doći preko noći, odmah nakon raspada bipolarne međunarodne zajednice. No prihvatanje Ugovora iz Maastrichta i inicijativa formiranja francusko-njemačkog vojnog korpusa viđeni su kao dobar putokaz u tom pravcu.

U skladu s tradicionalnom francuskom težnjom da Europljani imaju i veću zapovjednu ulogu unutar NATO-a, Pariz je želio da se čitav proces jačanja europske obrane i europskih vojnih snaga odvija unutar WEU-a, odnosno Europske unije.

Novi nesporazumi na relaciji Pariz-Washington nastali su nakon usvajanja WEU-led CJTF operacija, vezani uz personalni sastav zapovjednog kadra unutar NATO-vih zapovjedništava stacioniranih u Europi. U tijeku reorganizacije strukture Alijanse, uključujući i broj i sastav zapovjednih stožera, Francuzi su zahtijevali da SAD prepuste europskim saveznicima zapovjedništvo nad južnim krilom NATO-a u Europi, bez obzira na to što većinu snaga južnog krila čine američke vojne snage unutar Šeste flote smještene u vodama Mediterana. Taj zahtjev predstavljao je glavni ultimatum Pariza Washingtonu ukoliko NATO želi da se Francuska vrati u punopravno članstvo NATO-a, odnosno da francuske nacionalne snage sudjeluju i u integralnoj zapovjednoj strukturi Alijanse. U suprotnom, francuska integracija bit će samo polovična, odnosno zaustavit će se na odluci donesenoj u prosincu 1995. godine da se francuske snage integriraju samo u Vojni odbor NATO-a.²⁴⁵ Washington je francuski zahtjev za prepuštanjem Europljanima zapovjedanjem nad NATO-vim snagama stacioniranim na Starom kontinentu vidio kao "funkcionalno neodrživim i politički neprihvatljivim ne samo za SAD već i za većinu zapadnoeuropskih saveznika",²⁴⁶ stoga ga je i odbio. Time je francusko vraćanje u NATO ostalo usko povezano sa cjelokupnom transformacijom strukture, ciljeva i zadaća NATO saveza.

Jer čak i tadašnji zagovornici europskije politike unutar NATO-a, predvođeni

²⁴⁴ Izjave nekih francuskih dužnosnika u tom pravcu vidjeti u Philip H. Gordon, *French Security Policy after the Cold war - Continuity, Change, and Implications for the United States*, Santa Monica, 1992, str. 11-14.

²⁴⁵ Odluka usvojena na sastanku Sjevernoatlantskog vijeća NATO-a u Bruxellesu, 5. prosinca 1995. Press Communiqué M-NAC-2(95)118, paragraf 2. Francusko vodstvo, na čelu sa Chiracom, tada je smatralo da je to samo prvi korak francuskog vraćanja u NATO.

²⁴⁶ O raspravama unutar Sjevernoatlantskog saveza na tu temu između ostalog vidjeti: *AFSOUTH and Command Structure Reform: How AFSOUTH Fits In*, Institute for National Strategic Studies, www.ndu.edu/inss/books/afsouth/afsat.html, Press Briefing by Undersecretary of Defense for Policy Walter Slocombr and U.S. Permanent Representative to NATO Robert E Hunter, Meeting of the North Atlantic Cooperation Council in Defense Ministers Session, NATO HQ, Bruxelles, December D7, 1996.

Francuskom, razumjeli su da uz sve ustupke koje europskim saveznicima glede formiranja europskog stupa obrane, europske zajedničke sigurnosne i vanjske politike i europskih snaga za njezinu provedbu, Washington daje zapadnoeuropskim saveznicima, oni sami, bez logističke pomoći i podrške SAD-a neće moći u praksi i realizirati, a pogotovo ne izvan okvira NATO saveza. To se odnosi na upotrebu engleskog jezika kao radnog jezika saveznika, zatim na nepostojanja dostatne i kompatibilne vojne opreme i tehnologije, radarskih, satelitskih, obavještajnih i drugih visokosofisticiranih obrambenih sustava, logističke potpore, neadekvatno obučenog personalnog osoblja te američkog prava veta na odluke europskih saveznika glede WEU-led CJTF operacija.

Sastanak u St. Malou - usuglašavanje britansko-francuskih stajališta

Popuštanjem čvrstog pro-američkog stava Velike Britanije i njezinog postepenog uključivanja u europske, uglavnom francusko-njemačke, prijedloge i inicijative oko uspostave novog europskog sigurnosnog identiteta i njegovih sigurnosnih snaga ojačalo je ideju Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU.

Britanski entuzijazam glede zajedničke europske sigurnosne politike izrazio je i premijer Tony Blair govoreći na proslavi pedesetog rođendana organizacije NATO-a u svibnju 1999. godine, rekavši da "Europljani ne mogu očekivati američku intervenciju svaki put kad se poremete odnosi u europskom dvorištu".²⁴⁷

Velikoj Britaniji, kao svom najpouzdanijem europskom savezniku, SAD su jasno dale do znanja da SAD više ne žele automatski osiguravati europski prostor dok se Europljani primarno bave integracijskim procesima. Imajući to na umu, kao što je i Francuska iz pragmatičnih razloga obnovila svoje veze s NATO-om, tako se i Velika Britanija priklonila realnijoj politici. U svojim nastojanjima da se približi Francuskoj, Britanija ističe da "ne želi da je Pariz i dalje smatra Trojan-
skim konjem"²⁴⁸, ne odričući se istovremeno stajališta da upravo Britanija i dalje mora ostati ključna veza između SAD-a i europskih saveznika.

Britansko veće okretanje Europi glede sigurnosnih pitanja, britansko-francuski sastanak u St. Malou 1998. na kojem se raspravljalo o budućnosti europske ob-

²⁴⁷ Charles A. Kupchan, "In Defense of European Defense: An American Perspective", *Survival*, Vol. 42, No. 2, Summer, 2000, str. 27.

²⁴⁸ Jolyon Howorth, "Britain, France and the European Defense Initiative", *Survival*, Vol. 42, No. 2, Summer, 2000, str. 35-36.

rane prethodili su proslavi pedesetogodišnjice NATO-a, kada su u Washingtonu 1999. dogovoreni i prihvaćeni temelji direktne NATO-EU suradnje s ciljem izgradnje cjelovite europske sigurnosne i obrambene politike.

Robert E. Hunter smatra da je britansko intenzivnije uključenje oko pitanja europske obrane bilo rezultat pregovora oko uspostave 'Eurolanda', zone tada 11, kasnije 12 zemalja članica Europske unije (bez Velike Britanije), čije članice će upotrebljavati jedinstvenu europsku valutu euro. Ne želeći ostati izoliran iz procesa europskog ujedinjavanja, London je, pod okriljem Washingtona, nakon gotovo dvogodišnje stanke pokrenuo nove rasprave glede europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta.²⁴⁹ Britanski premijer Blair i francuski predsjednik Chirac na sastanku u St. Malou u prosincu 1998. potencirali su rasprave unutar euroatlantskog saveza oko bržeg zaživljavanja europske obrane.²⁵⁰

Na sastanku je rečeno da sve odluke vezane uz europski sigurnosni i obrambeni identitet (ESDI) ubuduće moraju biti vezane uz Europsku uniju, a ne više Zapadnoeuropsku uniju. Takav stav samo je potvrda naznačene mogućnosti iz Ugovora iz Maastrichta (čl. J, par. 4) te poziv za ubrzanjem provedbe usvojenih stavova na zasjedanju Europske unije u Amsterdamu 1997. godine na kojem je dogovorena uspostava zajedničke europske vanjske i sigurnosne politike (CFSP).

Europskoj uniji dana je mogućnost da može poduzimati autonomne vojne akcije kada NATO savez u cjelini nije zainteresiran²⁵¹ za angažiranje svojih snaga. Zajednički usvojena deklaracija kaže da "EU mora imati sposobnosti za autonomnu akciju, poduprijetu vjerodostojnim vojnim snagama, sredstvima za odlučivanje o njihovu korištenju i spremnošću da se to učini u sklopu reakcije na međunarodne krize".²⁵² No dodaje se kako razvoj takvih autonomnih europskih snaga ne smije značiti dupliciranje postojećih snaga NATO-a, a kolektivna obrana i dalje ostaje u okviru NATO-a. Sumirano, sastanak u St. Malou nije donio ništa radikalno novo glede razvoja europske obrane, što se već ranije na raznim summitima Europske unije nije naslućivalo ili čak i konkretno predlagalo, samo u drugačijoj formi. No taj sastanak, osim svog simboličnog, imao je i praktičnu vrijednost jer je nakon punih osam posthladnoratovskih godina manje ili više otvorenih rasprava i usuglašavanja mišljenja saveznika, napokon pokrenut proces koji će u konačnici vrlo brzo završiti i formalnim usvajanjem projekta konkretnih europskih snaga za

²⁴⁹ Jedan britanski dužnosnik, neposredno nakon sastanka u St. Malou, izjavio je kako London nikada ne bi rješavao pitanja europske obrane iza leđa SAD-a, odnosno na štetu NATO-a. R. E. Hunter, *The European Security and Defense Policy - NATO's Companion or Competitor*, Santa Monica, 2002.

²⁵⁰ Vidjeti tekst Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British Summit, Saint-Malo, France, 4 December, 1998.

²⁵¹ Isprva se upotrebljavao termin "when (kada) the Alliance as a whole", a kasnije je prešao u termin "where (gdje) the Alliance as a whole".

