

BRIANDOV PLAN: PRVI POKUŠAJ STVARANJA EUROPSKE UNIJE (1929.-1932.)

Pregledni znanstveni rad

*UDK 32-05 Briand, A.
327.5(44)“1929/1932“
342.24:341.121](4)“1929/1932“
341.121*

Primljeno: 12. travnja 2019.

Zrinka Erent-Sunko*

Ivan Obadić**

Miran Marelja***

Prijedlog francuskog ministra vanjskih poslova Aristida Brianda o stvaranju jedne vrste europske federacije predstavlja prvi pokušaj velike europske sile da pokrene proces europske integracije mirnim putem. Briandov plan predstavljao je vrhunac europskog pokreta u međuratnom razdoblju, koji će oslabiti nakon izbijanja Velike ekonomske krize uslijed jačanja političkog i ekonomskog nacionalizma u Europi. Francuska inicijativa za stvaranje federalne Europe može se razumjeti jedino u širem političkom i ekonomskom kontekstu međuratnog razdoblja te kad se ima u vidu evolucija u prvom redu francuske, ali i njemačke i britanske vanjskopolitičke strategije. U radu se objašnjavaju različite povijesne interpretacije Briandova plana, s jedne strane federalni narativ koji naglašava europsku ideju i proeuropski pokret, a s druge strane jedan realističniji pogled, koji stavlja naglasak na nacionalne ekonomske i političke interese zbog kojih je plan predložen, a koji su u konačnici i odredili njegovu sudbinu. Drugi dio rada razmatra institucionalni okvir predložene europske federacije te važnost Briandova plana u povijesti europske integracije s pravno-povijesnog aspekta.

Ključne riječi: Briandov plan, europska ideja, europska integracija, Europska unija

* Zrinka Erent-Sunko, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Katedra za opću povijest prava i države

** Ivan Obadić, poslijedoktorand Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Katedra za opću povijest prava i države

*** Miran Marelja, poslijedoktorand Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Katedra za opću povijest prava i države

„Mislim da među narodima koji čine zemljopisne regije, kao što su narodi Europe, treba postojati jedna vrsta federalne veze; trebalo bi im biti moguće stupiti u kontakt u bilo koje vrijeme kako bi se posavjetovali o svojim interesima, dogovorili se o zajedničkim rezolucijama i kako bi uspostavili osjećaj solidarnosti koji će im omogućiti da odgovore na bilo kakvu ozbiljnu prijetnju koja se može pojaviti... Očito je da će ta asocijacija biti ponajprije ekonomska, jer je to najhitniji aspekt pitanja...“

(Govor francuskog premijera Aristidea Brianda na 10. redovitom zasjedanju Skupštine Lige naroda, Ženeva, 5. rujna 1929.)¹

1. UVOD

Ideja o europskom ujedinjenju provlačila se kroz povijest još od srednjeg vijeka i carstva Karla Velikog. U 17. i 18. stoljeću istaknuti prosvjetiteljski mislioci William Penn, Abbot Charles de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant i drugi razmatrali su ideju europske federacije kao mehanizma za okončanje ratova i uspostavu trajnog mira na kontinentu rastrganom čestim ratnim sukobima i nasiljem. Poziv na ujedinjenje Europe radi osiguranja mira najjasnije će izraziti francuski romantičar Victor Hugo u svom govoru na Međunarodnom mirovnom kongresu u Parizu 1849. godine. Nakon završetka Prvog svjetskog rata i sloma europskog poretka uspostavljenog na Bečkom kongresu 1815. godine ideja europskog jedinstva ponovno postaje aktualna u razmišljanjima intelektualne i političke elite. U poslijeratnom razdoblju ključno pitanje bilo je kako stvoriti trajan i stabilan europski poredak. Nasuprot Versajskom poretku, temeljenom na konceptu nacionalne države, i Ligi naroda, čija je zadaća bila očuvanje mira i poslijeratnog međunarodnog poretka kroz sustav kolektivne sigurnosti, 1918. godine pojavljuju se inicijative usmjerene na stvaranje europske federacije kao jamca političke stabilnosti i ekonomskog prosperiteta, ali koje su također u europskom projektu vidjele odgovor na krizu moderniteta europskih društava. Projekt europskog ujedinjenja zagovarao je, među ostalima, i utjecajni talijanski industrijalac Giovanni Agnelli, koji je zajedno s Atilliom Cabiatijem objavio knjigu *Europska federacija ili Liga naroda?*. Umjesto za stvaranje Lige naroda, Agnelli i Cabiati zalagali su se za stvaranje „federacije europskih država kojom bi vladala jedna središnja vlast“,² jer su smatrali kako jedino ograničavanje suvereniteta nacionalnih država kroz stvaranje europske federacije može spriječiti novi oružani sukob u Europi.

Nespremne da pristanu na bilo kakvo ograničavanje državnog suvereniteta i vođene svojim nacionalnim interesima, pobjedničke sile na Versajskoj mirovnoj konferenciji nisu se obazirale na ideju europskog ujedinjenja. Unatoč tome europska će ideja ostati popularna u intelektualnim, ali i u određenim poslovnim i političkim krugovima tijekom

¹ Tako Pegg Carl H., *Evolution of the European Idea 1914-1932*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, London, 1983, str. 199.

² Stirk Peter M. R., „Introduction: Crisis and Continuity in Interwar Europe“, u: *European Unity in Context: The Interwar Period*, Stirk Peter M. R. (ur.), Bloomsbury Academic, London, New York, 2016, str. 4.

1920-ih godina. Najveću zaslugu za to imao je grof Richard von Coudenhove-Kalergi, koji je 1923. godine osnovao Paneuropsku uniju. Iste godine Coudenhove-Kalergi u knjizi *Pan-Europa* izložiti će svoju viziju ujedinjene Europe, koja je predstavljala manifest europskog pokreta. Coudenhove-Kalergi uspio je za paneuropsku ideju pridobiti niz istaknutih intelektualaca i političara, kao Heinricha i Thomasa Manna, Ignaza Seipela, Alberta Einsteina, Karla Rennera, Paula Painlevéa i druge, ali će završetak europskog detanta i jačanje političkog i ekonomskog nacionalizma nakon sloma svjetskog gospodarstva oslabiti europski pokret u 1930-im godinama.³

Europska ideja konačno će se ostvariti u drugoj polovici 20. stoljeća, nakon još jedne katastrofe svjetskog rata, kada će prevladati uvjerenje da jedino ujedinjena Europa može osigurati mir na ratom razorenom kontinentu. Europski projekt, koji je započeo sa Schumanovom deklaracijom u svibnju 1950. godine, nije međutim predstavljao prvi francuski pokušaj da pokrene proces europske integracije. Već u međuratnom razdoblju francuski premijer Aristide Briand, jedan od najistaknutiji europskih političara svoga doba, predložio je stvaranje europske federacije. Briandov plan predstavljao je vrhunac europskog pokreta u međuratnom razdoblju, ali njegova će inicijativa doživjeti neuspjeh. Široj javnosti malo poznata, ta važna epizoda iz povijesti Europe 20. stoljeća ne samo što je odražavala mnoga pitanja i dileme s kojima su se susreli utemeljitelji europskog projekta nakon Drugog svjetskog rata⁴ nego je i danas aktualna u razmatranju pitanja vezanih za krizu Europske unije te globalnih ekonomskih i političkih kretanja koja na bilo koji način korespondiraju s europskim političkim i društvenim kontekstom međuratnog razdoblja.

Briandov plan počeo je plijeniti pozornost povjesničara u 1960-im godinama, u trenutku kada je u historiografiji koja se bavi europskom integracijom dominantan federalistički diskurs, čiji je glavni predstavnik Walter Lipgens. Federalistički pristup prevladava u radovima autora koji su se bavili ranom fazom europske integracije sve do kasnih 1970-ih godina. Njihov pristup karakteriziralo je shvaćanje da osnivanje Europske zajednice simbolizira kraj suverenih nacionalnih država u Europi, koje su već dugo vremena bile u procesu propadanja, istovremeno obilježavajući začetak procesa koji će polučiti nastanak europske federacije. Pri tome su posebno važnu ulogu imali „očevi utemeljitelji“ Jean Monnet, Robert Schuman, Konrad Adenauer i drugi vizionari koji su vjerovali u ideale ujedinjene Europe. Otvaranjem arhiva država članica i europskih organizacija početkom 1980-ih godina započinje revizija i dekonstrukcija federalističkog narativa, čiji je začetnik i glavni predstavnik Alan Milward. Historiografija europske integracije ustvari započinje tek ovim povijesnim istraživanjima jer, kako je u znamenitom poglavlju *Život i učenje*

³ Orluc Katiana, *Europe Between Past and Future: Transnational Networks and the Transformation of the Pan-European Idea in the Interwar Years* (doktorska disertacija), European University Institute, Firenca, 2005, str. 39-45, 48-64.

