

Izlaganje sa znanstvenog skupa
UDK 327(497.1)+327.55/.57(497.1)

Kreiranje i ostvarivanje spoljne politike Jugoslavije

Ranko Petković

Međunarodna politika, Beograd

Sažetak

Kreiranje i ostvarivanje spoljne politike Jugoslavije moguće je analizirati trima osnovnim pristupima: 1) Prikazom normativno-institucionalne strukture političkog sistema koju Ustav određuje kao formalnog nosioca funkcija spoljne politike. 2) Analizom stvarnog procesa formuliranja i provođenja odluka vanjske politike. Na ovoj razini analize Predsedništvo SFRJ i Savezno izvršno veće, kao i Savezni sekretarijat za inostrane poslove, ostvaruju dominantan uticaj na sadržaj i aktivnosti jugoslovenske spoljne politike. 3) Uloga ličnosti u spoljnoj politici Jugoslavije posebno je bila značajna u vreme predsednika Tita kao vrhovnog i neprikosnovenog kreatora i arbitra spoljne politike Jugoslavije. U savremenim uslovima kreiranje spoljne politike postaje sve više kolektivno i u njemu se manifestira povećani pluralizam interesa većeg broja odlučivačkih subjekata. Uprkos tome, spoljna politika je još uvek svojevrsni *domaine réservée* uskog kruga ličnosti koje imaju dominantan uticaj u radu pojedinih organa i organizacija.

Proces kreiranja i ostvarivanja spoljne politike Jugoslavije može se pratiti na sledeća tri nivoa:

(a) Ukazivanjem na normativne (ustavne) odredbe koje se odnose na temeljna načela spoljne politike i nosioce njihovog ostvarivanja u političkom sistemu Jugoslavije;

(b) Ukazivanjem na stvarnu ulogu i ideo nadležnih institucija u kreiranju i ostvarivanju spoljne politike u svakodnevnoj praksi;

(c) Ukazivanjem na ulogu pojedinih ličnosti u kreiranju i ostvarivanju spoljne politike Jugoslavije.

I

Ustavne odredbe koje se tiču spoljne politike Jugoslavije

1. *Osnovna načela.* U osnovnim načelima Ustava SFRJ, poglavlje VII, naznačene su temeljne vrednosti i odrednice spoljne politike Jugoslavije:

»Polazeći od uverenja da su miroljubiva koegzistencija i aktivna saradnja ravnopravnih država i naroda, bez obzira na razlike u njihovom društvenom uređenju, neophodan uslov mira i društvenog napretka u svetu, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija zasniva svoje međunarodne odnose na načelima poštovanja nacionalne suverenosti i ravnopravnosti, nemešanja u unutrašnje poslove drugih zemalja, socijalističkog internacionalizma i rešavanja međunarodnih sporova mirnim putem. U svojim međunarodnim odnosima Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija se pridržava načela Povelje Ujedinjenih nacija, ispunjava svoje međunarodne obaveze i aktivno učestvuje u delatnosti međunarodnih organizacija kojima pripada.«

U produžetku se navode glavni ciljevi koji proističu iz tih opštih određenja za čije se ostvarivanje zalaže SFR Jugoslavija. Reč je, u stvari, o podrobnijoj interpretaciji principa i ciljeva sadržanih u Povelji UN i u pojmu aktivne i miroljubive koegzistencije.¹

2. *Odnosi u federaciji.* U trećem delu Ustava, koji reguliše odnose u federaciji i prava i dužnosti federacije, u glavi I, u članu 271, navodi se postupak zaključivanja i izvršavanja međunarodnih ugovora koji zahtevaju donošenje novih ili izmenu važećih republičkih odnosno pokrajinskih zakona ili iz kojih proističu posebne obaveze za jednu ili više republika ili autonomnih pokrajina: zaključuju se uz saglasnost nadležnih republičkih odnosno pokrajinskih organa.

U istom članu, u stavu 2, navodi se da republike i pokrajine ostvaruju saradnju sa organima i organizacijama drugih država i međunarodnim organizacijama u okviru utvrđene spoljne politike SFRJ i međunarodnih ugovora.

U stavu 3. navodi se da opštine, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice ostvaruju saradnju sa odgovarajućim stranim organima i organizacijama i međunarodnim organizacijama i teritorijalnim jedinicama stranih država u okviru utvrđene spoljne politike Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i međunarodnih ugovora.

