

UDK: 327.82(410)"1991"
 327.82(430)"1991"
 32(497.5)"1991"
 061.1 EZ"1991"

Izvorni znanstveni članak

Primljeno: 9. 4. 2010.

Prihvaćeno: 24. 6. 2010.

London i Bonn – dva pola politike Europske zajednice prema priznanju Republike Hrvatske 1991. godine

ANDREA BEKIĆ

Ministarstvo vanjskih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, Republika Hrvatska

Proglašenje neovisnosti RH u lipnju 1991. europske političke metropole doživjele su kao udarac regionalnoj stabilnosti, ali i diplomatskim inicijativama EZ-a za sprečavanje raspada Jugoslavije. Mogućnost raspada SFRJ na male, ekonomski "neodržive" i politički "nestabilne" zemlje ugrožavala je poredak i međunarodne granice uspostavljene u Europi nakon Drugoga svjetskog rata, a obnovila je i nadmetanje zapadnih, pa i drugih sila za interesne sfere na Balkanu. Posebno je osjetljiv bio položaj i uloga Njemačke, koja je već svojim ujedinjenjem 1990. izazivala nervozu u tradicionalno suprotstavljenim europskim metropolama, a posebice Londonu. Nadalje, pitanje priznanja neovisnosti RH odražavalo je i sukob visokih međunarodnih načela, usvajanih od Jalte 1945. do Helsinkija 1975.: principa nepovredivosti europskih granica, teritorijalne cjelovitosti država, ali i afirmacije ljudskih i političkih prava te prava na samoodređenje naroda. Nakon povlačenja SAD-a s mjesta glavnoga međunarodnog posrednika u jugoslavenskoj krizi, koje je koincidiralo s porastom nasilja srpskih paravojnih snaga potpomognutih od strane JNA, početkom srpnja 1991. stajališta europskih sila, članica EZ-a, počela su divergirati. Nakon neuspješnih višemjesečnih pregovora i funkcionalnoga raspada jugoslavenskih saveznih organa, Bonn se, unutar EZ-a, zauzeo za međunarodno priznanje i ostvarenje samoodređenja RH. U Londonu su se suprotstavljali njemačkoj inicijativi, koristeći također mehanizme Konferencije EZ-a o Jugoslaviji i UN-a. Kako ne bi ostala izolirana unutar EZ-a, posebice u svjetlu prihvaćanja Maastrichtskoga ugovora o EU u prosincu 1991., Velika Britanija načelno se složila s priznanjem RH, ali se usprotivila "preuranjenom priznanju". Svoje rezerve prema uspostavi RH, ali i diplomatskoj pobjedi Bonna, u Londonu su demonstrirali odgovodom diplomatskih odnosa s RH sve do lipnja 1992.

Ključne riječi: jugoslavenska kriza, raspad SFRJ, proglašenje neovisnosti, priznanje Hrvatske, pravo na samoodređenje, njemačka politika, britanska politika, politika EZ-a.

Uspostava neovisne RH 1991. – europski anakronizam ili preduvjet demokratske tranzicije?

Prvi demokratski izbori u Hrvatskoj u proljeće 1990. nisu izazvali posebne reakcije EZ-a. SFRJ i EZ povezivao je Sporazum o suradnji iz 1980., koji je omogućavao izvoz jugoslavenskih industrijskih proizvoda bez carina na tržište

EZ-a i neke druge trgovinske pogodnosti.¹ Vijeće za suradnju EZ – Jugoslavija početkom 1990. započelo je razgovore o sklapanju novog, 3. financijskog protokola, preduvjeta za nove kredite Europske investicijske banke za jugoslavenske infrastrukturne projekte.² Politički uvjeti za daljnje jačanje institucionalne suradnje SFRJ s EZ-om bili su poštivanje ljudskih prava (eklatantno narušavanih na Kosovu!) te provedba demokratskih izbora u cijeloj Jugoslaviji. Članice EZ-a nisu ni pomišljale na mogućnost da pregovaraju samo s jednom republikom ili izdvojenim dijelom Jugoslavije – posebice u svjetlu početka dviju međuvladinih konferencija o ekonomskoj i monetarnoj te o političkoj uniji u prosincu 1990. godine. Stabilnost, sigurnost, suradnja i integracija predstavljale su temelje novog, postblokovskog europskog poretka u koji se postupno, poput Istočne Europe, trebala uklopiti i Jugoslavija. Iako je jugoslavenska kriza u svim svojim elementima bila negacija takvog poretka, prijeteći destabilizacijom europskoga prostora, glavnu riječ u politici prema Jugoslaviji do druge polovice 1991. vodio je SAD. EZ nije bio ni institucionalno niti mentalno pripremljen za samostalno i zajedničko posredovanje, baveći se posljedicama završetka hladnoga rata i raspada Istočnog bloka, ali najviše sam sobom.

Hrvatska i Slovenija bile su prve od šest republika tadašnje Jugoslavije koje su 1990. provele slobodne izbore, proglasile neovisnost 1991., a također su bile prve postjugoslavenske republike koje su u siječnju 1992. dobile diplomatsko priznanje članica EZ-a. Put između ta dva važna trenutka u njihovoj nacionalnoj povijesti za Hrvatsku je bio posebno trnovit. Proglašenje suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske 25. lipnja 1991. velike sile, na čelu s SAD-om, Velikom Britanijom, Francuskom i Sovjetskim Savezom, nisu dočekale s odobravanjem. One nisu uvažavale širi, europski povijesni kontekst nacionalne emancipacije Hrvatske, niti uzroke koji su doveli do kulminacije jugoslavenske gospodarske i političke krize krajem 80-ih.

Demokratsku tranziciju i uspostavu neovisnosti Hrvatske, kao i Slovenije, izvana su potaknule tektonske promjene u Istočnoj Europi, a iznutra – višegodišnja gospodarska i politička kriza komunističkoga sustava posttitovske Jugoslavije. Na europskoj razini, nacionalna i demokratska emancipacija Hrvatske odvijala se usporedo s jačanjem pokreta za afirmaciju političkih i ljudskih prava u zemljama sovjetskoga bloka, koji je u konačnici doveo do pada “željezne zavjese”, raspada SSSR-a i propasti komunističkoga sustava u čitavoj Istočnoj Europi. Posljedičnim ujedinjenjem dviju njemačkih država počelo je i širenje zapadnoeuropske gospodarske i političke integracije prema istoku “staroga kontinenta”.

Na unutrašnjem planu, jugoslavenska federacija u posttitovskom razdoblju iscrpila je svoje posljednje razvojne poticaje. Na gospodarskoj razini, jugoslavensko tržište, opterećeno restriktivnim saveznim zakonodavstvom, postalo je

¹ The European Community and Yugoslavia, Commission of the European Communities, Brussels, July 1988.

² Report on the EIB Operations, Commission of the European Communities, Brussels, 21 April 1991.

kočnicom najrazvijenijim republikama čije su političko-gospodarske, ali i kulturne elite u Europskoj zajednici vidjele novi, pogodniji okvir modernizacije i emancipacije svojih nacija. Premda komunističko po naravi, ni hrvatsko ni slovensko republičko vodstvo više nije bilo spremno popuštati sve agresivnijoj unitarističkoj politici Srbije, inspiriranoj Memorandumom SANU (1987.) koji je zagovarao novu centralizaciju Jugoslavije i dominaciju najbrojnijeg, srpskog naroda. Zagreb i Ljubljana najprije su tražili poštovanje Ustava iz 1974., ali poslije i nova, konfederalna rješenja kojima bi se jamčila ne samo ravnopravnost, nego osigurala i *de facto* samostalnost dviju republika. Naposljetku su Hrvatska i Slovenija – koje su u poslijeratnom razdoblju izrasle u male, ali moderne europske nacije – zatražile su i puno osamostaljenje, odnosno međunarodno pravno priznanje.

Emancipacija i uspostava samostalne Hrvatske u takvim složenim nacionalnim i međunarodnim okolnostima reflektirala je dijalektički sukob dviju jednako važnih tendencija na globalnome planu na kraju XX. stoljeća: s jedne strane procesa sve veće gospodarske integracije suvremenoga svijeta, a s druge fragmentacije i preslagivanja njegovih sastavnih dijelova. Odražavala je i sukob visokih međunarodnih načela, usvajanih od Jalte 1945. do Helsinkija 1975.: principa nepovredivosti europskih granica, teritorijalne cjelovitosti te nemiješanja u unutarnja pitanja drugih zemalja, ali s druge strane i afirmacije ljudskih i političkih, ali ne samo individualnih, nego i kolektivnih prava, tj. prava na samoodređenje naroda.

Dakle, uspostava neovisne Hrvatske za međunarodnu je zajednicu predstavljala krupan teorijsko-politički problem na razini epohalnih procesa: ona je istodobno naizgled bila suprotna procesu zapadnoeuropske, pa i globalne integracije, ali je nesumnjivo bila i na tragu najviših načela međunarodnoga demokratskog poretka. Zbog ovih temeljnih suprotnosti ni povijesni ni pravni temelji za uspostavu samostalnosti, koje je Hrvatska kao jedna od federalnih jedinica crpila iz Ustava SFRJ i Ustava RH, kao ni rezultati referendumu niti relevantni međunarodni akti o pravu naroda na samoodređenje, nisu bili dostatni da opravdaju Odluku Sabora o samostalnosti i suverenosti od 25. lipnja.³

Proglašenje neovisnosti RH glavne političke metropole EZ-a i zapadnoga svijeta doživljavale su kao ozbiljno remećenje regionalne stabilnosti, ali – što je bilo još važnije – i njihovih međusobnih odnosa. Naime, mogućnost raspada jugoslavenske federacije na male, ekonomski “neodržive” i politički “nestabilne” zemlje ugrožavala je poredak i sustav međunarodnih granica uspostavljen u Europi nakon Drugoga svjetskog rata, a oživila je i nadmetanje zapadnih, pa i drugih sila za interesne sfere na Balkanu. Posebno je osjetljiv bio položaj i uloga Njemačke, koja je već svojim ujedinjenjem 1990. izazivala nervozu u tradicionalno suprotstavljenim europskim metropolama, posebice Londonu.

³ Vladimir Đ. DEGAN, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici*, Nakladni zavod Globus, Zagreb 2002., 29.

Percepcija RH u vrijeme održavanja prvih demokratskih izbora bila je neodvojiva od percepcije SFRJ, a stajališta velikih sila evoluirala su teško i postupno. Jugoslavija je bila smatrana neodvojivim članom međunarodne zajednice od 1918. i kao takva je stekla određeni ugled i mjesto u međunarodnim odnosima i diplomaciji. Nakon Prvoga svjetskog rata dobila je važnu ulogu kao dio *cordon sanitairea* oko Sovjetske Rusije, a uoči Drugoga svjetskog rata bila je prisiljena pristupiti Trojnom paktu. Tijekom Drugoga svjetskog rata bila je podijeljena od strane sila Osovine i postala je značajno bojište koje je angažiralo velik broj oružanih snaga osovinskih sila. Istodobno je na tlu Jugoslavije, osim kvislinških režima odanih Osovini, uspostavljena jedna vojska i odgovarajuća politička infrastruktura koja se pridružila antihitlerovskoj koaliciji. Nakon Drugoga svjetskog rata, u jeku "hladnoga rata", Titov raskid sa Staljinom u ogromnoj je mjeri povećao važnost i pozitivnu percepciju Jugoslavije na međunarodnoj sceni, što se i tijekom nekoliko desetljeća nastavilo s njezinom vodećom ulogom u Pokretu nesvrstanih.

Postojali su i drugi, politički, povijesni ili pak subjektivni razlozi zbog kojih su se u političkim metropolama suprotstavljali ideji uspostave neovisne RH. Određenu ulogu igrale su i simpatije koje je "titoistička" varijanta socijalizma desetljećima uživala među protagonistima lijeve političke i, posebice, intelektualne scene zapadnih zemalja. S druge strane postojala je velika sumnjičavost prema hrvatskoj državi zbog ustaških zločina u Drugome svjetskom ratu i savezništva NDH s Hitlerovom Njemačkom. Naposljetku, smatralo se da bi raspad višenacionalne Jugoslavije mogao biti otonac za međunacionalne prijepore i fragmentaciju drugih europskih država u kojima su jačali slični nacionalno-emancipacijski pokreti (Korzika, Katalonija, Baskija, Škotska, Sj. Irska) i ajvažnije – SSSR-a.

