

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ

Милан Ј. Игрутиновић

**ЈУГОСЛОВЕНСКО – АМЕРИЧКИ ЕКОНОМСКИ  
ОДНОСИ (1954 – 1968)**

докторска дисертација

Београд, 2018

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF PHILOSOPHY

Milan J. Igrutinović

**YUGOSLAV – AMERICAN ECONOMIC  
RELATIONS (1954 – 1968)**

doctoral dissertation

Belgrade, 2018

Ментор:

Др Љубодраг Димић, редовни професор Филозофског факултета  
Универзитета у Београду

Чланови Комисије:

Др Мира Радојевић, ванредни професор Филозофског факултета  
Универзитета у Београду

Др Драган Богетић, научни саветник Института за савремену историју

Др Александар Животић, ванредни професор Филозофског факултета  
Универзитета у Београду

У Београду, 28. маја 2018.

## ЈУГОСЛОВЕНСКО – АМЕРИЧКИ ЕКОНОМСКИ ОДНОСИ (1954 – 1968)

Циљ дисертације је да представи и објасни период (1954 – 1968) у економским односима Југославије и САД који је доминантно карактерисала политика економске помоћи. У дисертацији су прво приказани политички односи након разлаза између Југославије и СССР-а 1948. где су се спојиле југословенска безбедносна криза и америчка стратегија обуздавања комунизма центрираног у Москви. Уследиле су испоруке војне, финансијске и помоћи у храни. Од 1954. програм Храна за мир постао је окосница економске помоћи. Релаксација југословенско-совјетских односа од 1955, прекид програма војне помоћи и ширење дијапазона економске помоћи су истакнути као дефинишући процеси друге половине 1950-их. Потом је обрађена америчка подршка југословенској реформи 1961. уз отварање периода спољнополитичких несугласица услед јачања несврстане југословенске оријентације, и ширег ревидирања односа две земље. Почети југословенског вођења политике спрам глобалних тема (Вијетнам, развој Трећег света, арапско-израелски сукоби) су додатно усложњавали односе са САД. Кроз ту призму објашњен је и амерички однос према југословенској економској реформи из 1965. Потом је на крају приказан и објашњен раст комерцијалних односа током средине и краја 1960-их, који су постали темељ укупних економских односа након истека програма помоћи 1968.

Кључне речи: Југославија, Сједињене Америчке Државе, Хладни рат, економија, међународни односи, економска помоћ, војна помоћ, трговина, развој, Храна за мир.

Научна област: Историјске, археолошке и класичне науке

Ужа научна област: Историја

УДК број:

## YUGOSLAV – AMERICAN ECONOMIC RELATIONS (1954 – 1968)

The aim of the dissertation is to present and explain the 1954-1968 period in economic relations between Yugoslavia and USA that was dominantly characterised by the economic aid policy. First, the dissertation presents the political relations after the Yugoslav - Soviet breakup in 1948, where Yugoslav security crisis met the American strategy of containing the Moscow-centred communism. Quick deliveries of defence materiel, financial aid and food followed. Since 1954 Food for Peace program became the pillar of the economic aid. The relaxation of Yugoslav - Soviet relation from 1955, the ending of the military aid program and the widening of the scope of the economic aid are marked as the defining processes of the second half of the 1950s. American economic support to the 1961 Yugoslav reform is then analysed, with the start of the period of foreign policy disagreements due to the stronger Yugoslav non-aligned orientation, and of the revision of bilateral relations. The start of the Yugoslav policies towards global issues (Vietnam, Third World development, Arab-Israeli conflicts) added more complexity to the relations with USA. Through that prism the American position towards the 1965 Yugoslav economic reform is explained. Then, the growth of commercial relations in the mid-to-late 1960s is explained and their role as the foundation of the whole economic relations after aid programs were ended in 1968.

Keywords: Yugoslavia, United States, Cold War, economy, international relations, economic aid, military aid, commerce, development, Food for Peace.

Scientific field: Historical, archaeological and classic sciences

Scientific subfield: History

UDC number:

# САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР .....	
УВОД.....	1
На две различите стране Хладног рата (1945-1948) .....	12
Резолуција Информбироа 1948. и промена билатералних односа са САД .....	31
Дилеме југословенске економије (1950-1954).....	42
Политика економске помоћи у склопу хладноратовске стратегије САД.....	49
Учешће Југославије у програму „Заједничке безбедности“ .....	61
ОД ВОЈНЕ КА ЕКОНОМСКОЈ ПОМОЋИ (1954 - 1957) .....	72
Почеци програма „Храна за мир“ 1954. и положај Југославије .....	72
Утицај обнове односа са СССР-ом 1955. на сарадњу са САД.....	95
Посета Авда Хума Вашингтону 1957. и уобличавање југословенских економских планова .....	119
Крај програма војне помоћи и положај незавршених инвестиционих пројеката .....	129
Спорови око примене Закона о контроли помоћи за заједничку одбрану .....	141
РАЗВОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ИНДУСТРИЈЕ И НОВИ ОБЛИЦИ САРАДЊЕ (1957- 1961).....	151
Зајмови на бази Фонда за економски развој .....	157
Формирање УСАИД-а и југословенски развојни пројекти.....	182
ПРОБЛЕМ СТАТУСА НАЈПОВЛАШЋЕНИЈЕ НАЦИЈЕ (1961-1963) .....	189
Џорџ Кенан: припрема за амбасадорску дужност 1961. ....	190
Утицај Београдске конференције несврстаних 1961. на односе са САД.....	196
Губитак статуса најповлашћеније нације и потрага за решењем .....	219
РЕФОРМЕ ПРИВРЕДНОГ СИСТЕМА У КОНТЕКСТУ ПОЛИТИЧКИХ ОДНОСА СА САД (1961-1965) .....	261

Проблем предратног југословенског дуга и питање девизног курса .....	261
Америчка подршка реформи и петогодишњем плану (1961-1965).....	270
Реформа из 1965. и промена динамике економске помоћи.....	320
<b>ПОЛИТИКА НЕСВРСТАНОСТИ И ВИЈЕТНАМСКИ РАТ: УТИЦАЈИ НА</b>	
<b>ЕКОНОМСКУ САРАДЊУ (1965-1968).....</b>	<b>369</b>
Политички односи и терет супротстављених ставова .....	369
Посета представника Конгреса Југославији 1966. ....	392
Измене у програму „Храна за мир“ (1966-1967).....	397
Питање динарских средстава у власништву САД и проблем отплате дугова	410
Завршетак рада ЦАРЕ мисије 1968: сумирање резултата .....	421
<b>КОМЕРЦИЈАЛНИ ОДНОСИ, ИНИЦИЈАТИВА ПРИВРЕДЕ И ИСКОРАК НА</b>	
<b>АМЕРИЧКО ТРЖИШТЕ.....</b>	<b>427</b>
Питање спољнотрговинског представљања на тржишту САД.....	427
Интерес југословенске привреде: лавиринти кредитне политике и административних мера.....	435
Интерес америчке привреде: самоуправни систем као загонетка.....	443
Војно-економска размена .....	452
Проблеми транспорта роба у окружењу блоковске поделе .....	470
Амбасадор и привредници – одлазак Богдана Црнобрње у САД 1967.....	476
<b>ЗАКЉУЧАК .....</b>	<b>483</b>
<b>ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА.....</b>	<b>491</b>

## ПРЕДГОВОР

Предмет истраживања дисертације су укупни економски односи између Југославије и Сједињених Америчких Држава у периоду између 1954. и 1968. године. Дисертација почива на разумевању да су специфичност међународног положаја Југославије и основе њеног привредног уређења имали посебну тежину у економским односима са једном од две светске суперсиле, и као повратна веза, да је та суперсила увиђала југословенску специфичност на аутономан и себи својствен начин. Такав развој је допринео, за општи хладноратовски контекст, донекле неортодоксном односу између капиталистичке и социјалистичке земље, нијансирајући привидно црно – белу блоковску поделу интересних сфера.

Дужни смо појаснити особеност временског оквира који се предлаже. Природа економских и политичких односа две земље који су нужно комплексни нам омогућава да ове две године, 1954. и 1968, уочимо као две битне временске одреднице са вишезначном вредношћу. Ако говоримо о 1954. морамо истаћи да САД тада доносе Закон бр. 480, знаменити програм Храна за мир (ПЛ480) који уз еволутивне промене траје до данашњих дана и који је у, за дисертацију битном периоду, чинио окосницу економских односа две земље; то је година решења Тршћанског питања и последичне релаксације односа Југославије са Западним силама, година у којој је креиран Балкански пакт који је давао макар и краткотрајну наду САД да могу јаче привезати Југославију за свој војно-политички савез. То је такође година у којој се завршава још једна, четврта по реду од 1945. реформа банкарског система која ће базично послужити као основа ефикаснијег вођења монеатарне политике; то је година обележена веома лошом жетвом и почетком ревизије ранијих инвестиција и одлука о квалитативно новој инвестиционој политици усмереној доминантно ка привредним гранама које могу да остваре брз повраћај уложених средстава. Разматрајући важност 1968. године у контексту економских односа Југославије и САД морамо истаћи да је то година у којој престаје рад ЦАРЕ мисије (*Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*) која је окупљала доброволјну и махом приватну помоћ из САД ка европским земљама укључујући ту и Југославију. За ту годину можемо рећи да је у њој коначно наступила пуна комерцијализација економских односа ослоњена на



трговину и финансијске аранжмане који нису били руковођени конкретним програмима помоћи. Те године је истекао председнички мандат Линдону Џонсону отворивши пут повратку републиканске администрације у Белу кућу, првом са којом је Југославија могла сарађивати не на бази примаоца директне помоћи него на бази пуне економске сарадње, иако неуједначене услед очигледних разлика у капацитетима две земље.

У разматрању предмета дисертације важно је за почетак уочити сплет политичких и економских процеса који су обележили овај период. Свака анализа односа две земље у читавом периоду Хладног рата мора поћи од идеолошких разлика насталих успостављањем комунистичке власти у Југославији на измаку Другог светског рата и последичног везивања Југославије за блок држава под патронатом Совјетског Савеза. Све до разлаза две комунистичке земље 1948. односи Југославије и САД су били на изузетно ниском нивоу, обележени оружаним инцидентима, мизерним нивоом трговине и општим неповерењем и агресивним иступима државника. Промена је дошла посредно, као резултат сукоба Београда и Москве током 1948. године и очајничком потребом југословенских власти за побољшањем свог безбедносног, економског и спољнополитичког положаја. Иницијални, тајни контакти и преговори су за почетак резултирали испорукама оружја Југославији као начином очувања југословенске независности спрам совјетског блока. У таквом окружењу сасвим је било логично да су односи две земље су били везани за питања безбедносног карактера и војне сарадње, док је економска сарадња била центрирана око помоћи коју је Југославија примала по основи прво ванредних (*Yugoslav Relief Assistance Act, Public Law 897*, с краја 1950) а потом и редовних програма помоћи (*Mutual Security Act, 1951*). За примером САД су пошле Француска и Велика Британија, када је априла 1951. у Лондону одржана трипартитна конференција уз учешће представника *Међународне банке за обнову и развој* на којој је препоручено да три земље заједнички пруже економску помоћ Југославији која се почела реализовати од краја 1951. године. Специфичан вид помоћи оличен у креирању рачуна са динарским средствима којима је покривана њена финансијска вредност је наставио свој живот и после формалног завршетка периода трипартитне помоћи тако што је део динарских средстава остао на рачуну САД код Народне банке

Југославије све до касних '60-их година и временом постајао камен спотицања између две земље.

Посебну пажњу у изучавању завређује програм ПЛ480 (*Agricultural Trade Development and Assistance Act, Public Law 480*) 1954. са његовим сложеним механизмима који су комбиновали продају америчких пољопривредних вишкова за локалну валуту (Глава 1. закона), за доларе (Глава 4) и као директну помоћ (Главе 2. и 3). У склопу програма директне помоћи Југославији је до 1968. фигурирала и ЦАРЕ мисија. Укључивањем Југославије у овај програм наступила је нова ера у односима две земље, . Покушаји југословенске Владе да са Вашингтоном испослује вишегодишње облике помоћи нису уродили плодом. Помоћ се морала уговарати сваке године, онемогућавајући југословенске планере у намерама да адекватно пројектују економски развој за дужи временски период. Реперкусије таквих односа су се морале осетити на стању југословенске привреде уопште будући да је била предмет учесталих и углавном изнуђених промена у виду ширих реформи или у виду административних обавезујућих одлука и ограничења. У овом периоду се може уочити појава специфичног проблема који ће оптерећивати економске односе кроз читав период трајања годишњих пакета помоћи. Наиме, одредбе закона ПЛ480 су предвиђале да ће амерички Конгрес, будући да је Уставом задужен за питања федералног буџета, бити та инстанца која ће одобравати износ помоћи, како укупно тако и за поједине земље. Како је Југославија била комунистичка земља константно је била под мањим или већим притиском појединих конгресних група, пре свих религиозно настројених републиканаца али и демократа из јужних држава, и под сталном стрепњом да ли ће помоћ за наредну годину бити одобрена када се о њој покрене расправа. Један од чланова закона ПЛ480 је постао готово синоним за ефикасно вођење америчке спољне економске политике – председнику је дат прерогатив да препоручи Конгресу да ли нека земља испуњава критеријуме за примање помоћи, и тај прерогатив је у случају Југославије редовно коришћен. Политичке промене настале Хрушчовљевом посетом Београду и потписивањем Београдске декларације маја 1955. године су повећале сумње америчких званичника у будућу независност Југославије и тиме у оправданост помоћи коју је она примала. У тим околностима треба тражити узроке југословенских захтева за прекидом војне

помоћи – она је у склопу нових југословенских политичких аспирација постала мање битна од баласта контроле америчке војне мисије, поставши готово реликт прошлости. То се врло лако може уочити на примеру примене америчког Закона о контроли војне помоћи који је правио институционалне проблеме Југославији због нужне употребе сертификата о крајњем кориснику опреме те ограничавању извозних послова југословенске одбрамбене индустрије.

Крајем 1950-их година долази до посредног али и веома плодног споја југословенских тежњи ка новим облицима сарадње и америчких погледа на спољно-економску политику, што је процес који тражи посебно образложење унутар овог истраживања. Наиме, у Вашингтону се дошло до закључка да постојећи програми војне помоћи немају више ону снагу потребну да одговоре на спољнополитичке изазове које је поставио Совјетски Савез својим програмима финансијске подршке Проширеном програму техничке помоћи Уједињених нација те земљама Источне Европе и Индији. Двајт Ајзенхауер је за америчку јавност био *spiritus movens* новог одговора, дајући спољној економској помоћи значајно место у својим говорима о стању нације и свом другом инаугурационом говору, јануара 1957. године. Формирање Фонда за развој (*Development Loan Fund*) коме су одобрена укупна средства од преко три милијарде долара је значајно приближило југословенске инвестиционе потребе и америчку политику спољне економске помоћи. Југославија је успела да у кратком року издејствује неколико повољних кредита за своја индустријска постројења те стекне значајно искуство у изради сложених пословних планова. Настављајући у ритму адаптације на светске изазове коју су наглашавали значај економске кооперације нова демократска администрација на челу са Џоном Ф. Кенедијем је 1961. извршила интеграцију америчке спољне помоћи преко нове Агенције за међународни развој (USAID) која је инкорпорирала неколико ранијих програма из домена Управе за међународну сарадњу Стејт департмента. УСАИД је временом постао синоним америчког економског ангажмана у иностранству, а Југославија је успевала да у склопу погодности тог програма настави развој своје привреде.

Година 1961. се мора истаћи као вишеструко значајна јер је изнедрила два процеса који ће детерминисати односе две земље у наредном периоду. Поред споменутог формирања УСАИД-а 1961. примарно означава почетак директног

спољнополитичког суочавања две земље те почетак најзначајнијих југословенских привредних реформи. Из тих разлога је најцелисходније овом периоду приступити на два тематска правца, првом који би за предмет узео проблематику утицаја Београдске конференције септембра 1961. и губитка статуса најповлашћеније нације 1962, и другом који би се детаљније осврнуо на реформе у периоду 1961-1965 и утицај економских и политичких односа са САД на њихово планирање и спровођење.

У анализи проблема захлађења односа од јесени 1961. и последичног губитка статуса најповлашћеније нације сматрамо важним да се прво учини посебан осврт на улогу Џорџа Ф. Кенана, једног од „очева“ америчке политике задржавања комунизма и можда највећу интелектуалну снагу иза америчког хладноратовског ангажмана. На положај амбасадора у Југославији је ступио у пролеће 1961. као наговештај жеље нове америчке администрације на челу са Џоном Ф. Кенедијем да са Југославијом задржи и повећа квалитет односа. Анализирајући процес Кенановог постављења на дужност можемо сагледати микрокосмос ставова ширих слојева америчке политичке елите, сву комплексност и деликатност односа две идеолошки супротстављене земље повезане одређеним заједничким интересима. Посебан камен спотицања две земље се јавио након Београдске конференције несврстаних земаља септембра 1961. и утиска САД да је Југославија била неоправдано критична према ставовима и потезима САД наспрам оних које је вукао Совјетски Савез. Наступио је период оптерећен тензијом и несналажењем амбасадора Кенана који је био затечен ставовима изнетим на конференцији будући да их није очекивао. Интензивирање билатералних разговора није успело да ублажи раскорак у тумачењу положаја Југославије. Октобра 1962. путем посебних конгресних амандмана Југославији је одузет статус најповлашћеније нације који је (наследно) стекла Трговачком конвенцијом из 1881. године између Србије и САД. Југославија је тако упала у маказе интерног политичког система у Вашингтону, јер иако незадовољна понашањем Југославије Кенедијева администрација није желела да проблем ескалира до те мере. Контактима на највишем нивоу током 1962. се успело у практичном анулирању ефеката те одлуке, иако латерално, преко новог америчког Закона о проширењу трговине, али дугорочнији негативни ефекти ових догађаја

нису изостали. Значај ових догађаја се пре свега огледа у томе да они представљају прву директну и широку адаптацију САД на спољнополитичке потезе Југославије који су оцењени као несумњиво анти-амерички, а који су последица не само уходавања политике несврстаности него и интереса званичног Београда да побољша билатералне односе са СССР-ом. Америчка реакција је била недвосмислено негативна и утолико јача јер је Брозов говор на конференцији, главни узрок проблема, добио велики публицитет и суочио не само америчку администрацију него и јавност са питањем „зашто више помагати Југославију?“. Развој догађаја показује да потрага за одговором није била ни лака ни кратка, те да ће јасно обележити неколико следећих година и директно утицати на економске односе две земље.