Ovim odredbama se republike, pokrajine, opštine, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice tretiraju kao aktivan učesnik u ostvarivanju spoljne politike Jugoslavije.

U glavi II, koja je posvećena pravima i dužnostima federacije, u članu 281, navodi se da federacija preko saveznih organa »obezbeđuje nezavisnost i teritorijalnu celokupnost SFRJ i štiti njen suverenitet u međunarodnim odnosima; odlučuje o ratu i miru . . .«

U tački 7. tog istog člana navodi se da federacija preko saveznih organa »utvrđuje spoljnu politiku Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i stara se o njenom sprovođenju; održava političke, ekonomske i druge odnose sa drugim državama i međunarodnim organizacijama; unapređuje i podstiče

1 Interesantno je da se u osnovnim načelima Ustava SFRJ ne pominje nesvrstanost, koja inače predstavlja platformu sveukupnih aktivnosti Jugoslavije u međunarodnim odnosima. Iako načela aktivne i miroljubive koegzistencije i Povelje UN, navedena u Ustavu, predstavljaju sadržinu nesvrstanosti, ipak ona ne specificiraju poseban nesvrstani položaj Jugoslavije, jer mogu da budu, a ponegde i jesu, prisutna i u ustavnim tekstovima zemalja koje pripadaju vojno-političkim savezima velikih sila. Budući da su postojali predlozi za unošenje nesvrstanosti u osnovna načela Ustava SFRJ, izostavljanje ovog načela se može tumačiti i kao preovladavanje gledišta da se navođenjem pojma aktivne i miroljubive koegzistencije i Povelje UN obezbeđuje najšira fleksibilnost spoljnopolitičkog delovanja Jugoslavije u međunarodnim odnosima.

saradnju sa zemljama u razvoju i obezbeđuje sredstva za razvoj ekonomskih odnosa sa tim zemljama i ostvarivanje solidarnosti sa oslobodilačkim pokretima; zaključuje, ratifikuje i obezbeđuje izvršavanje međunarodnih ugovora; obezbeđuje izvršavanje međunarodnih obaveza SFRJ; štiti državljanu SFRJ i njihove interese i interese domaćih pravnih lica u inostranstvu; uređuje ostvarivanje međunarodnih odnosa; uređuje organizaciju i delatnost službi inostranih poslova federacije . . . »

Iz ovih odredaba jasno proističe da federacija utvrđuje spoljnu politiku Jugoslavije i da se stara o njenom sprovođenju.

3. Nadležnost Skupštine SFRJ. U četvrtom delu Ustava, koji se odnosi na organizaciju federacije, u glavi I, reguliše se položaj i nadležnost Skupštine SFRJ.

U članu 283, tačka 2, konstatuje se da Skupština SFRJ »pretresa i utvrđuje osnove unutrašnje politike i spoljnu politiku SFRJ . . . «.

U članu 285, koji se odnosi na delokrug Saveznog veća, u tački 2. se konstatuje da ono »utvrđuje osnove unutrašnje politike i spoljnu politiku SFRJ . . . «. U istom članu, u tački 6, konstatuje se da Savezno veće odlučuje o promeni granica SFRJ; u tački 7. da odlučuje o ratu i miru; u tački 8. da ratifikuje međunarodne ugovore o političkoj i vojnoj saradnji i međunarodne ugovore koji zahtevaju donošenje novih ili menjanje važećih zakona koje ono donosi.

Kao što se vidi, Savezno veće Skupštine SFRJ ima ključnu ulogu u kreiranju i ostvarivanju spoljne politike Jugoslavije.

Nadležnost Veća republika i pokrajina u domenu spoljne politike ili, tačnije, spoljnoekonomskih odnosa navedena je u odredbama člana 286. U tački 2. se konstatuje da ono na osnovu saglasnosti skupština republika i skupština autonomnih pokrajina utvrđuje politiku i donosi savezne zakone kojima se utvrđuju odnosi u oblasti spoljnotrgovinskog prometa, kreditnih i drugih ekonomskih odnosa s inostranstvom, a u tački 5. da ratifikuje međunarodne ugovore koji zahtevaju donošenje novih ili menjanje važećih zakona koje ono donosi.

Na osnovu člana 288, Savezno veće i Veće republika i pokrajina ravnopravno ratifikuju međunarodne ugovore koji zahtevaju donošenje novih ili izmenu važećih republičkih i pokrajinskih zakona.