Na tim su pretpostavkama velike sile percipirale Jugoslaviju i njezino političko i teritorijalno jedinstvo kao najbolje rješenje za južnoslavenske narode i europsku sigurnost. Doduše, obavještajne analize velikih sila ukazivale su da bi nacionalni sukobi nakon Titove smrti mogli dovesti u pitanje opstanak SFRJ, a ti su se strahovi posebice povećali krajem 80-ih, u vrijeme tzv. antibirokratske revolucije srbijanskoga predsjednika Miloševića, koja je do kraja zatrovala međunacionalne odnose. Usprkos tome, SAD i europske političke metropole nerealno su očekivali da će se Jugoslavija pod vodstvom saveznoga premijera Markovića postupno demokratizirati i reformirati u kapitalističku ekonomiju te nastaviti pregovore o pridruživanju EZ-u. Za američku administraciju jugoslavenska je kriza imala samo regionalni karakter, a za europske je sile ona postala poprištem odmjeravanja njihova međunarodnog utjecaja i borbe za prevlast na regionalnom planu, ili čak globalnoj razini. To se posebice odnosilo na politiku Londona, opterećenog međunarodnim nastupom snažne, ujedinjene Njemačke, ali i nesklonog jačanju europskih institucija.

Naglo povlačenje SAD-a s mjesta glavnog međunarodnog posrednika u Jugoslaviji koincidiralo je, ne slučajno, s proglašenjem neovisnosti RH i intervencijom JNA u Sloveniji krajem lipnja 1991. Do tog trenutka nisu postojale

veće razlike u pristupu europskih metropola jugoslavenskoj krizi. Početkom srpnja stajališta članica EZ-a počela su divergirati, a London i Bonn našli su se na dva suprotna pola politike (ne)priznavanja neovisnosti Hrvatske.

Suzdržana politika Bonna, protiv konfederacije u Londonu

Suprotno uvriježenoj percepciji, politika vlade SRNJ nije bila posebno sklona Hrvatskoj niti je vodila proaktivnu politiku prema jugoslavenskoj krizi sve do pritiska koji su na Kohlovu vladu u kasno proljeće 1991. zajedno izvršile stranke vladajuće koalicije i oporbe (osim komunista!). SFRJ i SRNJ krajem 80-ih imale su vrlo dobru gospodarsku i političku suradnju, a povezivali su ih i jugoslavenski radnici u Njemačkoj te njemački turisti na jadranskoj obali. Jedna od spornih točaka za Bonn bila je represija vlasti na Kosovu, ali taj problem nije zasjenio druge oblike suradnje s Beogradom.

U jeku zaoštavanja međunacionalnih napetosti veleposlanik SRNJ Hansjörg Eiff posjetio je 28. kolovoza 1990. predsjednika RH Tuđmana. Sastanak je održan pod dojmom cestovnih barikada pobunjenih Srba kod Knina, presretanja helikoptera MUP-a RH od strane dva vojna MIG-a te neustavnog referenduma o srpskoj autonomiji u Hrvatskoj. Hrvatsko vodstvo, uvjereni da je scenarij tih događaja bio izazvati krvoproliće i vojni udar, nastojalo je smirivati situaciju, što je naišlo na odobravanje njemačke strane. Veleposlanik Eiff kazao je kako u SRNJ sa simpatijama prate novu Hrvatsku, jer mnoge generacije iz DRNJ također poznaju demokraciju samo s TV ekrana. "Nijemci su osjetljivi na ovdašnje događaje i simpatiziraju s demokratskim promjenama u Hrvatskoj. Žele da se te reforme prošire na cjelinu teritorija Jugoslavije", rekao je Eiff, izražavajući istodobno bojazan da bi konfederalni preustroj mogao ugroziti postojeće granice. Za Njemačku je, istaknuo je, najvažnije da do rješenja dođe mirnim i demokratskim putem.⁴

Nakon ujedinjenja Bonn je morao pažljivo odmjeravati svoje vanjskopolitičke poteze, svjestan zazora europskih partnera od prejake Njemačke, "jer bi hegemonijska pozicija bilo koje države u Europi bila apsolutni anakronizam...".⁵ Trebalo je primjerice suzbiti strahove partnera da će za sebe traži veći broj glasova prilikom utvrđivanja kvalificirane većine u Vijeću ministara ili veći broj članova Komisije EZ-a, kao i veći udio u kapitalu Europske investicijske banke. Zbog toga je politika Njemačke prema Jugoslaviji i Hrvatskoj do druge polovice 1991. najviše vodila računa o "interesu EZ-a", gradeći svoj novi uspon na međunarodnoj sceni u okrilju europske politike.

Dakako, i London je inzistirao da se rješenje jugoslavenske krize postigne dogovorom, ali nije podupirao ideje o smanjenju dotadašnjih kompetencija fe-

⁴ Intervju autorice s Darkom Bekićem, sudionikom razgovora Tuđman – Eiff od 28. kolovoza 1990.

⁵ "Implikacije njemačkog ujedinjenja i integracijski procesi u Europi", tekst predavanja veleposlanika Njemačke Hansjorga Eiffa pred Hrvatskim vijećem Europskoga pokreta, Zagreb, 20. studenoga 1990., 1.

deracije. Za razliku od Njemačke, koja je EZ koristila za afirmaciju svoje nove političke snage, dvojba oko većeg stupnja integriranja Ujedinjenog Kraljevstva u EZ predstavljala je veliki prijepor za vladajuće konzervativce. To pitanje je izazvalo krizu unutar Konzervativne stranke, a u listopadu 1990., upravo u vrijeme kad je situacija u Hrvatskoj postajala sve složenija, premijerka Thatcher bila je prisiljena podnijeti ostavku. Zbog nepopustljivih protuintegracijskih stavova stranački su je protivnici optužili da marginalizira položaj Velike Britanije u Europi. Drugo pitanje koje je zabrinjavalo ne samo premijerku Thatcher, nego i cjelokupnu političku elitu, bilo je jačanje gospodarskoga i vojnoga položaja Njemačke nakon ujedinjenja. Ova dva pitanja u velikoj su mjeri utjecala i na formuliranje politike Londona prema Jugoslaviji i Hrvatskoj.

U britanskoj javnosti kriza post-hladnoratovske Jugoslavije najviše se pripisivala rastućem nacionalizmu te zajedničkoj povijesti sukobljenih naroda: "... srpski ekstremisti u Kninu i njihovi sponzori u Beogradu ostvarili su nezamislivo, zbližavajući hrvatsku pro-komunističku inteligenciju i dr. Tuđmana, kojeg su donedavno smatrali klerikalcem, anti-semitom koji za njihov ukus previše podsjeća na pokret hrvatskih ustaša iz (Drugog svjetskog) rata."⁶ Analitičari su bili podijeljeni u vezi s ciljevima "nacionalističkih snaga" u dvije republike: "Povratak nacionalizmu potiče napredak prema demokraciji u zapadno orijentiranim republikama, Sloveniji i Hrvatskoj, ali... sprečava razvoj u Srbiji i istovremeno prijeti razbijanjem zemlje."⁷

Ugledni tjednik *Economist* upozorio je sredinom listopada 1990. kako međunarodna zajednica ne bi trebala trošiti energiju da sačuva cjelovitu Jugoslaviju. Procijenili su da prijedlog labave konfederacije najvjerojatnije neće biti prihvatljiv Srbiji, pa bi se Jugoslavija mogla raspasti na dva dijela – od kojih bi jedan bio Velika Srbija. Posao međunarodnih posrednika, prema *Economistu*, trebao se koncentrirati na Bosnu i Hercegovinu te na Kosovo: "Međunarodni posrednici mogli bi pogrešno zaključiti da je njihov zadatak da sačuvaju Jugoslaviju u komadu. Jugoslavija bi se još mogla održati na okupu kao labava konfederacija, kao što to predlažu Slovenija i Hrvatska, najzapadnije i prema mentalitetu najzapadnjačkije republike. (...) Ali, ako autoritarnija Srbija odbaci ideju, nikakva strana medijacija neće moći zadržati zemlju u jednom komadu. Najvjerojatnije će se raspasti na dva dijela: u nešto što bi se moglo zvati Crovenia na zapadu i Velika Srbija na istoku. Posao medijatora bi možda bio da odluči što s Bosnom i Hercegovinom... te s Kosovom. Pravila iz Helsinkija bi se međutim i dalje trebala primjenjivati u podijeljenoj Jugoslaviji: mijenjati postojeće granice između sadašnjih republika i pokrajina značilo bi otvoriti Pandorinu Bosnu. Osim toga, nije na svijetu da drži na okupu Jugoslaviju više no što čini sa Sovjetskim Savezom. Više nego bračno savjetovanje, ovim je zemljama potrebna pomoć kod rastave."⁸

⁶ *Independent*, 25 August 1990, 11.

⁷ *Independent*, 19 September 1990.

⁸ "Disintegration in the Balkans could be foretaste of things to come in USSR", *Economist*, 13 October 1990.

Foreign Office je u siječnju 1991., kada je zahvaljujući SAD-u spriječen vojni udar i rušenje hrvatskoga rukovodstva, također upozorio savezne vlasti u Beogradu da “ne smiju koristiti silu protiv demokratski izabranih vlada Slovenije i Hrvatske”.⁹ Prioritet britanske politike bio je spriječiti sukobe koji ne samo da bi pokrenuli rat, nego bi i smanjili izgleda za održanje SFRJ. U Zagreb je 28. veljače, u okviru posjeta Jugoslaviji, stigao drugi čovjek Foreign Officea, ministar Douglas Hogg. Upoznat s hrvatsko-slovenskom inicijativom za uspostavljanje konfederacije iz listopada 1990., on je predsjedniku Tuđmanu iznio ideju da sve republike proglašavaju suverenost, ali da odmah potom paralelno uslijedi i dogovor o zajednici jugoslavenskih republika, za što bi osnovni interes bilo jedinstveno tržište te jedan glas u EZ-u.¹⁰ On je hrvatskom predsjedniku također prepričao svoj razgovor sa srbijanskim predsjednikom, u kojem je Milošević izjavio da je rješenje ili jugoslavenska federacija ili Velika Srbija.¹¹ Britanska stajališta naknadno je pojasnio veleposlanik u Beogradu, Peter Hall. On je naglasio da konfederacija jugoslavenskih republika ne bi bila dobrodošla za EZ, za razliku od federacije s centrom koji funkcionira.¹² U tom svjetlu, odgovarajući na zahtjev rukovodstva Hrvatske za susret s vladom u Londonu, Hall je dao na znanje da su “posjete dobrodošle u slučaju ako vode raspletu krize, a ne raspadu Jugoslavije”.¹³

Početak travnja 1991. Beograd je posjetila *trojka* EZ-a, na čelu s predsjedavajućim ministrom vanjskih poslova Luksemburga Jacquesom Poosom te talijanskim i nizozemskim ministrima De Michelisom i Van den Broekom. Izbor sugovornika (savezni premijer Marković, predsjednik Predsjedništva SFRJ Jović i savezni sekretar Lončar), među kojima nije bilo republičkih vođa, simbolički je ukazivao na punu potporu EZ-a saveznim tijelima i pritisak na Hrvatsku i Sloveniju da pronađu “zajednički jezik” s Beogradom. *Trojka* je u Beogradu prenijela sljedeće poruke: 1. samo demokratska i jedinstvena Jugoslavija može pretendirati na mjesto u Europi i Europskoj zajednici; 2. za Europsku zajednicu nezamislivo je uspostavljanje odnosa sa šest posebnih jugoslavenskih cjelina i 3. dezintegracijom Jugoslavije ne mogu se riješiti njezini politički, socijalni i drugi problemi.¹⁴ Predstavnicima EZ-a poručili su kako Jugoslavija mora ostati cjelovita želi li bliskije odnose i financijsku pomoć Zajednice. Dali su do znanja da ne može računati na sporazum o pridruživanju s EZ-om ako joj jedinstvo i teritorijalni integritet budu ugroženi: “Svako drugačije stajalište moglo bi ugroziti i dovesti u pitanje granice u Europi. Opće je poznato da je

⁹ “Britain warns against use of force in Yugoslav republics”, *Reuters*, 25 Jan 91.

¹⁰ Intervju autorice s Darkom Bekićem, sudionikom razgovora Tuđman – Hogg, 28. veljače 1991.

¹¹ *Isto*.

¹² Intervju autorice s Darkom Bekićem, sudionikom razgovora Tuđman – Hall, 29. ožujka 1991.

¹³ *Isto*.

