

Jugoslavija u suvremenom svijetu

Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 327 (497.1)

Jugoslavenska vanjska politika: novo vrijeme i novi zadaci

Radovan Vukadinović

Fakultet političkih nauka u Zagrebu

Sažetak

Vanjskopolitička aktivnost Jugoslavije suoblikovana je savremenim stanjem unutrašnjih ekonomskih, političkih, kulturnih, nacionalnih i drugih procesa. Društvena kriza negativno se odražava na vanjskopolitičku poziciju zemlje. U tom je svjetlu potrebno redefinirati tri ključna pitanja budućnosti jugoslavenske vanjske politike: aktere i načine njezina stvaranja, kadrove realizacije i glavne pravce djelovanja.

Teška ekonomska, politička, idejna i moralna kriza koja potresa zemlju otvorila je na raznim stranama žučne polemike o prošlosti, sadašnjosti i budućnosti Jugoslavije u nastojanju da se preko tih velikih analiza postignu različiti ciljevi. I dok se o ovim tako značajnim pitanjima žustro debatira, kao da se zaboravlja da je vanjska politika neposredno povezana s unutrašnjom, odnosno da se radi o dva lica jedne te iste medalje.

Tražeci izlaze iz krize vrednujući postignuto i ono što je tek trebalo ostvariti, još uvijek se koplja lome oko izrazito unutrašnjopolitičkih dimenzija krize. Vanjska politika je zasada izvan djelokruga sporova i debata, ona je i dalje ostala kao zajednički nazivnik koji se uglavnom ne dovodi u pitanje.

Razloge takvom stanju moglo bi se tražiti na raznim stranama. Jedan od njih može biti u uvjerenju da je jugoslavenska vanjska politika, koja je prošla kroz burna razdoblja, postigla svoje mjesto i da je na bazi takvog konzistentnog djelovanja moguće osigurati i daljnje djelovanje Jugoslavije u međunarodnim odnosima. Iz toga proizlazi i uvjerenje da se radi o suglasnosti, koja je prihvaćena na svim stranama zemlje, i koju se iz različitih razloga ne želi mijenjati nikakvim novim kritičkijim vrednovanjima.

Poštovanje prema velikim kreatorima politike poput Tita i Kardelja može biti razlog više u ovakvom postavljanju vanjske politike koju bi se htjelo na stanovit način odvojiti od zbivanja na unutrašnjem planu i vjerovati da je moguće i dalje imati krizno stanje u zemlji, a uspješnu politiku i velik prestiž u svijetu.

Daljnji razlog može biti u tome što je, unatoč svim apelima za demokratizaciju i podruštvljavanje, vanjska politika ipak ostala kao najdržavnija djelatnost, koja je praktički izvan kontrole brojnih političkih aktera, a pogotovo šire javnosti. Za razliku od ekonomskih i političkih pitanja, koja ulaze u direktnu domenu analiza i diskusija, vanjska politika je izvan tog kruga i osim nekih prilično marginalnih pitanja — da li priznati i Južnu Koreju, kako i kada uspostaviti odnose s Izraelom ili kako se približiti Evropskom vijeću — čak ni u ovo doba otvorenih i često puta kontroverznih diskusija nije uključena u kritički fokus.

Zanimljivo je da su ta pitanja postavljena u Skupštini dobila u raznim sredstvima informiranja znatno više prostora nego neka krucijalna pitanja razvoja zemlje u bitnim međunarodnim tokovima. Rasprave o tim pitanjima, koje se spominju najčešće u globalnim ocjenama o stanju i zadacima vanjske politike, plijene mnogo manju pažnju i uzimaju se kao politički proizvod o kojemu ne treba posebno raspravljati.¹

Koliko god bi se moglo činiti, na prvi pogled, da je stanje u vanjsko-političkom djelovanju normalno i da nema razloga za nova vrednovanja, ipak ne treba zaboraviti da upravo unutrašnja kriza podriva tu stabilnost vanjsko-političkog položaja i da polako kopni ugled Jugoslavije i mogućnosti njezine vanjskopoliitičke akcije. U poslijeratnom svijetu, upravo jugoslavenska politika izborila se za ravnopravno i nezavisno djelovanje, ona je bila ona snaga koja je globalno promišljala svijet i njegove procese mnogo prije nekih drugih velikih aktera i, istodobno, težila je univerzalnom djelovanju, prelazeći uske teritorijalne i parcijalne interesne granice.