⁴ Tchoubarian navodi da je, usprkos gubljenju popularnosti u vremenu koje je uslijedilo, Briandov plan ostavio značajan trag u razvoju europeizacije, tj. da je „poslužio u poslijeratnom razdoblju, kada je ideja europske federacije postala realna“. Tchoubarian Alexander, *The European Idea in History in the Nineteenth and Twentieth Centuries, A View from Moscow*, Institut of Universal History, Moskva, 1994, str. 133.

europskih svetaca kritički sažeo Milward, „Historiografijom [federalističkom, op. a.] europske integracije dominiraju legende o velikim ljudima. Mnogi povjesničari naglašavaju ulogu male skupine vodećih državnika koji su dijelili zajedničku viziju. Za pristalice Europske zajednice oni su postali sveci, ljudi koji su čvrsto vjerovali u europsko jedinstvo i koji su zahvaljujući ispravnosti svojih uvjerenja i odlučnosti svojih postupaka uspjeli prevladati nepovjerljivost svoje okoline, koja nije vjerovala u ovu ideju.“⁵

Nasuprot takvu pojednostavljenom shvaćanju povijesnog razvoja europske integracije, Milward je istaknuo važnost nacionalnih ekonomskih i društvenih interesa u formuliranju politika država članica prema europskoj integraciji, naglašavajući ujedno kako nacionalne države i „europska naddržava“ nisu međusobno inkompatibilni koncepti, nego upravo suprotno: europska integracija predstavljala je rješenje za ekonomske i političke probleme koje europske vlade u poslijeratnom razdoblju više nisu mogle rješavati u nacionalnim, već jedino u zajedničkom europskom okviru. Drugim riječima, europska integracija, prema Milwardu, nije označavala kraj koncepta nacionalne države, nego su je vlade (zapadno)europskih država prihvatile u trenutku kada se taj koncept našao na kritičnoj točki povijesti u vremenu nakon završetka Drugog svjetskog rata, i to kako bi ojačale europski državocentrični poredak.⁶

Recentna istraživanja povijesti europske integracije proširila su spektar istraživačkih pitanja i skrenula pozornost na evoluciju zajedničkih politika u okviru Europske unije, na utjecaj njezinih politika na europeizaciju država članica i njihovu društveno-ekonomsku transformaciju, na vanjskopolitičku dimenziju nastanka i razvoja Europske zajednice (i Europske unije), na ulogu nedržavnih aktera, transnacionalnih mreža i društvenih skupina u razvoju europske integracije itd.⁷ Još jedan smjer, koji u središte pozornosti stavlja pravno-povijesni aspekt europskog integracijskog procesa, od posebne je historiografske važnosti s obzirom na značaj pravne integracije u procesu izgradnje Europske unije. Takozvana „nova povijest europskog prava“ kritički preispituje ključne elemente pravnog tumačenja europske integracije. Pravni su povjesničari pri tome posebno usredotočeni na nastanak, razvoj i prihvaćanje novog europskog pravnog poretka.⁸ Dakle, novi pristup u povijesti europskog prava inzistira na jednom nijansiranijem i dubljem razumijevanju uloge prava u procesu europske integracije nego što je do sada bio slučaj u društveno-humanističkim znanostima.⁹

⁵ Milward Alan S., *The European Rescue of the Nation State*, Routledge, London, New York, 2000, str. 318-319.

⁶ Dinan Desmond, „The Historiography of European Integration“, u: *Origins and Evolution of the European Union*, Dinan Desmond (ur.), Oxford University Press, Oxford, 2006, str. 297-324.

⁷ O najnovijim kretanjima u historiografiji europske integracije Kaiser Wolfram, Varsori Antonio (ur.), *European Union History: Themes and Debates*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010.

⁸ Lindseth Peter L., The Critical Promise of the New History of European Law, *Contemporary European History*, sv. 21, br. 3, 2012, str. 457-458.

⁹ Davies Bill, Rasmussen Morten, Towards a New History of European Law, *Contemporary European History*, sv. 21, br. 3, 2012, str. 317.

U ovom kontekstu rad analizira Briandov plan razlažući ujedno njegovu važnost u povijesti europskih integracija s pravno-povijesnog aspekta. Plan je bio predmet mnogih studija, od kojih valja istaknuti istraživanja Waltera Lipgensa, Carla Pegga, Roberta Boyca, Edwarda Keetona, Cornelije Navari i drugih.¹⁰ Objavljivanje zbornika *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne* bilo je posebno vrijedan doprinos historiografiji o Briandovu planu.¹¹ Osim što su u tom zborniku detaljno izloženi ekonomski, politički i međunarodni aspekti Briandova plana, važan doprinos te edicije jest što nije samo ograničena na stavove zapadnoeuropskih zemalja već također uključuje i studije o reakcijama zemalja Srednje i Istočne Europe na ovaj francuski prijedlog. Međutim nijedna od navedenih studija nije analizirala institucionalni okvir koji je Briandov plan predviđao za predloženu europsku federaciju, stoga je cilj ovog rada popuniti tu istraživačku prazninu i analizirati institucije i načela na kojima je počivao francuski prijedlog. Prije elaboracije institucionalnog okvira predložene europske federacije u radu će se objasniti različite povijesne interpretacije Briandova plana, pri čemu se razlikuju dva osnovna pristupa: federalni narativ, koji naglašavala europsku ideju i proeuropski pokret, i jedan realističniji pogled, koji stavlja naglasak na nacionalne ekonomske i političke interese zbog kojih je taj plan predložen, a koji su u konačnici i odredili njegovu sudbinu. Na kraju rada razmatra se važnost Briandova plana u povijesti europske integracije s pravno-povijesnog aspekta.

2. FEDERALNI NARATIV: EUROPSKA IDEJA I BRIANDOV PLAN

Prve povijesne studije o Briandovu planu nastale su u okviru federalističke škole povijesti europskih integracija. Najvažnije radove o toj temi objavili su spomenuti Carl Pegg i Walter Lipgens, koji je bio vodeći predstavnik te škole. U studiji o njemačkoj politici prema Briandovu planu, *Europäische Einigungsidee, 1923-1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutschen Akten*, Lipgens je posebno istaknuo ulogu europske ideje i proeuropskih pokreta u nastanku Briandove politike za „Sjedinjene Europske Države“. Prema njegovu mišljenju, upravo je snaga proeuropskog pokreta bila glavni razlog zašto je Briand odlučio predložiti stvaranje europske federacije.¹² Briand, koji je u svibnju 1927. godine postao predsjednik Paneuropske unije, u studenom 1928. godine upoznao je grofa Coudenhove-Kalergija sa svojim planovima.¹³ Tek nakon što je osigurao podršku od Paneuropske unije, Briand je na sastanku Vijeća Lige naroda u Madridu u lipnju 1929. godine pokrenuo raspravu s njemačkim ministrom vanjskih poslova Gustavom Stresemannom o gospodarskoj i političkoj suradnji između europskih država tvrdeći da je neka vrsta federalne strukture potrebna kako bi se ojačala europska sigurnost, ali i kako bi se podigla

¹⁰ Lipgens Walter, *Europäische Einigungsidee, 1923-1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutschen Akten*, *Historische Zeitschrift*, sv. 203, br. 2, 1966, str. 316-369; Pegg Carl H., *Evolution of the European Idea 1914-1932*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill and London, 1983; Boyce Robert W. D., Britain's First 'No' to Europe: Britain and the Briand Plan, 1929-30, *European Studies Review*, sv. 10, 1980, str. 17-45; Navari Cornelia, The Origins of the Briand Plan, *Diplomacy & Statecraft*, sv. 3, br. 1, 1992, str. 74-104.

¹¹ Fleury Antoine, Jilek Lubor (ur.), *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, Peter Lang, Bern, 1998.

¹² Lipgens, 1966, *op. cit.*, str. 360-361.

¹³ Orluc, 2005, *op. cit.*, str. 217.

konkurentnost europskih gospodarstava, koja su se sve teže nosila s konkurencijom američkih kompanija.¹⁴ Konačno, Briand je javno najavio novi smjer francuske politike dva mjeseca prije zasjedanja Skupštine Lige naroda, najprije u časopisu *L'Oeuvre*, a zatim u francuskom Domu poslanika.¹⁵

Nakon znamenitog govora u Ženevi na 10. redovitom zasjedanju Skupštine Lige naroda, u kojem je istaknuo nužnost ekonomske integracije europskih država, koju bi slijedila politička integracija koja ne bi ograničila suverenitet država članica, Briand je 9. rujna organizirao ručak, „Banket Europe“, kako bi predstavio svoju inicijativu delegatima europskih država. Na sastanku su delegacije prihvatile prijedlog švicarskog ministra vanjskih poslova Giuseppea Motte da Francuska pripremi memorandum na temelju prethodno iznesenih stajališta europskih vlada. Quai d'Orsay, francusko Ministarstvo vanjskih poslova, tako preuzima na sebe pripremu prijedloga o ujedinjenju Europe za iduće zasjedanje Skupštine Lige naroda.¹⁶ Nakon manje od godinu dana, 17. svibnja 1930. godine, francuska vlada uputila je prema 26 europskih vlada *Memorandum o ustroju Europske savezne unije*. Predstavljanje Memoranduma europskim vladama i javnosti korespondiralo je s otvaranjem Druge paneuropske konferencije u Berlinu, koja je davala snažnu podršku francuskoj inicijativi.¹⁷ Istog dana Quai d'Orsay je objavio da će se francuske trupe povući iz Rajnskog područja do 1. svibnja 1930. godine, kada je, prema Youngovu planu, Banka za međunarodna poravnanja trebala zamijeniti Komisiju za reparacije. Objava Memoranduma imala je stoga simbolično značenje jer je došla u trenutku koji je trebao obilježiti likvidaciju europskih ratova i početak novog razdoblja suradnje europskih država.