²⁵² Članak 2. Zajedničke deklaracije (Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British Summit, Saint-Malo, France, December 4, 1998).

brzu intervenciju. Samo tjedan dana nakon britansko-francuskog sastanka u St. Malou, čelnici EU na svom redovnom zasjedanju u Beču pozdravili su tu britansko-francusku inicijativu smatrajući da je ona "dala novi potrebiti zamah politici Europske unije glede razmatranja i rješavanja europskih sigurnosnih i obrambenih pitanja".²⁵³

Međutim, čitav taj proces treba promatrati u sklopu širih geostrategijskih interesa i promjena na međunarodnoj sceni koje su, ipak u globalu, bile rezultat najvećim dijelom američke vanjskopolitičke strategije. Potkraj Clintonovog drugog mandata u Bijeloj kući SAD su ipak pronašle svoj put, mjesto i ulogu u novom svjetskom poretku kao jedina globalna sila, a održanje čvrstih euroatlantskih veza imalo je u toj američkoj strategiji dominantno mjesto. Svečana proslava 50-godišnjice osnutka Sjevernoatlantske sigurnosne organizacije NATO u Washingtonu u travnju 1999. godine postavila je temelje budućeg razvoja transatlantskih odnosa, naglašavajući važnost upravo europskog stupa obrane u savezničkim odnosima.

Obraćajući se uzvanicima i cjelokupnoj svjetskoj javnosti na svečanoj proslavi u Washingtonu, predsjednik Clinton organizaciju NATO označio je kao "temeljni stup međunarodne sigurnosti za 21. stoljeće".²⁵⁴ Prema Washingtonskoj izjavi, dokumentu kojeg su tom prilikom u Washingtonu potpisali predsjednici država ili vlada članica NATO-a, organizacija NATO u nadolazećem stoljeću "u cilju jačanja savezništva Sjeverne Amerike i Europe izražava potporu novim poticajima jačanja europskih obrambenih mogućnosti čime će europski saveznici moći djelotvornije zajednički djelovati, jačajući tako transatlantsko savezništvo".²⁵⁵ Iz tako široke i relativno uopćene fraze o budućnosti transatlantskih odnosa ipak se mogu izvući neki pomaci u novoj strategiji NATO-a, a samim tim i u američkoj vanjskoj politici. Tim više što je pitanje budućnosti europske obrane u najširem smislu te riječi mnogo preciznije definirano u NATO-vom novom Strategijskom konceptu, usvojenom također za vrijeme proslave u Washingtonu. U tom novom NATO-vom dokumentu, kao uostalom i u Washingtonskoj deklaraciji, napominje se kako će se koncept ESDI-a nastaviti razvijati isključivo unutar NATO saveza, a umjesto Zapadnoeuropske unije NATO će sva pitanja vezana uz europsku obranu ubuduće rješavati isključivo s Europskom unijom.²⁵⁶ Taj novi aranžman NATO-a glede ESDI-a nazvan je kasnije *Berlin-plus*.

²⁵³ Vienna European Council, Presidency Conclusion, December 11-12, 1998, par. 73.

²⁵⁴ *U. S. Foreign Policy Agenda*, An electronic Journal of the US Information Agency, Special Edition: „NATO's 5th Anniversary“, 1999, str. 1.

²⁵⁵ Dokument "Partnerstvo Europe i Amerike za 21. stoljeće", *Vjesnik*, 4. svibnja 1999.

²⁵⁶ NATO, *The Alliance's Strategic Concept*, April 24, 1999. Paragraf 30.; NATO, Washington Summit Communiqué, Press Release NAC-S(99)64, April 24, 1999, Paragraf 4. i 9.

Sastanak u Kolnu - usvajanje Europske sigurnosne i obrambene politike

Europska unija usuglasila je svoja stajališta s tim novim principima NATO-a na sastanku EU-a u lipnju 1999. u Kolnu. U deklaraciji summita jasno je naznačeno da je Zapadnoeuropska unija kao sigurnosna organizacija ispunila svoje zadaće te da Europska unija mora preuzeti njezine funkcije kako bi mogla ispunjavati Petersberške ciljeve.²⁵⁷ Time su odbačeni zaključci sporazuma EU iz Amsterdama posvećeni sigurnosnim pitanjima jer su se u novim euroatlantskim relacijama pokazali kao nedostatni. Na summitu u Kolnu službeno je usvojen i novi termin: *Common European Policy on Security and Defence* - ESDP. Osim što je za njezinu realizaciju ovlaštena izravno Europska unija, ništa radikalno nije se promijenilo unutar euroatlantskih odnosa glede budućnosti europske obrane. Ponovljene su gotovo istovjetne riječi NATO-vog summita u Washingtonu o tome kako će EU imati pristup dijelu NATO-vih vojnih sredstava potrebitih za izvršenje vlastitih zadaća, ako i kada članice NATO-a nisu zainteresirane za njihovo izvršenje. Dio autora, poput Roberta E. Huntera, Karen Donfried i Paul Gallisa²⁵⁸ smatrali su da je za preuzimanje sigurnosnih pitanja pod svoje okrilje Europska unija tada imala bar četiri konkretna razloga: prvo, dobivanje potpore europskog javnog mijenja za nastavak procesa europske integracije, drugo; slabljenje francusko-njemačkih takmičarskih tenzija, treće; jačanje uloge Velike Britanije na Kontinentu i četvrto; vraćanje samopouzdanja europskim saveznicima nakon NATO-ve 'out-of area' vojne operacije na Kosovu.

²⁵⁷ Declaration of the European Council on Strengthening the Common European Policy on Security and Defense, Cologne, June 4, 1999.

²⁵⁸ R. E. Hunter, *The European Security*, str. 54-55; Karen Donfried & Paul Gallis, *European Security - The Debate in NATO and the European Union*, Congressional Research Service, Report to Congress, Washington D. C., April 25, 2000.

Sastanak u Helsinkiju - uspostava Europskih snaga za brzu intervenciju

Na summitu Europske unije u Helsinkiju, u prosincu 1999, donesene su odluke koje predstavljaju prvi konkretan korak u izgradnji temelja na kojima bi u budućnosti trebale počivati CFSP i ESDP. Između ostalog, dogovoreno je sljedeće:

- postizanje dogovora o zajedničkom cilju na području vojnih sposobnosti (određivanje specifičnih ciljeva i rokova za njihovo izvršenje). Vojne sposobnosti EU moraju biti nadopuna drugim (političkim i ekonomskim sredstvima EU) za ostvarivanje koncepta CFSP.

- postizanje dogovora o strukturama potrebitim za postizanje prethodno navedenog cilja,

- utvrđivanje potrebe za procedurama konzultacije i suradnje s članicama NATO-a i zemljama nečlanicama EU-a.²⁵⁹

Na istom sastanku u Helsinkiju, temeljem dogovora britanskog premijera Blaira i francuskog predsjednika Chiraca o ispunjenju glavnog cilja (*headline goal*) europske obrane,²⁶⁰ čelnici EU dogovorili su se o uspostavi "namjenskih snaga za ispunjenje glavnog cilja" (*Headline Goal Task Force*). Vrlo brzo počeo se upotrebljavati termin "europske snage za brzu intervenciju" (*European Rapid Reaction Force* - RRF). Time je u praksi djelomično provedena odluka deklaracije "Agenda 2000", summita EU iz Amsterdama iz 1997. godine koja predviđa formiranje europskih snaga za provedbu zajedničke europske sigurnosne i obrambene politike.

U cilju razvoja europskih obrambenih sposobnosti i konkretnih vojnih kapaciteta u Helsinkiju je odlučeno da se, na dobrovoljnoj osnovi članica EU-a, ustroje vojne snage sposobne za izvršenje svih zadaća definiranih Petersberškom deklaracijom.²⁶¹ Snage bi brojale oko 50-60 tisuća vojnika, a formirale bi se do 2003.

²⁵⁹ R. Barić, „Budućnost obrambene politike EU“, str. 78.

²⁶⁰ Blair i Chirac su predložili još u St. Malou, a čelnici EU dogovorili su se na summitu EU u Kolnu u lipnju 1999. da će ispunjenje tzv. glavnog cilja ("headline goal") biti provedeno za vrijeme finskog predsjedavanja Europskom unijom. Vidjeti Co-Say", *International Herald Tribune*, November 26, 1999.

²⁶¹ U Helsinkiju se najveća rasprava vodila upravo oko definiranja limita i vrste Petersberških zadaća koje buduće europske snage za brzu intervenciju trebaju ispunjavati. U svojim prijedlozima najdalje je išla Francuska tražeći da europske snage budu sastavljene i opremljene tako da mogu adekvatno sudjelovati u svim operacijama koje provodi i NATO. Francuski predstavnici govorili su kako se nekompatibilnost snaga europskih saveznika i njihova nemogućnost da sudjeluju u NATO-voj akciji na Kosovu 1999. ne smije ponoviti. Vidjeti o tim raspravama R. P. Hunter. *The European Security and Defense...*, str. 63-64.

godine. Njihove operacije organizirala bi, nadgledala i vodila EU. Navodi se sposobnost razmještaja RRF u područja udaljena četiri tisuće kilometara od europskog kontinenta. RRF trebale bi biti sposobne djelovati na razmještena područja najmanje godinu dana, a rok za njihovu mobilizaciju je maksimum 60 dana. Planirana je i uspostava sustava koji će pružati logističku, transportnu i svu ostalu potrebitu tehničku potporu europskim snagama za brzu intervenciju.²⁶² U tom slučaju stvaran broj pripadnika tih novih snaga seže od 100 do 200 tisuća ljudi.

Nakon te prve konkretne odluke o uspostavi europskih vojnih kapaciteta, koja je u javnim medijima nazivana i "trenutkom istine",²⁶³ uslijedile su i druge, jednako tako važne, koje su išle u pravcu daljnje konkretizacije i operacionalizacije planiranih europskih vojnih snaga, ali i pronalaženju modaliteta njihove suradnje sa Sjevernoatlantskim savezom.