No, u sadašnjem trenutku složenih unutrašnjih odnosa koji već (pre) dugo traju, kao i sve brzih svjetskih kretanja i novih procesa, Jugoslavija mora početi brže djelovati na međunarodnom planu i tražiti izlaz iz postojećeg stanja. Na prijašnjem ugledu ne mogu živjeti ni vanjske politike mnogo većih zemalja, a u doba kada se traži inicijativnost i dinamičnost akcije želja da se stalno poziva na neka fiksirana načela i traži mogućnost njihove primjene ne samo da sputava akciju već i gubi atraktivnost za brojne vanjske partnere.

Upravo ta sputanost unutrašnjim zbivanjima sve više se osjeća u djelatnosti vanjskopoliitičkog aparata, koji kao da redukcijom ranga i broja inozemnih posjeta na najbolji način žele pokazati da su i mogućnosti djelovanja Jugoslavije na međunarodnom planu također reducirane.

Polazeći od određenja odnosa unutrašnje i vanjske politike koja je dala socijalistička misao², nemoguće je, naravno, apstrahirati unutrašnje utjecaje na vanjsku politiku i zalvarati oči pred činjenicom da se mjesto Jugoslavije u svjetskim relacijama promijenilo. Uostalom, Jugoslavija je u nekim klasifikacijama aktera međunarodnih odnosa promatrana kao srednja država iako su njezine materijalne i vojne mogućnosti bile daleko od takvog mjesta. No, upravo na bazi onog glavnog oružja: snažnog poli-

¹ Već činjenica da se određena vanjskopoliitička pitanja pokreću u skupštinama pokazuje da su ipak stanovite brane probijene i da i taj dio jugoslavenske politike izaziva otvoren interes pojedinih delegata.

² Vidi detaljnije: R. Vukadinović, *Teorije vanjske politike*, Zagreb 1981, str. 33.

tičkog univerzalnog djelovanja i velikog interesa za svjetska kretanja i procese Jugoslavija je mogla imati takvo mjesto dugi niz godina.

U sadašnjem trenutku brzih pomicanja u međunarodnim odnosima i traženju prostora za budućnost koja dolazi Jugoslavija već kasnije i ne vodi dovoljno računa o budućnosti.

Promjene na političkom i ekonomskom planu teku veoma brzim tokovima, a čitav niz aktera svjetske politike traži svoj prostor za buduća postavljanja. Brzina znanstveno-tehnološke revolucije dovodi do posebne akceleracije tih kretanja, a istodobno niz novih aktera, npr. zemlje EEZ ili ASEANA, dolaze sve više u glavninu sadržaja međunarodnih odnosa. Čak i jedna od dvije supersile, Sovjetski Savez, ne taji da je ozbiljno zaostala i ulaze goleme napore da pokrene svoj mehanizam i uhvati korak s razvijenim dijelom svijeta.³ Zemlje Zapadne Evrope zajedničkim snagama traže putove svog sigurnijeg opstanka u velikoj utakmici s Japanom i Amerikom, a Istočna Evropa nastoji, također uhvatiti vrijeme koje brzo odmiče.

Sva ta velika i užurbana tehnološka kretanja utječu direktno i na političke odrednice akcije, na mijenjanje određenih shema vanjskopolitičkog prilaza i traženje mogućnosti za nove inicijative. Jasno se pokazuje da gotovo nitko (osim npr. Albanije) ne želi i ne može biti sam i da se od velikih integracijskih zahvata — poput Evroske ekonomske zajednice i Savjeta za uzajamnu ekonomsku pomoć, pa do niza regionalnih cjelina u Aziji, Latinskoj Americi, Africi — traže putovi prevladavanja ne samo postojećeg stanja već sučeljavanja s izazovima i opasnostima koje nosi ubrzani tehnološki razvoj u budućnosti.

Jer, već je sasvim jasno da oni koji izgube korak u sadašnjem trenutku zbog brzine promjena gube mnogo više nego što im se čini, a budućnost im neće dati nikakav poseban popust.