Savezno veće ima Odbor za spoljnu politiku, koji razmatra pitanja iz tog domena i predlaže odgovarajuće odluke. Veće republika i pokrajina ima Odbor za ekonomske odnose s inostranstvom, koji razmatra pitanja iz tog domena i predlaže odgovarajuće odluke. Ovi odbori skupštinskih veća imaju središnju inicijalnu ulogu u kreiranju i ostvarivanju spoljne politike Jugoslavije.

4. Nadležnost Predsedništva SFRJ. U četvrtom delu Ustava, u glavi II, regulišu se položaj i nadležnosti Predsedništva SFRJ.

U članu 313. navodi se da »Predsedništvo SFRJ predstavlja SFRJ u zemlji i inostranstvu i vrši druga ovim Ustavom utvrđena prava i dužnosti«. U istom članu se konstatuje da »Predsedništvo SFRJ razmatra stanje u oblasti spoljne politike i zaštite ovim Ustavom utvrđenog poretka (državne bezbednosti) i zauzima stavove radi davanja inicijative za preduzimanje mera i usklađivanje delatnosti nadležnih organa u sprovođenju utvrđene politike u tim oblastima«.

U članu 314. navodi se da Predsedništvo SFRJ ima pravo da Skupštini SFRJ predlaže utvrđivanje unutrašnje i spoljne politike i donošenje zakona i drugih opštih akata.

U članu 315. navodi se da Predsedništvo SFRJ postavlja i opoziva Ukazom ambasadore i poslanike SFRJ, prima akreditivna i opozivna pisma stranih diplomatskih predstavnika koji su kod njega akreditovani i izdaje isprave o ratifikaciji međunarodnih ugovora.

U članu 315. navodi se da Predsedništvo SFRJ postavlja i opoziva ukazom o stanju i problemima unutrašnje i spoljne politike i može Skupštini SFRJ predlagati pretresanje pojedinih pitanja i donošenje odluka.

Iz ovih odredaba se može zaključiti da Predsedništvo SFRJ ima veoma krupne nadležnosti u domenu kreiranja i ostvarivanja spoljne politike.

5. Nadležnost Saveznog izvršnog veća i drugih organa. U četvrtom delu Ustava, u glavi IV, reguliše se položaj i nadležnost Saveznog izvršnog veća.

Prema članu 346, u svojstvu izvršnog organa Skupštine SFRJ »Savezno izvršno veće je, u okviru prava i dužnosti federacije, odgovorno Skupštini SFRJ za stanje u svim oblastima društvenog života, za sprovođenje politike i izvršavanje saveznih zakona i drugih propisa i opštih akata Skupštine SFRJ i za usmeravanje i usklađivanje rada saveznih organa uprave«.

Na osnovu člana 347, Savezno izvršno veće je ovlašćeno da prati stanje i ostvarivanje politike Skupštine SFRJ i predlaže Skupštini utvrđivanje unutrašnje i spoljne politike. U tački 8. tog istog člana se navodi da Savezno izvršno veće ratifikuje međunarodne ugovore čije ratifikovanje ne spada u nadležnost Skupštine SFRJ. U tački 10. se navodi da Savezno izvršno veće otvara diplomatska i konzularna predstavništva SFRJ.

U glavi V se reguliše položaj i nadležnost saveznih organa uprave.

Za vršenje upravnih poslova u određenim oblastima osnivaju se, u okviru prava i dužnosti federacije, savezni sekretarijati (među kojima je i Savezni sekretarijat za inostrane poslove). Delokrug njihovog rada se utvrđuje saveznom zakonom. Savezni organi uprave i savezne organizacije vrše samostalno, na osnovu Ustava i saveznih zakona, poslove iz svoje nadležnosti. U vršenju poslova iz svoje nadležnosti oni se pridržavaju saveznih zakona i drugih propisa i opštih akata, smernica Skupštine SFRJ i načelnih stavova i smernica Saveznog izvršnog veća (član 364).

Ove ustavne odredbe se odnose i na Savezni sekretarijat za inostrane poslove, koji vrši upravne poslove u oblasti spoljne politike Jugoslavije. Značajne ingerencije u specifičnim sferama spoljne politike i međunarodnih odnosa imaju i drugi savezni sekretarijati — za spoljnu trgovinu, odbranu, informacije, finansije itd.