Као други тематски правац истраживања везаног за период од 1961. истиче се сплет економских реформи, најзначајнијих које је социјалистичка Југославија предузела за свога постојања. Реформе су практично започеле изменом девизног система. Наиме, Југославија је до 1961. одржавала систем вишеструких девизних курсева чиме је покушавала да заштити извозно оријентисане секторе привреде и држи под контролом увоз роба. Неколико разлога је утицало на то да је државни врх морао одустати од таквог режима. За предмет ове дисертације је посебно важан однос са америчким банкарским кућама, пре свих са *Ексим банком*, које су константно притискале југословенске власти да девалвирају динар одбијајући да приме кредитне ануитете по курсу који је поставила Југославија. Паралелно са овим изменама Југославија се морала бавити и регулисањем предратних дугова насталих издавањем државних обвезница Краљевине Југославије. Међународна банка за обнову и развој је, као део Светске банке, одбијала да омогући Југославији приступ кредитним аранжманима све док Југославија уговорно не регулише питање тих дугова. Као посебан проблем може се опазити да од половине 1961. САД постављају све теже услове у политици економске помоћи, што у првом тренутку није било ексклузивно везано за однос са Југославијом него за аутохтоне америчке економске проблеме оличене у расту трговинског дефицита и одливу златних резерви. Од априла 1962. пољопривредна помоћ је стизала са клаузулом да се динарска средства добијена пласманом на југословенском тржишту неће користити за унапређење домаће пољопривредне

производње, чиме се желело спречити јачање потенцијалних конкурената на светском тржишту. Затим је крајем 1964. за Пољску и Југославију, као комунистичке земље онемогућена набавка пољопривредних вишкова по Глави 1. закона ПЛ480 (набавка за локалну валуту) и остављена могућност куповине за доларе, што је југословенским планерима било све теже економски правдати. На ову подлогу се морају додати околности реформских захвата од 1961. до 1965. који су захтевали финансијску подршку споља у виду повољних зајмова, одлагања исплате доспелих обавеза и наставка помоћи до које се све теже долазило. Стога овај спој аутохтоних југословенских развојних потреба, спољнополитичких обзира и америчких економских брига представља истакнут предмет истраживања у склопу предложене дисертације.

Период након примене реформе па до 1968. можемо уоквирити као последњи хронолошки оквир проучавања. Када су југословенске власти анализирале почетне ефекте реформских мера оне су морале да калкулишу са новим развојем ситуације око приступа америчким програмима помоћи. Ступањем на снагу новог америчког Закона о развоју пољопривреде 1966. било је јасно да ће се обим испоруке пољопривредних вишкова смањивати и до краја тог периода практично престати. Међутим, крај тог програма за Југославију је уследио врло брзо. Нови годишњи преговори започети у јулу 1966. су прекинути након одлуке Конгреса да посебним клаузулама онемогући да државе које на било који начин сарађују са Кубом буду примаоци пољопривредне помоћи. Оваква мера, изгласана у два акта Конгреса (*Food for Peace Act 1966* и *Department of Agriculture and Related Agencies Appropriation Act 1967, PL 89-556*) затворила је врата даљим југословенским куповинама пољопривредних производа уз олакшице које је предвиђао ПЛ480, чак и за доларе, и то у периоду када је требало ублажити прве негативне ефекте реформи. Југословенски државни врх није пропустио да уочи да упркос начелној подршци Стејт департамента и Беле куће ка опстанку Југославије у том програму нису уследиле никакве практичне акције у Конгресу да се то спречи. Схватање да постоји шира тенденција прекидања тог вида помоћи је у извесној мери ублажила негативни билатерални утисак, али је остала негативна оцена односа, утемељена пре свега на политичком размимоилажењу око главних проблема савременог света – блоковске поделе,

рата у Вијетнаму и Шестодневног рата. Али, сукоби са САД по тим питањима су од лета 1968. имали мањи утицај на југословенско позиционирање у односу на значај интервенције СССР-а у Чехословачкој и страх званичног Београда од такве врсте совјетске политике, пре свега по сопствену безбедност. Такав корак са совјетске стране се одражавао и на однос Југославије према Западу, чинећи нужним југословенски напор за одржање што бољих односа са том страном блоковске поделе. Последњи директни ефекти примљене помоћи по основу програма ПЛ480 ишчезавају до почетка 1968. године. Неколико месеци касније се уговара последња пошиљка ЦАРЕ мисије која потом завршава са радом. Очување нивоа билатералних односа је помогло да доведе југословенско-америчке економске односе на практично искључиво комерцијални карактер, уз благонаклони однос и међународних финансијских институција у којима су САД играле водећу улогу.

Развој комерцијалних односа током периода који покрива дисертација је предмет посебне анализе. Природа тих односа је била одређена царинским тарифама, девизним клаузулама, транспортним проблемима, дакле читавим сплетом тржишних услова, више него од политике која се води на државном нивоу. Праћењем ове врсте односа између две земље, након што смо их раздвојили од програма економске помоћи, нам је омогућено да имамо детаљнији увид у интерни развој југословенске привреде, њен технолошки напредак, способност обрта средстава и одговора на изазове извозних тржишта. Како нам извори откривају, ради се о периоду „дечијих болести“ оличених у производњи често некавалитетне робе која је са америчког тржишта враћана натраг уз све мучне проблеме захтева за рефундирање, затим о периоду навикавања на већ присутну конкуренцију која може да ради брже, квалитетније или јефтиније од југословенских предузећа. Како очувати стечене позиције, како стећи нове купце и како проширити извозне асортимане – ова питања су постала погонско гориво и главни мотиватор делова југословенске привреде који су пословали са САД, отварајући тиме врата света знатно другачијег од оног код куће. Посебна проблематика је везана за пројекте набавке војне опреме која је добијана у склопу војне помоћи до 1958. а затим постала предмет комерцијалних набавки које су плаћане доларима, подцртавајући тиме текуће промене у односима две земље.

Индикативан за те промене је и спој настао 1967. између југословенског амбасадора у САД и челних људи извозно оријентисаних предузећа који тада добијају отворени приступ и могућност да га упознају са проблемима комерцијалне природе из југословенске визуре, као пример ширих намера југословенског државног врха да се адаптира на економске односе на комерцијалној основи.

Архивски извори су главни ослонац дисертације. Практични истраживачки рад обављан у архивима у Србији (Дипломатски архив Министарства спољних послова, Архив Југославије) за резултат има упознавање са релевантном грађом која је у највећој мери необјављивана и некоришћена у постојећој литератури. Извори из ових архива откривају југословенску стајну тачку у процесима који су предмет дисертације, и делимично покривају америчку стајну тачку будући да садрже аутентичне копије бројних докумената релевантних америчких институција, те копије уговора две стране. Централно место припада грађи Дипломатског архива Министарства спољних послова која, осим, сасвим очекивано, грађе тог министарства (преписке са амбасадом и конзулатима, анализа, записника разговора, информација итд) садржи бројну документарну грађу друге провенијенције. Хронолошки и географски (по земљама) сложене кутије садрже документе Кабинета председника Југославије, Савезног извршног већа, низа других савезних (Секретаријати за спољну трговину, финансије, привреду, народну одбрану, Народне банке Југославије итд) и републичких (извршна већа и скупштине република) институција, те грађу арзних других правних лица која су била везана са пословање са САД. Ту се истичу дописи разних предузећа, привредних комора и инспектората. Разноврсност и срећеност ове грађе је, показало се, кључ укупног истраживања. Она је у највећој мери открила текуће стање односа две државе, са нагласком на економске, успевајући да у великој мери осветли не само логику „високе“ политике него и свакодневицу економске размене и практичне проблеме које је дипломатски апарат решавао у склопу својих редовних послова. Грађа из фондова Архива Југославије је у највећој мери била од помоћи у проширивању скупа информација из Дипломатског архива, а у мањој мери је садржала нове и битне елементе. Како је



један део релевантних докумената из савезних институција већ садржан у Дипломатском архиву, то су у појединим фондовима (Кабинет председника Републике, Савезно извршно веће, Савез комуниста Југославије) искоришћени они документи (записници разговора, анализе и информације) који су прецизније указивали на југословенску политику и посебно на контекстуализацију односа са САД и економских односа укупно у укупној политици. Фондови институција попут Савезне привредне коморе, Савезне спољнотрговинске коморе, Савезног секретаријата за економске односе са иностранством, Трговинског изасланства у Њујорку и Таџуга су коришћени за поједине, махом економске, теме, догађаје, вести и у мери у којој су могли да детаљније предоче праксу привредне активности. Грађи ових фондова је приступљено са тачке сврсисходности за тему дисертације: она је богата у обиму али не и у аналитичком смислу, и стога је захтевала смислени одабир репрезентативних докумената. Након што је истраживачки рад на дисертацији био суштински завршен, Архив Југославије је у периоду 2014–2017 објавио три зборника докумената о односима Југославије и САД (*Југославија – Сједињене Америчке Државе: поруке председника Југославије и Сједињених Америчких Држава 1944-1980*; *Југословенско – амерички односи 1918 – 1945*; *Југославија – Сједињене Америчке Државе: сусрети и разговори највиших званичника Југославије и САД 1955-1980*) те два зборника докумената о односима Југославије и СССР (*Југославија – СССР: сусрети и разговори на највишем нивоу руководиоца Југославије и СССР, 1946-1964* (том 1) и *1965-1980* (том 2)) који су потом послужили за допуну неких делова истраживања.

Грађа америчких архива је коришћена у мери у којој је доступна. Део грађе је објављен у званичним зборницима докумената Стејт департмента (*Foreign Relations of the United States*) који су за односни период у потпуности доступни путем интернета. Сређени по хронолошком и географском принципу, у својим одељцима посвећеним Југославији они углавном садрже пробрану преписку америчке дипломатске мисије у Југославији са Вапингтоном и у мањој мери документе других институција (пре свега Савета за националну безбедност и Беле Куће). Мимо одељака посвећених Југославији они често садрже документе везане за однос према Европи у целини, Западној и Источној, те за кровну спољну и економску политику. У задовољавајућој мери су омогућили да се разумеју

амерички погледи, планови и државна логика везана за тему дисертације, посебно у комбинацији са богатом америчком литературом. Такође путем интернета, и захваљујући америчком Закону о слободи информација (Freedom of Information Act), доступан је и део грађе више америчких институција, пре свега Централне обавештајне агенције (Central Intelligence Agency), Агенције за националну безбедност (National Security Agency). Нешто докумената релевантних за односе САД и Југославије је већ објављено (нпр. Thomas Fingar (ed.), *Yugoslavia From "National Communism" to National Collapse: US Intelligence Community Estimative Products on Yugoslavia, 1948-1990*, Central Intelligence Agency and National Intelligence Council, Washington, 2006; Момчило Павловић (прир.), *Документи ЦИА о Југославији 1948-1983*, Институт за савремену историју, Београд, 2009). Ови зборници садрже пре свега безбедносне и кровне политичке процене америчког обавештајног апарата и свакако су битни за раумевање основних токова америчке политике према Југославији, и у том смислу логике економских односа.

Релевантна литература је, иако разноврсна, махом периферна по доприносу раду и у бити игра само допунску и појашњавајућу улогу. Према тематском и вредносном доприносу литературу можемо поделити у неколико група. У прву групу би се могао сврстати мањи број радова који одскачу у смислу значаја по дисертацију у целини, и ту пре свега мислимо на опус Драгана Богетића (пре свега пре свега монографије *Југославија и Запад 1952-1955: југословенско приближавање НАТО-у*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, затим *Нова стратегија спољне политике Југославије, 1956-1961*, Институт за савремену историју, Београд, 2006. и *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012) који се непосредно и темељно бавио политичким и у мањој мери економским аспектом билатералних односа Југославије и САД, и хронолошки покрио читав период који обрађује дисертација. Такође, незаменљива је студија Џона Лемпија, Љубише Адамовића и Расела Прикета (*Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990) која је послужила као практични водич у истраживању и структурирању рада и његова почетна тачка. Међутим, она није довољно дубоко зашла у проблематику а нарочито је недостатна у увиду у

југословенске ставове и планове, што имајући у обзир време њеног настанка, недоступност релевантних архивских извора и тему која је хронолошки знатно шира није зачуђујуће. Понешто је детаљнија монографија Твртка Јаковине (*Социјализам на америчкој пшеници (1948-1963)*, Матица Хрватска, Загреб, 2002) поготово у домену економије, ослањајући се на доступне америчке изворе из серије ФРУС (*Foreign Relations of the United States*) као пробраним документима америчког Стејт департмента, али уз приметно одсуство југословенске архивске грађе. У другу групу бисмо могли сврстати радове који парцијално али и детаљно појашњавају односе две земље, попут радова Ивана Лаковића (*Западна војна помоћ Југославији 1951-1958*, Историјски институт Црне Горе, Подгорица, 2006), Бојана Димитријевића (радови о америчкој војној помоћи) или Радине Вучетић (историја културних односа *Кока-кола социјализам. Американизација југословенске популарне културе шездесетих година XX века*, Службени гласник, Београд, 2012) који су корисни пре свега ради адекватне контекстуализације економских односа као једног од видова сарадње. У трећу групу се може сврстати бројна, делом старија (настала пре 1991. године) и страна литература која је за предмет проучавања имала социјалистичку Југославију, како њену спољну политику тако и економски развој. Овде бисмо могли сврстати ауторе попут Лорејн Лис, Сузан Вудворд, Денисона Русинова, Светозара Пејовића, Харолда Лидала итд. Ова литература може послужити и као контролна група преко које би се видело који су донели нових сазнања које пружа релевантна архивска грађа и које се историјске белине овим истраживањем испуњавају. Четврта група садржи литературу која за тему има америчку хладноратовску политику, коју су обрађивали Волтер Лакер, Џон Луис Гедис, Хенри В. Брандс, Мајкл Хоган, Томас Патерсон, Мелвин Лефлер и други, специјализоване монографије које појашњавају кључне аспекте спољне економске политике САД у контексту Хладног рата (Вилијам Бекер и Вилијам МекКленехан, Роберт Полард, Роналд Поваски, итд), те најзначајнији покушаји објашњења глобалних домашаја Хладног рата Од Арне Вестада (*Глобални Хладни рат. Интервенције у Трећем свету и обликовање нашег доба*, Архипелаг, Београд, 2008 и тротомни зборник у коуредништву са Томасом Патерсоном, *The Cambridge History of the Cold War, 1-3*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.). У пету групу се може сврстати

углавном домаћа литература, највећим делом настала пре 1991. која за предмет изучавања има југословенски самоуправни социјализам и трговинску и монетарну политику (Бранко Хорват, Велимир Зековић, Миодраг Угричић, итд). Ова литература је представљала посебан истраживачки изазов, поготово за некога ко није економиста по образовању нити верзиран у терминологији и економској логици социјализма и самоуправљања, те је захтевала посебну пажњу при уклапању у крајњи резултат. Шеста група би обухватала осталу литературу, која укључује мемоаристику (Светозар Вукмановић, Вељко Мићуновић, Џорџ Кенан, Коча Поповић, Хари Труман, Двајт Ајзенхауер, Линдон Џонсон, Џорџ Кенан) и биографије (Џорџа Кенана, Дина Ачесона, Харија Трумана). Ова врста литературе је послужила да приближи размишљања и ставове тадашњих актера и креатора догађаја.

Анализирањем укупних економских односа две земље у наведеном периоду ћемо бити у могућности да сагледамо дубљу слику једног прелазног периода, како у развоју билатералних односа са САД тако и у развоју домаће привреде. Основни циљ дисертације је да истакне спој економије и политике и њихових узајамних и повратних веза у динамичном окружењу Хладног рата. Такође, дисертација треба да у једном захвату нагласи трансформативни карактер економских односа две земље који је утицао како на билатералне политичке односе тако и на југословенске визије привредног развоја.

Додатни циљеви дисертације фигурирају на неколико равни. Прво, циљ је нагласити разлике између комерцијалних односа и економске помоћи, будући да постоје у посебним оквирима који се временом мењају и повремено преклапају, а чиме би се додатно појаснили укупни односи и стекла адекватнија представа о њима. Таква поставка намеће следећи циљ а то је истицање процеса преклапања поменутих оквира, попут преласка Југославије из статуса примаоца у статус купца војне опреме, те утицаја законских мера инспирисаних политичким односима на комерцијалну размену. Друго, морамо приметити да се у периоду којим се дисертација бави уочава готово стални раст комерцијалне размене између две земље, како квантитативно, у билансима стања, тако и квалитативно, у проширењу асортимана роба којима се тргује и преко интензивирања контаката

пословних субјеката. Овакав тренд развоја комерцијалних односа је временом постао доминантни облик економских веза; у том смислу циљ дисертације је да укаже да је такав тренд посредно олакшао прекидање америчке политике помоћи према Југославији и анулирао утицај очекиваних негативних последица по југословенску економију. Прелаз са односа центрираних око економске помоћи ка односима центрираним око комерцијалне сарадње нам даље служи да покажемо две значајне промене. Прва је да је југословенски економски развој постао неоптерећен потребом за увозом хране ради пуке исхране становништва; биолошке потребе више нису биле упитне а платни биланс државе се могао одржавати задуживањем под комерцијалним условима. Друга је да су политичке промене у југословенском положају довеле до престанка како потребе тако и разумне жеље САД да одлучно утиче на њену безбедносну ситуацију и показивања тежње да се Југославија прикључи Западном војном и економском блоку. Развој политике несврстаности и њена примена токо '60-их су уверили САД да та опција није остварива. У комбинацији са мањом важношћу Југославије за америчке спољнополитичке интересе - која је сада фигурирала пре свега као модел сарадње једне комунистичке земље и Западног света - ова схватања су резултовала прекидом политике економске помоћи Југославији и ослоном на уобичајену комерцијалну сарадњу.

Потреба за овако циљаним и целовитим приступом теми се јавила пре свега услед недостатака постојеће литературе која би истакла карактер и значај економских веза две земље у овом периоду. Немамо студију која има холистички приступ овом периоду и теми. Попуњавање тог празног простора је сврха ове дисертације.