Diskusija o vanjskoj politici koja traži svoje pokretanje ne smije biti sama sebi svrhom, niti treba slijediti neka već sasvim uočljiva negativna obilježja tekućih diskusija. U okviru rasprave o budućnosti jugoslavenske vanjske politike trebalo bi se skoncentrirati, po našem mišljenju, na tri ključna pitanja: *na aktore i načine stvaranja vanjske politike, na kadrove koji provode tu politiku u život i na određenje glavnih pravaca jugoslavenskog vanjskopolitičkog djelovanja.*

I. Akteri i način stvaranja jugoslavenske vanjske politike

U prvom krugu pitanja postavlja se odmah pitanje uloge aktera vanjskopolitičkog odlučivanja. Bez obzira na specifičnost vanjske politike, njezinu državnost i činjenicu da ona traži ipak stručan kadar koji će sudjelovati u njezinom ostvarivanju, očito je da vanjska politika ne može biti zatvorena u jedan ili dva kabineta. Kompletan predstavnički mehanizam mora biti redovito i iscrpno informiran o zadacima, uspjesima i neuspje-

³ Najbolji primjer sovjetskog vrednovanja mjesta SSSR-a u svijetu i opasnosti koje je nosila prijašnja politika konstantnog zastajanja daje knjiga M. S. Gorbačova, *Perestrojka i novoe mišlenia dlja našej strany i dlja vsego mira*, Moskva 1987.

sima vanjske politike, ali on isto tako mora biti postavljen u mogućnost da samostalno predlaže nove akcije, da se zalaže za nove sadržaje i na kraju da kontrolira izvršenje određenih projekcija.

Uskladjivanje saveznih i republičkih akcija kao i pronalaženje pravog mjesta Savjeta za odnose sa inozemstvom daljnja je zadaća koja ne smije biti tretirana na formalistički način. Ni savjeti za međunarodne odnose ni republički komiteti ne ispunjavaju one funkcije koje bi trebali, a njihova mogućnost utjecaja na formuliranje vanjske politike veoma je daleko od onoga što je zapisano u njihovim osnivačkim dokumentima.

U veoma osjetljivoj sferi vanjske politike značajno je također i pitanje odnosa između saveznog centra i republika odnosno pokrajina. Ustavna rješenja kao i postojeća praksa, čini se, ipak ne daju zadovoljavajuća rješenja koja bi omogućila sretno uklapanje dijelova u cjelinu, odnosno republika i pokrajina u savezno sjedište mehanizma vanjskopolitičkog odlučivanja.

Nedvojbeno je da republike i pokrajine imaju niz konkretnih pitanja koja zadiru u sferu vanjske politike i koja se mogu međusobno razlikovati. Stoga su i ustavna rješenja dala određena prava republikama i pokrajinama u nastojanju da im se omogući adekvatno rješenje tekućih pitanja koja su za njih od posebnog interesa. No u tom pristupu specifičnim pitanjima ne smije se zaboravljati interes cjeline koja ima prema svijetu da nastupa kao jedinstvena država. Posebno se stoga mora voditi računa o sukladnom odnosu spram općeg, čime treba jačati, na jednoj strani, težnju za praktičnim rješavanjem određenih problema, a na drugoj strani, stvaranje takvog stanja u kojem će jugoslavenska vanjska politika moći uspješno rješavati zadaće ukupne politike svih dijelova, odnosno Jugoslavije kao države.

Naravno, postavljajući ovakva određenja odnosa koji postoje, ne treba zaboraviti da je područjavanje, odnosno uključivanje većeg broja aktera u stvaranje vanjske politike veoma složena zadaća. Proklamacije koje se zalažu za područjavanje olako prelaze preko činjenice da je zbog niza objektivnih i subjektivnih razloga veoma teško postići aktivizaciju širih krugova.

Područjavanje vanjske politike, ako se shvati kao aktivnost većeg broja različitih aktera na međunarodnom planu, tj. aktera koji imaju izrazito međunarodne zadaće i interese, dio je općih svjetskih nastojanja. Internacionalizacija života od političkih, ekonomskih, znanstveno-tehnoloških, sportskih i kulturnih kontakata, kao i međunarodne suradnje golemog broja različitih profesionalnih udruženja, grupa i pojedinaca rezultat je velikih međunarodnih tokova koji su promijenili sliku svijeta. Zahvaljujući brzim komunikacijama, relativno lakom prelaznju državnih granica i sve većoj želji za proširivanjem kruga partnera, život nikada nije bio internacionalniji, te samim tim područjavanje kao proces teče u gotovo svim sredinama.