Uspostavljeno je stalno radno tijelo EU, Odbor za politička i sigurnosna pitanja (*Committee on Political and Security Affairs* ili skraćeno *Political and Security Committee* - PSC) putem kojeg bi članice EU trebale efektivno i brzo djelovati u svim pitanjima vezanim uz zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku - CFSP, uključujući i probleme vezane uz novoimenovanu zajedničku europsku sigurnosnu i obrambenu politiku - CESDP. U radu PSC-a, za čije sjedište je odabran Bruxelles, sudjelovali bi predstavnici zemalja članica EU na ambadorskoj razini. Za vrijeme angažmana RRF-a upravo to tijelo, pod autoritetom Vijeća ministara EU, imalo bi političku i stratejsku kontrolu nad vođenim operacijama. Stoga se žurno planiralo usvojiti određen način glasanja i donošenja relevantnih odluka unutar PSC-a.

Druga važna oformljena institucija bio je Vojni odbor (*Military Committee*) kojeg su sačinjavali ministri obrane članica zemalja EU ili njihovi opunomoćeni predstavnici. Vojni odbor sastajao bi se prema iskazanoj potrebi, a njegove glavne zadaće su davanje adekvatnih vojnih savjeta i preporuka PSC-u. Zamišljeno je da predsjednik Vojnog odbora sudjeluje u radu Vijeća ministara EU kada se raspravlja o pitanjima vezanim uz obranu. Druga važna zadaća Vojnog odbora je da koordinira i usmjerava rad trećeg formiranog tijela Vojnog osoblja (*Military Staff* - MS).

Članovi Vojnog osoblja brinuli bi o operativnim pitanjima CFSP i CESDP, organizirali i planirali sastav i samoizvedbu EU-led operacija, odrađivali poslove promatranja, obavještanja, ranog uzbunjivanja, te brinuli o svim drugim potrebitim mjerama glede uspješne pripreme i realizacije Petersberških zadaća.

²⁶² Cijeli tekst summita u Helsinkiju vidjeti: Helsinki European Council - Presidency Conclusions - Annex I to Annex IV, Presidency Reports to the Helsinki European Council on "Strengthening of the Common European Policy on Security and Defense", and on "Non-Military Crisis Management of the European Union", Bruxelles, December 11, 1999

²⁶³ *The Guardian*, December 12, 1999

Osim ta tri glavna tijela, planirano je i formiranje mnogobrojnih manjih internih operativnih tijela i ureda.

Europska unija uvela je i instituciju Visokog predstavnika EU-a za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (CFSP). Za prvog predstavnika imenovan je Španjolac Javier Solana, koji je tada, 1999, istovremeno obnašao i dužnost glavnog tajnika organizacije NATO. Zagovornici takve odluke govorili su da je to dobro za Europljane jer će Solana na taj način svoja profesionalna iskustva i znanja preneti i na institucionaliziranje europske obrane. Oni skeptičniji, njegov izbor vidjeli su kao nemogućnost EU da se odvoji od nadzora NATO-a i američke dominacije u pitanjima europske obrane.

Na summitu EU u Santa Maria de Feira (19. i 20. lipnja 2000.) dogovorena je suradnja zemalja članica europske petnaestorice s nečlanicama EU te članicama EU koje nisu u NATO-u u pogledu raspravljanja relevantnih pitanja koja se tiču ESDI-a²⁶⁴. U cilju konzultacija i suradnje s NATO-om, članice EU dogovorile su uspostavu četiri ad hoc radne grupe: za sigurnosna pitanja, za postizanje kompatibilnosti vojnih snaga EU i NATO, za donošenje odluka koje snage će NATO staviti na raspolaganje EU te za definiranje permanentnih oblika zajedničkog NATO-EU aranžmana i vojnog djelovanja.²⁶⁵

Dokument EU Force Catalogue

Uz odluke iz Helsinkija, ključni momenat za razvoj europskih snaga za brzu intervenciju bio je svakako sastanak ministara obrane članica Europske unije u Bruxellesu održan 20. studenog 2000. na kojem se raspravljalo o kapacitetima europskih snaga. Usvajanjem tzv. kataloga europskih snaga (*EU Force Catalogue*) predviđeno je da europske snage za brzu intervenciju, uključujući i logistiku, raspolazu s gotovo 100.000 ljudi, 400 zrakoplova i 100 raznih vojnih vozila.²⁶⁶

U dokumentu se striktno navodi da to "ne znači stvaranje europske vojske", zasebne od NATO-a,²⁶⁷ već se daje prikaz koliko snaga pojedina članica EU dobrovoljno želi dati za formiranje RRF-a. Te brojke predstavljaju ukupne planirane iznose jer stvaran broj mobiliziranih snaga, od ljudskog potencijala do vojne opreme i određenih tehničkih sredstava, ovisit će o karakteru i veličini određene operaci-

²⁶⁴ Santa Maria de Feira European Council, *Presidency Report*, June 19-20 1999.

²⁶⁵ Isto, Annex I, paragraf D.

²⁶⁶ *Military Capabilities Commitment Declaration*, Bruxelles, November 20, 2000

²⁶⁷ Isto, paragraf 1.

je za koje će europske snage biti mobilizirane. Katalog uključuje snage 14 od 15 članica Europske unije (Danska nije sudjelovala jer nije podržala dio Ugovora iz Amsterdama koji se odnosio na stvaranje europskih vojnih snaga). Prema *Force Catalogue*u, najveći doprinos u ljudskom potencijalu za RRF dala bi Njemačka (13.500 vojnika). Istodobno je Njemačka stavila na raspolaganje svojih 20 brodova te 93 zrakoplova. Zatim dolazi Velika Britanija sa 12 500 vojnika, 18 brodova, 72 zrakoplova. Francuska je ustupila 12 tisuća vojnika, 15 brodova, 75 zrakoplova i korištenje svog obavještajnog sustava Helios. Italija i Španjolska obvezale su se na svaka po 6 tisuća vojnika, s tim da Španjolska daje i 40 zrakoplova. Nizozemska je stavila na raspolaganje 5 tisuća vojnika, Grčka 3500, Finska i Austrija po 2 tisuće, Švedska 1500, Irska, Portugal i Belgija po tisuću vojnika (Belgija i 9 brodova te 25 zrakoplova), te Luksemburg svega 100 vojnika.²⁶⁸

Planirano je i učlanjenje nečlanica Europske unije u europske snage za brzu intervenciju i njihovu logističku potporu ako te zemlje iskažu želju za takvom akcijom. Tako je Turska odmah nakon sastanka čelnika EU u Bruxellesu obavijestila čelnike EU-a da je za potrebe europskih snaga za brzu intervenciju spremna staviti na raspolaganje 5 tisuća vojnika, Norveška 1200, Češka i Poljska svaka po otprilike tisuću, Mađarska 450 te Slovačka 350 svojih vojnika.²⁶⁹

No dokument *EU Force Catalogue* ne spominje tipove operacija koje bi RRF poduzimale, ne govori ništa o zajedničkom planiranju članica EU o razvoju i proizvodnji vojnih kapaciteta, usklađivanju nacionalnih obrambenih snaga, niti razrađuje zajedničku europsku obrambenu strategiju.

Što se tiče odnosa RRF snaga s NATO-om, napominje se da će oni počivati na "transparentnosti, međusobnoj suradnji i dijalogu".²⁷⁰

Time su, barem deklarativno, dogovoreni instrumenti djelovanja Europske unije koji će joj omogućiti veći utjecaj u realizaciji novog euroatlantskog sustava kooperativne sigurnosti. Do kraja 2002. godine planiralo se u Bruxellesu oformiti i cjelokupan potrebit establishment koji bi omogućavao adekvatno zaživljavanje RRF-a 2003. godine. Tako je u nepune dvije godine na planu zajedničke europske obrambene politike postignuto više nego u prvom desetljeću posthladnoratovskih godina.

²⁶⁸ Time je u dokumentu *EU Force Catalogue* broj vojnih snaga samo članica EU (bez Danske) bio 67100. O strukturi, planiranoj raspoloživoj vojnoj opremi i tehnologiji te ljudskom potencijalu europskih snaga za brzu intervenciju vidjeti u J. A. C. Lewis, "Europe moves forward with rapid reaction force", *Jane's Defence Weekly*, September 29, 2000, str. 4-5. ili www.janes.com/defence/news/jdw/jdw001130_2_n.shtml.

²⁶⁹ *Building the Means and Capabilities for Crisis management Under the CESDP*, Document A/1715 Addendum. December 1, 2000.

²⁷⁰ *Military Capabilities Commitment Declaration*, Bruxelles, November 20, 2000, paragraf 6. Državna tajnica SAD-a Madeleine Albright dokument *EU Force Catalogue* smatrala je "snažnim pozitivnim napretkom u kreiranju europske obrane koji SAD podržavaju". Dodala je kako se nada da će "europske snage biti dostupne i Europskoj uniji i NATO-u". M. Albright, *United States Backs European Rapid Force*, Department of State, November 20, 2000.