## УВОД

Дипломатски односи Београда и Вашингтона сежу у прошлост пре стварања Југославије, заправо у период непосредно након Берлинског конгреса и проглашења независности Кнежевине Србије августа 1878. Дипломатско усмерење Србије на преговоре о трговинским уговорима са европским земљама – Русијом, Аустроугарском, Британијом, Италијом, Белгијом и Швајцарском – било је географски и политички логично, пошто је оснаживало суверенитет земље и поништавало важење старих уговора Османског царства. Посланик САД у Аустроугарској, Џон Адам Касон (John A. Kasson), обраћајући пажњу на балканске прилике али и на улогу Британије као економског конкурента, јављао је Вашингтону о потреби закључивања трговинског и конзуларног уговора са Србијом и Румунијом. Две стране су од лета 1879. започеле преговоре о овим уговорима. Нешто спорији темпо контаката условио је и да крајње овлашћење са америчке стране пређе на њиховог генералног конзула у Букурешту, Јуџина Скајлера (Eugene Schuyler). Финална рунда разговора са Чедомиљом Мијатовићем, министром финансија и иностраних дела у влади Милана Пироћанца, обављена је крајем јуна 1881. те су трговински и конзуларни уговори брзо парафирани. Ратификација ових споразума уследила је у првој половини 1882. а ступили су на снагу на дан јавне објаве у Београду, 27. децембра.<sup>1</sup> Ови уговори су били темељ дипломатских односа и за период постојања Југославије.<sup>2</sup>

Значај ових корака био је више симболичан него практичан. Са једне стране Србија је тежила еманципацији државности која је подразумевала успостављање дипломатских и уговорних односа са значајним земљама, што су САД и тада свакако биле без обзира на њихову географску удаљеност, док су САД тежиле одржавању контаката и добре информисаности, гледајући своје прекоокеанске, пре свега економске интересе у односу на друге европске силе.

---

<sup>1</sup> Драгољуб Живојиновић, *У потрази за заштитником: Студије о српско-америчким везама 1878-1920*, Албатрос плус, Београд, 2010, стр. 15-33.

<sup>2</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 12-13; Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 75; Ранко Петковић, *Један век односа Југославије и САД*, ВИНЦ, Београд, 1992, стр. 18-20.

Више него скромни ниво економске размене – у САД је одлазило у просеку око 1% српског извоза а из САД је долазило око 4% српског увоза, јасно је указивао на удаљеност, слаб интерес и слабе могућности сарадње.<sup>3</sup> И ниво билатералних односа остао је низак; посланик је у Србији постављан на нерезиденцијалној основи, а позиција је прво поверавана посланику у Атини, до 1904, па потом посланику у Букурешту све до завршетка Првог светског рата.

Политичке прилике у Европи пред Први светски рат изазивали су пажњу администрације председника Вудроа Вилсона (Woodrow Wilson), али размере кризе након атентата у Сарајеву па до почетка рата нису биле у целости сагледане. Осим идеја о посредовању између Немачке и Британије није се ишло много даље у плановима; уосталом, Вилсон свој председнички мандат није базирао на активној спољној политици и суздржаност је била природни резултат таквог стања. Разбуктавање рата током лета 1914. и прве победе над Аустроугарском отвориле су простор српској Влади да формулише своје ратне циљеве. У септембру и октобру грубе скице потпуно нове државе су већ биле исцртане, а јавни израз је дат Нишком декларацијом од 7. децембра у којој је наведено да ће Краљевина Србија „све своје силе ставити у службу велике ствари Српске Државе и Српско-Хрватског и Словеначког Племена“ кроз „успешан свршетак овог великог војевања које је, у тренутку кад је започето, постало уједно борбом за ослобођење и уједињење све наше неослобођене браће Срба, Хрвата и Словенаца“.<sup>4</sup>

Са своје стране Србија је развила живљу дипломатску активност на америчком тлу. Михајло Пупин, тада почасни генерални конзул у Њујорку и професор Универзитета Колумбија, је изабран за председника Централног одбора Народне одбране зарад координације скупљања хуманитарне помоћи и политичког рада у америчкој јавности. До америчког уласка у рат против Немачке априла 1917. њена дипломатија се држала формално по страни балканских прилика, и суздржано према идеји стварања Југославије и према формирању

---

<sup>3</sup> Убавка Остојић-Фејић, *Сједињене Америчке Државе и Србија 1914-1918*, Институт за савремену историју, Београд, 1994, стр. 40-41; Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 13-14.

<sup>4</sup> Мира Радојевић и Љубодраг Димић, *Србија у Великом рату 1914-1918: кратка историја*, Српска књижевна задруга, Београд, 2014, стр. 146.

Југословенског одбора у САД. То се донекле видело чак и с објавом рата Аустроугарској у децембру, а услед ојачања позиција Антанте након ефективног изласка Русије из рата и неуспеха Италије на фронту на Сочи, када је Вилсон истакао да није тражио промене устројства Аустроугарске, задржавши се само на начелима слободе, аутономије и трајног мира. Ни у свом говору из јануара 1918, познатог по изношењу принципа о завршетку рата под називом Четрнаест тачака, није тражио нестанак Аустроугарске већ аутономни развој њених народа а за Србију, Румунију и Црну Гору рестаурацију независности и слободан и безбедан излаз на море за Србију. Снажна активност српске Владе и посебно посланика у САД Миленка Веснића током 1918, а на платформи стварања Југославије, притисак представника других народа Аустроугарске, посебно Чеха и Словака и развој прилика у самој Европи су довели до све јаче интерне дебате у самој администрацији. Крајем јуна 1918. државни секретар Роберт Ленсинг (Robert Lansing) је упутио меморандум Вилсону у којем се заложио да сви словенски народи Аустроугарске треба да добију слободу након рата, што је Вилсон одмах и одобрио. Изјава са тим садржајем је упућена (и) српској Влади 28. јуна.<sup>5</sup>

\* \* \*

Завршетак рата новембра 1918. донео је са собом стварање Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, 1. децембра у Београду. У околностима нестанка Аустроугарске главна спољнополитичка претња новој држави је била Италија, која је тражила, као своје ратне добитке, значајне делове обале и залеђа источног Јадрана, према својим ранијим споразумима са савезницима из 1915. САД су остале чврсто на становишту подршке новој краљевини и одбацивале су максималистичке италијанске захтеве. У том контексту је дошло америчко признање нове државе, 7. фебруара 1919, као прве међу великим силама и међу првим државама уопште које су то урадиле. То признање је имало значајан ефекат на спречавање ескалације сукоба са Италијом, легитимизације нове државе и

---

<sup>5</sup> Драгољуб Живојиновић, н. д., стр. 40-50.



њено учешће на Конференцији мира у Паризу наредних месеци.<sup>6</sup> Десет дана након признања, тада још регент Александар Карађорђевић и Вудро Вилсон су се сусрели у Паризу током мировне конференције, где се регент Александар захвалио „што је Америка била прва велика сила која је признала нашу нову уједињену краљевину“, пре формалнијег признања на Конференцији мира.<sup>7</sup> Као гест симболичке захвалности, крајем фебруара трг испред београдске железничке станице добио је име Вилсонов трг.<sup>8</sup>

Ова подршка се није могла преточити у озбиљнију сарадњу у послератним годинама. Сједињене Државе се нису политички посветиле очувању новог поретка у Европи, и у том смислу безбедносни интереси су избледели.<sup>9</sup> Нова држава се неизоставно посветила најважнијим проблемима – решавању граничних спорова, очувању својих позиција наспрам Италије али пре свега нормативној и практичној изградњи система власти на целој територији. Наслеђено стање, имајући у виду етничку, језичку, верску, управну разноликост, аграрне односе, ратна разарања и трошкове, непостојање функционалног саобраћајног система, није било повољно за значајан економски раст нити за веће јачање комерцијалних веза са САД. Сиromашно тржиште је производило само за себе а трговало са иностранством када је морало.<sup>10</sup>

Сиromаштво је било и основни покретач исељеничких таласа са ових простора. Брз раст броја становника пратио је веома спор раст индустрије уз њену немогућност да пружи довољан број нових радних места са пристојном зарадом.

---

<sup>6</sup> Исто, стр. 449-463; Мари-Жанин Чалић, *Историја Југославије у 20. веку*, Клио, Београд, 2013, стр. 103.

<sup>7</sup> Предраг Крејић и Митар Тодоровић (прир.), *Југословенско-амерички односи 1918-1945: Зборник докумената*, Архив Југославије, Београд, 2015, стр. 12; Мира Радојевић и Љубодраг Димић, *Србија у Великом рату 1914-1918: кратка историја*, Српска књижевна задруга, Београд, 2014, стр. 286.

<sup>8</sup> Исто, стр. 13; Ђорђе Станковић, „Како је Југославија почела“, у Милан Терзић (ур.), *Први светски рат и Балкан – 90 година касније*, Институт за стратегијска истраживања, Београд, 2008, стр. 236.

<sup>9</sup> Robert Schulzinger, *U.S. diplomacy since 1900*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 104-124.

<sup>10</sup> Љубодраг Димић, Дубравка Стојановић и Мирослав Јовановић, *Србија 1804 – 2004: Три виђења историчара или позив на дијалог*, Удружење за друштвену историју, Београд, 2009, стр. 27-28; Предраг Крејић и Митар Тодоровић (прир.), *Југословенско-амерички односи 1918-1945: Зборник докумената*, Архив Југославије, Београд, 2015, стр. VII; Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 15-16; Слободан Вуковић, *Српско друштво и економија (1918-1992)*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 2012, стр. 89-114; Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, I*, Nolit, Beograd, 1988, str. 56-85.

Према неким истраживањима око 150 хиљада људи из Србије и Црне Горе је до краја Првог светског рата дошло у САД, користећи политику „отворених врата“ за исељенике из Европе. После Првог светског рата и та политика се мења, уведене су квоте и то је изискивало развој административних мера и нову тематику у односима две земље. Краљевина СХС је 1921. донела свој Закон о исељавању, желећи да са своје стране контролише тај процес и да остане у додиру са исељеничком популацијом. Водећи и сама рачуна о броју исељеника, домаћа власт се ближе упознавала са социо-економским и политичким особеностима читаве земље У међуратном периоду у САД се иселило око 56 хиљада држављана Краљевине СХС/Југославије, с тим да је темпо исељавања опадао током 1930-их услед утицаја економске кризе у САД. Истраживања су показала да су економски разлози били несумњиво главни мотив исељавања, да је политичка мотивација постојала само спорадично, да је у социјалној структури доминирало земљорадничко а у национално мањинско становништво (натпросечно у односу на свој постотак у укупном југословенском становништву) те да су посебно током 1920-их одлазиле породице раније већ исељених људи. То је додатно развило одлике исељеничког живота у САД попут оснивања културно-уметничких друштава и уопште исељеничких заједница, конзуларну заштиту, трансфере новца.<sup>11</sup>

Ако погледамо економске односе две земље у првим годинама постојања нове државе видећемо да одређени инвестициони интереси из периода 1919-1920, попут могућег отварања филијале неке од америчких банака или изградње фабрике локомотива, нису остварени. Проблеми са отплатом ратног дуга од 50 милиона долара према САД су утицали на нерасположење администрације и приватних финансијских кругова да улажу у Југославију. Зато је и узимање нових државних кредита било отежано, а Стејт департмент је 1922. нерадо потврдио зајам нјујоршке банке *Блер (Blair & Co)* од остварених 15 милиона долара (од замишљених 100 милиона, показујући скепсу финансијских кругова) на основу продаје југословенских државних обвезница, који је утрошен углавном ненаменски за покривање буџетског дефицита и стабилизацију динара, те у мањој

---

<sup>11</sup> Весна Ђикановић, *Исељавање у Сједињене Америчке Државе. Југословенско искуство 1918-1941*, Институт за новију историју Србије, Београд, 2012.

мери за оригиналну намену изградње железничког саобраћаја.<sup>12</sup> Финансијска позиција Југославије се побољшала наредних година, пратећи шире трендове економског раста све до велике депресије која је почела крајем 1929. године. Преко банке *Блер* је 1927. брзо подигнут зајам од 30 милиона долара уз нижу камату у односу на први зајам (7% уместо 8%) а подигнут је и зајам од 12 милиона долара код банке *Селигман (J. & W. Seligman & Co.)*<sup>13</sup> Међутим, снажан удар пада берзе у САД од октобра 1929, пад пословне активности, раста незапослености, брзо се пренео и на Европу, и до 1931. економска криза је била у пуном јеку и у Југославији. Јуна 1931. администрација председника Херберта Хувера (Herbert Hoover) обавестила је јавност и релевантне земље да је предложила мораторијум на исплату репарација, имајући у виду пре свега немачке економске проблеме и њене репарационе обавезе, а желећи истовремено да заштити приватне америчке компаније које су инвестирале у Немачку током 1920-их и које су желеле да очувају свој инвестирани капитал и принос новца. Министар иностраних послова Војислав Маринковић је убрзо одговорио на овај амерички став напомињући да је Југославија и иначе била у губитку имајући у виду износ немачких репарација према њој (10,5 милиона долара годишње) и сопствених обавеза по ратним кредитима и осталим ануитетима (12,4 милиона долара). Вилсонов мораторијум је трајао годину дана, није суштински решио проблеме репарација и дугова, а убрзо након истека мораторијума уследила је и једнострана немачка одлука о мораторијуму.<sup>14</sup> Југославија је престала са редовним отплатама својих дугова према САД и то је остала тема билатералних односа све до краја '30-их година. С доласком на власт Адолфа Хитлера (Adolf Hitler) почетком 1933, тема немачких репарација је отклоњена практично у потпуности, а европска политика је почела да добија нове, екстремније садржаје.

Атентат на краља Александра у Марсеју 9. октобра 1934. у америчкој јавности је оштро осуђен, и довео је до јавне и политичке демонстрације срдачних

---

<sup>12</sup> Предраг Крејић и Митар Тодоровић (прир.), *Југословенско-амерички односи 1918-1945: Зборник докумената*, Архив Југославије, Београд, 2015, стр. 70; Линда Килен, „Економски интереси САД у Југославији између два светска рата“, *Историја 20. века*, год. IV, 1986, бр. 1-2, стр. 45-53.

<sup>13</sup> Линда Килен, н. д., стр. 54; Дипломатски архив Министарства спољних послова (даље ДА МСП), ПА, 1957, 93, 2, П/34, *Информација о предратним јавним дуговима према САД, са мишљењем у погледу вођења преговора за њихово регулисање*.

<sup>14</sup> Предраг Крејић и Митар Тодоровић (прир.), *Југословенско-амерички односи 1918-1945: Зборник докумената*, Архив Југославије, Београд, 2015, стр. 148-152.

односа две земље и под новом демократском администрацијом Френклина Делана Рузвелта (Franklin Delano Roosevelt). Парастосу у Епископалној катедрали у Вашингтону, уприличеној 18. октобра присуствовала је његова супруга Елеонора (пошто је он био болестан), државни секретари, вођство Конгреса и војни врх. И у билатералним сусретима амерички дипломати су показивали разумевање за југословенску позицију спрема криваца за атентат из редова усташке емиграције и влада Италије и Мађарске које су им пружале уточиште.<sup>15</sup>

Погоршање политичке и безбедносне ситуације у Европи од средине '30-их, оличено прво у Шпанском грађанском рату и учешћем војних јединица Немачке, Италије и Совјетског Савеза, те немачки аншлус Аустрије марта 1938. и њени притисци на Чехословачку, утицало је више на америчку медијску и ширу друштвену сцену него на видљиву промену политике према Европи. Држећи се по страни, Вашингтон је и даље инсистирао на принципима очувања мира, договарања и економског развоја као главном начину превазилажења проблема. Конгрес је 1937. усвојио Закон о неутралности, а јавност је била јасно оријентисана према остајању изван европских проблема.<sup>16</sup> Посланик у Вашингтону Константин Фотић је 13. октобра 1938. јављао Београду да је „споразум у Минхену“ између Немачке, Италије, Француске и Британије о окупацији делова Чехословачке од стране пре свега Немачке, и у мањој мери Мађарске и Пољске, у Америци „примљен ако не са задовољством, оно са осећајем великог олакшања што је рат избегнут“ и да „Европа после тога може да очекује боља времена него она кроз која је прошла“.<sup>17</sup> Фебруара 1939. новом министру спољних послова Југославије, Александру Цинцар-Марковићу, изложио је основне црте брзо мењајућих америчких погледа на питања безбедности у Европи. Навео је да је значајно порасла забринутост због раста моћи Немачке и то нарочито на штету Британије, јер се полако долазило до разумевања да је давно успостављена америчка политика примата економије и инвестиција била могућа само у свету који је, као прва линија, бранила Британија, потом Француска, а тек

---

<sup>15</sup> Исто, стр. 192-195.

<sup>16</sup> Robert Schulzinger, *U.S. diplomacy since 1900*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 159-165.

потом саме САД. Тренутну гаранцију мира и поретка Вашингтон је видео у помагању Британије и Француске.

С почетком Другог светског рата у Европи 1. септембра 1939. Југославија је активно почела да се распитује о могућностима набавке наоружања у САД. На југословенске упите о могућностима куповине војних авиона у САД, из Стејт департамента је званично поручено да „америчка Влада неће правити никакве тешкоће поруџбинама докле будемо неутрални“, и да „су спремни да доведу у непосредну везу [...] са оном фирмом чији нас модел интересује“.<sup>18</sup> Током читаве јесени Фотић је био фокусиран на ово питање. Министарство иностраних послова је средином септембра јавило да се у САД тражи 30 хаубичних батерија, 50 противавионских топова, 84 тенка од 10-12 тона, 54 тенка од 5 тона, 400 противоклопних топова, артиљеријске граната калибра 37мм, 140 ловачких авиона, 140 бомбардера, 420 резервних авионских мотора, блиндирани аутомобили, камиони, мотоцикли, аеродромска опрема за 15 аеродрома итд. Брзи одговор администрације је био на већ успостављеној линији – она ће подржати набавку најмодерније опреме и помоћи у контактима са релевантним произвођачима. Међутим, поред те предусретљивости, Фотићу је предочавано да су све фабрике преоптерећене наруџбинама. Проблем финансирања дела планираних набавки Југославија је желела да реши путем кредита пара-државне *Ексим банке (Exim Bank)* од 10 милиона долара за набавку противавионског оружја и муниције, али је Фотић јављао да „управни одбор банке није много заинтересован да се упушта у кредитне операције са европским државама“ док је „комерцијални кредит за наоружање овде немогућ“, па и за солвентније земље од Југославије. И поред „највеће предусретљивости и сарадње“ Стејт департамента и Министарства војног САД-а није било могуће решити проблем капацитета америчке индустрије, још увек потпуно оријентисане на мирнодопске потребе, и проблем доступности кредита. Делом због помоћи око набавке наоружања, а делом због детаљнијег упознавања америчких политичарима о југословенским погледима на безбедносну ситуацију у Европи, кнез Павле је у Америку послао др

---

<sup>17</sup> Предраг Крејић и Митар Тодоровић (прир.), *Југословенско-амерички односи 1918-1945: Зборник докумената*, Архив Југославије, Београд, 2015, стр. 226.