Zbog toga nije neophodno posebno naglašavati neku našu specifiku područjavanja međunarodnih odnosa i vanjske politike, koja se često puta svodila na paradoksalne situacije u kojima se odvijaju najrazličitiji kontakti brojnih aktera a da o njima ne postoji nikakvog ozbiljnijeg traga. Bilo da se radi o političkoj, ekonomskoj, znanstveno-tehnološkoj ili kulturnoj suradnji, vjerojatno je teško naći na jednom mjestu sve parametre

akcije, jer je podruštvljavanje vanjske politike shvaćeno kao mogućnost da se svatko uključuje u međunarodne odnose, ne vodeći računa često puta o interesima jugoslavenske vanjske politike ni o potrebi stanovite koordinacije takve podruštvljene aktivnosti⁴.

Prema tome, i podruštvljavanje politike bi zahtijevalo organiziranu i promišljenu aktivnost, koordiniranost i mogućnost da se u svakom trenutku znaju glavni akteri, pravci njihovih odnosa i vrijednosti njihovih međunarodnih akcija.

U protivnom podruštvljavanje vanjske politike postaje samo određen pandan za karikaturu ideje samoupravljanja po kojoj je samoupravljanje sistem u kojem »su svi odgovorni za sve, a nitko ne odgovora za ništa«.

Ako se želi pristupiti stvarnom podruštvljavanju vanjske politike i međunarodnih odnosa, tada bi u prvom redu uz postojeća široka ovlaštenja trebalo raditi na podizanju političke kulture takvih aktera. Jugoslavija se ne može pohvaliti stupnjem političke kulture u cjelini, a to se posebno odnosi na područje međunarodnih odnosa. U našoj skromnoj znanstvenoj literaturi, publicistici, šturim i ne specijaliziranim novinskim izvještajima, rijetkim jasnim nastupima i nespecijaliziranim novinama ne postoji mogućnost dobivanja nekih bitnih znanja o međunarodnim odnosima i svijetu.

Glavni priručni materijal tzv. dobro informiranih aktera su bilteni različitih boja koji u svojim digestiranim izdanjima nastoje prenijeti svijet u jugoslavenske akcije i pokazati gdje se Jugoslavija nalazi u svijetu.

U studioznom izučavanju međunarodnih odnosa nalazimo se u žalostnom stanju koje je znatno lošije nego prvih poslijeratnih godina, specijalizirani časopisi (osim »Međunarodne politike«) ne postoje, ili se pak ukazuju jednom u tri godine, a sve to zajedno reflektira se na one koji bi trebali biti glavne motorne snage u procesu podruštvljavanja politike.

Isto tako kao što nema dobrog samoupravljača bez njegovog stručnog obrazovanja, nema ni dobrog aktera na planu vanjske politike i međunarodnih odnosa, ukoliko on ne raspolaže stanovitim znanjem s toga područja. Indikativno je svakako da se među brojnim istraživanjima koja su se vršila u raznim marksističkim centrima, političkim školama i sl. veoma rijetko sreću neka istraživanja vezana uz međunarodne odnose, tj. uz njihovu političku i ekonomsku dimenziju. Slično je i s programima političkog obrazovanja u kojima se međunarode teme apsolviraju uglavnom u okviru klasične sheme: razvoj socijalističkog pokreta, nastanak nesvrstanosti i uloga Jugoslavije u pokretu nesvrstanih.

Ako se ide prema temeljima školskog obrazovnog sistema tada je posebno vidljiva njegova bijedna strana koja uz nekoliko bitnih informacija prepušta mladom naraštaju da se u obilju činjenica i podataka snalazi kako zna i umije.

⁴ Situacija u kojoj su decentralizacija i podruštvljavanje ovako shvaćenih međunarodnih odnosa omogućili da dođe do stanja i u kojem nitko ne zna točno dugove zemlje već se danas ističe u svjetskoj literaturi kao jedan od paradoksa razvoja zemlje. — F. Lewis, *Europe: A Tapestry of Nations*, New York 1987, str. 519—520.

Skolski sistem upropastio je desetine generacija i stvorio takvu situaciju da su oni koji bi trebali povući zemlju u dvadeset i prvo stoljeće i koji bi trebali biti visoko obrazovani i spremni da se uhvate u koštac s brojnim izazovima — poluobrazovani. Zahvaljujući tome eliminirane su i na području suvremene povijesti mogućnosti normalnog stjecanja znanja.