Kao presudni čimbenici koji su utjecali na proces kreiranja vojnih snaga Europske unije može se navesti sljedeće:

Prvo; promjena britanskog stajališta koju je donijela laburistička vlada Tonyja Blaira - u 21. stoljeću neće biti potrebno birati saveznika (SAD ili EU), već će ojačana Europa na vojnom planu predstavljati američkog saveznika,

Drugo; usvajanje eura kao zajedničke valute dijela zemalja EU potaknulo je i druge integracijske procese unutar Europske unije,

Treće; potreba konsolidacije europske vojne industrije,

Četvrto; nedovoljne borbene i logističke sposobnosti oružanih snaga zemalja EU, iskazane za vrijeme kriza u Perzijskom zaljevu te prostoru bivše Jugoslavije.²⁷¹

Američki pogled na CFSP i ESDP

Najvažniji dio oko čega se tada u Washingtonu raspravljalo i što, svakako u budućnosti, može zakomplicirati i odužiti provedbu dogovorenih ciljeva glede europske sigurnosne i obrambene politike, vezano je uz neriješena pitanja kompetencija SAD-a i europskih saveznika na sigurnosno-obrambenom planu. Bijela kuća službeno čestitala EU na usvajanju CFSP i ESDP, no pažljivijom analizom izjava predstavnika tadašnje Clintonove administracije vidjelo se da su predsjednik Clinton, državna tajnica Albright, čelnici NATO-a i američki vanjskopolitički stratezi ipak bili zabrinuti mogućim razvojem euroatlantizma nakon europske najave i konkretno usvojenih prijedloga o strukturi i planiranim ciljevima europskih vojnih snaga.

Washington se slagao u ocjenama da su ESDI, CJTF I RRF prvi korak u većem europskom preuzimanju odgovornosti za sigurnost na Starom kontinentu. No za SAD je od primarnog značenja da njihov razvoj ne ide u pravcu istiskivanja SAD-a i NATO-a iz Europe, stvaranja nekog samostalnog europskog obrambenog sustava unutar euroatlantskih odnosa i samim tim dupliciranja rukovodeće strukture, snaga i zadaća na obrambeno-sigurnosnom planu.

Na summitu NATO-a u Washingtonu 1999. godine rečeno je kako će NATO biti angažiran u upravljanju krizama samo u pojedinim slučajevima, dok bi ta misija bila primarna za novoformirane snage Europske unije. No u posthladnoratov-

²⁷¹ Mathiopoulos, Margarita-Gyarmati, Istvan, "Saint Malo and Beyond - Toward European Defense", *The Washington Quarterly*, Vol. 22, no. 4, Autumn, 1999, str. 67-68.

skim odnosima teško da se mogao zamisliti ozbiljniji protivnik globalnoj američkoj dominaciji i Zapadnom svijetu, a s time povezano i izazivač NATO-vom sustavu kolektivne obrane. Glavni izazovi sigurnosti i stabilnosti, koji istina nisu neposredno ugrožavali sigurnost Zapadnog svijeta, ali su njihove posljedice poprimale sve širi karakter, bili su vezani uglavnom uz nevojne izazove sigurnosti. Stoga su upravljanje krizama i različiti oblici intervencija u cilju sprečavanja širenja izazova tzv. *soft-security* postajali sve dominantniji. Washington je od rušenja bipolarnog modela međunarodne zajednice zagovarao opstanak i jačanje euroatlantskih veza, ali su promijenjeni geopolitički i geostrategijski uvjeti u Europi otvorili mogućnost jačanja europskog stupa obrane unutar Sjevernoatlantskog saveza. Clintonova administracija nije se toga pribojavala, dapače, smatralo se da će Europljani tako preuzeti ne samo veći dio odgovornosti za sigurnost na Starom kontinentu, nego i veći dio obveza koje iz tog prava proizlaze, uključujući i financijski teret. Administracija u Bijeloj kući polazila je od jasno definiranih uvjeta koji su trebali predstavljati temelje ne samo redefinirane organizacije NATO, već i cjelokupnog novog međunarodnog sigurnosnog sustava. Washington je podupirao svako jačanje obrambenih sposobnosti i prihvaćanje koncepata zajedničke europske sigurnosne i vanjske politike europskih članica NATO-a, ali striktno unutar granica i okvira Saveza. To znači, jačanje europskog stupa obrane unutar Alijanse da, ali ne stvaranje nekog paralelnog ili suprotstavljenog tijela, organizacije ili snaga NATO-u. Ta odluka protezala se kroz sve ključne dokumente Sjevernoatlantskog saveza, a SAD su se potrudile da ona bude i sastavni dio svih usvojenih deklaracija EU koje se tiču europske obrane i snaga za njezinu provedbu. Primarni američki mehanizam za jačanje europske obrane je ESDI. Američki veleposlanik pri NATO-u Alexander R. Vershbow, smatrao je da su, do britansko-francuskog sastanka u St. Malou, američki stavovi glede nove europske sigurnosne arhitekture bili sljedeći:

- izgradnja ESDI unutar NATO-a, što znači da EU može pripremati i provoditi zadaće deklaracije iz Petersberga bez kreiranja paralelnog obrambenog sustava NATO-u. Takav eventualni pokušaj izazvao bi ozbiljne političke nesuglasice između SAD-a i njegovih zapadnoeuropskih saveznika, ali i zahtijevao velike dodatne troškove na koje Europljani nisu bili spremni;

- gdje god i kad god je to moguće EU mora uvažavati odnos zajedničkog djelovanja s NATO-om. U zajedničkom dijalogu EU i NATO moraju dogovoriti koja organizacija je spremnija preuzeti odgovarajuću zadaću;

- upravo Zapadnoeuropska unija videna je u Washingtonu kao najprikladnija sigurnosna organizacija za koordinaciju djelovanja europskih saveznika s NATO-om.²⁷²

²⁷²Alexander R. Vershbow, "European Security and Defense Identity: Berlin, St. Malo and Beyond", *Joint Force Quarterly*, Spring, 1999, str. 53-54.

Veleposlanik Vershbow istaknuo je tako glavne odrednice tadašnje američke politike oko pitanja jačanja europske obrane.

No deklaracije donesene na kasnijim sastancima EU ipak su teoretski ostavljale odškrinuta vrata za izdvajanje europske obrane iz NATO-a i formiranje neke samostalne europske organizacije zadužene za sigurnosna pitanja.

Iz redova američke administracije na deklaraciju iz St. Malo prva je oštro javno reagirala tadašnja američka državna tajnica Madeleine Albright. Ponovila je američku podršku "razvoja ESDI unutar NATO-a", te naglasila da će Bijela kuća i u budućnosti "s entuzijazmom podupirati svaku mjeru u cilju jačanja europskih obrambenih kapaciteta", ali je nakon toga navela tri osnovna standarda koja Europljani pri tom ne smiju prekršiti: *no duplication, no decoupling, no discrimination*²⁷³ (ne dupliciranju, ne odvajanju, ne diskriminaciji). Slogan koji je odmah unutar euroatlantskih saveznika prihvaćen kao "tri D" (*three Ds*) označava sljedeće: zemlje NATO/EU ne trebaju izgrađivati vojne snage koje bi bile izdvojene iz NATO-a (*no duplication*) i koje bi najvjerojatnije nastale izdvajanjem dijela snaga iz NATO-a. Da se takve snage izgrade, to bi najvjerojatnije rezultiralo njihovim izdvajanjem od snaga NATO-a (*no decoupling*). Na kraju bi došlo i do diskriminacije, odnosno potpunog odvajanja vojnih snaga NATO saveza i Europske unije (*no discrimination*). Stoga je i Madeleine Albright svoje izlaganje završila riječima kako se nada da će proces ESDI biti završen temeljem odluka donesenih na summitu NATO-a u Berlinu 1996.

Podržavajući i dozvoljavajući proces razvoja jače europske obrane, Washington je dobro pazio da Europljani ne pređu granice dozvoljenog, odnosno da u svojim pokušajima definiranje europske obrane i snaga za njezinu realizaciju ne iskoče iz okvira "separable but not separate" kojeg su lansirale upravo Sjedinjene Države.

Koncept dupliciranja snaga (*decoupling*), odnosno njegovo izbjegavanje, za vrijeme hladnog rata Sjedinjene Države su tumačile njihovom spremnošću da svojim nuklearnim arsenalom zaštite svoje zapadnoeuropske saveznike od možebitne opasnosti od Sovjetskog Saveza ili komunističkih zemalja članica Varšavskog pakta. Termin je tada imao uglavnom političko značenje, jer je u bipolarnim odnosima, pogotovo za vrijeme zategnutih hladnoratovskih odnosa dviju super sila, bilo teško vjerovati, a još manje realno moguće ostvariti izgradnju jednog zasebnog zapadnoeuropskog sustava obrane i snaga za njegovu realizaciju. No posthladnoratovske promjene u Europi navele su američku administraciju na veću brigu jer su objektivno postojale mogućnosti da se koncept ESDI-a počne razvijati kao zasebna cjelina, izvan NATO-a. No dvije su osnovne pretpostavke koje u samom startu takva predviđanja postavljaju upitnim.

²⁷³ Secretary of State Madeline Albright's remarks to the North Atlantic Council ministerial meeting, Bruxelles, December 8, 1998.

Prvo; koncept ESDI unutar NATO-a osmislile su, forsirale i planirale Sjedinjene Države. Čak i svi pokušaji Europljana da unutar ESDI-a izgrade vlastite mehanizme i snage (CFSP, RRF) bili su budno praćeni i na neki način kontrolirani od Washingtona.

Drugo; europskim obrambenim snagama namijenjen je relativno uzak spektar djelovanja, odnosno zadaće Petersberške deklaracije. Čak i za njihovu provedbu, Europljani trebaju političku suglasnost NATO-a, ali i NATO-va vojna sredstva, tehničku opremu, logističku potporu i sl.

Stoga dio američkih stratega navodi da će upravo jačanje koncepta ESDI (unutar NATO-a) potaknuti europsko uvjerenje o nužnosti oslanjanja na američke snage u pitanjima vezanim uz novu europsku sigurnosnu arhitekturu te ostanku SAD snaga u Europi.