Međutim sama formulacija Memoranduma otkrila je mnoge prepreke i izazove Briandovoj ideji ujedinjene Europe. Francuska diplomacija imala je težak zadatak ne samo pomiriti brojne i ponekad nepremostive razlike između europskih država već i različite stavove u francuskim vladinim krugovima. Stoga su francuski diplomati na čelu s bliskim Briandovim suradnikom i šefom njegova kabineta Alexisom Légerom i francuskim ambasadorom pri Ligi naroda Renéom Massigliom sastavili nacrt dokumenta koji je zbog niza kompromisa ostao u određenim segmentima namjerno nedefiniran, pa čak i nedosljedan. Unatoč naporima francuske diplomacije da formulira jedan kompromisni prijedlog koji bi pomirio razlike u pogledu najvažnijih europskih političkih i ekonomskih pitanja, europske su se vlade, uz iznimku nekih manjih država, dosta suzdržano očitovale na Memorandum. Ključan je bio stav velikih europskih sila Njemačke i Velike Britanije,¹⁸

¹⁴ Pegg, 1983, *op. cit.*, str. 111. Briandov pokušaj da osigura potporu Velike Britanije u razgovoru s britanskim ministrom vanjskih poslova A. Hendersonom nije uspio. Boyce, 1980, *op. cit.*, str. 23.

¹⁵ Pegg, *ibid.*, str. 112.

¹⁶ Rohne Nils A., „The Norwegian attitudes towards the Briand Plan“, u: *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, Fleury Antoine, Jilek Lubor (ur.), Peter Lang, Bern, str. 403.

¹⁷ Pegg, 1983, *op. cit.*, str. 140.

¹⁸ U siječnju 1931. godine Churchill je u Berliner Börsen-Courieru dao opsežno objašnjenje, navodeći tako da se „ne radi samo o britanskoj zadržci, već o generalno negativnom stavu“ prema Planu. Naglasio je pri tome da je „mirna Europa od velikog značaja za Britaniju“, ali i da se Velika Britanija „kreće u krugovima

čiji je odgovor njemački ministar vanjskih poslova Julius Curtius opisao „kao pogreb sa svim počastima za Briandovu inicijativu“.¹⁹ Francuska je ipak na 11. zasjedanju Skupštine Lige naroda u rujnu 1930. godine predložila osnivanje posebne Komisije o Europskoj uniji, kojom je predsjedao Aristide Briand. Rad Komisije ubrzo se pokazao jalovim i u trenutku kada je Briand umro 7. ožujka 1932., već je odavno bilo jasno kako je njegov projekt doživio neuspjeh. U svojoj studiji Lipgens je oštro kritizirao njemačko protivljenje Briandovu planu kao „vjerojatno najveću vanjskopolitičku pogrešku Brüningove vlade“.²⁰ Prema njegovu mišljenju, neuspjeh europskih vlada da prihvate federalistički koncept razvoja Europe umjesto tradicionalnog sustava europskih nacionalnih država bio je posljednja propuštena prilika da se izbjegne put u Drugi svjetski rat.²¹

Drugu značajnu „idealističku“ studiju o evoluciji europske ideje i Briandovu planu europskog federalnog projekta, *Evolution of the European Idea 1914-1932*, napisao je američki povjesničar Carl Pegg. On ističe tri osnovna pitanja koja su dominirala u diskursu proeuropskih pokreta u razdoblju od početka Prvog svjetskog rata do ranih 1930-ih: povezanost između europske ideje i mirovnih inicijativa i želje da se ojača pacifistički pokret na europskoj i međunarodnoj razini; nužnost prevladavanja tradicionalnog francusko-njemačkog antagonizma, što je bilo ključno za europsku stabilnost i sigurnost; i, naposljetku, ekonomske prednosti europske integracije. Pegg jednako kao i Lipgens naglašava važnu ulogu proeuropskih pokreta i europske ideje u Briandovu pokušaju da stvori federalističku Europu. Prema njegovu mišljenju, europski će pokret iz 1920-ih godina „ući u povijest kao jedan od najkreativnijih i najkonstruktivnijih pokreta u Europi između dva svjetska rata“.²²

Obje ove studije daju vrijedan doprinos razumijevanju proeuropskih pokreta i europske ideje u međuratnom razdoblju te o njihovoj uskoj povezanosti s francuskom inicijativom za stvaranje federalne Europe. Lipgensova studija vrlo je korisna i u analizi politike njemačke vlade prema Briandovu planu. Međutim obje studije pate od ozbiljnih slabosti karakterističnih za federalistički diskurs, ponajprije u pogledu teleološkog pristupa povijesti europskih integracija i jednog uskog pogleda koji apostrofira „povijest odozdo“ kao ključnu za razumijevanje složenog društvenog i političkog konteksta u kojemu je nastao Briandov plan. Takav pristup doveo je do prevelikog naglašavanja uloge i važnosti proeuropskih pokreta i europske ideje u formuliranju Briandove politike. Jednako tako, djelomice i zbog njihova istraživačkog fokusa, oba su autora zanemarila kontekstualizaciju francuske vanjske politiku krajem dvadesetih godina 20. stoljeća i dublju analizu drugih motiva i interesa koji su utjecali na francuski politički establišment i njegov zaokret prema europskoj integraciji. Stoga se njihovo shvaćanje francuske

koji su većeg supstancijalnog značaja“. Fischer Conan, *A Vision of Europe, Franco-German Relations during the Great Depression, 1929-1932*, Oxford University Press, Oxford, 2017, str. 59.

¹⁹ Orlic, 2005, *op. cit.*, str. 223.

²⁰ Lipgens, 1966, *op. cit.*, str. 361.

²¹ *Ibid*, str. 362-363.

²² Pegg, 1983, *op. cit.*, str. 165.

proeuropske politike tog razdoblja čini do neke mjere površnim jer je prikazuje prije svega kao jedan idealistički pothvat velikog „apostola“ europske ideje Aristida Brianda.

3. PAN-EUROPA KAO PAN-VERSAILLES? GEOPOLITIKA I EKONOMIJA U BRIANDOVU PLANU

Briandov prijedlog stvaranja federalne Europe može se razumjeti jedino u širem političkom i ekonomskom kontekstu međuratnog razdoblja te kad se ima u vidu evolucija u prvom redu francuske, ali i njemačke i britanske vanjskopolitičke strategije. Studije koje su se nastale od 1980-ih godina nadalje veći su naglasak stavile upravo na taj aspekt Briandove inicijative za stvaranje europske federacije. Agenda europskih diplomacija u razdoblju između dva svjetska rata određena je na Pariškoj mirovnoj konferenciji 1919. godine, a u Versaillesu su pobjedničke sile odlučivale o budućem ustrojstvu svijeta i Europe s ciljem stvaranja trajnog i stabilnog međunarodnog poretka. Za francuske političke i vojne krugove ključno je bilo rješavanje njemačkog pitanja jer je Njemačka i dalje svojim ekonomskim i vojnim potencijalom mogla ponovno uspostaviti svoju dominaciju u Europi i zaprijetiti sigurnosti Francuske.

Jacobson ističe kako je Francuska mogla birati između tri strategije prema Njemačkoj. Prva se temeljila na nastavku ratnog savezništva s SAD-om i Velikom Britanijom, koje je Francuskoj trebalo osigurati financijsku potporu za ekonomski oporavak te podršku njezinoj politici ograničavanja obnove njemačke moći; druga se temeljila na strogom provođenju odredaba mirovnog sporazuma s istim ciljem eliminiranja Njemačke kao velike sile; a treća na popuštanju francusko-njemačkih zategnutih odnosa i promicanju politike europske suradnje kako bi se osigurao mir i stabilnost europskog poretka.²³ Prva se mogućnost ubrzo pokazala neostvarivom nakon što je u SAD-u prevladala izolacionistička koncepcija vanjske politike. Američkim odbijanjem ratificiranja Versajskog ugovora izostaju i anglo-američka jamstva Francuskoj za slučaj eventualnog oživljavanja njemačkog militarizma, jer Velika Britanija nije bila spremna samostalno prihvatiti bilo kakve formalne obrambene obveze na kontinentu. U Francuskoj su stoga izgrađene dvije političke koncepcije prema njemačkom pitanju. Jednu je koncepciju personificirao Raymond Poincaré, koji je uz Clemenceaua i Brianda bio najvažnija ličnost francuske politike u ovom razdoblju. Poincaré je smatrao da Francuska mora inzistirati na striktnom poštovanju odredaba mirovnog ugovora, pa čak i vojnim putem, te da istovremeno mora izgraditi sustav saveza s istočnoeuropskim zemljama kako bi osigurala svoju dominaciju u Europi.²⁴

Drugu koncepciju zagovarao je Briand. Njegova politika polazila je od pretpostavke da Francuska može osigurati vodeću ulogu u Europi bez represivne politike prema Njemačkoj, na osnovi francusko-njemačkog pomirenja kao temelja stabilnog europskog

²³ Jacobson Jan, Strategies of French Foreign Policy after World War I, *The Journal of Modern History*, sv. 55, br. 1, 1983, str. 85.