Držeći se šabloniranih tematskih cjelina: promjene nakon drugog svjetskog rata, socijalistički svijet, stvaranje novih zemlja i raspad kolonijalizma, kapitalistički svijet i nesvrstanost, taj program od autora udžbenika za osnovnu i usmjerenu školu traži da u ciglih tridesetak stranica iznese sva zbivanja u poslijeratnom svijetu poredana ovakvim redoslijedom.

U čitavom nizu evropskih, zapadnih i istočnih, zemlja, pa i u nekim zemljama u razvoju, poslijeratna povijest, ili točnije rečeno suvremeni svjetski razvoj, predaje se kao poseban predmet u kojem učenici dobivaju suvisla, organizirana i sveobuhvatna znanja o svijetu u kojem žive i u kojem će živjeti. Nemoguće je očekivati da naš samoupravljač, koji je završio samo osnovnu školu pa čak i smjer i savladao ovih šezdesetak stranica osnovnog teksta bude ekipiran za ulazak na međunarodnu arenu.

Područstvljavanje traži, prema tome, podizanje opće svjesnosti i znanja od elementarnog obrazovanja pa do stvaranja uvjeta da se akteri koji obavljaju takve međunarodne djelatnosti direktno povežu sa znanstvenim institucijama i znanstvenicima, da traže savjete, nude prijedloge zajedničkog rada, istraživanja i, naravno, da se sva ta istraživanja koriste.

Jedino na toj osnovi moguće je govoriti da bi u budućnosti područstvljavanje vanjske politike imalo smisla i da bi ono moglo dati korisne efekte. Ovako kako je ono dosada izgledalo to je zapravo fraza određenog političkog trenutka⁵.

Ako pak analiziramo aktere koji imaju međunarodne funkcije i djeluju pored državne organizacije, tada treba promatrati stanje u njihovim redovima i njihovu borbenost, postavljaju i jasno razgraničenje između njihovih kompetencija i kvalitete obavljenog posla. U našoj sredini radi se najprije o angažmanu republičkih i pokrajinskih tijela⁶, zaduženih za vanjskopolitičku djelatnost, njihovih skupština, zatim su tu društveno-političke organizacije, privredni akteri, sredstva komuniciranja i znanost.

Pronaći adekvatne načine da se svi ti akteri uključe u formuliranje vanjske politike i da se njihov glas, tj. prijedlozi u redovnoj proceduri pojave kod glavnih aktera nije tako jednostavan put⁷. No u demokratskom sistemu, koji još k tome pledira za područstvljavanje vanjske politike, rad u tome pravcu bi trebao biti jedina alternativa.

Uloga znanstvenika i znanstvenih institucija trebala bi dobiti posebno mjesto u stvaranju vanjske politike. Ne samo zbog činjenice da se tome do sad nije poklanjala veća pažnja i da se znanost uključivala uglavnom

⁵ Nešto drugačije shvaćanje uloge i vrijednosti područstvljavanja vanjske politike Jugoslavije vidi u: M. Vrhunec, *Područstvljavanje i demokratizacija spoljne politike Jugoslavije*, »Međunarodna politika«, 1987, br. 903.

⁶ O kompetencijama tih tijela i njihovom odnosu spram ciljeva formuliranja u Ustavu vidi: B. Bakotić, V. Pađen, *Vanjski poslovi Jugoslavije*, Čakovec 1973.

⁷ O odnosu pojedinih aktera zaduženih za stvaranje vanjske politike Jugoslavije vidi: S. Avramov, *Kontrola spoljne politike*, Beograd 1987.

u postfestum razmatranja već donesenih rješenja već i zbog ozbiljnosti stanja u kojem se zemlja nalazi. Uloga znanosti u stvaranju naših ukupnih političkih i ekonomskih rješenja nije bila dostatna, i osim nekih izrazito manifestacionih zahvata, kada se tražio glas znanosti, na pisanje znanstvenika i znanstvenu produkciju malo tko je obraćao pažnju.

U zemlji gdje je još uvijek oko 15% stanovništva nepismeno, gdje je čitanje kao oblik stanovitog rada omrznuo i postavljeno na razinu sa svim drugim oblicima rada i gdje nema većih tradicija studioznog prilaza problemima, nemoguće je očekivati da bi npr. nadležstvo za vanjske poslove bilo u nešto drukčijoj poziciji od ostalih dijelova državnog aparata. Čak i studije koje su izrađivane za potrebe sekretarijata za vanjske poslove najvećim dijelom su završavale u arhivi bez ikakvog analiziranja stavova i prijedloga iznesenih u njima.