S tim je povezano i "drugo D" koje označava dupliciranje (*duplicating*) europskih snaga u odnosu na snage NATO-a. I tu se ističe koncept ESDI kao prednost za zapadnoeuropske saveznike jer nema potrebe za izdvajaju velika novčana sredstva za izgradnju vlastitih skupih vojnih potencijala i sustava obrane kada unutar ESDI-a mogu koristiti postojeće kapacitete NATO-a. Američki vojni eksperti napominju da je uz sadašnja izdvajanja europskih saveznika za obranu jednostavno nerealno za očekivati da će dostići standarde NATO-ve opremljenosti, a kamoli izgraditi vlastiti sustav koji bi nadmašio NATO-ve snage. Također se napominje da uz zadržavanje principa "NATO-first" u akcijama euroatlantskih saveznika, za očekivati je da će u svaki veći sukob biti automatski uključene snage NATO-a, stoga Europljani i ne trebaju izgrađivati vlastiti paralelni sustav.

Skeptičan stav američke državne tajnice Madeleine Albright pokušao je ublažiti glavni tajnik NATO-a George Robertson, smatrajući da će "tri D" biti u praksi zamijenjeni s tri pozitivna elementa euroatlantskih odnosa: nedjeljivost Saveza, poboljšane europske sposobnosti i uključivanje svih partnera.²⁷⁴

Zamjenik američke državne tajnice, Strobe Talbott, također je smatrao da ESDI neće postati "dominantna snaga unutar NATO-a, koja će toliko ojačati da će i sama postati konkurencija NATO-u".²⁷⁵ Uslijedili su brojni javni iskazi američkih dužnosnika²⁷⁶ ili usvojeni dokumenti američke administracije koji su naglašavali nužnost izgradnje ESDI unutar NATO saveza.

Veći problem vezan uz stvaranje europske obrane i europskih snaga za brzu intervenciju izazvao je tzv. "treći D", odnosno diskriminacija. Pod tim se mislilo na članice NATO-a koje još nisu bile u punopravnom članstvu Europske unije. Za vrijeme sastanka u St. Malou takvih zemalja bilo je pet - Kanada, SAD, Island

²⁷⁴ George Robertson, "NATO in the New Millennium", *NATO's Review*, br. 4, 1999, str. 6.

²⁷⁵ *The Guardian*, 8. prosinac 1999.

²⁷⁶ "Three Ds" definiraju se kao najveća opasnost za održanje euroatlantskih odnosa. *Financial Times*, 7. prosinca 1998.

Norveška i Turska, a nakon primanja u punopravno članstvo NATO-a i tri centralnoeuropske države - Češke, Mađarske i Poljske - ukupno osam. Problem je što one kao nečlanice EU-a u provođenju petersberških zadaća unutar operacija vođenih od WEU, kasnije Europske unije, nisu mogle koristiti NATO-va sredstva i vojnu opremu potrebitu za izvršenje tih zadaća. Toj skupini zemalja u prvoj fazi WEU-led operacija može se pridružiti i Danska koja nije bila punopravna članica Zapadnoeuropske unije. Djelomično taj problem bar deklarativno riješen je 1999. unutar NATO-vog Strategijskog koncepta i deklaracije usvojene na sastanku čelnika EU u Kolnu. U Strategijskom konceptu NATO-a usvojenom u Washingtonu kaže se da Saveznici mogu koristiti određena NATO-va sredstva i raspoloživu vojnu opremu za provođenje određenih zadaća, pod uvjetom da za ispunjenje tih zadaća nije zainteresirana organizacija NATO. Takve savezničke operacije mogu biti pod političkom kontrolom i strategijskim vodstvom WEU ili, ako se dodatno dogovori, "NATO-va sredstva u tim operacijama mogu koristiti i svi zapadnoeuropski saveznici ukoliko za to iskažu želju".²⁷⁷

Deklaracija i EU iz Kolna također regulira pravo nečlanicama EU da koriste vojnu opremu NATO-a u EU-led operacijama temeljem petersberških ciljeva. U deklaraciji se kaže da u operacijama sprečavanja i reguliranja kriza koje predvodi Europska unija "mogu ravnopravno i pod jednakim uvjetima sudjelovati sve članice NATO-a kao i neutralne zemlje te zemlje koje nisu u punopravnom članstvu EU-a".²⁷⁸

Uz te deklarativne norme i usvojena pravila ponašanja ipak je najviše problema na tom planu bilo s Turskom. Kao članica NATO-a, Turska ima pravo veta na odluke o poduzimanju EU-led operacija i ustupanju EU NATO-vih sredstava i vojnih kapaciteta za njihovu provedbu. U želji da postane članica EU, Turska igra ozbiljno na tu svoju kartu.²⁷⁹

Washington je želio razvoj europskog sigurnosnog i obrambenog identiteta kompatibilnog s američkom vizijom i ulogom Europe u novom svjetskom poretku te NATO-om kao dominantnom sigurnosnom organizacijom. Očekivalo se da svi budući europski koraci budu tome prilagođeni. Unutar najvišeg zakonodavnog organa vlasti u SAD, Kongresa, razmatralo se pitanje ESDI-a, europske obrane i europskih snaga za brzu intervenciju. U studenom 1999. predstavnici u oba doma Kongresa usvojili su zasebne rezolucije. U rezoluciji Predstavničkog doma (usvo-

²⁷⁷ NATO, *The Alliance Strategic Concept*, Approved by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 23rd and 24th April 1999. NAC-S(99)65 April 24, 1999, Paragraph 30.

²⁷⁸ Cologne European Council, Presidency Conclusion, June 3-4, 1999. Annex II, paragraph 3.

²⁷⁹ O tome vidjeti u: O. Orhun, "European Security and Defense Identity - Common European Security and Defense Policy: A Turkish Perspective"; *Perceptions*, September-November, 2000, str. 119-125; N. Tocci, "21st century Kemalism: Redefining Turkey EU Relations in the Post-Helsinki Era", Centre for European Policy Studies, Working document, No. 170, September, 2001, str. 33-36.

jenoj sa 278 glasova za naspram 133 protiv) naglašena je potreba ravnopravnije raspodjele troškova za obranu između SAD-a i njegovih zapadnoeuropskih saveznika te nužnost postizanja većeg stupnja kompatibilnosti američkih i europskih snaga. U rezoluciji se kaže da "u cilju očuvanja solidarnosti i efektivnosti Saveza postignute u proteklih pedeset godina od esencijalne je važnosti da svi sigurnosni aranžmani koje Europska unija namjerava poduzeti u okviru zajedničke europske vanjske i sigurnosne politike, uključujući i razvoj vlastitih obrambenih snaga, moraju biti komplementarni i povezani sa strukturom NATO-a, te osiguravati da u njima aktivno i u potpunosti sudjeluju svi europski saveznici, a ne diskriminirati ne-članove Europske unije".²⁸⁰

U svojoj rezoluciji Senat je bio mnogo određeniji te je naveo principe kojih se zapadnoeuropski američki saveznici moraju pridržavati pri jačanju europske obrane te izgradnji i uporabi europskih vojnih snaga. Sumirano, od Europljana se traži sljedeće:

1. Da se jasno izjasne kako će poduzeti autonomne vojne akcije samo, i u slučaju, kada se prethodno NATO izjasni da nije zainteresiran za sudjelovanje u tim misijama

2. Jačanje i poboljšanje europske obrambene sposobnosti i vojnih kapaciteta unutar koncepta ESDI, ali ne kao zasebne nove institucije, već u okviru Sjeverno-atlantskog saveza

3. Ukoliko europski saveznici ne žele postići veću stupanj kompatibilnosti i operativnosti svojih snaga sa snagama NATO-a, to će dovesti do namjernog slabljenja ukupne moći Alijanse

4. Europski saveznici moraju razvijati adekvatne vojne kapacitete kako bi mogli zajedno s američkim snagama sudjelovati u operacijama "out-of-area" ne samo na europskom tlu, već i izvan Europe

5. Ne-članice Europske unije ne smiju biti diskriminirane u pitanjima vezanim uz europsku sigurnosnu i obrambenu politiku

6. Europska unija ne smije samostalno provoditi sigurnosnu politiku suprotnu interesima i ciljevima NATO saveza

7. EU ne smije ići na dupliciranje resursa i kapaciteta koji već postoje unutar NATO-a

8. Uspostava europskih snaga za brzu intervenciju ne smije biti na štetu vojnih snaga europskih saveznika unutar NATO-a.²⁸¹

²⁸⁰ House Resolution 59, usvojena 2. studenoga 1999.

²⁸¹ Senat Resolution 208, usvojena 8 studenoga 1999.

Europski pogled na ESDI

Za razliku od očekivanja SAD-a, zagovornici ESDI-a unutar EU, upozoravali su na konkretne mjere koje je neophodno poduzeti ako se želi da koncept ESDI-a ne ostane samo mrtvo slovo na papiru. Prema takvim razmišljanjima, za uspjeh ESDI-a, u prvoj fazi, neophodno je da članice EU:

1. uspostave jedinstven nadnacionalni centar za koordinaciju nabavke potrebite opreme i sredstava,
2. prestrukturiraju svoju vojnu industriju i
3. povećaju financijska izdvajanja za obranu.

Članice EU koje su najviše zagovarale koncept ESDI znale su da dobivanje koncenzusa unutar Unije za realizacija bilo kojeg od ta tri uvjeta neće biti lako, brzo ni jednostavno postići.