<sup>18</sup> Исто, стр. 244-245.

Давида Албалу, као свог изасланика, који је сличан посао обављао и у Првом светском рату, покушавајући личном дипломатијом да појача ове активности.<sup>19</sup>

Брзи слом западног фронта у мају и јуну 1940, немачка окупација Данске, Норвешке, Холандије, Белгије, Луксембурга и највећег дела Француске изазвали су, према Фотићевим извештајима, „промену у јавном мишљењу која је била тако дубока и нагла да је многи сматрају јединственом у историји Сједињених Држава“. Питање америчке безбедности и наоружавања подигнуто је на прво место по важности, а конфронтирање са Немачком – иако не војно – постајало је све видљивије Америчка регулатива која је замрзавала средства и пренос девиза у домашају америчких власти према свим банкама и предузећима која су се налазила на територији окупираних земаља погодила је и Југославију, када је с окупацијом француске и париска филијала *Француско-српске банке* потпала под њено дејство почетком јула.<sup>20</sup>

Драматично прекомпоновање Европе, започето годинама раније али које је прави ратни жиг почело да добија од јесени 1939. кроз колапс и поделу Пољске између Немачке и СССР-а, совјетску окупацију три балтичке републике, рат против Финске и измену совјетских, мађарских и румунских граница. Ако је овај трећи сплет догађаја тензије приближио југоисточној Европи, италијански напад на Грчку са територије Албаније од 28. октобра 1941. је довео рат на саме границе Југославије. Останак Британије у рату након капитулације Француске, и развој британских позиција у Грчкој привукли су немачку дипломатску и војну акцију ка смеру Грчке, и у том контексту – Југославије. Док је немачки притисак на Мађарску, Румунију, Бугараску и Југославију растао, Рузвелт је јануара 1941. почињао свој трећи мандат најављујући Закон о зајму и најму („ленд-лиз“) као вид помоћи земљама које су се одупирале немачкој агресији. Истовремено је на Балкан послао свог повереника пуковника Вилијема Донована (William Donovan) након разговора са британским премијером Винстоном Черчиллом (Winston Churchill) да извиди расположеност за борбу против немачке код балканских држава и у то име предочи јасни став Рузвелта да без тог корака ниједна земља неће имати симпатије САД на будућој мировној конференцији. Време када су и

---

<sup>19</sup> Исто, стр. 248-258.

<sup>20</sup> Исто, стр. 273-283.

Југославија и САД, свака са своје позиције и из својих интереса, стајале на становишту неутралности у сукобу практично се завршавало. Притисци Немачке на владу кнеза Павла су уродили плодом 25. марта када је Југославија у Бечу потписала приступање Тројном пакту. Америка је реаговала замрзавањем југословенских финансијских средстава под америчком јурисдикцијом. Пуч од 27. марта подигао је америчке наде у опредељење Југославије за супротстављање Немачкој, али даље дипломатске акције је прекинуо немачки напад на Југославију и Грчку 6. априла.

\* \* \*

Слом Војске Краљевине Југославије и склањање краља Петра II и дела државног врха и делића војних снага на тло под британском контролом означио је почетак окупације Југославије и четворогодишњи период вишестраног рата на њеном тлу. Припајање делова њене територије Немачкој, Италији, Мађарској и Бугарској, успостављање власти усташке организације на створеној територији Независне Државе Хрватске, препуштање централног дела Србије војном окупационом режиму Немачке, створило је не само најширу хуманитарну катастрофу за становништво него и простор за борбу за редефинисање Југославије.

Напад Немачке на Совјетски Савез 22. јуна 1941. отворио је највећи фронт у историји човечанства, али и донео новог фактичког савезника земљама које су од раније биле у рату. Напад Јапана на Перл Харбор 7. децембра и немачка објава рата САД су додатно оснажиле редове антифашистичке коалиције. На локалном плану, побуне у Србији и почетак отпора усташкој власти у НДХ су вратили Југославију на савезничку мапу, показујући да се рат и даље води на окупираним територијама. Настојања избегличке Владе да се повеже са њој лојалним деловима покрета отпора имала су за резултат да је дипломатски апарат могао промовисати борбу у земљи пред савезничком јавношћу. Са друге стране, покрет под вођством Комунистичке партије Југославије и Јосипа Броза Тита успео је се спасе након гушења устанка крајем 1941, да очува борбену снагу и своје комуникације са централом Коминтерне у Москви. Она је утицала на КПЈ да

ствара што шири фронт борбе против Немаца и Италијана, мада СССР све до пред крај рата није слао војну помоћ. Британија је од јесени 1941. помагала покрет пуковника Драгољуба Михаиловића, одржавајући с њим везу али и контролишући његову везу са избегличком владом, покушавајући да оствари политички утицај. САД су се држале махом по страни. Можда и кључни амерички интерес током самог рата је било обезбеђивање добрих односа са СССР-ом и његовог учешћа у рату, како би се сами амерички губици у перспективи смањили. Таква логика је углавном односила предност над регионалним и локалним питањима по ободима Европе, укључујући и форме власти након рата.<sup>21</sup> Конкуренција два покрета за наклоност савезника кључно је решена почетком 1943, након савезничких успеха на Медитерану те код Стаљинграда и нешто касније Курска, када су Британци и Американци оценили да је партизански покрет под вођством КПЈ ефектнији у борби против Немаца и да стога заслужује гро помоћи и пропагандне пажње. Јачање британске мисије код партизана током 1943. служило је као путоказ даље политичке трасе догађаја, а тајна одлука три главна савезника на Техеранској конференцији (30. новембар – 1. децембар 1943) да даље помаже оружјем партизане већ их је издигло у фактички главни покрет отпора у Југославији. Са своје стране, КПЈ је организацијом другог заседања Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије делегитимизовала краљевску власт и најавила федералну републику као принцип устројства власти, те формирала партизанску владу, Национални комитет ослобођења Југославије. НКОЈ је од настанка тежио да потисне избегличку Владу као легитимни представник Југославије. У позадини се одигравао политички двобој Совјетског Савеза и Британије (којој су помагале САД) али уз опрез јер су обе стране још увек желеле да пре свега очувају своје ратно савезништво. Британија се надала да ће раздвајањем Владе под новим руководством Ивана Шубашића од Михаиловићевог покрета у земљи појачати њен легитимитет а да ће истовремено приволети Тита на одређене уступке. Совјетски Савез је тајним каналима обавештајно помагао али и инструисао КПЈ, а са слањем војне мисије фебруара 1944. још је учврстио своје позиције на терену.

---

<sup>21</sup> Војислав Павловић, *Од монархије до републике: САД и Југославија (1941-1945)*, Клио, Београд, 1998, стр. 68-69; Robert Schulzinger, *U.S. diplomacy since 1900*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 167-200.



Ослобођењем Београда 20. октобра 1944. садејством партизанских и совјетских трупа није много остајало места сумњи која политичка опција и који спољни партнер заузимају доминантни полижај у Југославији. Споразум Тита и Шубашића од 1. новембра 1944. делимично је задовољавао обе стране. Тито је добијао гаранције о стварању и легитимисању нове Југославије чије ће детаљније уређење уследити након рата, уз државни континуитет; монархија је сачувана само у номиналном смислу, уз забрану повратка у земљу краљу Петру II а Тито се обавезао да неће наметати комунистички модел власти. Кримска конференција великих сила фебруара 1945. потврдила је споразум затраживши формирање заједничке владе и проширење АВНОЈ-а некомпромитованим посланицима народне скупштине Краљевине Југославије из 1938. године. Привремена влада Демократске федеративне Југославије је формирана 7. марта 1945. под председништвом Јосипа Броза Тита.<sup>22</sup>

## На две различите стране Хладног рата (1945-1948)

Завршетак Другог светског рата 1945. Југославији је донео положај земље из широке победничке коалиције, са влашћу у којој је доминирала Комунистичка партија Југославије под вођством Јосипа Броза Тита, као водећа снага ослободилачког покрета током рата. Са друге стране, Сједињене Државе су из рата изашле без посебних цивилних жртава, са очуваном инфраструктуром и недвосмислено доминантном економском позицијом на светском нивоу. Од пролећа 1945. главна преокупација новог председника Харија Трумана (Harry S. Truman) на европском тлу је била везана за регулисање односа са СССР-ом уз све снажније антагонизме две силе, као и позиција ослобођених и обновљених

---

<sup>22</sup> Ljubodrag Dimić, *Jugoslavija i Hladni rat*, Arhipelag, Beograd, 2014; Branko Petranović, *Srbija u drugom svetskom ratu: 1939-1945*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1992; Војислав Павловић, *Од монархије до републике: САД и Југославија (1941-1945)*, Клио, Београд, 1998; Слободан Нешовић и Бранко Петрановић (прир.), *АВНОЈ и револуција: тематска збирка докумената: 1941-1945*, Народна књига, Београд, 1983; Ljubodrag Dimić i Aleksandar Životić, *Narukli monolit - Jugoslavija i svet 1942-1948*, Arhipelag, Beograd, 2012; Мари-Жанин Чалић, *Историја Југославије у 20. веку*, Клио, Београд, 2013, стр. 192-210.

држава. Архитектура безбедносног поретка у Европи постала је доминантна тема и основна тачка спорења ратне коалиције.<sup>23</sup>

САД нису биле присутне као политичка сила у односу према Југославији, и шире, према Југоисточној Европи, као што су то били СССР и Велика Британија.<sup>24</sup> Углавном са стране и са великом дозом подозрења, Вашингтон је гледао како КПЈ у Југославији консолидује власт током 1945. и како је цементира након избора у новембру. Одлукама Уставотворне скупштине 29. новембра 1945. проглашена је Федеративна Народна Република Југославија, укинута је монархијски облик власти уз лишење грађанских права династије Карађорђевића. О новом облику власти и формализацији политичких промена након завршетка рата Југославија је обавестила САД 10. децембра. Сматрајући да је КПЈ током 1945. кршила начела конференције у Јалти из фебруара о слободи избора политичких представника, те принципа споразума Тито - Шубашић којим је направљена копча између власти КПЈ и избегличке Владе која је баштинила легалитет и какав-такав легитимитет, САД су биле веома хладне према овом развоју унутрашњих прилика у Југославији. Став Вашингтона, пренет Београду 22. децембра 1945. довољно је речит у овом изводу: „Влада Сједињених Америчких Држава непрестано је износила на јавност своје уверење да народи Југославије имају право да очекују спровођење у дело гаранција личне слободе, слободе од страха, слободе савести, слободе говора, слободне штампе, као и слободе сакупљања и удруживања, које садржи споразум између Маршала Тита и др. Шубашића, подвлачећи декларацију из Јалте, и да имају могућност да изразе своју вољу на слободним изборима. С обзиром на прилике које владају у Југославији, не може се рећи да су те гаранције слободе биле поштоване, нити да су избори који су одржани 11. новембра пружили прилику за једно слободно бирање народних претставника. Под таквим околностима, влада Сједињених Америчких Држава жели да буде јасно да успостављање дипломатских односа са садашњим режимом у Југославији не треба да се тумачи као одобравање политике

---

<sup>23</sup> John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History*, The Penguin Press, New York, 2005, pp. 16-27; Melvyn P. Leffler and David S. Painter (eds.), *Origins of the Cold War: The International History*, Routledge, London, 2002, pp. 53-76; Campbell Craig and Fredrik Lodgevall, *America's Cold War: The Politics of Insecurity*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2009, pp. 59-75.

<sup>24</sup> Branko Petranović, *Srbija u drugom svetskom ratu: 1939-1945*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1992, str. 590-603.

тог режима, његових метода за задобијање контроле, или његовог неспровођења у дело гаранција личне слободе, обећане народу“.<sup>25</sup> Питање уставно-правног континуитета и ширег међународног признања нове Југославије и њених нових власти је делом зависило и од односа Београда према финансијским обавезама насталим пре рата. Вашингтон је то питање поставио најгласније. Првог априла 1946. Тито је, као председник Владе Југославије, дао експозе Скупштини обавештавајући јавност да је „наша Федеративна Народна Република Југославија призната досад од свих влада са којима смо имали односе. Што се тиче односа наше земље са Сједињеним Америчким Државама, који су увијек били најкоректнији, дошло је до мањег неспоразума услијед тражења САД да Југославија призна све обавезе прошлих влада [...] У могућности сам да изјавим да је влада испитала обавезе ранијих југословенских влада и да прима те обавезе према САД. Сматрам да је тиме потпуно уклоњен неспоразум и омогућена пуна нормализација, не само дипломатских односа него и економске сарадње са САД“.<sup>26</sup>

Да је у америчкој политичкој елити од краја рата почео да преовлађује негативни став према стању у Југославији под новим властима јављао је и Владимир Дедијер, са свог дужег боравка у САД у склопу делегације Југославије при Уједињеним нацијама. Његов извештај Централном комитету КПЈ је истицао улогу „реакционарних кругова“, „реакционарне јавности“, која је „увиђала какав је велики значај нове Југославије за читаву Европу, какав утицај нова Југославија врши у првом реду на суседне земље у Европи“, те да их је „развој догађаја у Југославији сада разочарао“. Посебно је истицао што су партизани ушли у велику америчку штампу „под врло романтичним околностима“, као „људи који се у јагњећим кожама, голоруки туку с Немцима, лепе партизанке од која (sic!) је свака убила по стотину Немаца“, али да је све постало „давна прошлост“, јер се „сада појављује Тито који немилосрдно кажњава петоколонаше, који упорно брани национална права, појављује се као Тито који конфискује имовину

---

<sup>25</sup> Наведено према: Ljubodrag Dimić i Aleksandar Životić, *Napukli monolit - Jugoslavija i svet 1942-1948*, Arhipelag, Beograd, 2012, str. 593.

<sup>26</sup> Момир Стојковић (прир.), *Балкански уговорни односи, III том (1946-1996)*, Службени лист СРЈ, Београд 1999, стр. 3; Ранко Петковић, *Један век односа Југославије и САД*, ВИНЦ, Београд, 1992, стр. 21.

петоколонаша“. Али је, поред овога, сматрао да је у широј јавности слика нешто другачија, да је позитивна емоција према ратном савезнику и даље јако присутна, наводећи своја позитивна искуства током боравка у САД. Поред овога, оцењивао је да је рад амбасаде у Вашингтону и амбасадора Станоја Симића слаб, да код млађих службеника постоји воља али не и „шира политичка перспектива“, да је „слаба или скоро никаква веза с централом“. Сматрајући да је „Вашингтон за нас у данашњој ситуацији најважније дипломатско место“, „правилним радом и апелом на либералне кругове може се много постићи“, те да је требало посебно организовати информативну службу.<sup>27</sup> Међутим, позиционирање Југославије кроз унутрашњу и кроз спољну политику јасно је имало ослонац на СССР, и у ширем смислу тензије са САД су расле.

Ни спољно-политичке акције Југославије непосредно након рата нису наилазиле на разумевање у Вашингтону. Улазак Југословенске армије у Трст 1. маја 1945. отворио је нову тему у будућим односима Југославије и Италије, чинио да Југославија почиње да бива посматрана као „совјетски сателит бр. 1“ будући и да је са СССР-ом мало пре тога а током заседања Оснивачке скупштине Уједињених нација у том периоду потписала Уговор о пријатељству, узајамној помоћи и послератној сарадњи, и заострио је односе Југославије и Британије и САД. Оне су га тумачиле као ванредно јако везивање Југославије за СССР, без и формалних назнака међусобног уважавања суверенитета и независности.<sup>28</sup> У Југославији је улазак у Трст схваћен као логична последица тежње за националним ослобођењем јужно-словенског, доминантно словеначког становништва у залеђу и граду, и као праведна казна за италијанску позицију у рату од 1941. године. Тито је у говору у Загребу 21. маја рекао да су „нас Истра, Трст и Словеначко приморје коштали у посљедњих десет дана борбе 8.000 мртвих. Ми имамо право да останемо тамо као савезници, јер хоћемо да се нама признају савезничка права, као што су нам признате и дужности“.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Архив Југославије (даље АЈ), 507, IX, 109/VI-2, *Извештај Владимира Дедијера Централном комитету КПЈ*, 7. август 1945.

<sup>28</sup> Tvrtko Jakovina, *Socijalizam na američkoj pšenici*, Matica Hrvatska, Zagreb, 2002, str. 13; Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988. str. 162; Ljubodrag Dimić, *Jugoslavija i Hladni rat*, Arhipelag, Beograd, 2014, str. 50-51;

<sup>29</sup> Velibor Gavranov i Momir Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972, стр. 196.

Провизорно решење је нађено кроз Београдски споразум од 9. маја којим су Трст, саобраћајнице према Аустрији и Пула са пристаништима на западној обали Истре стављени под контролу савезничке команде на Медитерану, узостанак једног југословенског одреда у самом Трсту. Спорна територија Јулијске крајине у залеђу Трста је подељена на зону А под управом савезника и зону Б под југословенском управом. Паралелно са овим споразумима, савезници су одбацили захтеве Београда за ревизијом југословенско – аустријске границе у смислу отварања питања Словенац у аустријој Корушки, позивајући се на Московску декларацију од 1. новембра 1943. којом је договорено да ће Аустрија бити обновљена у границама пре аншлуса и да се ту не могу отворати нова питања.<sup>30</sup>

На првој конференцији министара спољних послова септембра 1945. Југославија је упутила предлог да се Трст укључи у Југославију као посебна федерална јединица уз статус слободне луке. Италија је у контра-предлогу тражила интернационализацију питања Трста и аутономни статус Ријеке. Мало касније, 2. новембра 1945. Југославија је истакла и захтев за ревизијом границе према Аустрији, и укључивањем те теме у рад Мировне конференције. Захтев је обновљен 18. фебруара наредне године и упућен конференцији министара спољних послова у Лондону, уз Титово писмо Труману којим се тражи „подршка решавању оправданих захтева који тангирају нашу земљу, а то је у првом реду питање Јулијске Крајине итд“.<sup>31</sup> Не заборавимо да је само две недеље касније Винстон Черчил одржао свој познати говор о затварању „гвоздене завесе“ између „Шћећина на Балтику и Трста на Јадрану“, анимирајући америчко јавно мњење за борбу против совјетског комунизма и поделе Европе, дајући Трсту јак симболички значај у том послу.<sup>32</sup> Труманов одговор који је стигао 3. маја је пратио линију поштовања обавеза из Јалте (о слободном избору власти) и решење „Венеције – Ђулије нан начин који је у складу са интересима свих

---

<sup>30</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988. str. 163-164.