Među organima uprave važan udeo u razvijanju međunarodne saradnje ima Zavod za međunarodnu, naučnu, prosvetnu, kulturnu i tehničku saradnju.

Postoje još neki organi i organizacije federacije koji učestvuju u kreiranju i ostvarivanju spoljne politike Jugoslavije. Među njima, pored Saveta federacije, posebno mesto zauzima Savezni društveni savet za međunarodne odnose. Sastavljen od predstavnika republičkih i pokrajinskih društvenih saveta za međunarodne odnose, predstavnika društvenih organizacija, komora, kao i istaknutih ličnosti iz političkog, javnog i naučnog života, Savezni društveni savet za međunarodne odnose se javlja kao autoritativno društveno telo koje razma-

tra stanje i sugeriše odluke nadležnim organima i organizacijama federacije u oblasti međunarodnih odnosa.

6. *Učešće republika i pokrajina u kreiranju i ostvarivanju spoljne politike.* Republike i pokrajine učestvuju u kreiranju i sprovođenju spoljne politike Jugoslavije na dva načina: u sklopu ostvarivanja prava i nadležnosti federacije i na osnovu svog sopstvenog političkog ustrojstva. Sve republike i pokrajine imaju svoje ustave u kojima je regulisano njihovo učešće u sprovođenju utvrđene spoljne politike Jugoslavije.

U skupštinama republika i pokrajina postoje odbori za spoljnu politiku, a u okviru njihovih izvršnih veća i komiteti za odnose s inostranstvom.

Isto tako, opštine, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice učestvuju u međunarodnoj saradnji u okviru utvrđene spoljne politike Jugoslavije.

7. *Vodeća uloga Saveza komunista Jugoslavije.* U osnovnim načelima Ustava navodi se da je Savez komunista Jugoslavije »osnovni pokretač i nosilac političke aktivnosti radi zaštite i daljeg razvoja socijalističke revolucije i socijalističkih samoupravnih društvenih odnosa . . .«. U sličnom kontekstu se tretira i uloga SSRNJ i drugih društveno-političkih organizacija.

Na kongresima SKJ i drugih društveno-političkih organizacija usvajaju se dokumenta koja sadrže i političke smernice za delatnost svih ustavnih i drugih političkih subjekata koji učestvuju u kreiranju i ostvarivanju spoljne politike Jugoslavije.

Centralni komitet SKJ, kao i najviša tela ostalih društveno-političkih organizacija, imaju svoje organe koji se bave problemima međunarodne saradnje i utvrđivanja i sprovođenja spoljne politike Jugoslavije.

SKJ i ostale društveno-političke organizacije neposredno učestvuju u razvijanju međunarodnih veza sa svojim partnerima u inostranstvu.

II

Kreiranje i sprovođenje spoljne politike Jugoslavije u praksi

Kao što se iz ovog sažetog normativno-institucionalnog prikaza može videti, u kreiranju i sprovođenju spoljne politike Jugoslavije učestvuje veliki broj subjekata. To proističe iz sledećih okolnosti:

(a) Okolnosti da je Jugoslavija, kao mnogonacionalna zemlja, ustanovljena na federativnom principu, koji podrazumeva puni savećenitet republika i široka autonomna prava pokrajina, što dolazi do snažnog izražaja i u sferi kreiranja i sprovođenja spoljne politike Jugoslavije;

(b) Okolnosti da se u Jugoslaviji, umesto predstavničkog, primenjuje delegatski sistem predstavljanja i odlučivanja od opštine do federacije koji obezbeđuje da radni ljudi i građani posredstvom svojih delegata i delegacija učestvuju u odlučivanju o svim društvenim poslovima, uključujući i one iz domena spoljne politike;

(c) Okolnosti da u Jugoslaviji sistem socijalističkog samoupravljanja omogućuje radnim ljudima da u svojim organizacijama udruženog rada i drugim društveno-političkim organizacijama i zajednicama neposredno odlučuju o svom raz-

du i upravljaju društvenim poslovima, uključujući i one iz domena spoljne politike Jugoslavije;

(d) Okolnosti da vodeću idejnu i političku ulogu u jugoslovenskom društvu ima Savez komunista Jugoslavije, zajedno sa drugim društveno-političkim organizacijama koje deluju na njegovoj platformi. Ova vodeća idejna i politička uloga SKJ se izražava i u domenu kreiranja i sprovođenja spoljne politike Jugoslavije.