Skeptičnije članice EU odmah su izrazile negodovanje poradi prva dva uvjeta, smatrajući da se time ograničava nacionalni suverenitet pojedine države. No, uz taj psihološki faktor, svakako je značajnija i za Europu bolnija činjenica potreba prestrukturiranja i moderniziranja nacionalnih obrambenih snaga što iziskuje dodatne troškove.

Govoreći o novoj europskoj obrani u svibnju 1999. u Londonu, G. Robertson rekao je da se europske snage moraju promijeniti da budu "operativnije, fleksibilnije, mobilnije, održivije i višestruko operativne",²⁸² što sve u cjelini vodi njihovoj djelotvornijoj sposobnosti. S obzirom na karakter izazova sigurnosti i tzv. *soft-security* od Europljana se traži veća koordinacija klasičnih vojnih i nevojnih snaga te razvoj civilnih instrumenata za rješavanje kriza. Zajednička vježba NATO i WEU snaga u veljači 2000. godine pod nazivom "Crisex 2000" najbolje je ukazala na sve nedostatke europske obrane.

Reforme nacionalnih sustava obrane i vojnih snaga koje su uglavnom obučene za statične, hladnoratovske operacije, provode se u svim značajnijim članicama EU-a. S radikalnim promjenama Njemačka je počela 1994, u Francuskoj je provela petogodišnji reformatorski plan 1997-2002, nova strategija Britanije određena je dokumentom *British Strategic Defence Review* iz 1998, Španjolska je usvojila dokument *Spanish National Directive* u prosincu 1997, Danska je donijela *Framework memorandum* za 2000.

Nedostatak financijskih sredstava, ali i nevoljkost europskih vlada da odobre

²⁸² A. J. K. Shepherd, "Top-Down or Bottom-Up: Is Security and Defence Policy in the EU a Question of Political Will or Military Capability", *European Security*, Vol. 9, No. 2, Summer, 2000, str. 21-22.

veća izdvajanja iz proračuna za obranu, usporavaju započete reforme. Iako iznosi potrebitih dodatnih sredstava za uspostavu europskog sigurnosnog identiteta variraju, sva predviđanja ukazuju da se radi o vrlo velikim novčanim iznosima. Prema istraživanju *Royal United Services Instituta* (RUSI) iz Londona, za provedbu reformi EU bi tadašnje prosječno izdvajanje iz proračuna članica za obranu od oko 2,2 % trebalo povećati za bar 1,5% - oko 107 milijardi dolara godišnje - i zadržati taj trend bar narednih pet godina. Istraživanje korporacije RAND provedeno 1993. godine pokazalo je da bi za opremanje europskih snaga za brzu intervenciju od otprilike 50.000 vojnika trebalo izdvojiti od 18 do 49 milijardi dolara u narednih 25 godina (ovisno o sredstvima i namjeni snaga).

Znajući da većina članica EU nije bila voljne ići u tako velike nove investicije, SAD su naglašavale da ESDI ne predviđa uspostavu jedinstvene, samostalne, trajne, nadnacionalne, europske vojske. Stoga se od europskih reformi očekuje veća kompatibilnost s američkim snagama, prihvaćanje zajedničkih standarda za naoružanje, opremu i druga potrebna vojna i nevojna sredstva. Želi se izbjeći opasnost euroatlantskog saveza s dva sustava. Američki veleposlanik u NATO-u, Alexander Vershbow, sugerirao je EU da se u reformama vojnih snaga drži principa "separable but not separate"²⁸³ radije nego da duplicira postojeća sredstva i mehanizme funkcioniranja NATO-a. Na svibanjskom ministarskom sastanku NATO-a u Firenci 1999. godine državna tajnica Albright govorila je o američkoj Inicijativi za trgovinu obrambenim proizvodima u cilju poboljšanja transatlantske suradnje na području obrambene trgovine. Inicijativa je, zapravo, paket od sedamnaest specifičnih poteza usmjerenih na brzi i lakši izvoz američke opreme u članice NATO-a, Japan i Australiju.

Ipak, Amerika traži da se Europljani dogovore oko načina trajnog financiranja zajedničkih obrambenih snaga, jer svi današnji pokazatelji govore da Sjedinjene Države snose mnogo veći financijski trošak euroatlantske obrane. Sjedinjene Države za obranu izdvajaju oko 3,2% svog GNP-a, što je više od ukupnog izdvajanja za obranu svih članica EU (oko 2,02% GNP-a). U sadašnjem euroatlantskom partnerstvu SAD pokrivaju 60%, a europski saveznici 40% ukupnih troškova za obranu. Nadalje, godišnje SAD izdvajaju oko 59.000 dolara po glavi vojnika, a EU samo 20.000.²⁸⁴

Velik dio neriješenih problema odnosi se na buduću koordinaciju NATO-a i EU. Čelnici NATO-a ističu da se dosadašnje rasprave oko europskih pitanja s vladama u Parizu, Bonnu, Londonu trebaju zamijeniti jedinstvenim sjedištem i tijelom europskih saveznika koji će surađivati sa Sjedinjenim Državama. Istodobno se traži

²⁸³ A. Vershbow, govor u WEU, Institut for Security Studies, str. 2, citirano u: C. H. Kupchan, "In Defence of European Defence: An American Perspective", *Survival*, Vol. 42, No. 2, str. 17.

²⁸⁴ Francois Heisbourg, "Europe Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity", *Survival*, Vol. 42, No. 2, Summer 2000, str. 14.

definiranje uvjeta, prava i obveza tzv. "šestorke" - članica Saveza koje nisu članice EU - u njihovom sudjelovanju pri donošenju političkih odluka, vojnom planiranju i stvarnim operacijama pod vodstvom EU.

NATO i EU kao dvije zasebne institucije trebaju razviti mehanizme i institucije za praktičnu zajedničku suradnju i konzultacije, potrebno je definirati po kojim kriterijima i kada će NATO-ve snage i kapaciteti biti na raspolaganju EU.

Na prigovore Europljana kako se od njih previše traži u prekratkom roku, SAD odgovaraju da je u interesu Europljana da se što prije osposobe za preuzimanje svog dijela odgovornosti za sigurnosnu i obrambenu politiku u Europi i izvan nje.

Potaknuti zbivanjima na međunarodnoj sceni, koja su rezultirala sve većim političkim raskolom SAD-a i EU-a, ali i vlastitim nastojanjima da finaliziraju procese konstituiranja europske zajedničke vanjske i sigurnosne politike i povezano s tim zajedničke europske obrambene politike čelnici EU-a ubrzat će institucionaliziranje koncepata CFSP i ESDP.

Sastanak EU u Nici

Na svom summitu u Nici 2000. godine čelnici EU bili su više zaokupljeni unutarnjopolitičkim reformama i usaglašavanjem prijedloga Ustava EU nego zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom. Ugovor iz Nice je načelno potvrdio već prije usvojen koncept ESDI i službeno postaje integralnim dijelom zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU, a samim tim i instrumenti bivše WEU prelaze pod nadležnost projekta CFSP. Značajna deklarativna novina u projektu zajedničke vanjske i sigurnosne politike je usvajanje tzv. principa proširene suradnje (*enhanced cooperation*) koji pretpostavlja da najmanje osam zemalja zajednički sudjeluje u aktivnostima provođenja ciljeva CFSP. Iz zadaća tako formirane pionirske skupine izuzete su vojne i obrambene aktivnosti. Očekivalo se da će se time potaknuti lakše i brže vanjskopolitičko odlučivanje te utrti put sinkroniziranim definiranjem vanjskopolitičkih ciljeva EU. Jer eventualne odluke europske skupine od osam zemalja potrebno je da jednoglasno prihvate i sve ostale članice EU. Do toga nikada nije došlo. Tako je na političkom planu propao još jedan pokušaj uspostave efikasnijeg i fleksibilnijeg procesa donošenja odluka koje se odnose na koncept CFSP.

Nakon summita u Nici čelnici EU odlučili su da koncept ESDI jače i konkretnije zaživi na terenu. Pod okriljem ESDI 1. siječnja 2003. godine policijske snage EU zamijenile su policijske snage UN-a u Bosni i Hercegovini. Pripadnici nevoj-

ne misije Europske unije, EUPM-a - *European Police Mission*, imali su zadaću pomagati u profesionalnom osposobljavanju policijskih snaga BiH, zajedno sa snagama BiH kontrolirati provedbu javnog reda i poretka te primjenu zakona i ostalih propisa od strane policijskih snaga na teritoriju BiH.

Tri mjeseca kasnije, unutar koncepta ESDI EU izvodi svoju prvu vojnu operaciju "Concordia" u Makedoniji. Zamjenjujući dotadašnju NATO-vu misiju "Allied Harmony", u misiji "Concordia" sudjeluje 350 vojnika iz 27 zemalja. Uz tri naest stalnih članica EU, vojnike su poslale i neke zemlje tada još aspiranti za članstvo u EU, a na zahtjev EU-a operaciju je nadgledalo NATO-vo Zapovjedništvo u Monsu. Time se nije samo isprobala praktična vrijednost vojnih kapaciteta EU unutar koncepta ESDI, već i savezništvo novih europskih snaga i NATO-a u realizaciji konkretnih ciljeva.

Potkraj 2003. operacija "Concordia" zamijenjena je misijom "Proxima" koju samostalno realiziraju policijske snage EU.

Osim Makedonije svoju vrijednost snage EU ostvaruju i dokazuju i u Bosni i Hercegovini gdje su krajem 2004. preuzele misiju od NATO-vog SFOR-a, a suočena s humanitarnom katastrofom u pokrajini Ituri u Kongu, EU je pokrenula 2003. svoju prvu akciju izvan Europe. U operaciju "Artemis" poslano je 1.400 vojnika na rok od četiri mjeseca koji, ukoliko se ukaže potreba, imaju pravo upotrijebiti i vojna sredstva.