<sup>31</sup> Миладин Милошевић и Нада Пантелић (прир.), *Југославија – Сједињене Америчке Државе: поруке председника Југославије и Сједињених Америчких Држава 1944-1980*, Архив Југославије, Београд, 2014, стр. 18.

<sup>32</sup> Џон Луис Гедис, *Хладни рат. Ми данас знамо*, Клио, Београд, 2003, стр. 40.

заинтересованих страна“.<sup>33</sup> Југословенска делегација на челу са Титом, уз министра унутрашњих послова Александра Ранковића, начелника Генералштаба Кочу Поповића, председника Владе Едварда Кардеља и председника Владе НР Србије Благоја Нешковића и амбасадора у СССР Владимира Поповића, је 27. маја разговарала у Москви са Стаљином (Иосиф Виссарионович Дзугашвили Сталин), министром иностраних послова Вјачеславом Молотовом (Вячеслав Михайлович Скрябин Молотов) и совјетским амбасадором у Југославији Лаврентијевим (Анатолий Иосифович Лаврентьев), о регионалним односима Југославије. У овом, последњем сусрету Тита и Стаљина, Трст је био прва тема на реду, и верзије могућег статуса Трста као слободног града. Тито је потом Стаљину рекао да Југославија није желела да се обраћа САД за економску помоћ јер је веровала да је не би могла добити без политичких уступака на шта није била спремна. Но, како домаћих извора финансирања развоја није било, Тито се обраћао Стаљину за помоћ, пре свега за рударство и енергетику, на шта је Стаљин кратко рекао „Помоћи ћемо“. Тито је тражио формирање заједничких југословенско-совјетских предузећа, а на Стаљиново питање да ли то може постати модел за мешање и других држава у питања југословенске економије, Тито је одговорио да југословенска влада нема намеру да пусти капитал других држава у своју економију. У даљем току разговора Стаљин је питао Тита о спремности Албаније да се прикључи федералној Југославији и да ли је Енвер Хоџа (Enver Hoxha), албански премијер с тим сагласан, на шта је Тито одговорио потврдно. Стаљин је прокоментарисао да ће Југославија тешко моћи да решава истовремено два питања, попут Трста и прикључења Албаније. На упит о стању разговора са Бугарском и њеним укључењем у федерацију, „што је требало урадити“, Тито је одговорио да се ту ништа није дешавало јер је бугарска комунистичка партија била још увек слаба, јер је у Бугарској функционисао другачији систем те још није био закључен мировни споразум. На Титову информацију да су односи са Мађарском на путу побољшања те да Југославија неће више постављати питање ревизије границе око Баје. Стаљин је поздравио побољшање односа и напоменуо

---

<sup>33</sup> Миладин Милошевић и Нада Пантелић (прир.), *Југославија – Сједињене Америчке Државе: поруке председника Југославије и Сједињених Америчких Држава 1944-1980*, Архив Југославије, Београд, 2014, стр. 19.

да „Југославија треба да има у виду да су за њу основни проблеми у односима са Италијом и Грчком“.<sup>34</sup> Блиска координација спољне политике са Москвом је почивала на комбинацији локалних југословенских стремљења која су потом из Москве усмеравана имајући у виду совјетске и шире комунистичке интересе. Односи Југославије са суседним комунистичким земљама су тако трасирани да су, на овај или онај начин требали бити релаксирани, док су односи према Италији и Грчкој остављани као тачка спора за тим земљама и Западним силама.

Даље, Југославија је истовремено 1946. протествовала због боравка и „провокативног држања“ пољске армије генерала Андерса која се против Немаца борила на италијанском фронту, а чији једноставни повратак у Пољску није био разумна опција услед лоших односа те војске са СССР-ом. Тензије на том географском подручју су се показале у августу када је југословенско ваздухопловство оборило један и принудило да слети други амерички војни транспортни авион који су без дозволе прелетали преко Југославије, на подручју Словеније. Посада другог авиона, обореног 19. августа је страдала. Вођа италијанских комуниста, Палмиро Тољати (Palmiro Togliatti) је у новембру дошао у Југославију да покуша да унутар комунистичке „породице“ пронађе решење на бази италијанског суверенитета, паралелно са заседањем Савета министара у Њујорку које је дефинисало линије мировног уговора са Италијом. Совјети се нису активно противили нити су подржавали Југославију у томе, желећи да очувају позиције КП Италије и постигнути ниво стабилности на том подручју.<sup>35</sup> Мировна конференција која је фебруара 1947. довела до мировног уговора са Италијом успоставила је Слободну територију Трста као фактички прелазно решења до каснијег споразумног и финалног решења између Југославије и Италије.

Друга тачка у којој су се сукобиле САД и Југославија је било питање интерних грчких сукоба али и југословенско покретање питања грчких Македонаца. Повлачење немачких трупа у јесен 1944. из Грчке оставило је

---

<sup>34</sup> Љубодраг Димић (прир.), *Југославија – СССР: сусрети и разговори на највишем нивоу руководиоца Југославије и СССР: 1946-1964, том 1*, Архив Југославије, Београд, 2014, стр. 51-54; Љубодраг Димић, *Југославија и Хладни рат*, Архипелag, Београд, 2014, стр. 116.

<sup>35</sup> Љубодраг Димић, *Југославија и Хладни рат*, Архипелag, Београд, 2014, стр. 64-65; Љубодраг Димић и Александар Животић, *Нарукли монолит - Југославија и свет 1942-1948*, Архипелag, Београд, 2012, стр. 599-617.

донекле празан простор који су тежиле да испуне Грчка народно-ослободилачка војска (ЕЛАС) као војно крило комунистичког Националног ослободилачког фронта, и снаге лојалне влади у егзилу које су имале подршку Западних савезника. Окршаји те две групације на прелазу 1944-45. су завршени споразумом у Варкизи, данас атинском предграђу, фебруара 1945. којим је ЕЛАС положио оружје и прекинуо своја дејства, док су се власти обавезале на пуштање политичких затвореника и одржавање јавних расправа о новом уставном поретку. Сукоби унутар комунистичког покрета након споразума, те неспремност Стаљина да помаже комунисте на терену утицали су на њихово осипање, повлачење на север земље и реконституисање војног крила као Демократске армије Грчке (ДСЕ) почетком 1946.<sup>36</sup> Она је од пролећа 1946. почела герилски рат против владиних снага, ослањајући се делом на територије Југославије и Албаније као своје базе и лније снабдевања. Дипломатски и јавни сукоб Југославије и Грчке вођен је оптужбама за вршење унутрашњег терора од стране атинске владе, стационарања страних (британских) трупа, за прогон македонске мањине и небригу према грчким извезлицима које су још биле у Југославији.<sup>37</sup> Грчка је са своје стране оптуживала Југославију, Бугарску и Албанију за помоћ герилцима и „револуционарним бандама“ и подгревање сепаратизма и територијалне претензије према грчком делу Македоније. Тито је ове оптужбе јавно одбијао; у једном интервјуу изјавио је да „ми гајимо симпатије према тежњама грчког народа у његовој борби против његове сопствене реакције, али је апсолутно нетачно да му пружамо ма какву помоћ у оружју и трупама“.<sup>38</sup> Ова ескалација је ситуацију довела до Савета безбедности Уједињених нација у децембру 1946, након формалних жалби Грчке на Југославију. САД су радиле у УН у корист Грчке, и током наредних месеци су успеле да издејствују да се формира посебна комисија УН за то питање, новембра 1947, чиме је Југославија сврстана насупрот већине

---

<sup>36</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988, str. 177; Џон Луис Гедис, *Хладни рат. Ми данас знамо*, Клио, Београд, 2003, стр. 54-55; Ljubodrag Dimić, *Jugoslavija i Hladni rat*, Arhipelag, Beograd, 2014, str. 65-66.

<sup>37</sup> Ljubodrag Dimić i Aleksandar Životić, *Napukli monolit - Jugoslavija i svet 1942-1948*, Arhipelag, Beograd, 2012, str. 617-621.

<sup>38</sup> AJ, 507, IX, 109/VI-9a, *Ројтер јавља о интервјуу датом америчкој списатељки Ели Винтер*, 1. септембар 1947.



Уједињених нација.<sup>39</sup> У америчким документима с краја 1947. и почетка 1948. Југославија је сматрана једним од главних изазивача кризе на Балкану. Разматрана је и могућа употреба силе у случају упада грчких комунистичких јединица стационараних у Југославији у Грчку. Тврда политика Запада на Балкану, тј. у Грчкој, је појачала скривене линије конфронтације унутар совјетског блока, и у случају односа Београда и Москве је постала додатни катализатор будућег разлаза. Москва није могла или није хтела да са Југословенима подели обавештајну информацију из Вашингтона да су САД биле спремне да пошаљу војску у Грчку, и да су Титове идеје да шаље војску у Албанију како би је штитио од евентуалног упада грчке војске такође изазивале америчку реакцију. Југословенска страна није могла да схвати озбиљност ситуације у Грчкој и раздражљивост Москве јој је последично била такође несхватљива.<sup>40</sup> Притом, подршка Москве, логичног савезника у новој и грубој подели континента, по многим питањима је била само спорадична и повезана са ширим совјетским интересима, те није чудо да је земља била у незавидној међународној позицији, са огромним проблемима унутрашње обнове и изградње.

\* \* \*

У околностима ратних разарања и људске и материјалне штете са једне и идеолошког опредељења са друге стране, нове власти су тежиле да економске недаће савладају кроз што брже санирање штете али и кроз револуционарну трансформацију економских односа у друштву. Прве бриге нових власти непосредно по ослобађању, у економском смислу, су се дотичале основне прехране и снабдевања становништва, санирања штете, пре свега у саобраћају, припреме летње пољопривредне сезоне и решавања питања избеглих, бескућних, ратне сирочади. Нове власти су убрзо по окончању ратних дејстава формирале Изванредну управу за снабдевање, примарно ради израде плана расподеле хране. Она је утврдила доступне количине и категорисала становништво према тежини

---

<sup>39</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988, str. 179-181.

<sup>40</sup> Анатолий Семёнович Аникеев, *Как Тито от Сталина ушел: Югославия, СССР и США в начальный период „холодвои войны“ (1945-1957)*, Институт славяноведения РАН, Москва, 2002, стр. 109, 132.

послова (радници на тешким и лаким пословима, те остали) и тиме установила прехранбене потребе. Просечна потрошња током лета и јесени у градовима је била око 25 килограма хране месечно, уз блага одступања, али и нередовност снабдевања за већину намирница осим хлебом. Оштећена инфраструктура је знанто утицала на нередовност снабдевања, а утицала је и на знатне локалне разлике у доступности хране. Стање исхране се погоршало почетком 1946. године услед суше приликом сетве 1945. у ширем подручју Јужне Европе. Процене Изванредне управе су говорила да око 8 милиона становника није имало властите залихе хране, а од тога је 5 милиона чинило становништво у пасивним и ратом оштећеним крајевима.<sup>41</sup>

Током 1945. и 1946. спољна помоћ за обнову долазила је од стране специјализоване установе Уједињених нација (United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA) коју су доминантно финансирале САД, Канада и Велика Британија, у виду испоруке разних врста роба. Од УНРРА је пристизала првенствено храна, која је до јесени 1945. дељена становништву бесплатно или на краткорочне кредите, а потом је продавана по прописаним ценама док је новац од продаје одлазио у Фонд за обнову. За период од лета 1945. до лета 1946. потребе од око 120 хиљада тона хране су покриване само с једном трећином из домаћих извора са око две трећине од помоћи УНРРА и увозом из иностранства. Нешто бољи прилив хране од УНРРА-е током пролећа и лета је ублажио последице летње суше 1946. Но, овај пут је и административни апарат био спремнији и искуснији; план снабдевања је био детаљнији и солиднији, а поврх тога пољопривреда је осетила прилив становништва за радове, што је био много већи проблем претходне године.<sup>42</sup>

Улога УНРРА је била веома видљива и на организацији здравствене заштите. Њена здравствена служба је активно радила на терену на сузбијању епидемија и кампањи против туберкулозе. Испоруке медицинске опреме су попуниле југословенски здравствени фонд. Једна болница од 1000 кревета, 31

---

<sup>41</sup> Александар Ракоњац, „Исхрана становника Југославије у периоду обнове земље (1945-1947)“, *Зборник Матице српске за историју*, 2016, стр. 77-79.

<sup>42</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988. str. 3; 81; Александар Ракоњац, „Исхрана становника Југославије у периоду обнове земље (1945-1947)“, *Зборник Матице српске за историју*, 2016, стр. 77-79.

болница од 200 кревета и 129 мањих болница од 40 кревета су повећале смештајне капацитете, док су фабрика пеницилина, фабрика ампула, рентген апарати и авиони за запрашивање додатно ојачали фармацеутику. Покушају Југославије да продужи своје учествовање у програму УНРРА-е и након 1946. нису уродили плодом. САД су већ планирале другачије видове помоћи, и са другачијом политичком и економском логиком, а тај покушај очувања програма је довољно говорио о значају који му је Југославија придавала. До краја 1946. помоћ од стране УНРРА је достигла вредност од 415 милиона долара, а од тога је удео америчке помоћи био око 73%.<sup>43</sup>

Један од важнијих елемената обнове, који је такође био део новог идеолошког наратива је био добровољни рад, углавном омладине, у различитим формама. Таква мобилизација маса била је практично решење за проблем недостатка новца, стручне радне снаге, машина, саобраћајница итд. Ако се ратно стање претворило у период обнове, мотивација из ратног периода је преточена у самопрегор радничких бригада, као мала социјална револуција која је утапала појединца у видљиви и позитивни колективни напор - тако се градила нова заједница. Током 1946. овај покрет је добио више формалних одлика, награђивање за "ударнички" рад, такмичење бригада, али је прерастао из добровољног у масовнији облик који је функционисао и кроз притисак средине и окружења али и власти. У иконографији власти овај рад је добио видно место наредних деценија, институционализован је кроз форму омладинских радних акција, а јавност је знала за пругу Брчко - Бановићи на којој је рад отпочео 1. априла 1946. што је после постао и дан Омладинских радних акција.<sup>44</sup>

Економска управа у земљи при крају рата и у првим месецима након тога вршена је кроз Државну управу народних добара, која је, са својим локалним испоставама, почела да руководи индустријом, банкарством, трговином, саобраћајем, грађевином, до лета 1945. када је управу предала министарствима и делом локалним властима. Њено фигурирање у том периоду је потцртало дуалну

---

<sup>43</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988, str. 80-82; Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 27.

<sup>44</sup> Sharon Zukin, *Beyond Marx and Tito: Theory and Practice in Yugoslav Socialism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1975, pp. 86-88; Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988. str. 81-82;

природу управљања привредом - последице рата су свакако захтевале директни уплив власти ради санације штете, али је то послужило и као основа за даље економске промене по комунистичким обрасцима.<sup>45</sup>

У марту 1945. је Моше Пијаде јавно заговарао успостављање државних пољопривредних газдинстава, делом као наставак уходане ратне праксе на ослобођеним подручјима а делом и као начин ефикасног управљања пољопривредом у датим околностима. Наглашавао је потребу да држава створи таква газдинства на којима би брзо могла да примени модерне агро-техничке мере, како би оне служиле као узор приватним газдинствима. На основу ових идеја Министарство пољопривреде под руководством Васе Чубриловића је извело прву аграрну реформу, крајем августа 1945. Она је подразумевала одузимање делова земљишних поседа преко прописане мере. Приватним лицима која нису била упуслена као пољопривредници одузимани су поседи преко 30 хектара, од цркава и манастира од преко 10 хектара, породичним имањима од преко 30 хектара. Овако створен земљишни фонд довео је до креирања државних пољопривредних газдинстава и за давање одређених парцела, обично површине око 10 хектара, беземљашима и новим колонистима који су насељавали крајеве опустеле током и непосредно након рата.<sup>46</sup>

У пролеће 1945. територија Југославије је била издељена међу монетарних режима из окупационог периода, који нису били усклађени међу собом, и уз махом нестабилне валуте. Таква ситуација је отежавала уређење кроз јединствени монетарни систем и (поновно) увођење динара као јединог средства плаћања зато што је додатно отварало питање изједначавања цена, обнављање редовног платног промета и функционисање буџетског система. Такође је постојала опасност да валуте бивших окупаторских режима (мађарски пенго, бугарски лев, италијанска лира, немачка марка и албански франак) буду додатно упумпаване на југословенско подручје будући да су током 1944/45. веома брзо губиле на вредности у својим матичним државама. Тако је замена ових банкнота за динаре

---

<sup>45</sup> Слободан Вуковић, *Српско друштво и економија (1918-1992)*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 2012, стр. 316-334.

<sup>46</sup> Svetozar Pejovic, *The Market-planned Economy of Yugoslavia*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1966, p. 7. Melissa K. Bokovoy, *Peasants and Communists: Politics and Ideology in Countryside in the Yugoslav Countryside 1941-1953*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998, pp. 45-46.