Uz sve to, mora se imati u vidu da je Jugoslavija kao članica pokreta nesvrstanosti moralno i politički obavezna da sprovodi zaključke koji se konsensom usvajaju na skupovima nesvrstanih zemalja. U tom smislu bi se moglo reći da u kreiranju spoljne politike Jugoslavije, na određen način, učestvuju i zemlje koje deluju u pokretu nesvrstanosti. Istina, odluke koje se donose u okviru pokreta nesvrstanosti nisu pravno obavezne za nesvrstane zemlje. Ali, Jugoslavija nastoji da ih što striktnije sprovodi, jer nesvrstanost, po definiciji, predstavlja platformu njenih sveukupnih aktivnosti u međunarodnim odnosima.

Kada je reč o procesu kreiranja i sprovođenja spoljne politike Jugoslavije u naznačenim normativno-institucionalnim okvirima, mogu se izneti sledeća zahteva:

1. *Temeljne vrednosti.* Sve odluke različitih subjekata u kreiranju i sprovođenju spoljne politike Jugoslavije imaju za inspiraciju i orijentaciju osnovna načela Ustava SFRJ, postavke Programa SKJ i principe i ciljeve formulisane u dokumentima pokreta nesvrstanosti. Ove temeljne vrednosti sadržane su u tekovinama spoljne politike Jugoslavije ostvarenim u posleratnom periodu i u najvećoj meri su vezane za ličnost i delo predsednika Tita.

2. *Neostvarena uloga Skupštine SFRJ.* Iako na osnovu Ustava Skupština SFRJ ima odlučujuću ulogu u utvrđivanju spoljne politike Jugoslavije, u praksi to (još) nije slučaj. Jedan razlog bi mogao biti taj što u predstavničkim telima uopšte, pa i u delegatskom sistemu Jugoslavije, po pravilu, faktičku ulogu u odlučivanju preuzimaju izvršni organi. Drugi razlog bi mogao biti taj što se društveno-političke organizacije, pre svega SKJ, pojavljuju kao vodeća subjektivna snaga u utvrđivanju spoljne politike Jugoslavije. Treći razlog bi mogao biti taj što je u skoro čitavom posleratnom periodu utvrđivanje spoljne politike Jugoslavije bilo vezano za ličnost i aktivnosti predsednika Tita. Iz svih tih razloga, Skupština SFRJ, u stvari, sankcioniše odluke iz domena spoljne politike Jugoslavije koje su faktički doneli drugi organi i organizacije koji imaju određeno mesto i ulogu u političkom sistemu Jugoslavije.

Za sada su mali izgledi da bi se ovaj poredak stvari mogao izmeniti, jer je na izvestan način imanentan političkom sistemu Jugoslavije.

3. *Primat Predsedništva SFRJ.* Predsedništvo SFRJ, sastavljeno od najistaknutijih ličnosti iz republika i pokrajina, u čijem se sastavu, po funkciji, nalazi i predsednik Predsedništva SKJ, jeste kolektivni šef države. Iako nije iznad Skupštine SFRJ po liniji državne vlasti, niti iznad Predsedništva CK SKJ po liniji političke vlasti, Predsedništvo SFRJ je po svojim ustavnim ovlašćenjima i po svom političkom sastavu najautoritativniji i, reklo bi se, najsuperiorniji politički organ u Jugoslaviji. Otuda se i može shvatiti da u sadašnjem razdoblju glavnu ulogu u utvrđivanju spoljne politike Jugoslavije ima Predsedništvo SFRJ.

4. *Važna uloga Saveznog izvršnog veća i Saveznog sekretarijata za inostrane poslove.* Drugi važan faktor u kreiranju i ostvarivanju spoljne politike Jugoslavije je Savezno izvršno veće. Ovu svoju funkciju ono ostvaruje posredstvom prerogativa koje ima njegov predsednik, zatim, kao jedinstveno skupštinsko izvršno telo, a naročito posredstvom resora koji imaju ingerencije u domenu spoljne politike, posebnih komisija za saradnju sa Evropskom ekonomskom zajednicom i EFTA i Svetom za uzajamnu ekonomsku pomoć, mešovitih tela i organa za unapređivanje ekonomske saradnje sa drugim zemljama i posredstvom drugih podređenih institucija.