²⁴ Popov Čedomir, Od Versaja do Danciga, BIGZ, Beograd, 1976, str. 144-145.

poretka koji bi počivao na idejama mira, suradnje te pravne i moralne osude rata. Briandu je rano postalo jasno kako je obnova prijateljskih odnosa s Njemačkom jedina dugoročno održiva politika Francuske s obzirom na to da će Njemačka „za 25 do 50 godina biti jača od Francuske“.²⁵ Međutim i njegov krajnji cilj bio je da kroz politiku suradnje osigura versajski poredak, koji je Francuskoj zajamčio niz prednosti u odnosu na Njemačku. Njegova politika, tzv. *briandisme*, postala je sinonimom za politiku francusko-njemačkog pomirenja.²⁶

Nekoliko je čimbenika pridonijelo zaokretu u francuskoj politici prema Njemačkoj i prihvaćanju Briandove koncepcije. Iako je mirovni sporazum smanjio njemačku ekonomsku i vojnu moć, ekonomske prednosti koje je osigurao Francuskoj bile su privremene, a brzi ekonomski oporavak Njemačke do 1924. godine pokazao je da će ona i dalje ostati vodeća europska industrijska sila, s čijom se ekonomskom (i potencijalnom vojnom) moći Francuska nije mogla dugoročno nositi.²⁷ Geopolitički položaj Francuske također je bio nepovoljan. Povlačenje SAD-a u izolacionizam zbog američke ekonomske, političke i vojne snage te odlučujuće uloge SAD-a u Prvom svjetsku ratu imat će znatne reperkusije na međunarodne odnose. Uz to slom europskih carstava te isključenje Sovjetskog Saveza iz novog poretka u Europi i njegova međunarodna izolacija u potpunosti su promijenili europsku geopolitičku arhitekturu. Njemačka će tako unatoč Versajskom mirovnom sporazumu ostati najveća država u Europi, uz iznimku Sovjetskog Saveza, ali Francuska se više nije mogla na istoku Europe oslanjati na savezništvo s boljševičkom Rusijom kako bi ograničila njemačku moć. Ključan trenutak dogodio se s francusko-belgijskom okupacijom Ruhra 1923. godine, koja je za cilj imala prisiliti Njemačku na ispunjavanje reparacijskih obveza. Politika francuske vlade na čelu s Poincaréom izazvala je oštre kritike u međunarodnoj zajednici te ozbiljnu krizu u francusko-britanskim odnosima. Na kraju će Rurska kriza razotkriti granice francuske politike samostalnog provođenja odredaba Versajskog mirovnog sporazuma, pri čemu će ključnu ulogu igrati financijska slabost Francuske, koja je presudno ovisila o anglo-američkom kapitalu.²⁸

Sve navedene okolnosti na kraju su dovele do zaokreta u francuskoj politici i okretanja politici francusko-njemačkog pomirenja. Na konferenciji u Londonu 1924. godine, koja je održana na inicijativu britanskog premijera Ramsaya Macdonalda, Francuska je prihvatila niz koncesija u korist Njemačke te je pristala na Dawesov plan, koji je olakšao isplatu njemačkih ratnih reparacija i okončao francusko-belgijsku okupaciju Ruhra. Taj dogovor otvorio je put sklapanju Locarnskih sporazuma 1925. godine, koji su trebali jamčiti mir i

²⁵ *Ibid.*, str. 145.

²⁶ Steiner Zara, *The Lights That Failed: European International History 1919-1933*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2007, str. 414-415.

²⁷ Bariéty Jacques, "France and the Politics of Steel, From the Treaty of Versailles to the International Steel Entente, 1919-1926", u: *French Foreign and Defence Policy, 1918-1940*, Boyce Robert (ur.), Routledge, London, New York, 1998, str. 33-34.

²⁸ Jacobson, 1983, *op. cit.*, str. 85; Keeton Edward D., „Economics and Politics in Briand's German Policy“, u: *German Nationalism and European Response, 1890-1948*, Fink Carol et al. (ur.), University of Oklahoma Press, Norman, London, 1985, str. 162.

stabilnost u Zapadnoj Europi. Suvremenici su na ugovore iz Locarna gledali kao na konačni završetak Prvog svjetskog rata jer su njima trebali biti okončani prijevori koje je izazvao Versajski mirovni sporazum.²⁹

Ugovori su uistinu stabilizirali krhki poslijeratni europski poredak i označili početak europskog detanta.³⁰ Nova arhitektura europske sigurnosti temeljila se na obnovi savezništva između Francuske i Velike Britanije te na približavanju Njemačke i Francuske, uz financijsku pomoć SAD-a. Svaka je strana pri tome ostvarivala svoje interese. Britanija je osigurala integraciju Njemačke u međunarodni poredak i stabilizaciju situacije u zapadnoj Europi, a da pri tom nije dala nikakve sigurnosne garancije istočnoeuropskim državama, što joj je omogućilo da se posveti konsolidaciji ogromnog kolonijalnog carstva i obnovi svoje narušene ekonomske moći.³¹ Za Njemačku su ti sporazumi otvorili mogućnost miroljubive revizije mirovnog ugovora. Ključna politička figura koja je kreirala njemačku politiku bio je Gustav Stresemann, ministar vanjskih poslova od 1923. do 1929. godine. Stresemann je shvaćao kako bi revizija mirovnog ugovora konfrontacijom mogla ugroziti samu opstojnost Njemačke. Smatrao je da Njemačka može postići reviziju Versajskog ugovora jedino integracijom Njemačke u međunarodni poredak i politikom suradnje sa zapadnim silama, inzistirajući pri tom na jednakim pravima za Njemačku i naglašavajući važnost njemačkog gospodarskog oporavka za europsku i svjetsku ekonomiju.³²

Francuska je poboljšala odnose s Velikom Britanijom i SAD-om te izborila britanske garancije njezinoj sigurnosti i obrani, a istovremeno je stvorila pretpostavke za postupno pomirenje s Njemačkom i jačanje političke i ekonomske suradnje.³³ Ekonomski razlozi igrali su važnu ulogu u francuskoj politici približavanja Njemačkoj s obzirom na sve veću gospodarsku međuovisnost i suradnju francuske i njemačke industrije.³⁴ Francuski poslovni i politički krugovi nisu bili samo zainteresirani da ostvare što povoljniji trgovinski okvir s Njemačkom, zbog sve veće integriranosti francuske i njemačke ekonomije, već su postajali i sve zabrinutiji zbog ekonomske moći SAD-a i snažnog prodora američkog kapitala u Europu. Porast antiamerikanizma bio je osobito vidljiv u Francuskoj, djelomice zbog američkog protivljenja prebijanju savezničkih ratnih dugova i njemačkih reparacija, ali još više zbog sve očitijeg trenda preuzimanja francuskih

²⁹ Wright Jonathan, *Locarno: a democratic peace?*, *Review of International Studies*, sv. 36, br. 2, 2010, str. 402.

³⁰ Zara Steiner taj je trenutak označila kao „novu zoru“, koja je otvorila mogućnost stvaranja poslijeratnog europskog pokreta. Steiner, 2007, *op. cit.*, str. 387-388.

³¹ Cohrs Patrick O., „The Quest for a New Concert of Europe: British pursuit of German Rehabilitation and European Stability in the 1920s“, u: *Locarno Revisited: European Diplomacy 1920-1929*, Johnson Gaynor (ur.), Routledge, London, New York, 2004, str. 38-50.

³² Wright Jonathan, „Stresemann: A Mind Map“, u: *Locarno Revisited: European Diplomacy 1920-1929*, Johnson Gaynor (ur.), Routledge, London, New York, 2004, str. 151-158.

³³ Keiger John, „Poincaré, Briand and Locarno: Continuity in French Diplomacy in the 1920s“, u: *Locarno Revisited: European Diplomacy 1920-1929*, Johnson Gaynor (ur.), Routledge, London, New York, 2004, str. 98-102.

³⁴ Keeton, 1985, *op. cit.*, str. 164-166.

kompanija od strane američkih investitora.³⁵ Uzrok sve veće financijske i ekonomske ovisnosti Europe o SAD-u te trgovinskog deficita ležao je, među ostalim, u poslijeratnoj ekonomskoj fragmentaciji Europe. Situaciju je dodatno pogoršao naglašeni američki protekcionizam i nemogućnost europskih zemalja da međusobno snize carine, a da ne otvore svoja tržišta američkim tvrtkama zbog klauzule najvećeg povlaštenja.³⁶ Upravo je bojazan od američke ekonomske premoći bila jedan od razloga Briandove proeuropske politike.