Usprkos pionirskim pokušajima EU da se svojom zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom nametne kao globalni akter rezultati su bili skromni. Poticaj ponovne aktualizacije i mobilizacije projekta CFSP ojačao je nakon raskola euroatlantskih saveznika oko krize u Iraku i američkog vojnog napada na Irak.

Ustav EU i Zajednička vanjska i sigurnosna politika

U raspravama oko teksta prijedloga novog Ustava EU zaključeno je da koncepti ESDI i CFSP moraju dobiti značajnije mjesto i u samom Ustavu EU. Na taj način EU nastoji i pravno institucionalizirati svoju nakanu da postane aktivniji globalni akter koji će poticati jačanje multilateralne suradnje u međunarodnoj zajednici. Intenziviranje odnosa EU s ostatkom međunarodne zajednice, snažnije promoviranje vrijednosti i interesa EU, doprinos miru, stabilnosti i održivom gospo-

darskom rastu, podržavanje solidarnosti i međusobno respektiranje ljudi, stvaranje uvjeta za slobodnu trgovinu, te sprečavanje siromaštva, zaštita ljudskih prava, poštivanje i provedba međunarodnog prava, uključujući i principe Povelje UN-a temeljna su načela na kojima bi se, prema novom Ustavu, trebala izgrađivati i provoditi zajednička vanjska i sigurnosna politika EU.

Za institucionalizaciju i konkretnu operacionalizaciju CFSP i ESDI Ustav donosi značajne novine:²⁸⁵

1. Predviđa se imenovanje ministra za vanjske poslove (*European Union Minister for Foreign Affairs*) koji će u usporedbi s dosadašnjim Visokim predstavnikom za CFSP (*High Representative*) imati mnogo šire ovlasti i mogućnosti vanjskopolitičkog djelovanja.

2. Uvodi se klauzula solidarnosti (*solidarity clause*) prema kojoj EU može mobilizirati sva raspoloživa sredstva svojih članica, uključujući i vojna, u cilju uklanjanja terorističkih prijetnji u EU ili kao pomoć u obrani od terorističkog napada ili ostalih prirodnih ili humanitarnih katastrofa na teritoriju članica EU.

3. Povezano s tim naglašava se i važnost jačanja i proširenja suradnje na sigurnosnom planu između članica EU, ali i suradnja EU s NATO-om.

4. Predviđa se formiranje tzv. europske zone za sigurnosnu politiku (*Eurozone for security policy*) temeljene na strukturalnoj suradnji zainteresiranih članica EU koje žele jače i intenzivnije međusobno surađivati na vojno-sigurnosnom planu. Za očekivati je da će u prvoj fazi u tom projektu sudjelovati članice EU koje su u razvoju svojih obrambeno-sigurnosnih snaga postigle najviše standarde. Ipak, Europska zona ne bi predstavljana neki elitni zatvoreni klub već bi bila otvorena i ostalim članicama EU koje to žele i kada ispune određene standarde.

5. Planira se uspostava Agencije za pitanja naoružanja, vojnih kapaciteta i istraživanja (*The European Armaments, Research and Military Capabilities Agency*).

Europska sigurnosna strategija

Problemi i zastoji oko prihvaćanja konačnog teksta Ustava EU i njegovog stupanja na snagu potaknuli su EU da poradi na formuliranju svoje prve Sigurnosne strategije koja bi bila fokusirana primarno na pitanja europske vanjske i sigurnosne politike. Nakon što je Visoki predstavnik EU za CFSP Javier Solana u Thessalonikiu, u lipnju 2003. članicama EU i svekolikoj javnosti izložio draft strategije

²⁸⁵ Detaljnije vidjeti u: Stefanie Flechtner, *New Impulses in European Foreign and Security Policy*, Berlin, Februar, 2004, No. 48, str. 6-7.

pod nazivom *A Security Europe in a Better World*²⁸⁶ u prosincu iste godine uz neznatne promjene dokument je prihvaćen u Bruxellesu kao prva Europska sigurnosna strategija (*European Security Strategy* - ESS).

Strategija polazi od situacije na međunarodnoj sceni nakon terorističkih napada na SAD i Madrid, ali i nove realne snage proširene EU. Unija 25 zemalja s oko 450 milijuna stanovnika koji proizvode jednu četvrtinu ukupnog svjetskog GDP-a mora biti spremna i voljna preuzeti svoj dio odgovornosti za globalnu sigurnost.

Strategija uvažava današnje dominantne izazove tzv. *soft security* te definira pet glavnih izazova sigurnosti i stabilnosti na koje EU mora biti spremna odgovoriti.

1. Terorizam

S obzirom na to da je u današnje vrijeme terorizam globalna pojava, a teroristi ne prezaju pred uporabom najrazličitijih razornih sredstava i oblika nasilja, EU može biti cilj, ali i potencijalna baza, za najrazličitije ekstremističke terorističke grupe i aktivnosti.

2. Proliferacija oružja za masovno uništenje

Krajem bipolarne faze međunarodnih odnosa međunarodni ugovori o kontroli i smanjenju naoružanja za masovno uništenje usporili su proizvodnju i distribuciju tog naoružanja. Raspadom bipolarizma došlo je ponovno do jačanja potražnje, ali i proizvodnje novih vrsta tog naoružanja te intenzivne proliferacije kao i proliferacije sredstava za njegovu proizvodnju. Bliski istok i južne obale Sredozemlja danas predstavljaju područja izrazito pogodna za proliferaciju, ali i eventualnu izradu oružja za masovno uništenje. Stoga EU koja se nalazi u neposrednom susjedstvu te dvije ujedno i najmilitariziranije regije svijeta svakako mora pronaći načina za adekvatnu borbu protiv proliferacije oružja za masovno uništenje.

3. Regionalni konflikti

EU je okružena regijama s postojećim latentnim izvorima regionalnih sukoba čiji su izvori najrazličitiji (etnički, religijski, pitanje granica, prava manjina, ekonomska zaostalost....). Njihovo rješavanje je teško i često zahtijeva i dublje razumijevanje povijesnih i inih osobitosti određene regije, zemlje ili naroda koji živi na tim trusnim područjima. Nametanje jednostranih rješenja, uključujući i ona od strane EU, do sada se nisu pokazala kao uspješan model trajnog uklanjanja problema.

4. Oslabljene države (*state failure*)

Korupcija, najrazličitiji oblici kriminalnog ponašanja, zlouporaba vlasti i poli-

²⁸⁶ *A Security Europe in a Better World*, Thessaloniki, 20. Juny 2003, [www. http://ue.eu.int/newsroom](http://ue.eu.int/newsroom)

tičkih funkcija, nepoštivanje zakona političke elite i sl. u najčešće gospodarski siromašnim zemljama rezultira povećanim unutarnjim nestabilnostima u državama, koje se često manifestiraju iskazivanjem javnog nezadovoljstva većine stanovništva što može rezultirati i civilnim sukobima, ali i uporabom represivnih metoda, uključujući i vojnu silu. Unutarnje nestabilnosti vrlo lako i brzo mogu se proširiti na susjedne države što ugrožava stabilnost i sigurnost u širim razmjerima.

5. Organizirani kriminal

Najveći broj kriminalnih djelatnosti ima svoje korijene i odvija se izvan granica EU, ali prostor EU je sve interesantniji i primamljiviji za ilegalnu distribuciju droge, naoružanja i ljudi. Rubni dijelovi Starog kontinenta, Balkan, Istočna Europa služe kao propusni filtri preko kojih u EU stiže velik broj imigranata povezanih s najrazličitijim kriminalnim skupinama širom svijeta i njihovim ilegalnim aktivnostima.

Ciljevi definirani u *Sigurnosnoj strategiji EU* kompatibilni su dominantnim izazovima sigurnosti i stabilnosti u novom svjetskom poretku, a poglavito razrađeni i definirani kao dominantni sigurnosni prioriteti kod svih globalnih aktera (NATO, UN, SAD) nakon terorističkih napada na SAD.

Za ostvarenje tako definiranih ciljeva strategija predviđa intenzivnije djelovanje EU u tri osnovna smjera:

1. EU mora biti sposobna suočiti se i adekvatno riješiti definirane sigurnosne izazove koji su danas sve češće kombinacija civilnih i vojnih opasnosti. To konkretno znači izgradnju potrebite koherentne organizacijske i logističke strukture na planu vanjske i sigurnosne politike, instrumenata i konkretnih snaga za učinkovito globalno djelovanje te rad na jačanju tzv. "strategijske kulture" stanovništva članica i kandidata za EU o potrebi i svrsishodnosti takvog djelovanja. Jačanje zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU mora se temeljiti na dijalogu i konzensusu svih njezinih članica.

2. Jačanje sigurnosti i suradnje s neposrednim novim susjedstvom EU. Nakon proširenja EU 2004. Kaliningrad, Moldova, Bjelorusija, Ukrajina, Kavkaz, Mediteran, Bliski istok područja su koja je Bruxelles odredio kao buduće sigurnosne prioritete EU. Jačanjem političkih i gospodarskih veza, EU nastoji na tom prostoru pomoći uspostavi stabilnih političkih režima, sposobnih za uklanjanje i sprečavanje širenja negativnih utjecaja iz tih regija u EU. S obzirom da novo susjedstvo EU više nije samo europsko, potrebno je temeljem vlastitih interesa EU, ali i uvažavajući različite svjetonazore, povijesne tradicije, etničke, religijske i druge specifičnosti tog novog susjedstva tražiti najadekvatnija zajednička rješenja (npr. zajednička kontrola graničnih režima).