постало питање првог реда у монетарној реформи. За замену валута из окупационог периода припремљена је нова серија југословенских новчаница, тзв. „ДФЈ динари“, чија је прва серија штампана у Совјетском савезу. Замена је извршена у периоду април – јул 1945, почевши од доношења Закона о повлачењу и замени окупацијских новчаница од 5. априла, уз посебне законе који су прописивали курсеве за свако окупационо подручје. Приликом замене доносиоцима је исплаћивана сума на руке у максималном износу до 5000 динара а за вредности преко те издаване су потврде наплативе у року од три месеца. Међутим, по посебном закону донетом 7. јуна на те потврде је држава одбијала од 5 до 70% вредности у корист Фонда за обнову земље, а крајњи рок за исплату по њима био је померен до фебруара 1947.<sup>47</sup>

Следећи корак у регулисању монетарног система се односио на ревалоризацију предратних спољних дугова, конверзију унутрашњих државних зајмова и обавеза, ревалоризацију инвестиција и робних залиха и ликвидацију предратних пољопривредних дугова. Законом о регулисању предратних обавеза од 27. октобра 1945. све обавезе настале пре 18. априла те године ревалоризоване су у односу 10 старих за 1 нови динар. Истог дана су Законом о коначној ликвидацији земљорадничких дугова сви дугови испод 5000 старих динара отписани, а дужници са дугом преко тог износа су могли исплатити остатак дуга у року од шест месеци при курсу 10 старих за 1 нови динар. Посебно валутно питање је постојало за подручје Трста, где је прво септембра 1947. на територији припојеној Југославији по одредбама Уговора о миру са Италијом извршена замена италијанских и савезничких лира по курсу 15 динара за 100 лира, и тзв. Б лира које је издавала *Господарска банка за Истру, Ријеку и Словеначко приморје* за рачун Југословенске војне управе по курсу 30 динара за 100 лира. Јула 1949. су замењене и Б лире које су биле у оптицају на делу Слободне територије Трста под југословенском управом.<sup>48</sup> Тиме је коначно успостављен принцип јединства монетарног система у Југославији.

---

<sup>47</sup> Миодраг Угричић, *Новчани систем Југославије*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1967, стр. 139-140.

<sup>48</sup> Исто, стр. 141-143.

Априла 1945. одређен је нови паритет динара према злату и водећим страним валутама. Један килограм злата је добио вредност од 56300 динара, тј. 17,762 милиграма злата за 1 динар. Истовремено је одређен курс према долару, где је један долар вредео 50,06 динара, према рубљи (једна рубља = 9,44 динара) и фунти (једна фунта = 208,55 динара). Курс према долару је потврђен на практично истом паритету маја 1949. кроз договор са Међународним монетарним фондом, а крајем 1951. је извршена значајна девалвација динара, са важношћу од 1. јануара 1952. на нови паритет од 300 динара за један долар. Питање курса се од 1. јула 1952. (тај датум је био почетак фискалне године) веома закомпликовало у пракси јер је уведен систем вишеструких курсева где је за сваку појединачну робу рачуната посебна девизна цена која је садржала не само елементе курса него и стање те конкретне робе на домаћим залихама и њену важност у укупној размени са иностранством, па је вредност долара варирала у трансакцијама и до преко 1000 динара за долар.<sup>49</sup> Политика вишеструких девизних курсева је трајала све до 1. јануара 1961. а њени детаљи и реформа ће бити изложени у посебном поглављу.

У периоду од ослобођења до 1948. можемо уочити две фазе развоја банкарског система. Прва фаза обухватала обнову рада банака, и то *Народне банке*, две државне банке (*Државне хипотекарне банке* и *Поштанске штедионице*), две полу-државне банке (*Задружне и пољопривредне банке* и *Занатске банке*) и низа локалних штедионица. Поред обнове основане су и нове банке, пре свега републичке опште привредне банке и *Индустријска банка Југославије*. Системом утврђеним Законом о уређењу и деловању кредитног система (26. октобар 1945.) *Народна банка Југославије* је постала „банка банака“ тј. стављала је преко осталих банака привреди краткорочне кредите на коришћење и била заправо врх пирамиде. Паралелно са тим приступљено је ликвидацији приватних банака и штедионица, њих укупно 819 је било ликвидирано, конфисковано или фузионисано и национализовано. Друга фаза је била маркирана Уредбом о спајању кредитних предузећа из државног сектора (од 25. септембра 1946) чиме су *Народној банци* припојене остале савезне банке осим *Државне инвестиционе банке* (ДИБ), те је НБЈ поред функције емисије новца преузела

---

<sup>49</sup> Исто, стр. 144-145.

главну улогу у кредитирању привреде, организацији унутрашњег и спољашњег платног промета, извршењу државног буџета те издавања потрошачких карата. На ДИБ је прешло сво дугорочно кредитирање привреде, служба државних зајмова (унутрашњих и спољних) те контрола државних инвестиција.<sup>50</sup>

Подржављење токова новца и приватног власништва у привреди је текло низом мера у неколико фаза од новембра 1944. и одлуке Председништва АВНОЈ-а о преласку непријатељске имовине у државну, до Закона о конфискацији и Закона о одузимању ратне добити стечене привредном активношћу током окупације с краја 1945. године.<sup>51</sup> Израз тих трендова је добио и уставно покриће 1946. када је новим Уставом, у члановима 14-20 власт одредила опште економске прилике и одредила да она сама „даје правац привредном животу и развоју путем општег привредног плана, ослањајући се на државни и задружни привредни сектор, остварујући општу контролу над приватним сектором привреде“, уводећи тако административни социјализам, или етатизам (из социјалистичког угла гледања).<sup>52</sup> Формирање главних управа по секторском принципу, од средине 1946. служило је да постане спона између министарстава и предузећа. Оне су биле административна тела преко којих су стизали налози, именована управа и вршен надзор у раду предузећа. Сама предузећа нису имала пословну самосталност већ су била сегмент у испуњавању налог надлежних управа. Директори, именовани од државе, су добили широка права у домену радних односа и питања дисциплине. Ово треба схватити као међукорак ка великом захвату у формалној национализацији предузећа од краја 1946.

О национализацији се размишљало у неколико наврата током 1945. и почетком 1946, и иако је држава фактички контролисала око 80% привредних токова, национализација је требала да правно оконча концепт приватног власништва над највећим делом капитала. То је делом дошло као решење политичког проблема насталог конфискацијом страног капитала, а како би се формално показало да нове власти нису дискриминисале иностране власнике

---

<sup>50</sup> Исто, стр. 166-167.

<sup>51</sup> Слободан Вуковић, *Српско друштво и економија (1918-1992)*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремско Карловци – Нови Сад, 2012, стр. 317.

<sup>52</sup> Branko Horvat, *Privredni sistem i ekonomska politika Jugoslavije: problemi, teorije, ostvarenja, propusti*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1970, str. 9.

капитала, што је било политички осетљиво, него су имале јединствен однос према приватном капиталу уопште. Политбиро ЦК КПЈ је 22. новембра 1946. усвојио предложене варијанте национализације и тај предлог је преточен у закон. Закон о национализацији од 5. децембра 1946. прописивао је да је сва покретна и непокретна имовина, сва власничка, управљачка и имовинска права приватних предузећа из 42 привредне гране прелазиле под власничку капу државе. Претходне припреме су укључивале проглашавање предузећа за предузећа од републичког значаја, што је био увод у национализацију. У Србији је 411 предузећа било под овом мером, а ради илустрације треба знати да су то била мања предузећа, са просечно 20 до 30 радника, сличнија радионицама него класичним фабрикама. Такође, било је национализованих предузећа која су после детаљније анализе враћана власницима јер нису задовољавала ниједан критеријум. Уз одређене грешке, попут успутне национализације и приватне имовине власника предузећа, оцена је да је национализација извршена у суштини ефикасно. Одлика оваквих мера – експропријације, конфискације и национализације – је да су ту дуго и углавном у тајности припремана, а потом брзо и одлучно спровођене.<sup>53</sup> Овај закон је значајан због посебног спољно-политичког ефекта. Наиме, он је предвидео надокнаду штете власницима, а тиме и страним физичким и правним лицима. Та одлука отвара је пут нешто повољнијих односа са земљама заинтересованим за овај процес, онима чији су држављани и предузећа претрпела национализацију имовине. У литератури је овај корак већ оцењен као ма и мали отклон од повлађивања совјетским интересима и један од камена темељаца аутономног социјалистичког развоја.<sup>54</sup>

Трећи талас национализације имовине изведен је априла 1948. Припреме за њу су почеле одмах након претходног таласа, дакле крајем 1946. и почетком 1947. држава је имала релативно јасан преглед стања. Читава 1947. је била посвећена развоју административних капацитета, школовању кадрова, формиране комисије итд. Мрежа ове национализације је бачена веома широко: садржала је одредбе попут „преостала индустријска, рударска и друга предузећа“, „која првом

---

<sup>53</sup> Момчило Митровић, „Национализација у Србији и Хладни рат“, у Љубодраг Димић (ур.) *Велике силе и мале државе у Хладном рату: случај Југославије*, Филозофски факултет, Београд, 2005, стр. 238-243.

<sup>54</sup> Исто, стр. 244.



национализацијом нису била обухваћена“. Укупно је обухваћено око 3100 предузећа, практично читава преостала индустрија у приватном власништву. Поред индустрије ту су се нашле осигуравајуће куће, морска и речна пловила преко 50 тона носивости, сви бањски и болнички објекти, биоскопи, штампарије, сва преостала железничка и енергетска предузећа. Форма мере је била закон о изменама и допунама претходног закона о национализацији који је проглашен 29. априла 1948.<sup>55</sup>

Идеја планирања у привреди је била једна од централних тековина комунистичког погледа на економију, механизам који је омогућавао функционисање привреде мимо тржишно формираних цена и односа понуде и потражње. У Југославији се планирање није развило непосредно након рата, будући да су послови обнове имали јасно првенство. Али, Уставом ФНРЈ из јануара 1946. створен је правни основ за увођење планског привредног модела. Комисија за привредну обнову је формирана већ у марту 1945. а имала је задатак анализе економских потенцијала земље и прављење појединачних планова у функцији обнове земље, што је требало да послужи као међукорак ка успостављању „праве“ комисије за планирање, што је и учињено јуна 1946. формирањем Савезне планске комисије. Но, у међувремену је дошло до сукоба у врху КПЈ на питањима резултата економске обнове и прављења даљих корака ка усвајању планског модела. Председник Привредног савета Андрија Хебранг је у једном писму с почетка 1946. упућеног Едварду Кардељу где је изразио сумњу у Титову подршку за начин рада Привредног савета. Он је, заједно са министром финансија Сретеном Жујовићем сматрао да је требало радити више на обнови земље и да није требало водити репресивну политику откупа како се не би отуђило сељаштво од партије. Хебранг је услед ширег сукоба са руководством КПЈ убрзо и смењен а наследио га је министар индустрије Борис Кидрич.<sup>56</sup>

До почетка 1947. је успостављен административни апарат за планирање у привреди. Планске комисије - градске, обласне, републичке и савезна - су сарађивале са надлежним министарствима како би се унапред припремило

---

<sup>55</sup> Исто, стр. 245-247.

<sup>56</sup> Александар Ракоњац, „Почеци привредног планирања у Југославији 1946. године – идеје, организација и институционализација“, *Токови историје*, бр. 2, 2016, стр. 159-161.

функционисање привреде, преко петогодишњег, годишњег, кварталног, месечног и десетодневног плана. Папир на коме је писан годишњи план укупно је тежио преко 1500 килограма, око 13000 група производа је добило прописане цене, а свако предузеће је комуницирало са надлежним телима слањем 600 - 800 годишњих извештаја.<sup>57</sup> Планске комисије су имале и спољнополитичку функцију, будући да су постојале заједничке планске комисије са Мађарском, Бугарском и Албанијом, до раскола са СССР-ом 1948. а које су требале да дају синергију у развоју привреде на регионалном нивоу.<sup>58</sup> Поглед ка иностранству, пре свега Истоку, неодвојив је од жеље за брзим подизањем тешке индустрије, и капиталом неопходним за то. Нека очекивања постојала су и према Западу. Идеја с краја рата да се око 500 милиона долара помоћи добије од САД на основу америчког Закона о зајму и најму (ленд-лиз), који је током рата функционисао као основни вид америчке војне помоћи савезницима, није се остварио. Претпоставка да ће ратне репарације моћи брзо и у великој мери да се прелију у југословенску привреду показала се погрешном. Италијанске репарације су мировним уговором из фебруара 1947. одређене на 125 милиона долара плативих на седам година; репарациони захтеви према Бугарској су отказани а нису представљали своту која би утицала видно на економски развој, док је питање немачких репарација остављено за касније и у суштини било ван ефективног домања југословенске спољне политике.

Почетком 1947. Југославија је почела да осећа последице америчког хладноратовског резона у економском домену. Председник Труман је 25. јануара уклонио Југославију са списка земаља којима је неопходна америчка помоћ у храни након престанка рада УНРРА. У првобитним плановима она се нашла у групи са Аустријом, Италијом, Мађарском и Грчком којима је укупно било одређено око 350 милиона долара помоћи, од тога 68,2 милиона за Југославију. Но, Труман је оценио да је Југославија давала бесплатну помоћ у храни Румунији и Албанији док је у исто време могла да снабдева своје становништво са већим

---

<sup>57</sup> Branko Horvat, "Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period: Problems, Ideas, Institutional Developments", *The American Economic Review*, Vol. 61, No. 3, Part 2, Supplement, Surveys of National Economic Policy Issues and Policy Research (June 1971), pp. 87-88.

<sup>58</sup> David Turnock, *The Economy of East Central Europe, 1815-1989: Stages of transformation in a peripheral region*, Routledge, Abingdon, 2006, p. 283.

количинама хране него Француска, Чехословачка, Пољска или Швајцарска. Иницијална забрана испоруке помоћи у храни је трајала до јуна али је у априлу продужена на неодређено време. И поред тога, Југославија је покушавала да анимира амерички економски интерес. Средином 1947. позвана је компанија Форд (Ford) да отвори монтажни погон у Ријеци, а Тито је новом амбасадору Кавендишу Кенону (Cavandish Cannon) говорио о потребама јачања међусобне трговине.<sup>59</sup>

У 1947. неки економски резултати су већ указивали на опоравак привреде од ратних разарања. Индустијска производња те година је била на нивоу од 121% од оне из 1939. док је пољопривреда ипак заостајала око 10% у односу на просек из 1930-их, тако да 1947. можемо узети као годину у којој је изједначен предратни економски максимум тј. када је анулирано директно дејство рата.<sup>60</sup> Наравно, изгубљени потенцијални економски развој у ратним годинама је остао ненадокнадив. Угледни економиста Бери Ајхенгрин је већ приметио да, на европском нивоу, деструктивност рата није погодила производне капацитете снагом којом је погодила инфраструктуру, те да је продуктивни капитал у 1947. био једнак оном из 1937. Такође, трансакциони трошак рата је значио да би, у његовом одсуству, ниво био на 120% предратног у 1947.<sup>61</sup> Имајући ово у виду, можемо закључити да Југославија није посебно одступала од просека укупне штете по имовину и привреду у Европи, нити у темпу опоравка.

Резултати (напуштеног) петогодишњег плана и укупне привредне активности су били мешовити. Индустијска производња је у односу на 1939. износила 115% у 1947, 137% у 1948. 160% у 1949. али је до 1952. опала на 151% док је по плану требала бити на чак 452%. Пољопривреда је значајно заостајала за предратном, тако да је њена најчешћа мера - производња пшенице - у 1939. износила 1,63 милиона тона а 1950. свега 1,04 милиона. Стопа раста привреде је за предвиђени период петогодишњег плана износила 3,3%.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 31.

<sup>60</sup> Jaroslav Vanek, "Yugoslav Economic Growth and its Conditions", *American Economic Review*, Vol. 53 Issue 2, 1963, p. 556.

<sup>61</sup> Barry Eichengreen, *The European Economy since 1945. Coordinated capitalism and beyond*, Princeton University Press, Princeton, 2007, p. 52.

<sup>62</sup> Dušan Bilandžić, *Hrvatska moderna povijest*, Golden Marketing, Zagreb, 1999, str. 253-254.

## Резолуција Информбироа 1948. и промена билатералних односа са САД

У 1948. Југославија се наша у великој хладноратовској контрадикцији - била је у јазу између прихватања совјетских варијација марксизма и лењинизма и одбијања совјетске доминације. Титова Југославија је понекад била сувише агресивна у својој спољној политици у односу на Стаљинове покушаје да стабилизује и уједини комунистичке добитке након 1945. у Европи. Поред захтева комунистичких партија на Западу, пре свих КП Италије (нпр. по питању Трста) и КП Француске за помоћи, Стаљин је морао да вага однос са Вашингтоном. Тито је био тај који је водио спољну политику у реалности довољно независну од Москве али недовољно независну да би је и Америка таквом видела пре лета 1948. Стога је његова политика углавном била перципирана као пука екстензија политике која је долазила из Москве.<sup>63</sup> Труман је крајем септембра 1947. писао својој супрузи Бес да „имамо ситуацију прожету најтежим могућим последицама. Замисли, на тренутак, да Италија пропадне и да Тито онда умаршира у Падску низију. За тим би цела медитеранска обала Француске била отворена руској окупацији и гвоздена завеса би дошла до Бордоа, Калеа, Антверпена и Хага. Ми се повлачимо из Грчке и Турске и спремамо се за рат. То се просто не сме догодити“.<sup>64</sup>

Тада је био основан Комунистички информациони биро (Коминформ/Информбиро) на састанку девет европских комунистичких партија у Пољској. То је био покушај совјетског одговора на акције САД у обједињавању пријатељских земаља. Совјетска економска моћ је била далеко слабија од америчке, а поврх тога Совјети још увек нису имали атомску бомбу, и диспарат моћи је био још већи. Оно што је могло да се уради је да се цементирају добици на истоку те да се комунистичке партије у осталим земљама активније супротставе капитализму. Поред источно-европских комунистичких партија, владајућих у својим земљама, позване су и КП Француске и КП Италије, које је Москва сматрала довољно јаким да могу бити употребљиве у датом тренутку.

---

<sup>63</sup> Melvyn P. Leffler and David S. Painter (eds.), *Origins of the Cold War: The International History*, Routledge, London, 2002, p. 127; Leslie Benson, *Yugoslavia: A Concise History*, Palgrave, Basingstoke, 2001, p. 92.

<sup>64</sup> Elizabeth Edwards Spalding, *The First Cold Warrior: Harry S. Truman, Containment, and the Remaking of Liberal Internationalism*, The University Press of Kentucky, Lexington, 2006, p. 162.