Unatoč tome što je Briand javno u Ligi naroda kao i u privatnim razgovorima sa Stresemannom u prvom redu naglašavao ekonomsku važnost stvaranja Europske unije, u pozadini njegove inicijative bili su političko-sigurnosni razlozi. Naime iako je u Locarnu mir u zapadnoj Europi bio potvrđen te je Njemačka uključena u sustav kolektivne sigurnosti, pitanje njemačkih istočnih granica ostalo je i dalje otvoreno. Ujedno, britanske garancije francuskoj sigurnosti nisu bile dovoljno čvrste jer je odluka o britanskoj intervenciji u slučaju kršenja tzv. Rajnskog pakta ostala u rukama Londona.³⁷ Francuska je iz tih razloga odlučila učvrstiti sustav garancija i kolektivne sigurnosti kako bi očuvala *status quo* u teritorijalnom i političkom smislu te kako bi što dulje zadržala svoj politički prestiž i utjecaj u Europi. Briand je u prvom redu želio osigurati američko jamstvo za očuvanje europskog poretka kroz sklapanje bilateralnog francusko-američkog pakta o nenapadanju. Njegova je inicijativa međutim na inzistiranje američkog državnog tajnika Franka Kellogga³⁸ dovela u kolovozu 1928. godine do sklapanja mnogo šireg multilateralnog sporazuma o odricanju od rata kao instrumenta nacionalne politike, tzv. Briand-Kelloggova pakta.³⁹ Neuspjeh da osigura američko jamstvo francuskoj sigurnosti potaknuo je Brianda da se okrene europskom rješenju, kojim bi stvorio politički okvir za integraciju Njemačke u versajski poredak, u kojem ona ne bi mogla politički, ekonomski ni sigurnosno ugroziti Francusku.

Ideju o europskom rješenju za francuske sigurnosne probleme Briand je već razmatrao na tajnom sastanku u Ministarstvu vanjskih poslova u veljači 1926. godine. Tom prilikom Briand je istaknuo kako budućnost Francuske leži u stvaranju europske federacije po uzoru na SAD.⁴⁰ Briand je svoju europsku politiku pažljivo gradio. Nakon neuspjeha njegove inicijative prema Washingtonu Youngov plan, koji je predstavljao konačno poravnanje posljedica Prvog svjetskog rata, otvorio je mogućnost Briandu da izađe u javnost sa svojom inicijativom. Prije toga je krajem 1928. godine osigurao potporu

³⁵ Keeton Edward D., *Briand's Locarno Policy: French Economics, Politics and Diplomacy, 1925-1929*, Taylor & Francis, New York, 1987, str. 324.

³⁶ Navari, 1992, *op. cit.*, str. 82.

³⁷ Keiger, 2004, *op. cit.*, str. 102-103.

³⁸ Osvrćući se na činjenicu da je taj pakt Briand stvarao s američkim tajnikom Kellogom, Tchoubarian zaključuje kako je jasno da francuski vladajući krugovi ne djeluju samostalno. Tschoubarian, 1994, *op. cit.*, str. 132.

³⁹ Struić Gordan, Kolektivna sigurnost i njezini mehanizmi u Paktu Lige naroda, *Pravni vjesnik*, sv. 33, br. 3-4, 2017, str. 206. O sadržaju sporazuma Lesaffer Randall, Kellogg-Briand Pact (1928), u: Wolfrum Rüdiger (ur.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, str. 7.

⁴⁰ Keiger, 2004, *op. cit.*, str. 103-104.

Paneuropske unije s ciljem da popularizira njegovu ideju u europskoj javnosti. No ključno je bilo pridobiti njemačku podršku njegovu planu, ali na sastanku u lipnju 1929. Briand nije uspio uvjeriti Stresemanna da podupre njegovu inicijativu, iako je Stresemann bio zainteresiran za snažniju europsku ekonomsku suradnju.⁴¹ Uz to pobjedom laburističke stranke na izborima u Velikoj Britaniji Briand je izgubio važnog saveznika, frankofila Austena Chamberlaina, koji je davao snažnu podršku njegovoj politici. Nova britanska vlada bila je znatno kritičnija prema francuskoj politici i uskratila joj je potporu u nizu važnih pitanja.⁴²

Briandov govor u Skupštini Lige naroda, samo nekoliko dana nakon što je prihvaćen Youngov plan, imao je pozitivan odjek u europskoj javnosti. Stresemann je predložio i stvaranje zajedničke europske valute kako bi se premostile ekonomske posljedice političke dezintegracije Europe nakon 1918. godine.⁴³ Ali Briand je samo u općenitim crtama predstavio ideju europske federacije. Francuska diplomacija očekivala je izglasavanje deklaracije kojom će se sazvati europska konferencija koja će raspraviti tu ideju. Umjesto toga, nakon prihvaćanja prijedloga da Francuska pripremi memorandum o stvaranju Europske unije za iduće zasjedanje Skupštine Lige naroda, Quai d'Orsay se našao u položaju da iznađe rješenje kojim će se pomiriti interesi i ciljevi protivnika i zagovornika versajskog sustava, koje će osigurati europske trgovinske interese u odnosu na SAD, ali neće izazvati reakciju Washingtona, te koje će biti integrirano u sustav Lige naroda, ali neće biti njezin sastavni dio.⁴⁴

U trenutku kada je Memorandum predstavljen u svibnju 1930. godine, međunarodno se raspoloženje drastično promijenilo. Mjesec dana nakon Briandova govora, u listopadu 1929. godine, Stresemann je umro, što je predstavljalo snažan udarac Briandovoj politici, jer je izgubio važnog političkog saveznika koji je zagovarao politiku francusko-njemačkog pomirenja. Isti mjesec izbila je velika ekonomska kriza, koja je radikalizirala političke prilike u Europi i potaknula jačanje ekonomskog nacionalizma. Objava Memoranduma izazvala je podijeljene reakcije u europskoj javnosti. Dok je Briand u svojem govoru istaknuo primat ekonomskih nad političkim pitanjima, Memorandum je naglasio podređenost ekonomskih pitanja političkima. Naglašavanje političkog aspekta europskog projekta izazvalo je snažne kritike u nacionalističkim krugovima, posebno u Njemačkoj, koji su tvrdili da plan ustvari predstavlja francuski pokušaj da nametne svoju hegemoniju u Europi. Ta je promjena izazvala iznenađenje i u vladama velikih europskih sila, jer je Francuska cijelo vrijeme zagovarala ekonomsku integraciju europskih zemalja kao

⁴¹ Pegg, 1983, *op. cit.*, str. 111; Navari, 1992, *op. cit.*, str. 84-85.

⁴² Keeton, 1987, *op. cit.*, str. 314-323.

⁴³ Rapport sur l'œuvre accomplie par la Société des Nations depuis la dernière session de l'Assemblée, u: Actes de la dixième session ordinaire de l'Assemblée séances plénières, *Société des Nations Journal Officiel*, br. 75, Ženeva, 1929, str. 67-71. Vezujući sprječavanje kakva budućeg rata uz pitanja ekonomskog oporavka, zaštite manjina i razoružanja, Stresemann uočava potrebu razvoja „novog oblika odnosa među europskim državama“, koji pak „nisu od izravnog interesa Lige naroda“, pitajući se pri tome zašto bi „ideju o povezivanju europskih država u onome što im je zajedničko (poglavito u ekonomskim pitanjima, op. a.) bilo a priori nemoguće ostvariti“. *Ibid.*, str. 70.

⁴⁴ Navari, 1992, *op. cit.*, str. 90-91.

podlogu za unapređenje njihovih političkih odnosa. U historiografiji nije jasno što je utjecalo na promjenu francuske politike.⁴⁵ Moguće je kako je na taj način francuska diplomacija željela izbjeći dojam da je glavni cilj predložene Europske unije pokretanje trgovinskog rata protiv SAD-a, ili da je neuspjeh prve konferencije o carinskom sporazumu u Ženevi u veljači 1930. godine, sazvane s ciljem suzbijanja sve izrazitijih protekcionističkih mjera, utjecao na promjenu francuskog stava jer je u tom trenutku izgledalo nesvršishodno stavljati u prvi plan gospodarsku suradnju kao temelj izgradnje europske federacije.⁴⁶

Za europske vlade jedno od ključnih pitanja predstavljao je odnos Briandova plana prema reviziji versajskog poretka. Stav Berlina jasno je izrazio njemački ministar vanjskih poslova Curtius komentirajući „Pan-Europa, čitaj Pan-Versailles“.⁴⁷ Njemačka dakle nije imala političkih interesa prihvatiti Briandov plan jer Francuska nakon završetka okupacije Rajnskog područja i rješavanja pitanja reparacija nije više imala načina privoljeti Njemačku da prihvati rješenje koje bi ustvari predstavljalo „istočni Locarno“ i koje bi je onemogućilo da se u potpunosti oslobodi odredaba versajskog mirovnog ugovora. Njemačka nije imala ni ekonomskih interesa prihvatiti francuski prijedlog jer je njemačko gospodarstvo u potpunosti ovisilo o američkim zajmovima, tako da bi ulazak u antiamerički ekonomski blok izravno ugrozio stabilnost njemačke ekonomije, koja je već bila uzdrmana opadanjem američkih kredita.⁴⁸