¹⁴ “Jugoslavija test za Europu”, intervju s talijanskim ministrom De Michelisom, *Borba*, 5. travnja 1991., 12.

pitanje granica politički vrlo osjetljivo pitanje i da nema nikakvog smisla potezati nove diskusije o toj temi, poručio je luksemburški ministar...¹⁵

U svibnju 1991. izaslanstvo Hrvatske, na čelu s predsjednikom Tuđmanom, posjetilo je London. Posjet se odvijao u jeku prijetnji JNA uvođenjem izvanrednog stanja u Hrvatskoj te blokade Predsjedništva SFRJ u kojem su prosrpski predstavnici sprečavali redovitu rotaciju čelništva budući da je na redu bio hrvatski predstavnik Mesić. Jedini službeni sastanak hrvatskoga izaslanstva održao se 7. svibnja u Foreign Officeu, s ministrom vanjskih poslova Douglasom Hurdom, a britanska se administracija potrudila da hrvatska strana ne izvodi preoptimistične zaključke povodom tog susreta: "Iako se sekretar za vanjske poslove sastao s predsjednikom Tuđmanom tijekom njegova posjeta Londonu, dužnosnici su naglasili da to ni na koji način ne implicira priznavanje aspiracija Hrvatske na neovisnost. John Major je odbio zahtjev g. Tuđmana da ga primi u Downing Streetu. G. Hurd je inzistirao na potrebi kompromisa hrvatskog i vodstva u Beogradu, ali je naglasio da Hrvatskoj mora biti omogućeno da u svibnju preuzme predsjedničku funkciju u Predsjedništvu, u skladu s postojećim jugoslavenskim Ustavom."¹⁶ Naime, dotadašnju praksu konsenzualne rotacije predsjednika narušili su predstavnici Srbije, Kosova i Vojvodine kako bi srpski predstavnik ostao na čelu Predsjedništva SFRJ. Dan nakon susreta s Tuđmanom Hurd je ponovio kako se London zalaže za opstanak cjelovite Jugoslavije i pozvao jugoslavenske dužnosnike da iskoriste mirne pregovore kako bi smirili nemire u zemlji. "U vrijeme tenzija, Jugoslavenska narodna armija snosi nešto odgovornosti za održavanje zakona i reda, nacionalna armija bi trebala djelovati u skladu s Ustavom Jugoslavije i u interesu svih Jugoslavena (...) Postoji opasnost da bi nasilje dovelo do raspada jugoslavenske federacije. Britanska vlada snažno podržava jugoslavenski teritorijalni integritet i demokratske procese u Jugoslaviji" – rekao je Hurd.¹⁷

Ponuda pregovora o pridruživanju – pokušaj EZ-a da sačuva Jugoslaviju i zaustavi proglašenje neovisnosti Hrvatske

Ne osvrćući se previše na rezultate referenduma od 19. svibnja – koji su ukazivali da građani Hrvatske ne žele ostati u Jugoslaviji kao saveznoj državi, nego žele suverenu i samostalnu državu koja bi samo kao takva mogla stupiti u savez s drugim republikama prema načelima zajedničkog hrvatsko-slovenskog konfederalnog prijedloga – predsjednik Europske komisije Jacques Delors i predsjedavajući EZ-a premijer Luksemburga Jacques Santer održali su u Beogradu 29. i 30. svibnja odvojene sastanke s tri člana Predsjedništva SFRJ i s predsjednicima svih republika. Najavili su program pomoći vrijedan više od četiri milijarde USD i spremnost EZ-a da s Jugoslavijom započne pregovore o

¹⁵ "EC Warns Yugoslavia not to Reopen Border Questions", *Reuters*, 8 April 1991.

¹⁶ Hella PICK, "EC: British Foreign Secretary Urges Action On Yugoslavia", *Guardian*, 10 May 1991, 8.

¹⁷ "UK: Hurd urges peaceful solution to Yugoslav unrest", *AP*, 8 May 1991.

pridruživanju – pod uvjetom da se kriza riješi na miran način te da se postigne zajednički jugoslavenski dogovor o budućnosti federacije.¹⁸ EZ je pritom zahtijevao da Jugoslavija očuva institucionalni okvir, vanjske i unutarnje granice te da omogući demokratski razvoj i poštovanje ljudskih i manjinskih prava. Ape-lirao je i na prekid blokade hrvatskoga predstavnika u Predsjedništvu SFRJ.¹⁹

Međutim, upravo za boravka izaslanstva EZ-a u Jugoslaviji predsjednik Milošević je 30. svibnja u parlamentu Srbije još jednom odbacio mogućnost uspostave konfederalnih odnosa, pa je perspektiva za “zajednički institucionalni okvir”, o kojem je govorio Delors, time praktički zgasnula. Hrvatski predsjednik reagirao je najavom da će Hrvatska ubrzati korake prema neovisnosti nastavno na protekli referendum u slučaju da se ne ostvari pomak u pregovorima o budućnosti zemlje do 15. lipnja.²⁰

Na sastanku u Dresdenu 3. lipnja ministri EZ-a ipak nisu podržali Delor-sovo obećanje novčane injekcije za reprogramiranje duga Jugoslaviji (kao ni Amerikanci godinu dana prije, usprkos velikim riječima potpore premijeru Markoviću). Istodobno je predsjedavajući ministar Poos obrazložio zašto EZ ne želi neovisnost pojedinačnih republika: prvo, nema dokaza da bi one ekonomski bile sposobne za život, a “nije zadatak EZ da im za to stvara temelje”; drugo, raspad Jugoslavije doveo bi do političkih i vojnih sukoba s obilježjem građanskoga rata; treće, bio bi to loš primjer za druge etnički mješovite države u Europi.²¹

Međunarodne financijske institucije podupirale su političke odluke EZ-a i SAD-a. Predsjednik Europske banke za obnovu i razvitak (EBRD) kazao je da se Banka “... ne želi miješati u unutarnje stvari, ali da podupire jedinstvenu Jugoslaviju” te da je “u načelu spremna financijski pomoći Jugoslaviju ako ostane jedinstvena i ustraje na zapadnjačkim ekonomskim reformama”.²² Međunarodne financijske institucije najviše je brinula mogućnost naplate jugoslavenskoga duga u slučaju da Slovenija i Hrvatska postanu neovisne. Stajališta predsjednika EBRD-a podudarala su se s onima Svjetske banke, čiji je potpredsjednik Willie Wapenhans rekao: “Svjetska banka podržava jedinstvenu Jugoslaviju i neće davati pomoć nijednoj republici koja se odcijepi...”²³

Nezadovoljni politikom EZ-a, ali i vlastite vlade, njemački parlamentarni zastupnici donijeli su 19. lipnja Izjavu o Jugoslaviji, koja je predstavljala “kamen-međaš u evoluciji njemačkih stajališta o Jugoslaviji”.²⁴ Izjavu su podržale sve parlamentarne stranke osim bivših komunista, a predstavljala je važan iskorak u odnosu na dotadašnju politiku jer je kao preduvjet za rješenje krize

¹⁸ Seška STANOJLOVIĆ, “Program vrijedan četiri milijarde USD”, *Vjesnik*, 31. svibnja 1991.

¹⁹ S. BRKIĆ, “Politička blokada glavni krivac”, *Večernji list*, 31. svibnja 1991.

²⁰ Barney PETROVIC, “Serbia Spurns Delors Plan for Restructuring Republics”, *Guardian*, 31 May 1991, 6.

²¹ *Večernji list*, 3. lipnja 1991., prenosi vijest Tanjuga “Kakvu Jugoslaviju želi EZ?”.

²² *Reuters*, 21 June 1991, EBRD President Attali supports Unified Yugoslavia.

²³ *Reuters*, 10 June 1991, No gain from Yugoslav Republic's Secession-banker.

²⁴ Michael LIBAL, *Njemačka politika i jugoslavenska kriza 1991.-1992.*, Zagreb 2004., 19.

na prvome mjestu isticala slobodu odlučivanja i pravo na samoodređenje, a ne isključivo jugoslavensko jedinstvo i teritorijalnu cjelovitost. Pozivajući se na načela KESS-ove Pariške povelje, kao i na interes za političku stabilnost na Balkanu, njemački su parlamentarci logično zaključili da bi se Jugoslavija mogla očuvati samo ako republike u neki novi oblik te zajednice ponovno uđu dobrovoljno: “Težnja pojedinih republika da potpuno istupe iz dosadašnjeg jugoslavenskog državnog saveza, može se pozivati na jugoslavenski Ustav koji izrijeком spominje pravo na samoodređenje uključujući mogućnost odcjepljenja (...) prava stabilnost može se steći samo na temelju slobodno utanačena i jednakopravnog poretka. (...) Novo jedinstvo Jugoslavije može biti samo rezultat slobodna samoodređenja.”²⁵

Istoga dana kad je njemački parlament donio svoju rezoluciju, u Berlinu se održavao ministarski sastanak KESS-a (19. i 20. lipnja) na kojem je također donesena “jugoslavenska deklaracija”, ali konzervativnog sadržaja, ne bi li se “pomoglo onim snagama koje pokušavaju transformirati Jugoslaviju, ali da je sačuvaju u cjelini”.²⁶ Ministri su podržali “demokratski razvoj, jedinstvo i teritorijalnu cjelovitost Jugoslavije temeljene na gospodarskim reformama, punoj primjeni ljudskih prava u svim dijelovima Jugoslavije, uključivši prava manjina te mirno rješenje aktualne krize u zemlji...”, navodeći kako “samo narodi Jugoslavije mogu odlučivati o budućnosti zemlje...”²⁷ Njemački ministar Genscher tumačio je da potonja formulacija, da jugoslavenski narodi trebaju odlučivati o svojoj budućnosti, podrazumijeva i pravo na samoodređenje.²⁸

Suočen s najavom proglašenja neovisnosti Hrvatske i Slovenije, EZ je nakon sastanka Ministarskog vijeća 23. lipnja pokušao izvršiti pritisak na dvije republike najavivši da ih neće priznati ako jednostrano odluče napustiti jugoslavensku federaciju. Također je dogovoreno da će EZ odbiti svaki kontakt na visokoj razini jer “(...) Dvanaestorica smatraju da proces unutarnjih pregovora još nije iscrpljen (...) te će biti spremni prihvatiti nezavisnost jugoslavenskih republika ako to bude rezultat pregovora i unutarnjih dogovora (...). EZ je takav stav uskladio sa SAD, Austrijom i Mađarskom.”²⁹

Na sam dan proglašenja neovisnosti 25. lipnja “Dvanaestorica” su razmišljala kako vratiti sat unatrag. Oglasio se ministar Roland Dumas kazavši kako Francuska ne odobrava taj čin. Doduše, dodao je kako je “pravo naroda da određuju svoju sudbinu... ali da postoje ograničenja međunarodnog poretka”.³⁰ Ohrabrena ovakvim reakcijama iz EZ-a, ali i SAD-a, jugoslavenska

²⁵ Rezolucija Bundestaga o krizi u Jugoslaviji, 19. lipnja 1991., u Nenad IVANKOVIĆ, *Bonn-druga hrvatska fronta*, Mladost, Zagreb 1993., 173.-176.

²⁶ Extract from Transcript of Brief Given by the Foreign Secretary, Mr Douglas Hurd, in Berlin on Wednesday 19 June 1991, transkript iz Britanskog veleposlanstva.

²⁷ *Statement on the Situation in Yugoslavia*, Berlin meeting of the CSCE Council, 19-20 June 1991.

²⁸ M. LIBAL, *n. dj.*, 20.

²⁹ HINA, 23. lipnja 1991., EZ neće priznati nezavisnost Slovenije i Hrvatske.