U tom sklopu, ali i kao poseban institucionalni segment, izvanredno značajnu ulogu u kreiranju i ostvarivanju spoljne politike Jugoslavije ima Savezni sekretarijat za inostrane poslove. S jedne strane, kao »stručna služba«, Savezni sekretarijat za inostrane poslove priprema materijale i obrazloženja iz domena spoljne politike za Predsedništvo SFRJ, Skupštinu SFRJ, Savezno izvršno veće, a u određenim prilikama i za forume i organe Saveza komunista Jugoslavije i drugih društveno-političkih organizacija. Već i na osnovu toga je Savezni sekretarijat za inostrane poslove u mogućnosti da prezentira svoja viđenja i opcije u sferi kreiranja i sprovođenja spoljne politike Jugoslavije. S druge strane, Savezni sekretarijat za inostrane poslove ima široka zakonska ovlašćenja u domenu spoljne politike Jugoslavije koja kontinuirano ostvaruje posredstvom velikog mehanizma koji mu stoji na raspolaganje u zemlji i inostranstvu.

5. *Uloga drugih subjekata.* Kao što se vidi, ima argumenata na osnovu kojih bi se moglo zaključiti da su glavni činioci u kreiranju i sprovođenju spoljne politike Jugoslavije — Predsedništvo SFRJ, zahvaljujući svom ustavnom položaju i političkom autoritetu, i Savezni sekretarijat za inostrane poslove, zahvaljujući svojim zakonskim ovlašćenjima i faktičkoj ulozi u ostvarivanju zadataka u domenu spoljne politike. Ovaj zaključak bi mogao izgledati »pretvrd« i, donekle, pojednostavnjen, s obzirom na ustavnu i političku ulogu Skupštine SFRJ, Saveznog izvršnog veća, Saveznog društvenog saveta za međunarodne odnose, kao i ulogu foruma i međunarodnih komisija CK SKJ i drugih društveno-političkih organizacija u političkom životu zemlje, ali, ipak, u njemu ostaje značajna doza istine.

U isto vreme, nikako se ne bi smeo potceniti sve veći udeo republika i pokrajina i njihovih organa i organizacija u kreiranju i sprovođenju spoljne politike Jugoslavije. U opštem procesu »razvlašćivanja« federacije, republike i pokrajine su postale ključni faktor u odlučivanju o svim poslovima od zajedničkog jugoslovenskog interesa, pa i o onima u domenu spoljne politike. Istina, u domenu spoljne politike to nije došlo do takvog izražaja kao u drugim društvenim i političkim domenima, ali je ova tendencija i u njemu snažno prisutna. Neposredne spoljnopolitičke aktivnosti republika i pokrajina su u ovoj fazi u najvećoj meri usredotočene na razvijanje saradnje sa susednim državama i odgovarajućim partnerima u drugim zemljama, naročito u sferi ekonomskih i kulturnih veza. U žiži njihovog interesovanja je i manjinski problem koji neposredno tangira njihove nacionalne i etničke interese.

Uticao republika i pokrajina u kreiranju i sprovođenju spoljne politike Jugoslavije ostvaruje se i posredstvom striktnog vođenja računa o nacionalnom paritetu u postavljanju ambasadora SFRJ i u personalnom sastavu Saveznog sekretarijata za inostrane poslove i diplomatsko-konzularnih predstavništava.

III

Uloga ličnosti u kreiranju i sprovođenju spoljne politike Jugoslavije

1. *Era predsednika Tita.* Još od vremena narodnooslobodilačke borbe i socijalističke revolucije, kada je na čelu SKJ započeo borbu za slobodu, nezavisnost i ravnopravnost Jugoslavije u međunarodnim odnosima, Tito je vrhovni i neprikosnoveni kreator i arbitar spoljne politike Jugoslavije. Sve velike tekovine spoljne politike Jugoslavije — međunarodno priznanje novih granica Jugoslavije, uprkos nerazumevanju, pa i otporu velikih zapadnih sila; uspešan otpor staljinističkom i kominformovskom hegemonizmu, sa borbom za autonomnost i ravnopravnost komunističkih partija i socijalističkih zemalja u okviru shvatanja socijalizma kao svetskog procesa; učešće u nastajanju i razvoju politike i pokreta nesvrstanosti; doprinos prevazilaženju blokovskih barijera u Evropi na platformi KEBS-a — vezane su uz Titovu spoljnopolitičku strategiju. Ne zanemarujući okolnost da je Tito pored sebe imao i krug lucidnih spoljnopolitičkih znalaca i saradnika, kakvi su bili Edvard Kardelj ili Vladimir Bakarić, kao i plejadu vrsnih diplomata, poput Velebita, Beblera, Matesa, Đerđe, Mličunovića, ipak ostaje istorijska činjenica da je sve krupnije odluke iz domena spoljnopolitičkih odnosa Jugoslavije, u krajnjoj liniji, donosio sam.