Velika je Britanija bila druga važna europska sila koja je bila ključna za uspjeh plana. Boyce, štoviše, tvrdi kako je britanska uloga bila presudna iz dva razloga. U političkom smislu britansko prihvaćanje plana uklonilo bi mogućnost francuske ili njemačke dominacije u novoj organizaciji, a u ekonomskom smislu njezino sudjelovanje kao najvažnijeg europskog tržišta bilo je neophodno za uspjeh europske ekonomske integracije. Negativna reakcija Londona na Memorandum stoga je ključno utjecala na ostale europske države u formuliranju njihova stava prema francuskom prijedlogu.⁴⁹ Britanska je vlada Briandov prijedlog smatrala jednom utopijskom idejom, koja nije odgovarala britanskim interesima. U prvom redu održavanje dobrih odnosa s SAD-om bilo je jedan od prioriteta britanske vanjske politike, što je projekt Europske unije zbog njezinih ekonomskih implikacija mogao ugroziti. Znatno važniju ulogu za London predstavljale su ekonomske i političke posljedice prihvaćanja europske integracije na njegove odnose s ostatkom Commonwealtha. U ekonomskom smislu sudjelovanje Britanije u Briandovu europskom projektu štetilo bi njezinoj trgovini s ostatkom njezina kolonijalnog carstva. S političke strane Foreign Office bio je zabrinut da će predložena Europska unija oslabiti Ligu naroda te istovremeno ojačati regionalne pokrete u svijetu,

⁴⁵ Dio francuske arhivske građe, uključujući zapisnike sa sjednica francuske vlade, uništen je u Drugom svjetskom ratu. Stoga postoje različite interpretacije razloga te promjene u francuskom stavu. Boyce, 1998, *op. cit.*, str. 33-34.

⁴⁶ Klemann Hein A. M., „The Dutch reaction to the Briand Plan“, u: *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, Fleury Antoine, Jilek Lubor (ur.), Peter Lang, Bern, str. 165.

⁴⁷ Navari, 1992, *op. cit.*, str. 99.

⁴⁸ Keeton, 1987, *op. cit.*, str. 356.

⁴⁹ Boyce, 1998, *op. cit.*, str. 37-39.

što bi neizbježno oslabilo već poljuljani britanski imperij.⁵⁰ Iz tih razloga Velika Britanija nije podržala Briandov plan, a Foreign Office je i aktivno radio na njegovu odbacivanju.⁵¹

4. MEMORANDUM O USTROJU EUROPSKE SAVEZNE UNIJE

Memorandum o ustroju Europske savezne unije bio je znatno dulji dokument nego što je europska javnost očekivala.⁵² Memorandum je podijeljen na uvodni dio i pet poglavlja. U uvodnom dijelu objašnjena su ishodišta inicijative za stvaranje Europske unije te su naglašena osnovna načela i razlozi zašto je potrebna posebna europska organizacija, uz već postojeću Ligu naroda. Budući da je Memorandum trebao biti polazna točka za raspravu među europskim državama o Europskoj uniji, brojna pitanja ostavljena su za razmatranje za konferenciju europskih država, čiju će zadaću na kraju na sebe preuzeti Komisija o Europskoj uniji, koja će djelovati u okviru Lige naroda.

U prvom poglavlju Memorandum je pozvao europske vlade na prihvaćanje općeg ugovora kojim bi potvrdile načelo „moralne unije“ i „solidarnosti među europskim narodima“.⁵³ Ugovor je trebao definirati okvir unutar kojeg bi države članice mogle redovito raspravljati o širim europskim pitanjima na redovitim ili izvanrednim sastancima. U Memorandumu je predložena uspostava stalne suradnje u okviru europske konferencije ili stalne organizacije koja bi „uspostavila solidarnost između europskih naroda i utjelovila moralni identitet Europske unije“ (poglavlje I, točka 1). U pogledu nadležnosti organizacije Memorandum je istaknuo kako bi one trebale biti određene u skladu s „osnovnom svrhom unije“ (poglavlje I, točka 2). Tako široka i neodređena konstatacija usvojena je nakon dulje rasprave u Quai d’Orsayu u pogledu koncepta prema kojemu bi se ustrojila unija, a koji bi odgovarao francuskim interesima. Federalizam kao koncept razvoja Europske unije nije dolazio u obzir, ali u međunarodnom pravu nije postojao primjer organizacije kojom bi se uspostavila „jedna vrsta federalne veze“ s ciljem ekonomske i političke integracije država članica, a da se pri tom ne bi ograničio njihov državni suverenitet. Briand, koji je u svom govoru pred Skupštinom Lige naroda istaknuo načelo očuvanja državnog suvereniteta, u raspravi sa svojim suradnicima istaknuo je kako bi se Europa u budućnosti možda trebala organizirati po uzoru na švicarski konfederalni model. Massigli je međutim jasno upozorio da se mora izbjeći bilo kakva formulacija koja bi upućivala na krnjenje državnog suvereniteta i prijenos suverenih ovlasti na europsku organizaciju jer bi europske države takav prijedlog sigurno odbacile. Na kraju će važnu ulogu u formulaciji Memoranduma imati model Panameričke unije jer je najviše

⁵⁰ Interesantno je da je ostalo otvoreno pitanje kako postići ekonomsku integraciju bez političke, na koje kasnije nisu odgovorili ni premijer Cameron ni premijerka Thatcher. Kerikmäe Tanel et al., *The First Attempts to Unify Europe for Specific Purposes and British Flexibility*, u: Troitino David Ramiro, Kerikmäe Tanel, Chochia Archil (ur.), *Brexit: History, Reasoning and Perspectives*, Springer International Publishing, Cham, 2018, str. 22. Istražujući položaj Velike Britanije unutar europskih integracija, autori ističu važnost pravno-povijesnog aspekta za razumijevanje Brexita.

⁵¹ *Ibid.*, str. 22, 26, 35, 39.

⁵² Pegg, 1983, *op. cit.*, str. 140-142.

⁵³ Briand Plan for the Federation of Europe, *Advocate of Peace through Justice*, sv. 92, br. 3, 1930, str. 193-194.

korespondirao s interesima Francuske: radilo se o regionalnoj organizaciji sa stalnim institucijama i sustavom arbitražnog rješavanja sporova između država članica koje su odbacile nasilne promjene državnih granica (barem u teoriji).⁵⁴ Memorandum je koncepciju buduće europske političke suradnje gradio na ideji „federacije izgrađene ne na ideji jedinstva, već na ideji unije“, koja će poštovati nezavisnost i suverenitet država članica, a koja će istovremeno osigurati sustav kolektivne sigurnosti kroz proširenje sustava garancija prihvaćenih Locarnskim sporazumima na sve europske zemlje i obvezu mirnog rješavanja međusobnih sporova arbitražom (poglavlje III).

Bitna razlika između inicijalne ideje koju je Briand predložio u svom govoru pred Skupštinom Lige naroda i Memoranduma bila je, kao što je već prethodno objašnjeno, u pristupu projektu europske integracije. Umjesto naglaska na ekonomskim aspektima, Memorandum je u trećem poglavlju istaknuo podređenost ekonomskih pitanja političkima te je uvjetovao napredak prema ekonomskoj uniji prethodnim stvaranjem političke unije. Ta promjena objašnjena je u Memorandumu time što bi u suprotnome projekt Europske unije izložio ekonomski nerazvijene zemlje političkoj dominaciji razvijenih europskih država, dok bi s druge strane politička integracija stvorila atmosferu povjerenja i suradnje između europskih naroda, koja bi omogućila kompromise o osjetljivim ekonomskim pitanjima.⁵⁵ Bez obzira na stvarne razloge koji su stajali u pozadini odluke da se inzistira prvo na političkoj, pa tek onda ekonomskoj integraciji Europe, činjenica je da su suprotstavljeni ekonomski i trgovinski interesi razvijenih industrijskih zapadnoeuropskih ekonomija i nerazvijenih agrarnih ekonomija zemalja istočne i južne Europe predstavljali nepremostivu prepreku u postizanju preferencijalnog trgovinskog sporazuma na kojemu bi počivala europska ekonomska integracija. Problem je bio takve naravi da su francuski ekonomski stručnjaci razmatrali i ideju o stvaranju dvije ekonomske unije, jedne između Francuske, Njemačke i zemalja Beneluxa te druge između zemalja istočne Europe.⁵⁶ Iz tih razloga ekonomska su pitanja u Memorandumu izložena kao načelna, što odražava i upotreba vrlo općenitih formulacija. Osnovna svrha predložene koncepcije ekonomske integracije bila je približavanje gospodarskih sustava europskih država s konačnim ciljem stvaranja zajedničkog tržišta. Taj se cilj trebao postići postupnom liberalizacijom, kojom su se trebali stvoriti uvjeti za slobodno kretanje roba, kapitala i osoba, s time da bi države članice mogle ograničiti te slobode jedino iz razloga nacionalne sigurnosti. Zbog složenosti tog pitanja Memorandum je predvidio i osnivanje posebne komisije u okviru Europskog odbora koja bi se bavila isključivo tim problemom.⁵⁷

Važan aspekt Briandova plana predstavljala je institucionalizacija suradnje europskih država. Memorandum je predvidio osnivanje Europske konferencije kao predstavničkog i Europskog odbora kao izvršnog tijela te Tajništva, koje bi obavljalo administrativne poslove za oba ova tijela. Europsku konferenciju činili bi predstavnici svih europskih

⁵⁴ Orlic, 2005, *op. cit.*, str. 221-223; Navari, 1992, *op. cit.*, str. 91-92.