³⁰ *Reuters*, 25 June 1991, France Regrets Independence Bid by Croatia and Slovenia.

se vojska nije ustručavala da silom počne uspostavljati “ustavni poredak”. Već 26. lipnja njemački ministar Genscher morao je jugoslavenskom otpravniku poslova uputiti upozorenje o neprihvatljivosti korištenja sile protiv republika, kazavši da “njemačka Vlada drži da odluke Slovenaca i Hrvata ostavljaju prostora za pregovore”.³¹ Vlada Njemačke također je pozvala na jačanje prava na samoodređenje, kao što su to zatražili njemački zastupnici u rezoluciji Bundestaga od 19. lipnja.³²

Usprkos apelu iz Bonna, 27. lipnja započela je intervencija JNA u Sloveniji, uz pojašnjenja o ustavnoj obvezi čuvanja državnih granica. Zastrašujuće televizijske slike razaranja samo su pojačale nezadovoljstvo njemačke javnosti. Intervencija u Sloveniji percipirana je kao čin nasilja i protuustavni potez, tim više što nije bilo jasno niti tko je izdao zapovijed vojsci – okrnjeno Predsjedništvo SFRJ, savezni premijer ili sam vrh JNA. Nekoliko zastupnika SPD-a odmah je otputovalo u Ljubljanu, a vođa stranke Bjorn Engholm pozvao je vladu da razmotri priznanje Slovenije i Hrvatske kao neovisnih država.³³ Tijekom posjeta Zagrebu 28. i 29. lipnja predsjednik Radne grupe za vanjsku politiku i sigurnost te potpredsjednik parlamentarne grupacije SPD-a u Bundestagu, Norbert Gansel, oštro je kritizirao politiku vladajuće koalicije: “Vlada SR Njemačke je... umjesto aktivne politike sprečavanja konflikta, podcjenjivala opasnost i taktizirala. Proigrala je priliku da se aktivira u okviru berlinskog sastanka KESS-a. Najnovije izjave saveznog kancelara jasno pokazuju da on još uvijek nije shvatio opseg krize. (...) Obzirom na sve veće kritike iz redova frakcije CDU/CSU na račun savezne vlade, očekujemo (...) snažan poticaj za promjenu političkog kursa savezne vlade.”³⁴ Gansel je također upozorio da konzervativni krugovi u SSSR-u na primjeru Jugoslavije nikako ne bi smjeli steći dojam kako će KESS tolerirati vojnu intervenciju u baltičkim zemljama. Ministar Genscher postao je predmetom oštih napada čak i koalicijskih partnera, bavarskog CSU-a, a socijaldemokrat Wolfgang Roth zatražio od Bonna da prizna Hrvatsku i Sloveniju na temelju prava na samoodređenje, uspostavi s njima diplomatske odnose i potpuno politički izolira Beograd.³⁵ Čak je i Stranka zelenih zahtijevala priznanje dviju republika, a “predsjednik pokrajinske vlade Bavarske, Max Streibl, iz konzervativne CSU, kazao je da će on i vođe ostalih njemačkih saveznih zemalja izvršiti pritisak na Genschera u vezi tog pitanja...”³⁶

Na kancelara Kohla utjecaj je pokušao izvršiti i glavni tajnik njegove Kršćansko demokratske stranke (CDU) Volker Ruehe, koji se zalagao protiv politike *status quo*. On je koristio argument kako je i jedinstvo Njemačke ponovno

³¹ M. LIBAL, *n. dj.*, 25.

³² *Isto*, 24.

³³ *Isto*, 28.

³⁴ Izjava Norberta Gansela od 28. lipnja koju je u pismenom obliku predao u Ministarstvu vanjskih poslova tijekom posjeta Republici Hrvatskoj 28. i 29. lipnja.

³⁵ *Reuters*, 28 June 1991, Politicians Blast Bonn For Not Supporting Slovenia, Croatia.

³⁶ *Isto*.

uspostavljeno upravo zahvaljujući pravu na samoodređenje, a ako to isto pravo ne priznaju Hrvatskoj – izgubit će moralnu i političku vjerodostojnost.³⁷ U skladu s takvim pristupom Ruehe je 3. srpnja zatražio od EZ-a da omogući priznanje Slovenije i Hrvatske “kako bi se očitovala politička i moralna potpora za ta dva naroda”.³⁸

Ministarska *trojka* EZ-a, Poos, Van den Broek i De Michelis, 28. lipnja ponovno se uputila u Beograd. Na sastanku s premijerom Markovićem zatražen je hitan prekid sukoba u Sloveniji te povlačenje JNA u vojarnje. Trojica su ministara također pokušala “iznuditi” konačno postavljanje Stipe Mesića na mjesto predsjednika Predsjedništva SFRJ, a prvi su put otputovali u Zagreb (sastanci su se, doduše, održali u nazočnosti saveznoga sekretara Lončara). Njihov su dolazak u glavnome gradu Hrvatske doživjeli kao svojevrsno priznanje, iako je EZ tražio ustupak u suprotnom smjeru – odgodu stupanja na snagu Deklaracije o samostalnosti na tri mjeseca. Isto je zatraženo i od slovenskoga predsjednika Kučana, koji se radi sastanka jedva probio iz Slovenije do Zagreba.³⁹ Predsjednik Tuđman bio je primoran prihvatiti tromjesečni moratorij, uz preduvjet da to znači samo odgodu primjene, a ne i poništenje ili povlačenje Deklaracije o neovisnosti.⁴⁰ Vjerovao je kako se radi o njegovu posljednjem ustupku EZ-u zbog Jugoslavije, nakon čega Hrvatska više neće imati moralne obaveze da odgodi neovisnost. Bio je uvjeren, “na temelju obećanja iz EZ”: “ako se budemo držali dogovora bit ćemo slobodni za tri mjeseca.”⁴¹

Na sastanku s članovima Predsjedništva SFRJ u Beogradu 30. lipnja, predsjedavajući EZ-a Poos inzistirao je na dogovoru o tri pitanja: prekidu vatre i povlačenju JNA te svih naoružanih snaga; suspenziji hrvatske i slovenske odluke o neovisnosti na tri mjeseca; regularnoj rotaciji na čelu Predsjedništva SFRJ. Poos je tijekom sastanka najviše uvjeravao srpskog, crnogorskog i vojvođanskog predstavnika da prihvate Mesića za predsjednika, a oni su pak tražili pismena jamstva da će Tuđman odgoditi primjenu odluke o neovisnosti. Poos je poručio Predsjedništvu: “Mi imamo povjerenja u vaš opstanak i teritorijalni integritet... Sloveniju i Hrvatsku još nitko nije priznao, one su još u Jugoslaviji... Mi vjerujemo Tuđmanu da će poštivati dogovor o suspenziji saborskih odluka. Mi smo radi stabilnosti i mira u Europi učinili veliki napor, bez prese-dana u našoj povijesti...”⁴²

³⁷ *Reuters*, 01 July 1991, Germany: Kohl Stresses Self-Determination for Yugoslav Republics.

³⁸ M. LIBAL, *n. dj.*, 32.

³⁹ Davorin RUDOLF, *Rat koji nismo htjeli, Hrvatska 1991*, Zagreb 1999., 264.

⁴⁰ *Isto*, 265.

⁴¹ Michael MONTGOMERY, “Rebel Republics Appeal For EC Truce Observers”, *Daily Telegraph*, 2 July 1991, 10.

⁴² Razgovor trojke EZ s članovima Predsjedništva SFRJ, 30. VI 1991., bilješka sudionika sastanka D. Bekića.

Pod pritiskom Bundestaga, Bonn “prijeti” priznanjem Hrvatske, London zahtijeva “sveobuhvatni dogovor” svih strana u krizi

Novi predsjedavajući Ministarskoga vijeća, nizozemski ministar Van den Broek, razgovarao je 3. srpnja u Washingtonu o problemu Jugoslavije s državnim tajnikom Bakerom. Zajednički su ustanovili da samostalno djelovanje JNA, bez civilnoga nadzora, nije prihvatljivo, ali njihove načelne izjave nisu pokobile saveznu vojsku koja je sa 60 tenkova i srpskim rezervistima istoga dana okupirala Baranju.⁴³ Usprkos tome, van den Broek je ostao podjednako rezerviran prema inicijativama za priznanje Hrvatske (i Slovenije), čak i ako se nasilje nastavi: “Ne smatram to učinkovitim pristupom”, izjavio je novinarima uoči ministarskog sastanka u Haagu.⁴⁴ Njemački ministar Genscher odmah je nazvao tek ustoličenog hrvatskog predsjednika Predsjedništva SFRJ Mesića i upitao što bi EZ i Njemačka mogli učiniti da zaustave krvoproliće. Bonn je zatim pokušao alarmirati Vijeće sigurnosti UN-a te pokrenuti pitanje priznanja suvereniteta i samostalnosti Hrvatske i Slovenije “ako se vojska smjesta ne povuče u vojarne”.⁴⁵ U inicijativi da se sazove sjednica Vijeća sigurnosti o Jugoslaviji, Njemačka je imala podršku Austrije, ali SAD se usprotivio uključivanju UN-a u krizu “prije no što se iscrpe mogućnosti mirovnog posredovanja EZ i KESS-a”. Američki veleposlanik pri UN-u tim je povodom rekao da “... UN za sada nema uloge u Jugoslaviji”.⁴⁶ Njemačka je diplomacija bila nešto uspješnija na europskoj fronti, postigavši da se u deklaraciji Ministarskoga vijeća EZ-a od 5. srpnja u Haagu prvi put naznači mogućnost priznanja Hrvatske: “(...) Dvanaestorica će... nanovo razmotriti svoja stajališta u slučaju ponovnog kršenja prekida vatre, posebice ako bi bila poduzeta unilateralna vojna akcija.”⁴⁷ Genscher je pitanje priznanja koristio kao polugu pritiska na Beograd, u čemu je uspio zadobiti potporu nekolicine ministara. Oni su naglasili “u slučaju da se nastavi nasilje... Jugoslavenske armije, Slovenija i Hrvatska bile bi očito prisiljene na odcjepljenje, pa bi i pozicija Europe bila drugačija”.⁴⁸ Među ministrima koji su razmatrali priznanje Hrvatske i Slovenije kao sredstvo za zaustavljanje JNA i velikosrpske politike bili su njemački ministar Genscher i danski ministar Jennsen, a izvan EZ-a Austrijanac Mock. Na suprotnom polu politike prema mogućnosti priznanja Hrvatske bio je London i većina članica, tvrdeći da bi se “priznanjem EZ diskvalificirala kao medijator i potvrdila da se granice u Europi mogu mijenjati jednostranim proglašenjem ili oružanom silom”.⁴⁹

⁴³ *Reuters*, 03 July 1991, USA: U.S., EC Say Yugoslav Army Out of Control, Weigh Arms Embargo.

⁴⁴ *Reuters*, July 4 1991, Slovenia Rejects Presidency Ultimatum, Yugoslav Crisis Deepens.

⁴⁵ Stipe MESIĆ, *Kako smo srušili Jugoslaviju. Politički memoari*, Zagreb 1992., 75.

⁴⁶ *Reuters*, 3 July 1991, Germany and Austria May Seek U.N. Role in Yugoslav Crisis.

⁴⁷ *Agence Europe*, 6 July 1991, Declaration by the Twelve.

⁴⁸ *Agence Europe*, 6 July 1991, EC: Foreign Ministers Decide to Send Another *Troika* to Yugoslavia.

⁴⁹ *The Times*, Editorial: “EC Must Avoid committing Itself to One Side of the Conflict”, 6 July 1991.

Brijunska deklaracija od 7. srpnja o “mirnom rješenju jugoslavenske krize” predstavljala je prvi uspjeh vanjskopolitičkog angažmana EZ-a, ali je ujedno oslabila i njemačke inicijative. Osim suspenzije hrvatske i slovenske deklaracije o neovisnosti, dogovoreno je povlačenje JNA u vojarnje, prekid vatre i režim na vanjskim granicama Slovenije. Donesena je i odluka o osnivanju Promatračke misije Europske zajednice koja je trebala nadgledati povlačenje JNA iz Slovenije i eventualno nastaviti rad u Hrvatskoj. Nakon sastanka na Brijunima, JNA se počela povlačiti iz Slovenije, ali prekid vatre u Hrvatskoj nije potrajao. Ni predsjednik Europske komisije Delors niti predsjedavajući Van den Broek u tom trenutku nisu vjerovali u perspektivu neovisnosti Hrvatske, što su obrazložili i u Europskome parlamentu: “Možemo zamisliti konfederaciju, ili neki sustav u određenoj mjeri neovisan ili autonoman, ali takvo što ne smije biti rezultat jednostranih odluka koje mogu uzrokovati građanski rat.”⁵⁰ Delors je, zabrinut zbog “nacionalističkih, populističkih i šovinističkih strasti”, smatrao da bi razdvajanje jugoslavenskih republika bilo nemoguće bez krvoprolića.⁵¹ Na pitanje europarlamentaraca o mogućnosti priznanja neovisnosti Hrvatske (i Slovenije), nizozemski je ministar rekao da nema informaciju o namjeri ijedne članice da donese takvu odluku, ali je, aludirajući na Njemačku, ustvrdio: “Dvanaestorica u ovoj krizi mogu igrati neku ulogu samo ako su jedinstveni (...)”⁵² Međutim, naprasno povlačenje SAD-a s mjesta glavnog međunarodnog posrednika u Jugoslaviji u srpnju te loše vijesti iz Hrvatske ohrabрили su divergenciju stajališta članica EZ-a o opciji priznanja, ali i drugim “alternativnim” prijedlozima.