Veće uključivanje znanosti u stvaranju vanjske politike, neće naravno, automatski riješiti probleme jugoslavenske vanjske politike, niti će stvoriti neki bitno drukčiji kvalitet preko noći. Riječ je o jednom naporu da se u traženju rješenja, posebno onih dugoročnog karaktera, čuje glas eksperata koji se bave određenom problematikom, da se detaljno istraže određene situacije i da se ponudi više različitih rješenja.

I u našoj zemlji odnos između znanstvenika i političara može biti onakav kakav je u nizu razvijenih zemlja. To je proces u kojem politika traži mišljenje, konzultira, dobiva različite prijedloge i na kraju se sama odlučuje za najprihvatljivija rješenja. Prema tome, uloga političara i politike je neosporno primarna, i nitko ne pokušava, uostalom i ne može, zauzeti to mjesto, a posebno to ne može učiniti znanost. No, znanost može situaciju svestrano istražiti, može ući u dublju analizu na bazi stručnog poznavanja problema i može prezentirati rješenja koja će imati više izgleda na uspjeh.

Zbog toga niti političari niti znanstvenici ne bi trebali toj novoj situaciji pristupati s nekih cehovskih pozicija, tražeći mogućnost za nadmudri vanja i priliku da se izbore za neka svoja specifična gledanja koja bi trebala potvrditi vrijednost njihovog mišljenja. Riječ je samo o tome da se u što skorije vrijeme i u Jugoslaviji otvori proces stvaranja vanjske politike na moderan način, da on postane blizak raznim segmentima društva i da se na taj način omogućiti da glavni akteri vanjskopolitičkog odlučivanja dobiju što više korisnih opcija. To, naravno, ne skida odgovornost sa znanstvenika, koji moraju uložiti napor da prezentiraju problematiku kvalitetno u skladu sa svojim mogućnostima, ali ni s političara, koji sada mogu lakše i jednostavnije birati određena rješenja.

II. Vanjskopolitički kadrovi

U raspravi oko promjena koje bi trebalo izvesti na polju vanjske politike postavlja se i pitanje kadrova koji u njoj djeluju. U nizu zemalja vanjska politika, odnosno diplomacija kao mehanizam njezinog provođenja su tradicionalna profesija sa svim svojim zanatskim odlikama i vještinama. U svijetu razgranatih međunarodnih odnosa traži se kvalitet aparata koji će biti u stanju suvislo raspravljati i razmatrati određene vanjskopolitičke pro-

bleme i koji će, istodobno, biti u mogućnosti da uspješno realizira vlastitu politiku.

U dosadašnjem razvoju naše diplomacije, odnosno diplomatskog kadra prošlo se kroz nekoliko faza koje su odgovarale ukupnom društveno političkom razvoju zemlje. Od prvih diplomata nove Jugoslavije, koji su primarno ispunjavali zahtjev pune lojalnosti i povjerljivosti, nikao je niz eminentnih diplomata koji su uspješno predstavljali zemlju i omogućili da se u kriznim razdobljima Jugoslavija uspješno bori s brojnim međunarodnim problemima (rezolucija IB, izlazak na međunarodnu scenu, tršćanska kriza i sl.).

Kasnije dolazi do stanovitog otvaranja nadležstva za vanjske poslove koje počinje primati mlade kadrove koji su pokazali osobni afinitet za bavljenje vanjskom politikom, da bi se nakon ustavnih amandmana težište stavilo na adekvatnu proporcionalnu zastupljenost kadrova iz republika i pokrajina.

Današnji svijet postao je toliko složen i bogat, dinamika kontakata sve je raznolikija i za svakoga tko se praktički ili teoretski bavi problematikom međunarodnih odnosa nužna su neprestano nova i nova znanja. U svijetu gdje postoji gotovo 200 različitih država, tisuće međunarodnih organizacija, niz drugih međunarodnih aktera i splet novih političkih, ekonomskih, tehnoloških, kulturnih i komunikacijskih izazova, samo onaj tko je oboružan znanjem može se relativno lako snalaziti.