3. Sigurnost EU dio je globalne sigurnosti, stoga se EU zalaže za multilateralnu međunarodnu zajednicu te multilateralno djelovanje temeljeno na poštivanju međunarodnog prava. Fundamentalna pretpostavka djelovanja u novom svjetskom poretku mora biti Povelja UN-a. Za EU globalni angažman transatlantski odnosi i veze sa SAD-om su neraskidive i od presudnog značenja, ali fokus svog vanjsko-političkog djelovanja EU mora intenzivnije usmjeriti prema Rusiji, Japanu, Kini, Indiji i Kanadi.

Zaključak

U cjelokupnoj postmaastrichtskoj transformaciji Europske unije njezina zajednička vanjska i sigurnosna politika, poglavito njezina nova sigurnosna dimenzija imali su dominantno značenje. Urušavanje socijalističkog sustava u Europi i raspuštanje njegove vojne determinante Varšavskog ugovora kreirali su sigurnosni vakuum na europskom prostoru, koji je za vrijeme bipolarne podjele svijeta bio ne samo čvrsto podijeljen između dva vojno-politička saveza, već su se i sve napetosti između dva međusobno neprijateljska i suprotstavljena bloka intenzivno očitovale na prostoru Europe, jer je upravo u Europi bila i njihova glavna crta razgraničenja.

Raspad tadašnjeg europskog sustava sigurnosti, temeljenog na dva sustava parcijalne kolektivne sigurnosti (NATO, Varšavski ugovor) prošao je uglavnom bez upotrebe oružane sile. No brzina i intenzitet posthladnoratovskih promjena koje su osim na sigurnosnom zadesile Stari kontinent i na političkom, gospodarskom, socijalnom planu, povezane s razbuktavanjem otvorenih vojnih sukoba na njegovom jugoistoku, te brojnim, do tada Europi uglavnom nepoznatih nevojnih izazova sigurnosti u njezinom centralnom i istočnom dijelu, komplicirale su uspostavu posthladnoratovske europske sigurnosne arhitekture.

Euroljani nisu iskoristili prve posthladnoratovske godine, kada su američka politika i vojno-politički savez NATO, vrludali u traženju adekvatnih odgovora na novonastalu sigurnosnu situaciju na Starom kontinentu. Može se reći da su tadašnji europski izazovi, koji se nisu očitovali samo na sigurnosnom planu, bili prezahtjevni, a zapadnoeuropski saveznici prerazjedinjeni u svojim mišljenjima te bez adekvatnih mehanizama, sredstava i instrumenata da se na sigurnosnom planu postave dovoljno suvereno.

Kada je i sama organizacija NATO krenula u svoje reforme, a američka politika zaustavila oružane sukobe na rubnim dijelovima Europe, osigurala relativnu

stabilnost i svojim konkretnim političkim i ekonomskim angažmanom pomogla tranzicijske procese svih postsocijalističkih europskih zemalja, bilo je jasno da se pitanja sigurnosne arhitekture Starog kontinenta u budućnosti neće moći rješavati bez Washingtona i NATO-a.

Pitanje europske sigurnosne arhitekture postalo je tako sastavni dio određivanja ukupnih euroatlantskih odnosa, odnosno novog poimanja mjesta i uloge Europe u američkoj vanjskopolitičkoj strategiji. Daljnji razvoj koncepta posthladnoratovske europske sigurnosti može se promatrati s dva aspekta:

1. Želje zapadnoeuropskih saveznika da izgrade vlastiti sustav obrane, shvaćen u najširem smislu te riječi, uključujući i zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku te vojne snage za realizaciju njezinih ciljeva. Ta ideja nije nova, ona je permanentno bila prisutna, i s obzirom na okolnosti, više ili manje bila intenzivirana, od samog osnutka euroatlantskog savezništva.

2. Želje Washingtona (bez obzira na to koja administracija sjedila u Bijeloj kući) da organizacija NATO ostane i dalje glavni stup euroatlantizma.

Analizom do sada učinjenog, može se zaključiti, da je pronađen i uspostavljen stanovit kompromis između ta dva pravca. Zapadnoeuropskim saveznicima ponuđen je koncept ESDI-a koji im omogućava da unutar organizacije NATO, uz stanovita ograničenja i NATO-vu kontrolu, razvijaju samostalno vlastitu europsku obranu, uključujući i konkretne multinacionalne vojne snage i potencijale. Zauzvrat, američki zapadnoeuropski saveznici moraju prihvatiti reformirani NATO kao krovnu organizaciju i okosnicu nove europske sigurnosne arhitekture te pri izgradnji vlastite europske obrane ne narušavati strukturu, kohezivnost i vojne potencijale Sjevernoatlantskog saveza ili izgrađivati zaseban sigurnosni sustav, paralelan s NATO-om.

Možda se, na prvi pogled, ovakve postavke spram europskih saveznika čine nepravednima. No one su s jedne strane odraz objektivne slabosti, razjedinjenosti i nespremnosti zapadnoeuropskih saveznika. To je najbolje iskazano u nemogućnosti rješavanja sukoba na jugoistoku Europe, ali i kasnije u nevoljkosti da se uspostavi jedinstveno tržište naoružanja, usvoje zajednički planovi europske obrane i usklade nacionalni obrambeni potencijali, povećaju izdaci za modernizaciju nacionalnih oružanih snaga i odrekne dijela suverenosti u cilju provođenja zajedničke europske sigurnosne i obrambene politike.

Što se pak američke strane tiče, ustupci Europljanima na tragu su težnje SAD-a da Europljani preuzmu veći dio odgovornosti za sigurnost ne samo na europskom kontinentu, već i u zajedničkim "out-of-area" operacijama Saveza. To uključuje i preuzimanje većeg rizika, većih financijskih troškova te prihvaćanje standarda i veće kompatibilnosti s NATO snagama.

Uz sve kritike za i protiv, činjenica je da su osnovni pravci i oblici zajedničke

europske obrambene i sigurnosne politike zacrtani. Bez obzira na njezin daljnji rast i razvoj, očito je da ona počiva na čvrstoj euroatlantskoj povezanosti, a organizacija NATO još uvijek je bitan akter u stvaranju novog sigurnosnog identiteta Starog kontinenta.

Europski sigurnosni odnosi pokazali su da su podložni ukupnim međunarodnim promjenama ali da se i unutar njih razvijaju procesi koji utječu na njihovo dinamiziranje. U tom svjetlu može se istaknula:

1. NATO je unatoč niza suprotnih mišljenja uspio ostati i dalje kao središnji stup euroatlantske suradnje, ali i obrane većeg dijela Europe. On je istodobno konkretnim akcijama na jugoistoku Europe pokazao svoju djelotvornost na vojnom planu, a manifestirao je i političku elastičnost u prelaženju crte "out of area" aktivnosti. Za svoje članove, kao i druge zemlje, to je svakako bila demonstracija moći i vrijednosti Alijanse, ali i dominacije američke politike.

2. Europske zemlje svjesne su svoje vezanosti i upućenosti na NATO, no u novoj europskoj situaciji one isto tako traže svoj vlastiti instrument novoga vojno-političkog djelovanja. On bi trebao pojačati ukupnu vrijednost strukture na kojoj počiva Europska unija, a isto tako mogao bi postati i stanoviti oblik europske prezentacije u odnosu na svemoćnu ulogu SAD-a.

3. Nova europska sigurnosna arhitektura, koja je još uvijek nezamisliva bez Sjedinjenih Država i NATO-a, nastajat će kao proces prožimanja različitih odnosa, inicijativa i akcija koje će vjerojatno dati neke konkretne mogućnosti demonstriranja europskog vojnog zajedništva, ali sasvim sigurno da će u njegovoj pozadini, ili pak u temelju, biti i dalje snaga NATO-a, odnosno SAD-a.

4. Tek u fazi eventualnog jačanja svih ostalih komponenti europskog ujedinjavanja i prelaženjem krupnih nesuglasja među Europljanima, moglo bi se računati na vodeće mjesto europskih zemalja u nastanku ESDI kao autohtonog europskog projekta samostalnog u odnosu na NATO.

5. Turbulentni prostor jugoistočne Europe, na kojem više nema otvorenih ratnih sukoba, ali na kojem su glavni problemi regije potisnuti ili odgođeni na dulji vremenski rok (BiH, Kosovo, Crna Gora, Makedonija) te na kojem su, gledano Stari kontinent u cjelini, najizraženiji upravo novi tzv. nevojni izazovi sigurnosti, predstavlja pogodno tlo za konkretno djelovanje europskih obrambenih snaga. Time zapadnoeuropski američki saveznici mogu i konkretno pokazati efikasnost svojih novih snaga, njihovu kompatibilnost sa snagama NATO-a, te na taj način postupno preuzimati sve veći dio odgovornosti kako unutar euroatlantskog savezništva, tako i u akcijama izvan granica Saveza. Zaustavljanje oružanih sukoba na području bivše SFRJ te NATO-va 'out-of area' akcija na Kosovu 1999. godine pokazale su znatnu nadmoć američke diplomacije i vojnih snaga SAD-a u usporedbi s diplomacijom i vojnim angažmanom europskih saveznika. Makedonija je primjer

kako europske snage ipak mogu, ako postoji odlučna politička volja i adekvatna materijalno-tehnička opremljenost, polučiti odgovarajuće rezultate. Slične, ili čak još bolje rezultate europske snage mogle bi polučiti i na ostalim dijelovima jugo-istoka Europe, što bi u budućnosti moglo stvoriti uvjete za postupno povlačenja američkih snaga s tog prostora. Samim tim jačao bi cjelokupni sustav europske obrane te europska komponenta unutar euroatlantskog savezništva.