Nizozemska je vlada, prilično neočekivano, 13. srpnja 1991. predložila drugim članicama da razmotre opciju dogovorne promjene nekih unutarnjih, međurepubličkih granica.⁵³ U internoj komunikaciji (COREU) s ministrima EZ-a, Van den Broek je prijedlog obrazložio “potrebom da se etničkim manjinama omogući više autonomije a da se istovremeno očuva jugoslavenska federacija”. Smatrao je da je glavni cilj ostvariti promjene na miran način, a ne pod svaku cijenu sačuvati stare granice.⁵⁴ Prema nizozemskom shvaćanju na koje je, vrlo vjerojatno, snažno utjecao London, bilo bi teško očekivati mirno razdruživanje Jugoslavije na šest neovisnih republika u postojećim granicama, jer su Srbi i srpski članovi Predsjedništva te JNA jasno rekli da nikada neće tolerirati uspostavu neovisne Hrvatske s 11 posto Srba unutar njezinih granica.⁵⁵ Principi Helsinškog završnog akta i Pariške povelje, uostalom, nisu isključivali mogućnost promjene granica dogovorom, a srpska je strana uporno međunarodnim predstavnicima tvrdila kako su republičke granice ionako

⁵⁰ *Agence Europe*, 10. 7. 91, EP Hears Van Den Broek And Delors Underline Community Will To Find A Solution To Yugoslav Crisis.

⁵¹ *Isto.*

⁵² *Isto.*

⁵³ David OWEN, *Balkan Odyssey*, London, 31.

⁵⁴ Jane M. O. SHARP, *Honest Broker or perfidious Albion? British policy in former Yugoslavia*, Institute for Public Policy Research IPPR, 1997, 10.-11.

⁵⁵ D. OWEN, *n. dj.*, 32.; J. M. O. SHARP, *n. dj.*, 11.

“samo administrativne”. Nizozemska inicijativa nije naišla na potporu članica, te je prevladalo stajalište kako se granice ne bi trebale dirati niti temeljiti na etničkim razgraničenjima.⁵⁶ Lord Owen, poslije jedan od britanskih posrednika Mirovne konferencije o Jugoslaviji, ocijenio je da su “... nametnuta ograničenja uvelike onemogućavala kompromisna rješenja...”⁵⁷ Istodobno su se u javnosti pojavile informacije kako hrvatski i srpski predsjednici Tuđman i Milošević tajno pregovaraju o izmjeni unutarnjih granica u Jugoslaviji. Potpredsjednik vlade Milan Ramljak rekao je da Hrvatska nije inicirala te razgovore te želi da se održe postojeće jugoslavenske unutarnje granice, ali nije isključio da se razgovara na tu temu: “Vjerujemo da se za pregovaračkim stolom može razgovarati o svakom pitanju...”⁵⁸

Predsjednik Tuđman je, prema svjedočanstvu predstavnika EZ-a, nizozemskog diplomata *Wynaendtsa*, o razgovoru 25. srpnja, tumačio da su njegovi pregovori s Miloševićem u postojećim uvjetima nužni: “On je, (Tuđman, op. a.) priželjkivao da se oni (pregovori s Miloševićem, op. a) održavaju pod egidom Europske zajednice. O tome svemu srbijanski predsjednik nije htio ni čuti.”⁵⁹ Hrvatski je predsjednik smatrao da bi se Europska zajednica trebala snažnije uključiti u jugoslavensku krizu te razmjestiti promatrače i u Hrvatsku, dok je Milošević za EZ vidio vrlo “ograničenu ulogu”⁶⁰ Milošević je također tvrdio *Wynaendtsu* kako je spreman prihvatiti odcjepljenje Slovenije i Hrvatske, ali da i Srbi u Krajini i Slavoniji trebaju imati ista prava te ostati u Jugoslaviji ako tako žele, jer granice ionako nemaju do administrativnog značenja.⁶¹

Brijunski sporazum nije spriječio protjerivanje hrvatskoga stanovništva i koordiniranih artiljerijskih napada JNA i pobunjenika na hrvatska sela i gradove (Čelije, Beli Manastir, Erdut, Dalj, Vinkovci, Osijek, Petrinja, Glina, Sisak...). U takvoj situaciji, na poziv kancelara Kohla, predsjednik Tuđman je 18. srpnja posjetio Bonn. Upravo na taj dan JNA se počela povlačiti iz Slovenije i postalo je jasno da će svoje pretenzije usmjeriti na Hrvatsku i BiH. U tom trenutku Zagreb se suočavao s još jednom nevoljom, i to na diplomatskom planu. Završetkom “desetodnevog rata” i povlačenjem JNA iz Slovenije, dvije se republike više nisu toliko percipirale “u paketu”. U Sloveniji je rat okončao, a u Hrvatskoj se tek zahuktavao. Homogeni nacionalni sastav u Sloveniji predstavljao je olakotnu okolnost za slovensko samoodređenje i potporu međunarodne zajednice eventualnom priznanju. U takvim okolnostima Tuđman je zahtijevao od Nijemaca da podupru načelo jednakog odnosa EZ-a prema Hrvatskoj i Sloveniji, a kao prvo da EZ zatraži povlačenje JNA u vojarne.⁶² Isključivanje

⁵⁶ D. OWEN, *n. dj.*, 33.; J. M. O. SHARP, *n. dj.*, 11.

⁵⁷ D. OWEN, *n. dj.*, 33.

⁵⁸ *Reuters*, 10 July 1991, Croatia has not Initiated Border Talks.

⁵⁹ Henry WYNAENDTS, *L'Engrenage, Chroniques yougoslaves juillet 1991-aout 1992*, Editions Denoel, Paris 1993, 56.

⁶⁰ *Isto*, 58.

⁶¹ *Isto*.

⁶² M. LIBAL, *n. dj.*, 38.

Hrvatske iz paketa sa Slovenijom oslabilo bi položaj Zagreba u pregovorima s Beogradom i međunarodnom zajednicom. Prema njemačkim analizama, Ljubljana je bila odlučna ostvariti potpuno razdruživanje, dok je Zagreb i dalje iznosio inicijative o savezu suverenih država, pa njegovi ciljevi nisu bili jasni. Istodobno su u njemačkom Ministarstvu vanjskih poslova zaključili da srpsko vodstvo vojnim i političkim sredstvima sistematski provodi strategiju Velike Srbije.⁶³

Na izvanrednom sastanku ministara vanjskih poslova EZ-a 6. kolovoza ministar Genscher je najavio da će predložiti priznanje Slovenije i Hrvatske ako Srbija nastavi neprijateljstva i opstrukciju pregovora, ali morao se primiriti jer je većina članica predvođena Velikom Britanijom bila protiv, a Njemačka je trebala poštovati napore Zajednice za izgradnju zajedničke vanjske politike.⁶⁴ Međutim, ministri su se složili da EZ neće ni u kojem slučaju priznati promjenu granica silom. Krajem kolovoza, nakon teških artiljerijskih napada JNA i paravojnih srpskih snaga na Osijek, Genscher je opet “zaprijetio” unilateralnim priznanjem Slovenije i Hrvatske u njihovim legitimnim granicama, ali u deklaraciji Ministarskoga vijeća EZ-a od 28. kolovoza Srbija je samo okrivljena za kršenje Brijunskog sporazuma, tj. prekida vatre i blokadu rada Promatračke misije u Hrvatskoj, te usporavanje mirovne inicijative.

U kolovozu su analitičari *Economista* procijenili da su “Srbi možda već prihvatili odlazak Slovenije, pa ne bi bilo mudro da Zapad prizna Hrvatsku prije no što postane jasno koji teritorij Zagreb zapravo drži pod kontrolom”.⁶⁵ Također su ocijenili da je Velika Srbija u procesu nastajanja. Ugledni je tjednik spekulirao o uspostavi nove Jugoslavije, koja bi počivala na labavijim vezama, a koju bi svakako činila i Velika Srbija. Zamisljali su angažman EZ-a u pregovorima oko demarkacije granica i “logističke pomoći oko prebacivanja nekih Hrvata na hrvatski teritorij i nekih Srba na srpsku zemlju”.⁶⁶ Slične je ideje u Beogradu, također u kolovozu 1991., Fitzroyu Macleanu – čovjeku od povjerenja britanske vlade i simbolu jugoslavensko-britanskih veza (šef savezničke vojne misije pri Vrhovnom štabu od 1944.) – iznio general Kadivić. On je tvrdio da bi, ako se ne održi jedinstvo Jugoslavije, najbolje rješenje bila država sastavljena od Srbije i Crne Gore te svih ostalih koji se žele pridružiti.⁶⁷ Pritom je očito mislio i na dijelove Hrvatske i Bosne koji su se uz pomoć Beograda već bili ili su se tek kanili odcijepiti kako bi ušli unutar granica Velike Srbije.

Neposredno prije početka rada Konferencije o Jugoslaviji London se snažno suprotstavio i inicijativi predsjedavajuće Nizozemske za dolazak snaga WEU-a (Zapadnoeuropska unija – vojna organizacija zapadnoeuropskih država) u Hrvatsku kao potpora Promatračkoj misiji EZ-a i zaustavljanju suko-

⁶³ *Isto*, 46.

⁶⁴ *Isto*.

⁶⁵ *Economist*, 10 August 1991, Editorial: Here Lies Yugoslavia.

⁶⁶ *Isto*.

⁶⁷ Carol HODGE, *Britain and the Balkans: 1991 until the present*, Abingdon: Routledge, 2006, 13.

ba hrvatskih i srpskih snaga. Iako su ideju, ignorirajući protivljenje Moskve, podržavale Njemačka i Francuska – Velika je Britanija spriječila konsenzus na sastanku Vijeća ministara 18. rujna.⁶⁸ Na isti je način London u kolovozu već bio zaustavio njemačko-francusku inicijativu za raspravu o osnivanju mirovnih snaga u Hrvatskoj na sjednici VS UN-a, a politika neinterveniranja, *non-intervention policy*, ostala je obilježjem britanske politike na Balkanu i nakon što se rat iz Hrvatske premjestio u BiH.⁶⁹ U Londonu su podržavali nastavak pregovora u okviru Mirovne konferencije i postizanje “sveobuhvatnog rješenja” temeljenog na dogovoru svih strana.

Bonn dobiva bitku – London načelno za, ali protiv “preuranjenog” priznanja Hrvatske

Početak Konferencije o Jugoslaviji 7. rujna razvodnio je njemačke inicijative za priznanje Hrvatske i Slovenije, kao i za uvođenje sankcija Srbiji. Kroz Konferenciju su trebale zajednički i unisono djelovati sve članice EZ-a, ali su do izražaja zapravo došli protivnici priznanja Hrvatske na čelu s Londonom, gdje su tvrdili da bi se tako izgubila poluga pritiska prema Hrvatskoj za postizanje “sveobuhvatnog dogovora”. Osim toga, koristili su i argument kako gotovo trećina teritorija Hrvatske nije pod kontrolom Zagreba te da bi priznanje dovelo do još goreg rata. Lord Carrington je stoga u listopadu, samo tri dana prije isteka moratorija na uspostavu neovisnosti RH 8. listopada, kao neposredne ciljeve Konferencije odredio ustavnu reorganizaciju Jugoslavije i prekid vatre u Hrvatskoj.

Zbog inicijativa za priznanje Hrvatske i “povijesne krivnje” Njemačkoj su upućivani brojni niski udarci iz politike i medija u Europi i SAD-u. Strahove od “Velikog Reicha” potpirivali su svim silama u Beogradu. Ispred veleposlanstva Njemačke srpski su prosvjednici 4. rujna protestirali protiv njemačke politike prema Hrvatskoj noseći transparente s natpisima “Genscher-Goebbels”, “Hitler-Tuđman”, “Zaustavite fašizam i rasizam u Hrvatskoj!”⁷⁰

Usprkos pritisku članica koje su podupirale rješenja u okviru Konferencije o Jugoslaviji, ministar Genscher je već početkom listopada ponovno zatražio od Dvanaestorice da priznaju Hrvatsku i Sloveniju te da se JNA povuče iz Hrvatske.⁷¹ Nastavak agresije na Hrvatsku davao je moralno pravo Njemačkoj da zagovara priznanje kao jednu od učinkovitih opcija za sprečavanje rata i rješenje krize. U međuvremenu su se pojačali napadi JNA i srpskih paravojnih snaga na hrvatska sela i gradove, uključujući Dubrovnik i Vukovar, uz korištenje zrakoplovstva i mornarice. JNA je također 1. listopada uputila ultimatum Hrvatskoj, optužujući je za kršenje prekida vatre i blokadu vojarni te prijeteći

⁶⁸ Isto, 12.