Остале комунистичке партије нису зване; ни Грчка, која се још увек борбено ангажовала на северу земље али није више спадала у совјетску сферу интереса, ни кинеска, ни низ мањих европских. Совјетски представници су наметнули биполарни поглед на свет: једну групу земаља су чиниле анти-империјалистичке земље прогресивних демократија, под вођством СССР-а, док су друге биле милитаристичке и реакционарне земље окупљене око САД. Владајућим комунистичким партијама на Истоку Европе стављено је у задатак да убрзају транзицију друштава по совјетском моделу, да збију редове и изолирају се од империјалистичког Запада, док је комунистима у Италији и Француској препуштено да воде борбу на терену непријатеља, упорном идеолошком, пропагандном и револуционарном борбом. Представници КПЈ, Едвард Кардељ и Милован Ђилас, нису имали проблема са овим плановима. Београду је припала улога домаћина Информационог бироа, али тај спој ће трајати кратко.<sup>65</sup>

Засигурно је из америчке визуре тај корак био још један доказ теорији амбициозног и интернационалног комунистичког наступања. Америчке војне процене с почетка 1948. су говориле о „90 сателитских дивизија“ од којих су 30 југословенских дивизија и пољско ратно ваздухопловство сматрали ефективним борбеним снагама.<sup>66</sup> Међутим, постојали су поједини гласови који су повремено слали другачије информације. Отправник послова при амбасади у Београду Џон М. Кабот (John M. Cabot) у јуну 1947. Вашингтону јављао да САД „не треба Титу да залупе врата у лице“, већ да покажу „стрпљење, углађеност и чврстину“ јер „Тито и дружина воле да се шепуре и било би чудо да нису с времена на време изнервирани што нису газде у својој кући“, јасно алудирајући на блискост и потчињеност Совјетима. У депеши од 7. јула је описивао да су „партизани врло хетерогена група“, да је „сукоб интереса са Совјетима неизбежан“ и да ће „јаки национализам земље играти кључну улогу ако се изроди одређена ситуација“.

---

<sup>65</sup> Robert Service, *Comrades! A History of World Communism*, Harvard University Press, Cambridge, 2007, pp. 240-24; Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988, str. 198-200.

<sup>66</sup> Phillip A. Karber and Jerald A. Combs, “The United States, NATO, and the Soviet Threat to Western Europe: Military Estimates and Policy Options, 1945-1963,” *Diplomatic History*, Vol. 22, No. 3 (Summer 1998), p. 416.

Наводно је државни секретар Дин Ачесон (Dean Acheson), на ове опаске, на папиру дописао: „Глупости!“.<sup>67</sup>

Сплет идеолошке подозрености, личних сумњи и одсуства синхронизације у политици су до пролећа 1948. довели односе Југославије и СССР-а до раскола, до појаве „првог дисидента у Источном блоку“<sup>68</sup>. Битну улогу у формулисању политике Кремља према Југославији је имало Одељење за спољну политику ЦК СКП(б) којим је руководио Михаил Сулов. Његови стручњаци су надгледали понашање европских комунистичких партија, њихов идеолошки положај и спољнополитичко деловање. Велики реферат тог одељења, припреман за формирање Коминформа лета 1947, о Југославији је говорио углавном похвално. Међутим, постојале су и формулације да се „код неких руководиоца КПЈ појављују тенденције ка преувеличавању својих постигнућа и постављању југословенске компартије у свеобухватни положај руководеће партије на Балкану“. Такође је постојао и критички осврт на тршћанско питање у коме је Југославија „занемарила опште интересе демократских сила у борби са Англо-американцима“, показала „националну ускост, без осврта на интересе друге стране и братских компартија“ те је дошло до „недопустиво оштре критике дејства италијанске компартије и њеног руководиоца П. Тољатија“, да су „секретари ЦК КПЈ Е. Кардељ и А. Ранковић, разговарајући у Београду са секретаром ЦК Бугарске радничке партије (БРП) В. Червенковим, изјавили да они не верују ЦК БРП(к) и сматрају погрешном њихову линију у македонском питању“, да су се доста лоше односили према томе што је Албанија тежила имати непосредне везе са СССР, а према мишљењу ЦК КПЈ „Албанија је морала имати контакт са Совјетским Савезом само преко југословенских власти“. Такође, као још једна од црта „нездравих тенденција код појединих руководиоца југословенске компартије“ био је отказ гостовања ансамбла песме и плеса Совјетске армије у децембру 1946. Крајем 1947. сума ових негативних оцена је из перспективе Кремља превршила меру и представници југословенског руководства су позвани на разговоре у Москву. Последњу кап за Москву је представљала смрт

---

<sup>67</sup> Robert M. Blum, “Surprised by Tito: The Anatomy of an Intelligence Failure“, *Diplomatic History*, Vol. 12, Issue 1, 1988, pp. 42-43; Robert L. Beisner, *Dean Acheson: A Life in the Cold War*, Oxford University Press, New York, 2006, p. 168.

<sup>68</sup> Ранко Петковић, *Један век односа Југославије и САД*, ВИНЦ, Београд, 1992, стр. 61-62.

(самоубиство, под неразјашњеним околностима) Нака Спируа, албанског министра индустрије 20. новембра у Тирани, просовјетског политичара кога је југословенска страна оштро критиковала јер је хтео да ограничи албанско-југословенске економске везе а ту критику је искористио Енвер Хоџа у личном политичком обрачуну са њим. Совјетски амбасадор у Албанији Чувахин је у марту писао да „представник ЦК КПЈ Златић већ отворено говори о новим „формама“ сарадње међу две земље, које би суштински довеле до ликвидације албанске независности“. Амбасадор у Југославији Лаврентијев је 9. марта јавио Москви да је Југославија одбила да совјетском трговинском представништву пружи податке о развоју југословенске економије, прекидајући са дотадашњом праксом, што је по мишљењу Лаврентијева сведочио о изменама у односу југословенског руководства према Совјетском Савезу. У разговору са члановима ЦК КПЈ Сретеном Жујовићем и Родољубом Чолаковићем Лаврентијеву је речено да „унутрашње снаге у партији без мешања ВКП(б) питање изласка Југославије из текућег положаја не може бити решено, и Тито неће допустити отворену опозицију“. Жујовић се питао да ли се Тито договорио нешто са Англо-американцима и није ли ту Владимир Велебит умешао прсте. Жујовић је окарактерисао Тита, Кардеља, Ранковића и Ђиласа као „политичке преобраћенике“ који мисли својег теоријског утемељења виде као нови социјалистички пут чији ће Југославија бити пример, уз тежњу раздвајања од СССР-а. Молотов се преко Лаврентијева захвалио Жујовићу на информацијама.<sup>69</sup>

Ослоњеност југословенске привреде на источно-европску, очекивања подршке петогодишњем плану, и разговори око постојећих мешовитих привредних компанија крајем 1947. постали су тематска подлога заоштравању совјетског односа према Југославији. Југословенска привредна делегација је месеце провела у Москви, без посебног успеха, мада је Москва и осталим комунистичким руководствомима у Источној Европи слала поруке да не треба

---

<sup>69</sup> Анатолий Семёнович Аникеев, *Как Тито от Сталина ушел: Югославия, СССР и США в начальный период „холодной войны“ (1945-1957)*, Институт славяноведения РАН, Москва, 2002, стр. 124-136.

превише да рачунају на совјетски новац јер га није било.<sup>70</sup> На то се надовезала полемика између Стаљина и Георгија Димитрова, тада премијера Бугарске и генералног секретара Бугарске радничке партије, око целисходности и модалитета организације (кон)федерација комунистичких држава Источне Европе, у којој је Стаљин критиковао ту идеју, али је сумњао да иза таквих идеја стоји и Титова регионална амбиција. Током фебруара 1948. на југословенске делегације које су одлазиле у Москву вршен је притисак да се обавежу на политичке консултације са Москвом уз практичну блокаду и одлагање разговора о темама које су интересовале Југославију, а до почетка марта Стаљин је већ имао своје идеје о балканској федерацији које је желео да наметне. Нота совјетских власти којом су опозвани малобројни совјетски војни саветници стигла је у Београд 18. марта, чиме је почела преписка две комунистичке елите о томе ко је крив за кризу у односима. Само два дана касније САД, В. Британија и Француска објавиле су декларацију којом су се две зоне Слободне територије Трста припајале Италији. У та два дана се, гледајући ове сукцесивне ударе независне један од другог, позиција Југославије драматично погоршала, можда и до њеног историјског минимума у периоду после 1945.<sup>71</sup> Јавни расплет раскида са СССР-ом је уследио на састанку Коминформа у Букурешту 20-22. јуна где је усвојена резолуција о „неправилној политици СК КПЈ“ која је објављена 28. јуна. Дан касније она је објављена у југословенским медијима уз одговор ЦК КПЈ којим су одбачене оптужбе Коминформа, тј. Москве.<sup>72</sup> Југославија, „најјачи совјетски сателит, одједном развила склоност ка независном деловању“, како је ценио Труман, који је тај искорак видео као један у низу пораза који су Совјети трпели у пролеће и лето 1948. (порази комуниста на изборима у Италији, Француској, Финској те позитивни ефекти Маршаловог плана помоћи Западној Европи).<sup>73</sup> То је био увод у

---

<sup>70</sup> Robert Service, *Comrades! A History of World Communism*, Harvard University Press, Cambridge, 2007, p. 231; Радован Радоњић, „Југословенска 1948. и дисолуција система реалног социјализма“, *Историја 20. века*, Vol. 16, Бр. 1, 1998, стр. 9-26.

<sup>71</sup> Zlatko Isaković, *Odbrana Jugoslavije od posrednog nastupanja*, Naučna knjiga, Beograd, 1989, str. 97.

<sup>72</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988. str. 202-212; Ljubodrag Dimić, *Jugoslavija i Hladni rat*, Arhipelag, Beograd, 2014, str. 118-121; „Изјава Централног комитета Комунистичке партије Југославије поводом резолуције Информационог бироа комунистичких партија о стању у КПЈ“, *Политика*, 30. јун, 1948, стр. 1.

<sup>73</sup> Harry S. Truman, *Memoirs: Years of Trial and Hope*, 1946-1952, Time, New York, 1956, p.149.



скоро седмогодишњи прекид односа, период највеће претње по југословенску безбедност, и почетак процеса сарадње са Западом, пре свега САД.

\* \* \*

Западне дипломатске и обавештајне службе су превиделе стварање ове пукотине, уз повремено уочавање појединих наговештаја сукоба. Америчка и британска амбасада су почетком 1948. године у својим депешама примећивале да се Тито у јавности држи слабо и несигурно. У једном, за те околности неуобичајеном приватном пријему новог америчког амбасадора Кенона, Тито је показивао забринутост због америчке политике али је сматрао да би било корисно остварити ближе контакте са америчким представницима. У марту и априлу америчка амбасада је јављала да су полако гашене линије авио-транспорта у земљи, смањиван обим железничког саобраћаја, увођена рационализација потрошње горива, а да су хапшења због шпијунаже, економске саботаже и осталих злодела према народу драматично учестала. Искорак ка САД је направљен и током вечере отправника послова америчке амбасаде Бордена Римса (R. Borden Reams) и Срђе Прице, секретара у Министарству иностраних послова, 6. маја. Прица је рекао да је Југославија имала интерес у проширењу трговине са САД, те да САД не треба да мисле да је Југославији лакше да у економским стварима послују са Русима него са Американцима.<sup>74</sup> Током пролећа 1948. у Вашингтону су вођени преговори око евентуалног регулисања америчких потражњи због национализоване имовине у Југославији. Златни депозити остали у Вашингтону иза Краљевине Југославије су били блокирани и САД нису хтеле да та средства предају ФНРЈ до регулисања поменутог питања. Поменути споразум о обештећењу је постигнут на нивоу контаката југословенске делегације и Стејт департамента у Вашингтону, и практично је финализован још 11. јуна, а формално потписан 18. јула. Споразумом је Југославија прихватила да обештети америчка

---

<sup>74</sup> Robert M. Blum, "Surprised by Tito: The Anatomy of an Intelligence Failure", *Diplomatic History*, Vol. 12, Issue 1, 1988, pp. 44-46.

правна и физичка лица за национализацију њихове имовине након 1945. САД су задржале 17 милиона долара од поменутих депозита, што је њихова Комисија за потраживања оценила на 90% укупне вредности национализоване имовине. Југославија се тим споразумом додатно обавезала да ће обештетити и она лица која су стекла америчко држављанство до тренутка потписивања споразума али не и у време одузимања имовине, а добила је злато у вредности од око 60 милиона долара.<sup>75</sup> Споразум је давао право америчким држављанима да буду обештећени због национализације њихове имовине под условима не мање повољним од права и привилегија која се дају југословенским држављанима.

Ток преговора око овог споразума нам је занимљив и зато што је његово привођење крају било први, иако слаби, знак за САД да се дешавају извесне промене у југословенском спољнополитичком наступу. Стејт департмент је уочио извесну попустљивост југословенске стране по том питању тј. спремност да се пристане на обештећење национализоване имовине, након дугих преговора. Следећег дана, 12. јуна, Совјети су Југославији предложили да се место одржавања заказане Дунавске конференције помери из Београда у неку другу престоницу. Министар спољних послова Станоје Симић је 16. јуна позвао Римса, пошто је амбасадор Кенон био ван земље, да га обавести о совјетској ноти, и да преко њега поручи америчкој влади да су све мере предузете да се конференција одржи у Београду по договору, 30. јуна. Исту поруку је саопштио и британском амбасадору Чарлсу Пику (Charles Peake). Истог дана телеграм из америчког посланства у Будимпешти је говорио о одсуству извештавања о Титу у последње време, што је повезивано са гласинама да је Тито био у немилости Москве. Слично је примећивао и један канадски дипломата у Београду када је службенику америчке амбасаде рекао да је Отава такође приметила смањену медијску покривеност Југославије у совјетским медијима. Британски амбасадор Пик је у свом извештају Форин офису од 18. јуна јављао да је добио трач од француског амбасадора, који је чуо од француског посланика у Софији да му је један угледни бугарски професор, добро повезан са врхом Бугарске комунистичке партије, рекао

---

<sup>75</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 110, 15, 383; ДА МСП, ПА, 1964, 196, 47962; АЈ, 507, IX, 109/VI-160, *Писмо Алеша Беблера и Густава Влахова Борису Кидричу*, 13. јул 1948; АЈ, 130, 640, *Споразум између влада Сједињених Америчких Држава и ФНРЈ о новчаним потраживањима САД и њихових држављана* од 19. јула 1948.

да је Стаљин Титу послао „ракету“. Дотични професор је још шпекулисао да нису по среди биле идеолошке разлике колико то што је Тито био „превелик за чизме у којима је требало да хода“. Форин офис је био убеђен да, и поред трачева, врх југословенских комуниста, као ни њихове колеге у другим земљама орбите, неће пропустити да се потчини ако се Кремљ наљути. Са друге стране, Римс је сматрао да је југословенски став око одржавања конференције био први непорециви чин противљења било ког сателита супрематији комунистичких газда у Кремљу. По његовом мишљењу, које ће се брзо показати тачним, „Титова очигледна одлука да изазове Стаљина уместо да се покаје за прошле грехе може бити најзначајнији политички догађај овде од америчког признања и може бити увод у поделу у совјетском блоку ако се тај расцеп прошири“. Римс је као знаке раскола навео чланак у Борби од 12. јуна у којем је стајало да је Тито усавршио диктатуру пролетеријата и њене структурне механизме које је поставио Стаљин, те одсуство Стаљинове рођенданске честитке Титу, и низ напада Коминформових часописа на Југославију. На ову депешу Стејт департамент је ћутао а америчка амбасада у Москви ју је видела као погрешну интерпретацију текућих догађаја. Амбасадор Кенон је по повратку у земљу пар дана касније сматрао да су Римс и дипломате у амбасади можда отишли предалеко у својим проценама. Но, објава Коминформа од 28. јуна је довољно јасно потврдила вредност ових процена.<sup>76</sup>

Октобра 1948. ЦИА је у једном извештају означила Југославију као „пацовску рупу на коју треба обратити пажњу“ у смислу да је имала вредност као Стаљинов проблем.<sup>77</sup> У игру су потом улазиле перцепција могуће војне претње Совјета, мада је све до почетка Корејског рата у лето 1950. у Вашингтону оцењивано да је директна акција мало извесна; потом економски проблеми Југославије који су се повећали како је економска размена са Истоком доживљавала брзи пад<sup>78</sup>; и америчка концепција зауздавања комунистичког блока и корисности Југославије у том подухвату. У радијском говору 1. јануара 1949. Тито је признао „да нам је сада тешко“ али и упитао „а када нам је па било лако“,

---

<sup>76</sup> Robert M. Blum, “Surprised by Tito: The Anatomy of an Intelligence Failure“, *Diplomatic History*, Vol. 12, Issue 1, 1988, pp. 52-54.

<sup>77</sup> Coleman Mehta, “The CIA Confronts the Tito-Stalin Split, 1948-1951“, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 13, Issue 1, 2011, p. 118.

<sup>78</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 9, 27154.

упоредивши насртаје Коминформа на Југославију са „језуитском инквизицијом“.<sup>79</sup> Убрзо је и тражење оружја на Западу постало тема, када је Југославија (неуспешно) покушавала да тајно склопи кредит за набавку наоружања у Француској.<sup>80</sup>

Труман је у фебруару 1949. одобрио успостављање ограничених економских веза са Југославијом уз услов прекидања помоћи грчким комунистима. Тај документ, директива Националног савета за безбедност НСЦ 18/2 је до децембра 1949. еволуирао у документ НСЦ 58/2 о политици према Источној Европи, која је била срачуната ка елиминацији совјетске моћи у сателитским државама, чак и ако је то значило сарадњу са „шизматичким комунистичким режимима“.<sup>81</sup> Тито је полако добијао ореол „националисте“<sup>82</sup> који је реметио „монолитност“ комунистичког блока. Југославија је у марту 1949. тражила дозволу за увоз америчке опреме за челичану вредне 3,2 милиона долара. Та опрема се налазила на списку стратешки важних роба које су генерално биле забрањене за извоз комунистичким земљама, а НСЦ 18/2 је омогућавао да се та дозвола изда ако је то било у складу са америчким националним интересима.

Стејт департамент је сматрао да је издавање те дозволе „представљало конкретан доказ, док су суочени са текућим санкцијама Коминформа, да постоји извор коме се могу окренути за барем неке очајнички потребне робе и опрему“. Одобравање дозволе би, сматрало се, показало Источној Европи да је било пожељније сарађивати са САД него са СССР. У *ad hoc* створеном „Југословенском комитету“ у којем су били представници Стејт департамента, Секретаријата за трговину, представници оружаних снага и Комисије за атомску енергију дебатовало се о питању ове дозволе. Секретаријат за трговину није имао став о томе док се војска противила, тврдећи да то не би служило националним

---

<sup>79</sup> Wayne S. Vucinich (ed.), *Contemporary Yugoslavia: Twenty Years of Socialist Experiment*, University of California Press, Berkeley, 1969, p. 132.