⁵⁵ Briand Plan for the Federation of Europe, 1930, *op. cit.*, str. 195.

⁵⁶ Navari, 1992, *op. cit.*, str. 94-95.

⁵⁷ Briand Plan for the Federation of Europe, 1930, *op. cit.*, str. 195.

vlada, a njezine ovlasti, organizacija i način funkcioniranja trebale su biti određene na posebnoj konferenciji europskih država. Memorandum je utvrdio samo položaj i postupak izbora predsjednika Europske konferencije. U cilju izbjegavanja prevlasti jedne europske države nad drugima predsjednici Europske konferencije trebali su se izmjenjivati jednom godišnje (poglavlje II, odjeljak a).

Europski odbor trebao je predstavljati izvršno (i političko) tijelo sastavljeno od ograničenog broja predstavnika europskih država. Njegov sastav, ovlasti, organizacija i način funkcioniranja također su trebali biti određeni naknadno na posebnoj konferenciji europskih država. Izvjesno je da bi glavne europske sile imale stalno mjesto u Odboru, dok bi se predstavnici manjih zemalja periodično izmjenjivali. Memorandum je precizirao određene aspekte organizacije i aktivnosti Europskog odbora. Sastanci Odbora trebali su se održavati u Ženevi (isto vrijedi i za Europsku konferenciju) i trebali su se podudarati sa sastancima Vijeća Lige naroda. Predsjednik Europskog odbora također se trebao izmjenjivati periodično (poglavlje II, odjeljak a, točka 1). Odbor je trebao imati ovlast u bilo kojem trenutku pozvati predstavnike drugih europskih država koje nisu imale svoje predstavnike u njemu ako bi bile posebno zainteresirane za raspravu o pojedinim pitanjima. Odbor je uz to trebao imati pravo pozvati i predstavnike izvaneuropskih država da sudjeluju u njegovu radu u vezi s pitanjima od njihova posebnog interesa (poglavlje II, odjeljak a, točka 2). Uz to u Memorandumu je predviđena mogućnost osnivanja posebnih tehničkih odbora s ciljem davanja savjeta i stručne pomoći Odboru (poglavlje II, odjeljak a, točka 4). U pogledu Odbora Memorandum je predvidio i njegovu glavnu zadaću. Odbor se trebao baviti ustrojem Europske unije i njezinim daljnjim razvojem te pripremanjem i predlaganjem raznih politika europske suradnje, prije svega političke i ekonomske suradnje, ali i u ostalim područjima pod uvjetom da europske zemlje u tim pitanjima nisu već ostvarile suradnju u okviru Lige naroda (poglavlje II, odjeljak b, točka 3).

Memorandum je precizno definirao ulogu Tajništva, koje je trebalo izvršavati administrativne poslove. Njegova uloga svodila se na davanje stručne i administrativne potpore predsjednicima Europske konferencije i Odbora, komunikaciji s državama članicama, pripremi sastanaka te registraciji i notifikaciji donesenih rezolucija (poglavlje II, odjeljak c). Prije uspostave stalnog tajništva (u Ženevi) vlada koja predsjedava Europskim odborom izvršavala bi njegove zadatke (poglavlje II, odjeljak c, točka 1 i 2). I ovdje je naglašena uska povezanost s Ligom naroda, budući da je Memorandum naglasio kako pri organizaciji rada Tajništva uvijek treba uzeti u obzir mogućnost barem djelomičnog i privremenog zapošljavanja posebnih službi Tajništva Lige naroda (poglavlje II, odjeljak c, točka 3).

Konačno, u Memorandumu je navedeno devet područja u kojima su se inicijalno trebali uspostaviti programi suradnje. Osim gospodarske suradnje, koja je trebala obuhvaćati ne samo pitanje trgovinskih odnosa već i kontrolu monopolskih udruživanja sindikata i kartela, u Memorandumu je predložena suradnja u sljedećim područjima: infrastrukturnim projektima bitnima za gospodarstvo, poput izgradnje cesta, kanala itd.; razvoju transeuropske prometne i komunikacijske mreže, među ostalim i kroz

standardizaciju europskog poštanskog, telegrafskog, telefonskog i radiodifuzijskog sustava; financijskoj podršci za nerazvijene europske države; harmonizaciji pojedinih instituta iz radnog i socijalnog prava zbog rješavanja statusa europskih (radnih) migranata, poput ujednačene primjene zakona o socijalnom osiguranju, radnih mirovina itd.; suradnji higijenskih, znanstvenih i upravnih organizacija u prevenciji epidemija, borbi protiv smrtnosti djece, zaštiti na radu itd.; suradnji u obrazovanju, znanosti i kulturi; suradnji između nacionalnih parlamenata u cilju promoviranja ideje europske integracije i jačanja bliskih odnosa između država članica; te uspostavljanja zajedničkih europskih odjela u određenim međunarodnim organizacijama. Predviđena su tri moguća načina suradnje u tim područjima. Na prvom mjestu predloženo je osnivanje zasebnih organizacija radi koordinacije politika u područjima gdje nisu postojali nikakvi oblici institucionalni suradnje. U područjima gdje je takva suradnja već bila uspostavljena kroz mehanizme Lige naroda Europska je unija trebala dati podršku aktivnostima Lige naroda. Konačno, Memorandum je predviđao sazivanje europskih konferencija od strane Lige naroda koje bi rješavale pojedina europska (ili globalna) pitanja, a na koje bi mogle biti pozvane i izvaneuropske države (poglavlje III, točke 1-9).

U Memorandumu je na više mjesta istaknuta uska povezanost između predloženog projekta Europske unije i Lige naroda. Francuska je diplomacija u ljeto 1929. godine željela uspostaviti stalnu europsku konferenciju izvan okvira Lige naroda, na temelju dogovora europskih velesila na Konferenciji o likvidaciji rata u Haagu. Međutim nakon što je britanska laburistička vlada pomrsila francuske planove na konferenciji, Briand je predstavio plan o stvaranju Europske unije pred Skupštinom Lige naroda.⁵⁸ Tijekom pripreme Memoranduma francuskoj je diplomaciji postalo jasno da su neke države članice, a posebno Velika Britanija, zabrinute da će stvaranje posebne europske organizacije oslabiti Ligu naroda. Stoga je u Memorandumu istaknuto kako bi se Europska unija definirala kao regionalna organizacija sukladno čl. 21. Pakta Lige naroda te da bi ona djelovala u okviru Lige naroda i bila njoj podređena. Memorandum je uz to predvidio koordinaciju aktivnosti Europske unije s Ligm naroda te da bi uvjet za primanje u organizaciju bilo članstvo u Ligi naroda (poglavlje I, točka 3). Naposljetku, i institucionalna struktura Europske unije predložena je po uzoru na institucije Lige naroda. S obzirom na to da je Liga naroda *de facto* bila europska organizacija, ona je uistinu pružala pogodan okvir za uspostavu snažnije europske suradnje.

Briandov će plan otvoriti raspravu o pravnim aspektima ujedinjenja Europe, njezinoj institucionalnoj arhitekturi te pravnoj prirodi Europske unije. Ova se rasprava može sagledati jedino u kontekstu razvoja međunarodnog prava tijekom 1920-ih godina. Naime unatoč tome što su međunarodni pravници do potkraj 19. stoljeća jedino u državama vidjeli subjekte međunarodnog prava, nakon završetka Prvog svjetskog rata potreba izgradnje sustava međunarodnih odnosa koji bi spriječili ratne sukobe i osigurali široku ekonomsku suradnju rezultirala je u pozitivnoj ocjeni univerzalnog sustava kolektivne sigurnosti u

⁵⁸ Navari, 1992, *op. cit.*, str. 86-90.

okviru Lige naroda.⁵⁹ Odbijanje SAD-a da postane član Lige naroda, što je utjecalo na pretežno europski karakter te organizacije, osnažit će polemiku među međunarodnopravnim stručnjacima. Nasuprot univerzalističkom gledištu sve više pravnik počelo je zagovarati regionalne sustave kolektivne sigurnosti kao dopunu Ligi naroda sukladno čl. 21. Pakta Lige naroda. Locarnski sporazumi dodatno će ohrabriti te tendencije jer će pokazati korisnost regionalnog pristupa, a njih će posebno zagovarati pravnici koji su podupirali paneuropski pokret, npr. Hans Kelsen, Joseph Barthélemy, George Scelle itd. I razvoj međunarodnog prava unutar Američkog instituta za međunarodno pravo značajno će utjecati na sve veće prihvaćanje ideje regionalizacije međunarodnog prava.⁶⁰ Ipak ključnu ulogu imat će neuspjeh Lige naroda da odgovori na krizu međunarodnog političkog i ekonomskog poretka, što će ojačati zahtjeve za regionalizmom kako bi se postigla politička i ekonomska stabilnost u Europi.