⁶⁹ Isto.

⁷⁰ Reuters, 4 September 1991, Hundreds of Serbs Protest in Belgrade Against Bonn Policy.

⁷¹ H. WYNAENDTS, *n. dj.*, 121.

uništenjem vitalnih objekata u republici. U odsutnosti hrvatskoga i slovenskoga kolege, srpski i crnogorski predstavnici u “krnjem” Predsjedništvu SFRJ odlučili su 3. listopada, uz pomoć vojvođanskog i kosovskog pijuna, da odluke mogu donositi na temelju većinskog pristanaka nazočnih članova. U percepciji međunarodne zajednice taj je čin bio “ravan državnom udaru, te je... oduzeo saveznom Predsjedništvu bilo kakav legalni sadržaj”.⁷² U tom su svjetlu ministri EZ-a na sastanku 5. i 6. listopada poduprli ideju da političko rješenje treba tražiti u perspektivi priznanja onih republika koje to žele, ali opet, tek na kraju pregovaračkog procesa. Uvjet priznanja neovisnih republika nakon završetka pregovaračkog procesa, tj. kao rezultata opće nagodbe na sastanku Konferencije o Jugoslaviji uoči Ministarskoga vijeća, zahtijevao je Lord Carrington⁷³. Budući da je Srbija cijelo vrijeme blokirala pregovarački proces istodobno postavljajući uvjete, nizozemsko predsjedništvo EZ-a postavilo je rok za postizanje dogovora najkasnije do 10. prosinca. Međutim, umjesto dogovora, u ta je dva mjeseca, a posebice nakon što je 8. listopada na snagu stupila Odluka o proglašenju suverenosti i samostalnosti te o raskidu državno-pravnih veza s bivšom SFRJ, agresija na Hrvatsku dosegla vrhunac. Zbog toga je EZ u listopadu zaprijetio suspenzijom Sporazuma o suradnji EZ–SFRJ i uvođenjem ekonomskih sankcija, ali te mjere u Beogradu nikoga nisu impresionirale.

EkspONENT britanske politike, lord Carrington, sredinom listopada iznio je glavne crte Konvencije Konferencije EZ-a o miru u Jugoslaviji, tzv. Carringtonov plan.⁷⁴ Kako bi inicijativa dobila na težini, on se pozvao na “... poziciju EZ da nitko neće priznati neovisnost i suverenitet nijedne republike dok se ne pronađe rješenje za cjelokupni problem”.⁷⁵ U međuvremenu su se napadi na Dubrovnik, Vukovar, Osijek i širom Hrvatske nastavili, a srbijanski je predsjednik, zaslijepljen uspjehom na terenu, odbio 5. studenoga posljednju verziju Konvencije jer su Albanci na Kosovu, kao manjina koja je u toj autonomnoj pokrajini predstavljala većinu, trebali dobiti prava kakva su iz Beograda tražili za srpsku manjinu u Hrvatskoj. Prema tom prijedlogu, republike su međusobno trebale uspostaviti labavu, međunarodno priznatu asocijaciju, tj. konfederaciju. Republike koje bi zatražile neovisnost u aktualnim granicama mogle bi je dobiti samo kao dio generalnog dogovora. Također, republike koje to žele, mogle bi međusobno uspostaviti oblike još uže suradnje i povezanosti. Predviđena je i uspostava posebnog statusa za pojedine regije, tj. etničke zajednice, što se trebalo odnositi na područja u Hrvatskoj, ali i na Kosovo te Vojvodinu. Plan je predviđao carinsku uniju i zajedničko unutarnje tržište, dok bi republike surađivale u vanjskim poslovima i sigurnosti.⁷⁶

⁷² H. WYNAENDTS, *n. dj.*, 115.

⁷³ M. LIBAL, *n. dj.*, 83.

⁷⁴ Nacrt Konvencije Konferencije o miru u Jugoslaviji od 4. studenoga 1991. (korigirana verzija), u V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 319.-329.

⁷⁵ *Reuters*, 11 October 1991, Carrington Sees No Early Recognition for Croatia, Slovenia.

⁷⁶ H. WYNAEANDTS, *n. dj.*, 123.-124.; V. Đ. DEGAN, *n. dj.*

Nakon što je srpska strana odbila kompromisni prijedlog EZ-a, ni Velika Britanija više nije mogla nijekati perspektivu priznanja za one republike koje to žele. Ali zato se usprotivila tzv. preranom priznanju, što je formulacija koja se primjenjuje za države koje su tek u fazi nastajanja ili pak ne obavljaju svoje funkcije na cjelokupnom teritoriju, kao i za one vlade koje se zbog nekog drugog razloga ne želi priznati. Zagovarajući odgodu priznanja Hrvatske, London je izražavao svoje neslaganje s uspostavom RH te je istodobno želio dati vremena i prostora kompromisnim rješenjima na prostoru SFRJ.

S druge strane njemački ministar Genscher pozvao je 3. studenoga na sastanku svoje liberalne, Slobodarsko-demokratske stranke (FDP) EZ na priznanje Hrvatske i Slovenije.⁷⁷ FDP je zatražio da EZ “na temelju uvažavanja i zaštite prava nacionalnih manjina i nepovredivosti granica, bez odgode, a putem pregovora, ishodi neovisnost onih republika koje to žele, a da protivnicima neovisnosti... ne prizna pravo veta na te odluke; da sve nacionalne manjine moraju u svim republikama uživati jednaka prava...”⁷⁸ Veto kojim se koristila Srbija dovodio je u pitanje sam smisao pregovora, posebice u svjetlu vojnih aktivnosti JNA protiv Hrvatske. Konferencija o Jugoslaviji i EZ postali su taoci srbijanskih političkih manipulacija, što u Bonnu više nisu željeli tolerirati te su odlučili srušiti veto protiv priznanja republika u Ministarskom vijeću. Ali, na sastanku EZ-a u Rimu 8. studenoga Ministarsko je vijeće donijelo odluku o uvođenju sankcija Srbiji, dok je u vezi s priznanjem opet zaključeno da ne dolazi u obzir, osim u slučaju “sveukupnog dogovora” jer “prema mišljenju većine ministara... prerano priznanje donijelo bi više problema nego rješenja.”⁷⁹ Istovjetna stajališta protiv priznanja zagovarao je i američki predsjednik Bush na sastanku s kancelarom Kohlom u Rimu 7. studenoga.⁸⁰ Protivnici priznanja koristili su argument da i hrvatska strana snosi odgovornost za neuspjeh primirja zbog neispunjenja obećanja o deblokadi vojarni – ne uzimajući u obzir da Hrvatska nije imala drugu taktičku mogućnost za obranu od višestruko naružane JNA i srpskih paravojski.⁸¹ Samo nekoliko dana poslije, nakon bjese-mučnog minobacačkog napada na Dubrovnik, ministar Hogg je 13. studenoga u britanskome parlamentu nedvosmisleno rekao da se ne predviđa korištenje zračnih ili pomorskih snaga kako bi se prekinula opsada Dubrovnika, što je dalo vjetar u leđa novim napadima.⁸²

Reagirajući na neučinkovitost EZ-a u svjetlu napada na Dubrovnik, Vu-kovar i širom Hrvatske, njemački je Bundestag u rezoluciji od 14. studenoga (koju su podržale vladajuće i glavne oporbene stranke, CDU/CSU, SPD, FDP

⁷⁷ Reuters, 4 November 1991, German Liberals Call For Recognition of Croatia, Slovenia.

⁷⁸ Rezolucija FDP o situaciji u Jugoslaviji s 42. sabora stranke 1-3. studenog 1991., u N. IVANKOVIĆ, *n. dj.*, 192.

⁷⁹ H. WYNAENDTS, *n. dj.*, 122.-123.

⁸⁰ Warren ZIMMERMANN, *Izvori jedne katastrofe, Jugoslavija i njezini rušitelji, posljednji američki veleposlanik piše o tome što se dogodilo i zašto*, Zagreb 1997., 208.

⁸¹ Viktor MEIER, *Wie Jugoslawien verspielt wurde*, Verlag C.H. Beck, Muenchen 1995, 406.

⁸² C. HODGE, *n. dj.*, 19.

i grupa Savez90/Zeleni) konstatirao da u Jugoslaviji ne postoji državnopravna vlast koja može osigurati pravni poredak i jednakost za sve, što zahtijeva uspostavu novoga poretka. Bundestag je zatražio od Savezne vlade da se u okviru Mirovne konferencije založi za nastavak pregovora samo s onim stranama u sukobu koje pristaju na suradnju. Bundestag je također izrazio podršku nastojanjima vlade da se paralelno s Mirovnom konferencijom stvore pretpostavke za međunarodnopravno priznanje Slovenije i Hrvatske od strane EZ-a i njezinih država članica na temelju jamstava nacionalnim manjinama i spremnosti za suradnju s Europskom zajednicom.⁸³ U velikoj diplomatskoj akciji koja je uslijedila Bonn je nastojao pridobiti potporu što većeg broja članica: "Njemačka Vlada ulaže napore kako bi pridobila što uvjerljiviju većinu članica EZ za priznanje... Čim do toga dođe, najavit ćemo priznanje."⁸⁴

Nakon pada Vukovara 18. studenoga ponestalo je moralnog i pravnog opravdanja da se prijeći put priznanju RH, pa se London načelno složio s njemačkom inicijativom, ali nastojeći da dođe do njezine odgode. Državni tajnik Hurd izjavio je u Parlamentu: "One jugoslavenske republike koje to žele – dobit će priznanje... ali priznanje u ovom trenutku ne bi zaustavilo borbe i sada moramo procijeniti da li bi njihovo priznanje povećalo opasnost od građanskog rata u drugim republikama."⁸⁵

Njemačka je od hrvatske vlade tražila ispunjavanje svih međunarodnih manjinskih kriterija, a dan uoči sastanka predsjednika Tuđmana s kancelarom Kohlom i ministrom Genscherom 5. prosinca u Bonnu, Sabor je usvojio ustavni Zakon o položaju manjina.

Jedan od ključnih argumenata u prilog odluke članica EZ-a o priznanju Hrvatske bilo je Mišljenje br. 1 Arbitražne komisije Konferencije o Jugoslaviji od 29. studenoga 1991. godine. Pravni stručnjaci komisije, predvođeni Robertom Badinterom, zaključili su da se Jugoslavija nalazi u procesu raspada i da republike između sebe moraju riješiti pitanje sukcesije. Konstatirali su da "organi Federacije, kao što su savezno Predsjedništvo, Savezno vijeće, Vijeće republika i pokrajina, Savezno izvršno vijeće, Ustavni sud ili Savezna armija, više ne ispunjavaju kriterije sudjelovanja i predstavljanja, inherentne za federalnu državu."⁸⁶ Badinterova komisija tim je mišljenjem potkrijepila navode iz rezolucije Bundestaga od 14. studenoga o urušavanju funkcija federacije, a tumačenjem da su svih šest republika pravne sljednice SFRJ osporene su tvrdnje Srbije, ali i političkih metropola poput Washingtona ili Londona, da se Hrvatska i Slovenija odcjepljuju.

Uz adute poput mišljenja Arbitražne komisije, usvojenih manjinskih zakona te sporazuma o prekidu vatre i povlačenju JNA iz Hrvatske (postignutog 24.

⁸³ Rezolucija Bundestaga o situaciji u Jugoslaviji od 14. studenog 1991., u N. IVANKOVIĆ, *n. dj.*, 194.-198.

⁸⁴ *Reuters*, 13 November 1991, Germany Pushing for Fast Recognition of Croatia and Slovenia.

⁸⁵ *Reuters*, 20 November 1991, Britain Pressing U.N. For Oil Embargo Against Yugoslavia.