U takvoj situaciji, učešće odgovarajućih državnih i partijskih organa i organizacija u formiranju spoljne politike Jugoslavije bilo je faktički svedeno na davanje podrške Titovim strateškim opredeljenjima i na učešće u njihovom popularisanju i sprovođenju. To je, može se reći, sjajno funkcionisalo, jer je Titova spoljna politika, obeležena spektakularnim potezima koji su joj donosili priznanje i ugled u svetu, uživala punu podršku radnih ljudi i građana Jugoslavije.

2. *Sadašnje stanje stvari.* Situacija u sferi kreiranja i sprovođenja spoljne politike Jugoslavije nakon Tita se znatno promenila. Titov ugled i autoritet u međunarodnim odnosima nije mogla nadomestiti nijedna druga jugoslovenska ličnost. Uz to, sa scene su sišle i ličnosti koje su se ubrajale u red njegovih najbližih saradnika. Onj koji su vispreno ostvarivali Titove zamisli u domenu spoljne politike već odavno nisu u diplomatskoj službi, a 1985. iz sastava Saveznog sekretarijata za inostrane poslove više od stotinu ambasadora i drugih istaknutih diplomatskih službenika iz tzv. ratne, partizanske generacije otišlo je u penziju.

Ovaj proces smene generacija podudario se i sa ozbiljnim ekonomskim teškoćama, dezintegracionim tendencijama, nacionalističko-separatističkim aktivnostima i drugim krupnim izazovima u unutrašnjem razvoju Jugoslavije.

Sve ove okolnosti uticale su u određenoj meri i na narušavanje međunarodnog položaja Jugoslavije i njene uloge u svetskim poslovima.

U savremenoj političkoj konstelaciji u Jugoslaviji, obeleženoj takvim stanjem stvari, kreiranje spoljne politike sve više postaje kolektivni čin. Doprinos pojedinaca dolazi do izražaja u procesu donošenja odluka u kolektivnim telima. Već smo naveli da na toj liniji dva pola igraju naročito značajnu ulogu — na jednom polu Predsedništvo SFRJ, a na drugom Savezni sekretarijat za inostrane poslove. Značajnu političku laboratoriju, ako tako možemo reći, predstavlja Centralni komitet SKI sa svojim Predsedništvom, koje svo učešće raz-

matra i strateška i tekuća kretanja u domenu spoljne politike, Sektorom za međunarodnu saradnju, koji u značajnoj meri utiče na veze i odnose sa socijalističkim zemljama i drugim partnerima u radničkom pokretu i Komisijom za međunarodne odnose, koja redovno razmatra aktuelna zbivanja u svetu sa stanovišta nacionalnih interesa Jugoslavije.

Donošenju odluka u tim organima i organizacijama vidan doprinos daju ličnosti koje se, često u vrlo kratkom mandatnom periodu, nalaze na njihovom čelu, a posebno one koje su svojevremeno bile u diplomatskoj službi.

3. *Razlike u pogledima i interesima.* U procesu kolektivnog donošenja odluka do manjeg ili većeg izražaja dolaze različiti pogledi i interesi. U odnosu na raniji period, u kome je vladalo stanje veće monolitnosti, to je posledica umnožavanja broja subjekata koji učestvuju u kreiranju i sprovođenju spoljne politike Jugoslavije, veće demokratičnosti u procesu odlučivanja, ali i određenih idejnih i političkih diferencijacija.

Ove razlike u pogledima i interesima mogu dolaziti do izražaja u stavu pojedinih republika i pokrajina u odnosu na susedne zemlje, posebno kada je u pitanju problem manjina. One mogu biti prepoznatljive i u stavu ličnosti koje imaju jači uticaj u pojedinim forumima i organima, s obzirom na njihov odnos prema uticajima istočnih ili zapadnih sila i, uopšte, prema stanju i tendencijama u međunarodnim odnosima.