U takvu kontekstu Briandov će plan izazvati oprečne reakcije u akademskoj zajednici. Dok pitanje postojanja zasebnog europskog u odnosu na međunarodno pravo nailazi na doktrinarnu skepsu, najveću je pozornost izazvala pravna priroda predložene Europske unije, posebno nedoumica radi li se o federalističkom projektu stvaranja savezne države ili novoj međunarodnoj organizaciji. Iako su mnogi kritizirali klasičnu teoriju državnog suvereniteta apsolutne vlasti kao neodrživu koncepciju, odbacili su i ideju o mogućnosti očuvanja državnog suvereniteta u okviru federacije ili konfederacije kao pravno neodrživo rješenje. Iako te rasprave nisu izravno utjecale na stvaranje europskog pravnog poretka nakon Drugog svjetskog rata, Guieu ističe kako su one bile važne jer su istaknule važnost vladavine prava u izgradnji europskog projekta, sve veću važnost regionalnih rješenja u odnosu na univerzalne međunarodne organizacije, kao i drugačije poimanje državnog suvereniteta.⁶¹

5. ZAKLJUČAK

Briandov plan stvaranja Europske unije predložen je u završnoj fazi europskog detanta. Stabilizacija političko-ekonomske situacije u Europi, koja je započela potpisivanjem Locarnskih sporazuma 1925. godine, zajedno s jačanjem proeuropskog pokreta, otvorila je mogućnost europskim državama da po prvi put u povijesti pokušaju ostvariti političku integraciju Europe mirnim putem. Međutim francuski prijedlog predstavljao je, kao što Keeton argumentira, „Briandov posljednji pokušaj da spasi politiku koja je postala neodrživa u svakom području.“⁶² Naime nosioci francuske politike bili su svjesni krhkosti

⁵⁹ Neki politički i pravni krugovi i nakon stvaranja Lige naroda nisu prepoznali njezin značaj jer su još uvijek vidjeli državu kao jedini međunarodnopravni subjekt. Portmann Roland, *Legal Personality in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, str. 42-44, 80-90.

⁶⁰ O regionalnim organizacijama Lapaš Davorin, *Pravo međunarodnih organizacija*, Narodne novine, Zagreb, 2008, str. 230-249. Međunarodnopravni aspekti Europske zajednice u Martti Koskenniemi (ur.), *International Law Aspects of the European Union*, Kluwer Law International, Hague, London, Boston, 1998.

⁶¹ Guieu Jean-Micheé, The Debate about a European Institutional Order among International Legal Scholars in the 1920s and its Legacy, *Contemporary European History*, sv. 21, br. 3, 2012, str. 319-337.

⁶² Keeton, 1987, *op. cit.*, str. 355.

europskog poslijeratnog poretka, kao i francuskog položaja u Europi, te su željeli kroz stvaranje Europske unije sačuvati europski detant i istovremeno osigurati francuske geopolitičke i ekonomske interese.

Brojni su čimbenici doprinijeli neuspjehu Briandove politike. Svakako, odlazak arhitekata Locarnskih sporazuma, Chamberlaina u Velikoj Britaniji i još važnije Stresemanna u Njemačkoj, predstavljao je velik udarac Briandovoj proeuropskoj politici. Također promjena raspoloženja u europskim državama nakon izbijanja velike ekonomske krize i politička radikalizacija imala je znatne reperkusije na njegovu inicijativu, iako te tendencije nisu odmah došle do izražaja i u trenutku kada je Francuska predstavila Memorandum još je u europskoj diplomaciji prevladavala atmosfera suradnje. Ali ključni razlozi odbacivanja Briandova prijedloga nalazili su se u nacionalnim interesima druge dvije europske velesile, Velike Britanije i Njemačke. Velika Britanija, čiji je kolonijalni imperij nakon rata dosegao najveći opseg, nije bila spremna podrediti svoje imperijalne i globalne interese francuskom europskom projektu. S druge strane predloženi projekt Europske unije nije mogao pomiriti njemačke zahtjeve za revizijom versajskog mirovnog ugovora i istovremeno pružiti Francuskoj garancije protiv eventualne nove njemačke opasnosti.

Međutim ostaje pitanje zašto je Briandov plan važan za povijest Europske unije unatoč tome što taj pokušaj stvaranja europske federacije nije uspio. Unatoč neuspjehu složili bismo se da se Briand pokazao dalekovidnim političarom.⁶³ S pravno-povijesnog aspekta Memorandum o ustroju Europske savezne unije potaknuo je diskusije u europskim pravnim krugovima o predloženoj europskoj institucionalnoj arhitekturi te o pravnoj prirodi Europske unije. U to vrijeme među europskim pravnim stručnjacima sazrijevaio je konsenzus o pitanju regionalizacije međunarodnog prava, na što je donekle utjecao i prijedlog stvaranja Europske unije kao moguće nove realnosti u međunarodnim odnosima. Međutim u međuratnom razdoblju pravni stručnjaci nisu izlazili izvan okvira klasičnog međunarodnog prava u sagledavanju pitanja europskog ujedinjenja. Upravo će takav razvoj pravnog diskursa tijekom 1920-ih godina, prema Guieuvu mišljenju, utjecati na proces poslijeratne europske integracije, jer će iskustvo međuratnog razdoblja potaknuti pravne stručnjake poslije Drugog svjetskog rata da naprave iskorak te počnu izgrađivati novi poredak europskog prava na supranacionalnom načelu.⁶⁴

S političkog aspekta Briandov je plan neposredno nakon Drugog svjetskog rata imao važnu ulogu u pokretanju procesa europske integracije. Iskustvo još strašnijeg svjetskog sukoba konačno je presudilo europskom sustavu ravnoteže sila. Zamijenit će ga politika suradnje i sporazumijevanja, koja će se institucionalizirati kroz proces europske integracije. Na početku tog procesa Briandov će plan u europskoj javnosti biti percipiran kao propuštena prilika europskih država da izbjegnu strahovito krvoproliće i osiguraju stabilan i miran europski poredak još u međuratnom razdoblju. To će naglasiti i francuski

⁶³ Prema nekim Briandovim biografijama Plan je bio izraz njegova osobnog idealizma, ali i potvrda da se radilo o dalekovidnom političaru. Navari, 1992, *op. cit.*, str. 74-104.

⁶⁴ Guieuv, 2012, str. 336-337.

ministar vanjskih poslova Robert Schuman u znamenitom govoru koji je održao točno 20 godina od predstavljanja Memoranduma o ustroju Europske savezne unije 9. svibnja 1950. godine. Na početku deklaracije Schuman je istaknuo sljedeće: „Svjetski mir ne može se očuvati ukoliko se ne ulažu kreativni naponi razmjerni opasnostima koje ga ugrožavaju. Doprinos koji organizirana i živa Europa može dati civilizaciji neophodan je za održavanje miroljubivih odnosa. Francuska, koja je više od 20 godina predvodila napore oko ujedinjene Europe, uvijek je kao bitan cilj naglašavala služenje miru. Ujedinjena Europa nije ostvarena i imali smo rat.“⁶⁵

⁶⁵ Schumanova deklaracija – 9. svibnja 1950., https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_hr.

**THE BRIAND PLAN:
THE FIRST ATTEMPT TO CREATE THE EUROPEAN UNION (1929–1932)**

The proposal of the French Foreign Minister Aristid Briand for the creation of a European federation was the first attempt of a major European power to launch the process of European integration in a peaceful way. The Briand plan was the pinnacle of the European movement in the period between the two world wars, which weakened after the outbreak of the great economic crisis as a result of the expansion of political and economic nationalism in Europe. The French initiative to create a single federal Europe can be understood only in the wider political and economic context that existed between the two wars and in view of the evolution of French foreign policy, but also that of Germany and Britain, too. This paper explains various historical interpretations of the Briand plan: on the one hand, the federal narrative that focuses on the European idea and the pro-European movement and, on the other, a more realistic view that puts emphasis on national, economic, and political interests on account of which this plan was proposed and that eventually defined its fate. The second part of the paper examines the institutional framework of the proposed European federation and the importance of the Briand plan in the history of European integration from a historical and legal aspect.

Keywords: Briand plan, European idea, European integration, European Union

Zrinka Erent-Sunko, Associate Professor in the Department of General History of Law and State at the Faculty of Law, University of Zagreb

Ivan Obadić, postdoctoral student in the Department of General History of Law and State at the Faculty of Law, University of Zagreb

Miran Marelja, postdoctoral student in the Department of General History of Law and State at the Faculty of Law, University of Zagreb