⁸⁶ Mišljenje br. 1 Arbitražne komisije, u V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 335.-336.

studenta u Ženevi pod pokroviteljstvom posebnoga izaslanika UN-a Cyrusa Vancea), argumenti za priznanje RH dobili su veću težinu. Kancelar Kohl založio se stoga za raspravu o priznanju na zasebnoj sjednici u okviru sastanka na vrhu EZ-a 16. prosinca jer je njemačka vlada odlučila učiniti korak prema priznanju prije Božića. Međutim, “kad je postalo očito da je Njemačka jako ozbiljna, počeli su se gomilati pritisci s različitih strana, uključujući glavnog tajnika UN-a Pereza de Cuellara, njegova posebnog izaslanika Cyrusa Vancea i lorda Carringtona... koje je snažno podupirala američka Vlada.”⁸⁷ Uoči usvajanja rezolucije VS UN-a o prethodnici UN-a za pripremu dolaska mirovnih snaga u Hrvatsku, glavni tajnik UN-a zatražio je u pismu od 10. prosinca od EZ-a da ne prizna Hrvatsku, jer bi se zbog toga etnički sukobi mogli proširiti u ostale republike sa srpskom manjinom.⁸⁸ U tom su trenutku “... Cyrus Vance i Lord Carrington čvrsto stajali iza gledišta da Zapad ne smije priznati neovisnost ni jedne od jugoslavenskih republika sve dok se ne riješe njihovi međusobni odnosi.”⁸⁹

Kad nije uspijevaao nametnuti svoje ciljeve unutar EZ-a, London je djelovao kroz Konferenciju o Jugoslaviji, Vijeće sigurnosti i mehanizme UN-a. Britanski diplomati imali su važne funkcije u multilateralnim tijelima – od Lorda Carringtona, do Marracka Gouldinga, podtajnika za politička pitanja UN-a, i Cedericka Thornberryja na mjestu predstavnika za civilna pitanja u bivšoj Jugoslaviji. Međusobno razumijevanje Londona i Washingtona u vezi s pitanjem Jugoslavije postalo je još snažnije nakon što je SAD predao posredovanje u krizi Europskoj zajednici. Njemački diplomat i sudionik događaja Libal smatra da je Washington na poticaj Vancea pokušao iskoristiti pripreme za rezoluciju Vijeća sigurnosti o mirovnim snagama u Hrvatskoj kako bi mobilizirao međunarodno protivljenje njemačkoj inicijativi. U odgovoru od 14. prosinca Genscher je odbio Vanceove argumente, ocjenjujući da bi upravo odustajanje od priznanja ohrabrilo eskalaciju agresije JNA i protivnike mirovnog procesa. “Uz prvotnu britansku i francusku pomoć, američka je diplomacija u Rezoluciju pokušala unijeti izravno upozorenje protiv priznanja. Međutim, nakon protunapada koji je telefonom poveo sam Genscher, Francuzi i Britanci su to odbili i tako izbjegli sukob s partnerom u EZ-u...”⁹⁰

Njemačka je diplomacija uspjela uključiti Francuze u izradu kriterija za priznanje jugoslavenskih republika, zbog čega je bilo lakše odbiti pritiske UN-a i Washingtona. Na izvanrednom sastanku 16. prosinca ministri su usvojili Smjernice za priznavanje novih država u Istočnoj Europi i Sovjetskom Savezu te Deklaraciju o Jugoslaviji i uvjete za priznanje onih republika koje su željele biti priznate kao neovisne države.⁹¹ Uz poštivanje obaveza proisteklih

⁸⁷ M. LIBAL, *n. dj.*, 107.

⁸⁸ *Reuters*, 14 December 1991, Germany Rejects U.N. Chief's Plea Against Recognising Republics.

⁸⁹ W. ZIMMERMAN, *n. dj.*, 208.

⁹⁰ M. LIBAL, *n. dj.*, 108.

⁹¹ V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 330.-333.

iz Helsinškog završnog akta i Pariške povelje, republike su trebale prihvatiti i odredbe Konvencije Konferencije o Jugoslaviji, posebice u dijelu o zaštiti manjinskih prava, te nastavak sudjelovanja u mirovnim pregovorima. Ministri članica EZ-a relativno su se brzo usuglasili oko kriterija, ali potom se počela voditi bitka oko datuma priznanja. Nakon dugotrajne rasprave, koju je usmjeravao njemački ministar, postignut je dogovor da države članice priznaju neovisnost onih jugoslavenskih republika koje ispunjavaju uvjete, a da ta odluka stupa na snagu 15. siječnja 1992.⁹² Jugoslavenske republike trebale su se do 23. prosinca izjasniti žele li priznanje i prihvaćaju li uvjete EZ-a, a Arbitražna je komisija bila zadužena da procijeni njihove zahtjeve. Time je dio odgovornosti o ocjeni jesu li uvjeti za priznanje ispunjeni prebačen s država članica i na ekspertnu skupinu. To je pridonijelo objektivnosti ocjena i umanjilo mogućnost veta suprotstavljenih članica.

“Genscher – koji je sve vrijeme sastanka bio u vezi s kancelarom – želio je da Njemačka ispuni obećanje svoje Vlade o priznanju prije Božića i tu nije ostavljao mogućnost nikakve nedoumice. Obavijestio je svoje kolege da zajedničko polazište Njemačka tumači na sljedeći način: savjetodavno mišljenje Badinterove komisije neće biti obvezujuće i svaka zemlja članica moći će neovisno procjenjivati valjanost tog mišljenja. Njemačka je, svakako, bila uvjerena da će Komisija potvrditi njemačko gledište o tome da su Slovenija i Hrvatska već ispunile sve uvjete onako kako ih je postavila Zajednica. Njemačka će stoga odluku donijeti prije Božića; međutim, odgodit će njezinu provedbu te uspostavu diplomatskih odnosa do 15. siječnja.”⁹³

Nakon što su na njemačku inicijativu Dvanaestorica prihvatila odluku o priznanju, kancelar Kohl je u posebnoj izjavi od 17. prosinca pojasnio motive Vlade u Bonnu: “(...) Vijest iz Bruxellesa istovremeno je znak nade, prije svega napaćenim ljudima u ratom zahvaćenim područjima Hrvatske. (...) Za nas Nijemce riječ je o sudbini ljudi, njihovoj budućnosti u miru, slobodi i demokraciji – i ni o čemu drugom.”⁹⁴

(Ne)priznanje RH u funkciji međusobnih odnosa Londona i Bonna i izgradnja zajedničke vanjske politike EZ-a

Iako nevoljko, London je na sastanku Ministarskoga vijeća EZ-a 16. prosinca prihvatio njemačku inicijativu za priznanje Hrvatske. Pregovor su trajali do ranih jutarnjih sati, a ministar Hurd je poslije kazao kako se radilo o “kompromisu”.⁹⁵ London se više nije mogao protiviti priznanju, nego je pokušavao spriječiti “preuranjeno” ili “brzo” priznanje kakvo je zagovarala Nje-

⁹² V. Đ. DEGAN, *n. dj.*, 332.

⁹³ M. LIBAL, *n. dj.*, 111.-112.

⁹⁴ Mario NOBILO, *Hrvatski feniks – Diplomatski procesi iza zatvorenih vrata 1990.-1997.*, Nakladni zavod Globus, Zagreb 2000., 165.

⁹⁵ Georg BROCK, “Chancellor Kohl Hijacks Brussels Policy on Slovenia and Croatia”, *The Times*, 18 December 1991.

mačka. Kako bi neutralizirao dojam da je izgubio bitku s njemačkim kolegom, ministar Hurd je poslije uvjeravao parlament kako u vezi s priznanjem Hrvatske i Slovenije zapravo nije bilo sukoba članica EZ-a oko sadržaja, tj. priznanja: "U pitanju je samo bio *timing*."⁹⁶ Pristanak Londona na priznanje Hrvatske tumačio se i kao popuštanje Njemačkoj u zamjenu za izuzeća, tzv. *opt-out* politiku, koje je Velika Britanija uspjela ishoditi u vezi sa zajedničkom valutom i poglavljima o socijalnim pitanjima na sastanku u Maastrichtu 11. i 12. prosinca, povodom prihvaćanja Ugovora o Europskoj Uniji. Osim toga, suprotno očekivanju Londona, francuski ministar Roland Dumas bio je na sastanku 16. prosinca potpuno pomirljiv te se nije suprotstavio priznanju. Stoga "(...) u telefonskom razgovoru s premijerom Majorom, odlučeno je da će Britanija prihvatiti kompromis oko priznanja za 15. siječnja 1992., ali prepuštajući diskrecionu odluku Arbitražnoj komisiji".⁹⁷ London je bio spreman prihvatiti ocjenu Arbitražne komisije zadovoljava li Hrvatska kriterije za priznanje, izbjegavajući da sam preuzme odgovornost i donese odluku o priznanju kojem se donedavno toliko protivio. U Londonu su namjeravali uspostaviti diplomatske odnose s Hrvatskom tek nakon što ispuni uvjete: učinkovit prekid vatre, razmještanje trupa UN-a i sudjelovanje u mirovnim pregovorima Konferencije o Jugoslaviji.⁹⁸ Takav pristup opravdavali su strahom da Slovenija i Hrvatske ne bi nastavile mirovne pregovore nakon što jednom budu priznate, kao i zbog perspektive prelijevanja sukoba u BiH i Makedoniju.

Na temelju odluke vlade od 19. prosinca, Njemačka je 23. prosinca samostalno priznala Hrvatsku i Sloveniju. U Zagrebu i Ljubljani tog su dana primili pismo predsjednika Von Weizsaeckera o službenom priznanju njihove neovisnosti i samostalnosti.⁹⁹ Najavljena je i uspostava diplomatskih odnosa 15. siječnja te prerastanje generalnih konzulata u Zagrebu i Ljubljani u njemačka veleposlanstva. U međuvremenu je Ante Marković, predsjednik SIV-a, tj. jugoslavenske vlade, 20. prosinca podnio zakašnju ostavku, Gorbačov je 25. prosinca 1991. odstupio s mjesta predsjednika SSSR-a, a SAD je istoga dana priznao neovisnost bivših sovjetskih republika.

Njemačka je javnost pozdravila odluku vlade o priznanju, uz rijetke iznimke. Među njima je bio vođa SPD-a u Bundestagu Hans-Ulrich Klose. Iako je priznao kako je donošenje odluke o priznanju Hrvatske i Slovenije zaustavilo daljnju podjelu unutar EZ-a, rekao je da "Njemačka zbog povijesnih razloga mora izbjeći dojam kako samostalno provodi svoju volju".¹⁰⁰ Prema sjećanju britanskoga ministra Hurda, Genscher je ovako obrazlagao njemačko zalaga-

⁹⁶ Stephen GOODWIN, "Foreign Secretary Hurd Defends Joint Action Over Yugoslavia", *Independent*, 20 December 1991, 11.

⁹⁷ Mark STUART, *Douglas Hurd, The Public Servant*, Edinburgh and London: Mainstream Publishing, 1998., 289.

⁹⁸ H. PICK, "Early Recognition of Croatia and Slovenia is Unstoppable", *Guardian*, 5 December 1991.

⁹⁹ M. NOBILO, *n. dj.*, 167.

¹⁰⁰ *Reuters*, 18 December 1991, German Media Praise Bonn Recognition of the Yugoslav Republic.

nje za priznanje Hrvatske: “Morate shvatiti da nakon svega što smo skrivili u Europi, mi se, Nijemci, ne kanimo staviti na stranu koja ne bi bila u pravu s moralnog gledišta. Radi se o narodu koji ima pravo na priznanje. Oni jesu neovisni. To jest činjenica. Mi se nećemo dovesti u poziciju u kojoj će Srbi to moći ubuduće osporavati.”¹⁰¹ Međutim, dogmatični britanski ministar bio je uvjeren da se više radi o “snažnim povijesnim vezama” jer su “Hrvati bili na strani Njemačke u Drugom svjetskom ratu”.¹⁰² O opsjednutosti britanske političke elite klišejima o njemačkoj fašističkoj prošlosti i negativnim predodžbama o Hrvatskoj govori detalj iz njegove biografije o posjetu kabinetu predsjednika Tuđmana (17. srpnja 1992.). Hurd je na zidu predsjednikova kabineta zapazio “sliku koja prikazuje arijevsku mladež”, u stilu njemačkih sportskih dresova iz 30-ih godina (op. a., po svojoj se prilici radi o tipičnom likovnom djelu iz razdoblja moderne), iz čega je zaključio da se “fašistička povijest Hrvatske ne može prikriti”.¹⁰³

U njemačkome Ministarstvu vanjskih poslova bili su uvjereni kako je do zaustavljanja rata u Hrvatskoj došlo upravo zbog priznanja jer se, nakon niza pokušaja i prekršenih dogovora, prekid vatre potpisan 2. siječnja 1992. u Sarajevu uspio održati. Njemački su diplomati uvjereni da je Milošević “shvatio kako nema smisla nastavljati rat protiv Hrvatske jer bi to moglo izazvati povećanje međunarodne pomoći Hrvatskoj”.¹⁰⁴ Priznanjem Hrvatske u njezinim republičkim granicama sukob je u pravnom smislu postao međunarodni. Stoga je i velikosrpska politika svoje ciljeve u Hrvatskoj nastavila ostvarivati kroz “mirovni proces” UN-a i EZ-a.