To bi značilo da razlike u pogledima i interesima u sadanjem periodu uglavnom proističu iz specifičnih interesa pojedinih republika i pokrajina ili političkih afiniteta ličnosti koje imaju značajnu ulogu u političkom životu Jugoslavije.

4. *Konsenzus — nesvrstanost.* U društvu u kome se uvažava pluralizam različitih samoupravnih interesa i u kome deluje složeni mehanizam njihovog usaglašavanja na nivou federacije, sve krupnije odluke, pa i one u domenu spoljne politike, donose se konsenzusom.

Okviri i platforma konsenzusa u jugoslovenskoj spoljnoj politici, bez obzira na promene do kojih je došlo u sferi kreiranja i sprovođenja spoljne politike i u položaju i ulozi Jugoslavije u svetu, sadržani su u trajnom i striktnom pridržavanju nesvrstanosti, kao nezavisne, vanblokvske i globalne orijentacije u međunarodnim odnosima.

5. *Podruštvljavanje spoljne politike.* U dokumentima svih kongresa SKJ i u svim drugim programskim dokumentima nalazi se zahtev za подруštvljavanje spoljne politike Jugoslavije. Njegovo ponavljanje svedoči o trajnoj političkoj orijentaciji, ali i o nezadovoljstvu tempom i obimom njegovog sprovođenja u život.

Sa stanovišta normativno-institucionalnog mehanizma postoji realna osnova za подруštvljavanje spoljne politike Jugoslavije. Malo je zemalja u kojima toliki broj subjekata na federalnom nivou, na nivou republika i pokrajina, na nivou opština, društveno-političkih organizacija, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica ima određene ingerencije u domenu kreiranja i ostvarivanja spoljne politike. Ali, isto tako, još uvek je spoljna politika ostala svojevrsni *domaine réservée* relativno uskog kruga ličnosti koje imaju odlučujuću ulogu u radu pojedinih organa i organizacija. Sporo otvaranje domena spoljne politike javnosti, odnosno neposrednom uticaju radnih ljudi i građana, pravda se specifičnošću i delikatnošću poslova u kreiranju i ostvarivanju spoljne politike.

Ovaj raskorak između broja subjekata koji imaju ingerencije u domenu spoljne politike i broja onih koji stvarno donose odluke u određenoj meri amortizuje fundamentalna okolnost da nezavisna nesvrstana spoljna politika uživa nepodeljenu podršku najšire jugoslovenske javnosti.

U novije vreme pojedini organi i organizacije koji imaju ingerencije u domenu spoljne politike, a u prvom redu organi SKJ i SSRNJ, okupljaju sve širi krug naučnih radnika koji se bave međunarodnim odnosima i koriste njihova mišljenja za formiranje svojih stavova o različitim međunarodnim pitanjima.

Veći broj naučnih instituta radi po narudžbi analize za Sekretarijat inostranih poslova. Njima se nedavno pridružio novoosnovani Centar za strateške studije u Beogradu, koji će »proizvoditi« analize iz domena spoljne politike i međunarodnih odnosa za Predsedništvo SFRJ i druge savezne organe i organizacije.

Sve značajniju ulogu imaju i sredstva javnog informisanja koja po nepisanoj jugoslovenskoj tradiciji posvećuju veliku pažnju zbivanjima u svetu.

Ove poluge sve značajnijeg uticanja javnog mnjenja na kreiranje i ostvarivanje spoljne politike Jugoslavije ne bi trebalo zanemariti, ali za sada ni preценiti.

Ranko Petković

HOW YUGOSLAV FOREIGN POLICY IS CONCEIVED AND IMPLEMENTED

Summary

There are three possible approaches to an analysis of the way in which the foreign policy of Yugoslavia is conceived and implemented: 1) An account of the structure of norms and institutions determined by the Constitution as carrying these functions officially. 2) An analysis of the actual process through which foreign policy is formulated and decisions are implemented. In terms of this analysis the Presidium of the SFRY and the Federal Executive Council as well as the Federal Secretariat for Foreign Affairs exercise a dominating impact upon the content and the practice of Yugoslav foreign policy. 3) During President Tito's life his person exercised a significant influence and played an exceptional role as supreme creator of foreign policy and uncontested arbiter of affairs in that field. At present times foreign policy is increasingly a matter of collective decision-making. Nevertheless foreign policy continues to be a *domaine réservée* of a narrow circle of persons with a predominating influence in certain organizations and their ruling bodies.