Naši kadrovi nažalost godinama prate opću liniju i stupanj obrazovanja u zemlji, oni su sve neobrazovaniji, od pojma široke kulture pa do prepoznavanja često puta osnovnih političkih ili ekonomskih dimenzija međunarodnih odnosa. Kako su i putovi odlaska u naše međunarodne službe i poslove postali razgranatiji i kako je sve veći broj onih koji zbog financijsko-ekonomskog karaktera žele riješiti neka svoja životna pitanja ili ambicije, diplomatsko-konzularni kadar Jugoslavije spao je na zabrinjavajuće niske grane.

Usporedbe su uvijek nezahvalne, ali je sasvim sigurno da današnji kadar koji zastupa Jugoslaviju u svijetu ima neusporedivo manje općih znanja, a samim tim i mogućnosti obavljanja tih poslova, nego što je to bio slučaj u bilo kojoj prijašnjoj fazi našeg poslijeratnog razvoja.

Zemlja koja ima tako razgranate — a objektivna analiza bi odmah pokazala i prerazgranate — odnose, koji znatno premašuju konkretne potrebe i mogućnosti našeg vanjskopolitičkog i ekonomskog djelovanja, odavno je morala pristupiti stvaranju specijaliziranog centra, škole ili institucije nekog drugog naziva u kojem bi se obrazovali diplomatsko-konzularni kadrovi. Ovako je pak stvorena situacija da zbog proliferacije mjesta koja su se otvarala još u vrijeme godina velikog uspjeha, kada je bio potreban relativno velik broj kadrova, u novoj situaciji kada su ljudi motivirani teškoćama u zemlji i primamljivom slikom posla u svijetu oni hrle u bilo koji međunarodni oblik aktivnosti, videći u njemu rješenje svojih životnih problema. Različito zagovaranje pojedinih kadrova, koji uvijek mogu naći neka snažnija »pleća«, omogućava da se uz minimalnu prezentaciju tobožnjih znanja s područja međunarodne politike i »mucavog« poznavanja jezika dobivaju poslove koji ponekad čak direktno vode s ispita u inozem-

stvo. To stvara tužnu sliku, i nikakvo pozivanje na tvrdnje da ni aparat u zemlji nije bolji, odnosno da od općina pa sve do saveznih razina činovnička masa ima otprilike ista znanja, ne može to opravdati⁸.

Aparat u inozemstvu u prvom redu malobrojniji je u odnosu na golemu armiju činovnika u zemlji. Oni su, osim toga, veoma brzo identificirani, a s druge strane, kontaktiraju s činovništvom drugih zemalja, pa su i usporredbe veoma brzo uočljive. I na kraju, ne treba zanemariti činjenicu da ipak, unatoč svim promjenama, diplomatsko-konzularni aparat Jugoslavije još uvijek u mnogim situacijama znači ujedno i prvi kontakt s našom zemljom i da su to prvi dojmovi koji se stvaraju.

Tko zna iz kojih razloga je u nas zaključeno da diplomatsko-konzularni kadar ne treba posebno pripremati. Da li je to bio odraz uvjerenja da je određena skupina ljudi sposobna da se bavi svim aktivnostima, da nije nikakav problem biti veliki direktor, nakon toga političar zatim direktor medicinskog centra i nakon svega toga biti poslan u svijet. Mnogi su otišli katapultirani vezom u dobrom smislu, dio je otišao jer ih više nisu htjeli na određenim mjestima u zemlji, a najmanji je, svakako, broj onih koji su neka vrsta profesionalca.

Teza o područstvljavanju vanjske politike i međunarodnih odnosa sigurno je i na ovom području imala velikog utjecaja i ostvaruje se na osnovi razmišljanja: ako se u vanjskim odnosima mogu i moraju pojaviti sve brojniji akteri tada im svima treba dati i mogućnost da se oni direktno bave diplomatsko-konzularnim odnosima. Od takvog razmišljanja pa do teških posljedica koje su uslijedile bio je samo jedan korak, vidljiv u svakom našem predstavništvu već prilikom prvih kontakata.

Diplomatsko-konzularni poslovi zahtijevaju profesionalce: stručnjake, obrazovane i spremne da lojalno obavljaju poslove u korist svoje zemlje. Tu nema nikakvih odstupanja, a ni zemlja koja se izjašnjava za samoupravni put izgradnje socijalizma ne može se drukčije ponašati i zatvarati oči pred činjenicama koje život nosi.