Prema mišljenju br. 5 Arbitražne komisije od 11. siječnja 1992. ustanovljeno je da Hrvatska ispunjava uvjete nužne za njezino priznanje od država članica EZ-a (u skladu s Deklaracijom o Jugoslaviji i Smjernicama o priznanju novih država u Istočnoj Europi i Sovjetskome Savezu od 16. prosinca 1991.), pod uvjetom da nadopuni Ustavni zakon o ljudskim pravima i pravima manjina od 4. prosinca 1991. Radilo se o nadopuni vezanoj za pravo na “poseban položaj” manjina u područjima gdje čine većinu, a prema odredbi Konvencije Konferencije o miru u Jugoslaviji.

Hrvatska je promptno odgovorila na uvjetnu primjedbu Arbitražne komisije, navodeći u pismu predsjednika republike kako će se postojeći Ustavni zakon o pravima manjina izmijeniti u skladu s očekivanjem Arbitražne komisije Konferencije o Jugoslaviji.¹⁰⁵ Među članicama EZ-a koje su oklijevale s priznanjem Hrvatske uz Veliku Britaniju bila je i Francuska. U vezi sa Slovenijom nije imala primjedaba jer je, prema riječima predsjednika Mitteranda, imala “homogeno stanovništvo, bez problema s manjinskim pravima”.¹⁰⁶ Ipak,

¹⁰¹ M. STUART, *n. dj.*, 288.

¹⁰² *Isto.*

¹⁰³ *Isto*, 326.

¹⁰⁴ M. LIBAL, *n. dj.*, 14.

¹⁰⁵ *Agence Europe*, 16 January 1992, The Twelve Recognise Croatia and Slovenia.

¹⁰⁶ *Reuters*, 15 January 1992, EC Split on Recognising Yugoslav Republics.

15. siječnja u Bruxellesu je objavljena odluka o priznanju Hrvatske i Slovenije od strane svih dvanaest članica EZ-a. No Francuska je istodobno najavila da će “implementacija priznanja Hrvatske ovisiti o ispunjavanju nekih uvjeta”, tj. ispunjavanju manjinskih prava Srba. Glasnogovornik francuske vlade Jacques Lang pojasnio je da “Francuska i Britanija neće poslati svoje veleposlanike u Zagreb dok Hrvatska ne ispuni zahtjeve u vezi s pravom nacionalnih manjina”.¹⁰⁷

Odlučnost njemačke vlade da unutar EZ-a nametne odluku o priznanju RH u određenom roku te da ga prva samostalno objavi izazvala je brojne negativne komentare u europskim diplomacijama, kao i u Washingtonu. U percepciji kritičara, Njemačka je vodila pogrešnu politiku jer je prerano priznala neovisnost RH, što je zbog neriješenih odnosa između “jugoslavenskih naroda” potaknulo val nasilja u BiH.

Činjenica da je Njemačka preuzela inicijativu u rješavanju krize u Jugoslaviji nije se sviđala Londonu, ali niti Parizu, gdje su smatrali da Francuskoj pripada vodeća uloga u EZ-u. Britanci su pokušavali ostvariti kontrolu nad procesom uspostave vanjske politike EZ-a nakon Maastrichta, a ta je ambicija proizlazila iz uvjerenja kako im, kao bivšoj imperijalnoj sili, članici NATO-a, EZ-a, Commonwealtha, G-7 i VS UN-a, pripada i položaj najutjecajnije članice. Stoga su se protivili uvođenju većinskoga glasanja unutar EZ-a i podupirali konsenzualno donošenje odluka na području vanjske politike.¹⁰⁸ Stoga su i sami na pitanju priznanja Hrvatske na kraju morali dati primjer da će se i u slučaju neslaganja s nekom odlukom biti u stanju suzdržati od veta i blokade procesa donošenja odluka unutar EZ-a.

Odluku o priznanju Hrvatske londonski je *Times* ocijenio “nedosljednom i potencijalno opasnom”, pripisujući odgovornost Njemačkoj zbog njezinih “ucjena” o samostalnom djelovanju.¹⁰⁹ Više od eskalacije nasilja Veliku je Britaniju zabrinjavala odlučnost ujedinjene Njemačke u ovoj krizi. “Potpuno je jasno da ujedinjena Njemačka, nestrpljiva u želji da osigura međunarodni značaj suverene sile, potpuno uvjerenjena u ispravnost svojih stavova, predstavlja nepredvidivog diva među nama.”¹¹⁰ U Londonu su također zaključili da suprotno njihovom interesu jugoistočna Europa, a posebice područje Jugoslavije, opet dolazi u “tradicionalnu njemačku interesnu zonu”.¹¹¹ Dok je Njemačka nastojala pronaći učinkovitu i pravednu politiku za Jugoslaviju, London je iskušavao granice svoga utjecaja unutar EZ-a. Zbog unutarnjopolitičkih prilika nije bio sklon prikloniti se njemačkoj inicijativi do posljednjeg trenutka. Ni konzervativci ni laburisti nisu bili zadovoljni zbog “popuštanja”, a ministar Hurd morao se pravdati kako odluku o priznanju nije donio ni pod pritiskom

¹⁰⁷ *Reuters*, 15 January 1992, France to Recognise Croatia Conditionally.

¹⁰⁸ C. HODGE, *n. dj.*, 22.

¹⁰⁹ Anne MCELVOY, “Chancellor Kohl Blundering in the Balkans on Foreign Policy”, *Times*, 19 December 1991.

¹¹⁰ *Isto.*

¹¹¹ V. MEIER, *n. dj.*, 423.

niti zbog popuštanja odluci većine. Upotrijebio je argument kako Britanija ne može zadržati utjecaj u Jugoslaviji ako ne bude djelovala u suglasju s drugim europskim silama.¹¹²

Priznanje RH 15. siječnja nije značilo da su hrvatski ciljevi do kraja postignuti, a velikosrpski potpuno izgubljeni. Gotovo trećina teritorija RH bila je okupirana, a na zahtjev krnjeg Predsjedništva SFRJ i uz potporu britanske diplomacije u studenome 1991. Vijeće sigurnosti je odobrilo razmještanje snaga UN-a na okupiranim područjima, a ne na vanjskim granicama RH.¹¹³

Nakon odluke o priznanju Britanci su najavili da neće žuriti s uspostavom diplomatskih odnosa s Hrvatskom. Reakcije javnosti bile su različite. Primjerice u uvodniku *Guardiana* od 16. siječnja stajalo je: "Priznanje Hrvatske je u načelu u redu, ali *timing* je uznemirujuće loš."¹¹⁴ Suprotno mišljenje u uvodniku *Independenta* pod naslovom "Nijemci imaju pravo" potkrijepljeno je tezom kako je posljednji u nizu prekida vatre u Hrvatskoj potrajavao upravo zbog činjenice da je EZ odlučio priznati Hrvatsku.¹¹⁵ Neposredno nakon priznanja u *Independentu* su ustvrdili: "Priznanje Slovenije i Hrvatske... dolazi kasnije no što je trebalo. Da je stiglo prije, moglo se izbjeći mnogo prolivene krvi. (...) Međutim, hrvatsko vodstvo snosi veliki dio odgovornosti jer nije odgovorilo na opravdane strahove srpske manjine te je igralo na kartu rane pomoći Zapada."¹¹⁶

Druge su se reakcije više koncentrirale na ulogu Njemačke u Europi: "Jučerašnje priznanje Hrvatske i Slovenije od strane dvanaest članica EZ predstavlja pobjedu Njemačke s dugoročnim posljedicama kako za EZ tako i za utjecaj Njemačke u Istočnoj Europi..."¹¹⁷

U skladu sa službenim najavama, London nije odmah uspostavio diplomatske odnose s Hrvatskom, nego gotovo pola godine poslije, 24. lipnja 1992. – izražavajući i na taj način svoje rezerve prema uspostavi neovisne RH, ali i diplomatskoj pobjedi Njemačke.

Zaključak

Unutar EZ-a krajem 1991. dominirala su dva suprotstavljena pristupa rješavanju "jugoslavenske krize" i zaustavljanju agresije na Hrvatsku. Prema britanskome pristupu, republike koje su to zatražile, mogle su dobiti neovisnost samo kao dio općeg dogovora svih strana u sukobu, tj. na kraju pregovaračkog

¹¹² S. GOODWIN, *n. dj.*, 11.

¹¹³ C. HODGE, *n. dj.*, 18.

¹¹⁴ *Guardian*, 16 January 1992, Editorial: "The Breach of Two Nations – Croatia and Slovenia", 22.

¹¹⁵ *Independent*, 7 January 1992, Editorial: "The Germans Got it Right", 16.

¹¹⁶ *Independent*, 16 January 1992, "Priorities in the Baltics - Compromise Needed to Avoid Further Bloodshed", 22.

¹¹⁷ Michael BINYON and Tom WALKER in Brussels, "Community Decision on Yugoslavia Bolsters Germany's Prestige", *The Times*, 16 January 1992.

procesa. Budući da pregovori, zbog veta Srbije na sve kompromisne prijedloge, mjesecima nisu davali rezultata, Njemačka se zauzimala za pravo na samoodređenje svih republika bivše SFRJ i njihovo priznanje u postojećim granicama u zadanom roku, nakon čega bi se one republike koje to žele mogle ponovno udružiti u neku novu državnu zajednicu.

Prijepor oko priznanja Hrvatske odražavao je ne samo različite poglede Bonna i Londona na diplomatski proces i budućnost Jugoslavije, nego se na njemu prelamao i dijametralno suprotni odnos dviju metropola prema daljnjem procesu integriranja EU.

Njemačka je u EZ-u vidjela prostor za svoju sve snažniju političku i diplomatsku afirmaciju, dok je za Veliku Britaniju EZ predstavljao prijetnju njezinoj suverenosti i dominaciji. Pitanje priznanja Hrvatske bilo je u funkciji obnovljenog nadmetanja s Njemačkom i borbe za utjecaj u EZ-u, posebice u području vanjske politike, gdje je London inzistirao na konsenzualnom načinu donošenja odluka. Kako ne bi ostao izoliran u protivljenju priznanju RH, koje su prihvatile sve ostale članice, London je nevoljko prihvatio njemačku inicijativu te je s ostalim članicama EZ-a priznao Republiku Hrvatsku 15. siječnja 1992. godine.

SUMMARY

LONDON AND BONN – TWO POLES OF THE EUROPEAN
COMMUNITY'S POLICY CONCERNING THE RECOGNITION OF THE
REPUBLIC OF CROATIA IN 1991

The Republic of Croatia's proclamation of independence in June 1991 was experienced as a shock to regional stability by Europe's political capitals, and was met with diplomatic initiatives by the EC aimed at preventing the break-up of Yugoslavia. The possibility of Yugoslavia's demise into small, economically "unsustainable" and politically "unstable" countries threatened the order and international boundaries established in Europe after the Second World War, and renewed the conflict of western and other powers over spheres of interest in the Balkans. The position and role of Germany was a particularly delicate matter because its reunification in 1990 had already provoked nervousness among Europe's capitals, especially in London, along traditional lines. Moreover, the issue of recognizing the independence of the Republic of Croatia reflected on a high-level conflict among international principles established over the three decades from the Yalta Conference in 1945 to the Helsinki Accords of 1975: the principle of the inviolability of European borders and the territorial integrity of states as against an affirmation of human and political rights, and the self-determination of peoples. Following the withdrawal of the USA from the place of principle international arbiter in the Yugoslavian crisis, which coincided with an increase in violence carried out by Serbian paramilitary forces supported by the Yugoslavian Army at the beginning of July 1991 – the attitude of the European powers, the members of the EC, began to diverge. After months of fruitless discussions and the functional collapse of Yugoslav federal organs, Bonn, within the EC, supported the international recognition and establishment of an independent Republic of Croatia. London opposed the German initiative, utilizing likewise the mechanism of the EC Conference on Yugoslavia and the United Nations. In order to not become isolated within the EC, especially in light of its acceptance of the Maastricht Agreement in December 1991, Great Britain finally agreed to the recognition of the Republic of Croatia, but it maintained its opposition to a "premature recognition". London demonstrated its reserve toward the Republic of Croatia, but also the diplomatic victory of Bonn, by delaying the establishment of diplomatic relations with the Republic of Croatia until June 1992.

Key words: Yugoslav crisis, the collapse of Yugoslavia, the proclamation of independence, the recognition of Croatia, the right to self-determination, German politics, British politics, the politics of the EC