Točno je da u tom specifičnom zvanju, slično kao npr. u novinarskom, sva naobrazba ne dolazi iz školske spreme, ali određena razina znanja je minimum koji treba omogućiti takvim kadrovima da bi se mogli uspješno uhvatiti u košac s brojnim problemima suvremenih međusobnih odnosa, da bi mogli ravnopravno sudjelovati u svakom razgovoru i diskusiji i na taj način braniti interese svoje zemlje.

O svemu tome nije se vodilo i ne vodi se računa, brze smjene kadrova na političkom vrhu otežavaju kontinuirano razmišljanje o kadrovskom pitanju, a teška materijalna situacija još uvišek udaljava mogućnosti stvaranja nekog novog i organiziranog pristupa.

Osim kraće početne faze, kada je kratko doba postojala specijalna škola za pripremu diplomatskih kadrova, nikada više nisu osnovani ni neki centri, škola ili fakultet koji bi pripremali naš diplomatski i konzularni kadar.

⁸ Točno je da se može postaviti pitanje kvalitete službenika u svim sredinama, ali je nesumnjivo i to da bi zbog prirode i značenja posla kadrovska služba u Saveznom sekretarijatu za vanjske poslove morala biti znatno rigoroznija, kako u pogledu selekcije tako isto i u pogledu inzistiranja na konkretnim znanjima kadrova koji dolaze na rad u SSVP.

Po tome smo jedna od rijetkih zemalja u Evropi gdje se još uvijek smatra da je to profesija za koju je dovoljna improvizacija te da nikakva specifično stvorena znanja za vođenje tih poslova nisu ni potrebna.

Odlazak iz republika i pokrajina na određeno vrijeme na rad u nadležstvo za vanjske poslove još više je oslabio kadrovsku strukturu. Brojni slučajevi da diplomatski predstavnici ne vladaju jezikom zemlje u kojoj rade, a ni nekim drugim vodećim svjetskim jezikom, ili jednostavno nemaju gotovo nikakve prijašnje veze s poslom koji obavljaju nisu nikakva rijetkost. Želja da se u ovim složenim prilikama ode van, kadrovska kombinatorika i matematički princip zastupljenosti pomažu takvo stanje koje, naravno, ne pomaže stvaranju bolje slike o našoj zemlji i njezinoj politici.

Nadležstvo za vanjske poslove, a i drugi organi, morali bi se izboriti za stvaranje uvjeta u kojima će se budući diplomatsko-konzularni kadar posebno pripremati. Bilo da se radi o osnivanju specijalnog studija ili pak o dopunskom školovanju, nedopustivo je da se vanjskom politikom bave ljudi koji dolaze iz najrazličitijih službi i sredina koji nikada nisu imali priliku da se bave međunarodnim odnosima.

Zemlja obiluje mladim i sposobnim kadrovima, postoje i stručno kvalificirani kadrovi, magistri međunarodnih odnosa, a nakon 40 godina postojanja Jugoslavije u njihovu lojalnost ne bi trebalo sumnjati.

Diplomacija je upravo u složenim prilikama važno područje aktivnosti u kojem treba mnogo umješnosti da se ostvaruje politika zemlje i da se održava njezin ugled. To mogu činiti samo školovani, specijalizirani i odani ljudi koji će biti pripremljeni za složene zadatke koji ih očekuju. Improvizacija na terenu i traženje mogućnosti da se samoškolovanjem u radu nadoknadi nepostojanje određenih preduvjeta samo otežava funkcioniranje i smanjuje konkretne efekte.

Uostalom, ne bi nam škodilo da i na tom području pogledamo svijet oko sebe i vidimo kako to u drugim zemljama pripremaju svoje kadrove i promotrimo razloge zbog čega se to u drugim zemljama smatra da je diplomacija profesija, dok se kod nas postavlja kao služba koju manje-više može obavljati svatko tko ima sreću da se uklapa u određene sheme.

Radovan Vukadinović

YUGOSLAV FOREIGN POLICY: NEW TIMES AND NEW TASKS

Summary

The current state of domestic economy as well as that of political, cultural, national and other processes, contribute to the forming of Yugoslavia's activity in the field of foreign policy. The social crisis has a negative impact upon the country's position in foreign-political terms. With this in mind it is necessary to re-define three key questions concerning the future of Yugoslav foreign policy: a) who creates it and how; b) who implements it; and c) the main directions in which it takes place.