<sup>80</sup> Darko Bekić, *Jugoslavija u Hladnom ratu. Odnosi sa velikim silama, 1949-1955*, Globus, Zagreb, 1988, str. 231-232.

<sup>81</sup> Elizabeth Edwards Spalding, *The First Cold Warrior: Harry S. Truman, Containment, and the Remaking of Liberal Internationalism*, The University Press of Kentucky, Lexington, 2006, p. 163; Лорејн М. Лис, *Одржавање Тита на површини: Сједињене Државе, Југославија и Хладни рат*, БМГ, Београд, 2003, стр. 104-105.

<sup>82</sup> У америчком политичком дискурсу из Хладног рата, националисти су били инхерентно супротстављени интернационалистичком комунизму, тј совјетској хегемонији. У том смислу, Тито је био југословенски националиста зато што је одбио да се просто утопи у совјетски поредак.

интересима. Крајем августа је *Ексим банка* одобрила кредит од 20 милиона долара, први од више десетина кредита које ће одобравати социјалистичкој Југославији све до њеног краја; у септембру је формално издата и дозвола за опрему за челичану. Кредит *Ексим банке* је потрошен на увоз опреме и сировина за обнову рудника обојених метала. Током јесени амерички државни врх је разматрао потребу и могућности слања војне помоћи Југославији. У документу НСЦ 18/4 од 17. новембра одобравала се продаја оружја Југославији и директно снабдевање ако би политичка и војна ситуација то захтевала. Кроз ове документе су постављени темељи нове ере у односима две земље.<sup>83</sup>

Југославија је средином 1949. тражила 400 милиона долара помоћи, а мисија *Међународне банке за обнову и развој* је 1949. дошла код Тита на разговор. Директор банке Јуџин Блек (Eugene Black) је покушавао да објасни Титу да је издавање кредита немогуће без детаљнијег упознавања са стањем југословенске економије и текућим потребама. Блек је касније наводио да је Тито често лупао песницом о сто током разговора, али да је на крају пристао на сарадњу са банком по њеним редовним условима. Југославији се изашло у сусрет тако што је уклоњен услов о претходном регулисању државних дугова. „Гледајући себично и из угла банке“, говорио је Блек, „боље да је Тито одбио услове јер ће бити веома тешко објаснити овај зајам тржишту“, али је „такође веома важно да Титоизам успе“.<sup>84</sup> Зајам дат одмах 1949. је био мален, свега око 3 милиона долара, али је у две наредне транше 1951. и 1953. одобрено још 58 (28 и 30) милиона. Развој економских и војних односа кроз помоћ водили су постепеном побољшању и политичких односа са Западом, и створили предуслове да се већа отворена питања, попут статуса Трста, наредних година реше дипломатским преговорима.

Стаљин је са своје стране одговорио чисткама у Источној Европи; кадрови који су се чинили нелојалним били су хапшени, суђени и осуђени, а порука је била свима јасна - требало се показати да се не исплати пратити пут Југославије. Те чистке су биле последица окретања унутрашњим проблемима и отварања нове,

---

<sup>83</sup> Coleman Mehta, „The CIA Confronts the Tito-Stalin Split, 1948-1951“, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 13, Issue 1, 2011, pp. 119-125; Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 35.

<sup>84</sup> Devesh Kapur, John P. Lewis and Richard Webb, *The World Bank: Its First Half Century, Vol. 1 History*, The Brookings Institution, Washington, 1997, p. 103.

дефанзивне политике СССР-а у Европи почетком 1949. Након формирања Савета за узајамну економску помоћ и берлинске кризе која је отпочела у јесен 1948. када се покушало са блокадом западне зоне окупације града после спора о начину снабдевања Берлина, било је потребно учврстити дотадашње позиције, поготово након што је априла 1949. формиран Северноатлантски (НАТО) пакт као темељ западноевропског и трансатлантског безбедносног система. Од лета 1949. на глобалном плану изгледало је да су ствари пошле у позитивнијем смеру за комунистички блок. Совјетски Савез је у јулу 1949. успешно тестирао своју прву атомску бомбу а КП Кине је успела да заузме цело матично кинеско копно и прогласи народну републику. Тежиште комунистичке акције као да се селило из Европе у Азију.<sup>85</sup>

Период од краја Другог светског рата до првих ефективних корака у изградњи економских односа током 1949, мимо врло слабе трговине, указује на снажну доминацију политичког фактора и значаја супротстављених позиција. Југославија је из рата изашла као република у настајању, моделирана на основу лекција које је партија знала пре рата и научила кроз рат, у СССР је нашла главни спољнополитички ослонац, не из разлога доброг познавања међународних околности него из разлога идеолошке повезаности и осећаја припадности ширем комунистичком покрету. Брзо заоштравање односа са Западним савезницима, на питању Трста, односа према Грчкој, идејама прекомпоновања односа са Бугарском и Албанијом, захтевима према Аустрији, а све то уз перципирани ослонац на Совјетски Савез, брзо је довело до стварања слике о највољнијем Стаљиновом савезнику. У периоду убрзаног прилагођавања политике САД на оно што је она видела као послератну динамику – совјетску доминацију над низом земаља Источне Европе, укоченост преговора око управљања Немачком, те лоше стање европске економије – за земљу као што је била Југославија није остало много добре воље. Споразум о ослобађању девиза и злата на рачунима у САД зависио је од пристанка на обештећење национализоване америчке имовине; инвестиција практично није било; Југославија није била фаворит за издашније финансирање преко УНПРА нити је на њене друге захтеве за помоћ позитивно

---

<sup>85</sup> Darko Bekić, *Jugoslavija u Hladnom ratu. Odnosi sa velikim silama, 1949-1955*, Globus, Zagreb, 1988, str. 19-21.

одговарано; нису постојали ефективни уговорни механизми за економске односе, ни са САД а ни са понајвећим делом западних земаља, а став врха државе је био да су за то биле криве Западне земље. Сама Југославија је, премда несигурно и са совјетском игром као позадином одлуке, одбила учешће у Маршаловом плану, мада смо видели да су комунистички сентименти свакако вукли на страну такве одлуке; дала је приоритет Совјетском Савезу као извору капитала и економске помоћи, нудећи му привилеговани положај. Овај ниво економских ставова се налазио на нивоу испод политичког, или је делом био прожет њиме када говоримо о идеолошким разликама. Али је упечатљиво да у периоду тако негативно постављених политичких односа две земље за економију није остало практично нимало места.

### Дилеме југословенске економије (1950-1954)

Сукоб са Коминформом је унео сумњу у дотадашње резултате изградње социјализма и довео до извесне промене брзине у раду и партије и државе, где је решавање ванредних економских проблема и очување поретка постало кључно питање.<sup>86</sup> Али тај сукоб је захтевао и промишљање дотадашњег искуства и разјашњавање зашто се сукоб одиграо, тј. из југословенске визуре - зашто је Стаљин постао диктатор? Кривац је нађен у бирократизованој држави која је акумулирала моћ ка врху пирамиде власти. Стога је ново питање постало како развластити такву државу, а одговор је нађен у концепту самоуправљања. Суштински, самоуправљање је значило човеков напор да контролише све аспекте свог живота, да се ослобађа туђе контроле, било да је над њим владао племенски вођа, феудални господар, безгрешни монарх, фашистичка власт, капиталиста или бирократизована држава. Док су се током 1949. и 1950. концепти самоуправљања разрађивали у кабинетима Едварда Кардеља, Милована Ћиласа и Бориса Кидрича, партијска и државна организација су чвршће везане за партијски врх као вид

---

<sup>86</sup> Susan Woodward, *Socialist Unemployment. The Political Economy of Yugoslavia 1945-1990*, Princeton University Press, Princeton, 1995, pp. 129, 144; Момчило Павловић (прир.), *Документи ЦИА о Југославији 1948-1983*, Институт за савремену историју, Факултет безбедности Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2009, стр. 51-56.

појачане контроле наспрам притиска Москве.<sup>87</sup> Два реципрочна процеса су промовисана у исто време, оба као одговор Стаљину.

Економска варијација - радничко самоуправљање, преточено у нормативни поредак у Југославији од 1950. године значило је, у теорији, радничку контролу над средствима производње и оствареним приходима. У југословенској верзији социјализма основни модел власничких права био је центриран око друштвеног власништва, а не око традиционалних форми - приватног и државног.<sup>88</sup> Теоретски, социјалистичко самоуправљање је било повезано са афирмацијом тржишних односа и законитости, али „под свесном контролом удружених радника и друштва у целини, путем самоуправног планирања. Оно истовремено значи процес постепеног одумирања државних функција и преношења низа тих функција на непосредне произвођаче и њихове асоцијације, процес спајања произвођача са средствима за производњу и резултатима њиховог рада“.<sup>89</sup> Крајем 1949. одабрано је 215 предузећа за експериментално увођење самоуправних принципа рада кроз операционализацију улоге радничког савета у управљању предузећем, поред функције директора којем је поверено свакодневно управљање. Закон о управљању државним привредним предузећима донет је у јуну 1950. и он је почео са нормативним поништавањем економских односа успостављених уставом из 1946. У формално-правном смислу његово доношење се сматра почетком самоуправљања у Југославији.

Поред практичних политичких последица промовисања самоуправљања, отворене су биле различите теоријске дилеме унутар идеологије марксизма-лењинизма. Од односа између социјалистичких земаља, принципа економске организације (попут односа према колективизацији у пољопривреди) у којем је Југославија промовисала самоуправљање као свој одговор, односа државе и друштва, где је постепено одумирање државе, схваћене као државне бирократије, постало водиља у будућим расправама, до успостављања односа идеолошких поставки друштва са спољнополитичком оријентацијом. У тако „чудној

---

<sup>87</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988. str. 269.

<sup>88</sup> Sharon Zukin, *Beyond Marx and Tito: Theory and Practice in Yugoslav Socialism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1975, p. 49-67.

<sup>89</sup> Blagoje Bošković i David Dašić (prir.), *Samoupravljanje u Jugoslaviji 1950 -1976: dokumenti razvoja*, Privredni pregled, Beograd, 1977, str. 47.



симбиози“ политика је диктирала теме и инструкције и давала их на разраду академској заједници и представницима шире јавности, што је резултовало продукцијом новог знања, доктринарно ограниченог али за државу корисног.<sup>90</sup>

Оно што је Јозеф Шумпетер назвао „дивљим подруштавањем“ и „ноћном мором сваког одговорног социјалисте“ - радничко преузимање управљачких функција у предузећима - од 1950. је постајало основа југословенског социјализма. Мимо самоуправног система остаће три групе становништва – приватни сељаци, мали број приватних занатлија и професионалаца по градовима и радници у иностранству, мада ће они постати уочљивија група тек током 1960-их.<sup>91</sup> „Принцип радничког самоуправљања“ - говорио је Кардељ – „је почетна позиција социјалистичке политике. Револуција која не успе да отвори врата таквом развоју неминовно мора [...] стагнирати у форми државног капитализма и бирократском деспотизму“. Тако је Савезна скупштина 30. новембра 1951. усвојила Закон о планском управљању народном привредом. Централизовано и детаљно планирање је замењено давањем основних смерница, уведена је јединствена политика цена која је тржишту препустила регулацију за извесне категорије производа и услуга. Први петогодишњи план је формално продужен и на 1952. годину али никада није у стварности испуњен. Нови плански оквир је потом примењиван кроз једногодишње друштвене планове.<sup>92</sup> Замах деетатизације је дошао и до самог Тита који је марта 1952. јавно рекао да ће и сама КПЈ једног дана нестати, нагласивши пар месеци касније, на новембарском 6. конгресу КПЈ у Загребу да је држава већ „преузела први и најважнији корак ка свом одумирању“. На конгресу је депутатима с врха поручено да радничке савете морају подучавати и саветовати а не застрашивати.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Ljubodrag Dimić, “Historiography on the Cold War in Yugoslavia: from ideology to science“, *Cold War History*, Vol. 8, No. 2, 2008, pp. 289.

<sup>91</sup> Bogdan Denitch, “Notes on the Relevance of Yugoslav Self-Management“, *Politics & Society*, Vol. 3, 1973, p. 486.

<sup>92</sup> Branko Horvat, “Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period: Problems, Ideas, Institutional Developments“, *The American Economic Review*, Vol. 61, No. 3, Part 2, Supplement, Surveys of National Economic Policy Issues and Policy Research (Jun., 1971), pp. 77-79.

<sup>93</sup> Wayne S. Vucinich (ed.), *Contemporary Yugoslavia: Twenty Years of Socialist Experiment*, University of California Press, Berkeley, 1969, p. 134.

„Титоизам“, упитни компромис између марксизма-лењинизма и демократије која је у Југославији била спуштана на локални ниво,<sup>94</sup> нова звезда на комунистичком небу која је изгледала као згодно оружје против „глобалног комунизма“ и „клин“ у његовим точковима, отварао је нове хоризонте за америчко промишљање свог односа према Источној Европи, али и према револуцијама у Трећем свету. Покушаји дефинисања тих покрета или као комунистичких и социјалистичких - па зато као непријатељских, или као ослободилачких и прогресивних па зато пожељних као савезничких, остаће проблем за америчку дипломатију наредних деценија, а превласт су обично имали они који су заступали први поглед.<sup>95</sup>

\* \* \*

На 1. конгресу Савеза синдиката, октобра 1948. Борис Кидрич, председник Привредног савета и министар индустрије, испуњење плана је поставио као доказ југословенске привржености социјализму, ради побијања оптужби са Истока. „Испуњење плана за 1948“, говорио је, „није битно само због покрића неопходног увоза машина и пшенице, већ зато да би се потврдио мушки и социјалистички одговор радничке класе непринципијелној и несоцијалистичкој кампањи против нас“. Стога је главна функција конгреса синдиката била у мобилизацији зарад испуњавања задатака повећања продуктивности, побољшања дисциплине, конкуренције и улоге механизације.<sup>96</sup>

После прекида свих економских односа са источно-европским земљама средином 1949. године Југославија је била принуђена да изврши оштру преоријентацију своје спољне трговине на Запад, обзиром на чињеницу да је у просеку око 50% њене спољне трговине до тада било оријентисано на Исток. Удео трговине са Источном Европом се смањио са 43% у 1948. на 13% у 1949. у

---

<sup>94</sup> Charles P. McVicker, “Titoism”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 317, 1958, p. 107; Fred Warner Neal, “Yugoslav Communist Theory”, *American Slavic and East European Review*, Vol. 19, No. 1, 1960, pp. 42-62; Frank H. Stephen, “Yugoslav self-management 1945-74”, *Industrial Relations Journal*, Vol. 7, Issue 4, 1976, pp. 56-65.

<sup>95</sup> Robert E. Wood, *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1986, pp. 24-25.

<sup>96</sup> Carol S. Lilly, *Power and Persuasion: Ideology and Rhetoric in Communist Yugoslavia 1944-1953*, Westview Press, Boulder, 2001, pp. 171-172.

укупној спољној трговини Југославије<sup>97</sup>, а укупна штета за период 1948-1953. се процењивала на око 450 милиона долара.<sup>98</sup> У смерницама првог петогодишњег плана за 1947-1951. назначено је да у поређењу са 1939. до краја плана друштвени производ мора да порасте 1,9 пута, пољопривредна производња 1,5 пута и индустријска 4,9 пута. Ови маркери су остварени тек 1954, 1959. и 1961. године.<sup>99</sup> Извештај ЦИА-е од 1. септембра 1950. је наводио да су „нивои личне потрошње су испод предратних. Трошкови живота су се повећали брже од плата. Практично је сва потрошна роба под рестрикцијама, а услови становања се поправљају али су и даље лошији од предратних у урбаним срединама. Овакво занемаривање животног стандарда у име развоја тешке индустрије је типично за планске економије организоване по совјетским моделима. Све док се користе јаке полицијске мере да се становништво држи под контролом, режим неће бити озбиљно угрожен“.<sup>100</sup> Тешкоће које су тада настале због прилагођавања новим тржиштима, новим методама и потребама налажења нових трговачких канала су условиле знатан пад извоза и пораст дефицита платног биланса. Најхитнији проблеми су решавани путем краткорочних и средњерочних кредита у западно-европским земљама, са веома високим каматама.

У овом периоду је био посебно изражен проблем пољопривреде, условљен политиком откупа која је прекинута 1952. али и сушним годинама, што је резултирало лошим резултатима у жетви. Суша из 1950. и потреба за интервентним увозом хране је била непосредни повод за одлуку Владе да затражи помоћ у храни од САД у вредности од 50 милиона долара. Нови амерички амбасадор Џорџ Ален (George Allen), првокласни дипломата који је службовао у Ирану и био помоћник секретара за јавну политику Стејт департмента, је путовао у најтеже погођене крајеве где је снимао филмове о последицама суше које је

---

<sup>97</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 60, 14, 18223; Beatrice Heuser, *Western "Containment" Policies in the Cold War: The Yugoslav Case, 1948-1953*, Routledge, London, 1989, p. 81.

<sup>98</sup> Velibor Gavranov i Momir Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1972, str. 206.

<sup>99</sup> Branko Horvat, "Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period: Problems, Ideas, Institutional Developments", *The American Economic Review*, Vol. 61, No. 3, Part 2, Supplement, Surveys of National Economic Policy Issues and Policy Research (Jun., 1971), p. 88.

<sup>100</sup> Thomas Fingar (ed.), *Yugoslavia From "National Communism" to National Collapse: US Intelligence Community Estimative Products on Yugoslavia, 1948-1990*, Central Intelligence Agency and National Intelligence Council, Washington, 2006, pp. 59-60.

после показивао у Конгресу као део образложења тражења помоћи. Конгрес је у новембру усвојио Закон о хитној помоћи Југославији (Yugoslav Emergency Relief Assistance Act of 1950) који је предвиђао одобравање до 50 милиона долара у храни, док су први бродови са пшеницом стигли у Ријеку 18. новембра, пар дана пре формалног доношења закона.<sup>101</sup> Део помоћи је обезбеђен путем Закона о узајамној помоћи у одбрани (Mutual Defense Assistance Act of 1949) у вредности од 16 милиона долара. Помоћ је била у храни, али храни за војску. То је била прва веза између економске и војне помоћи.<sup>102</sup> Јула 1951. Влада ФНРЈ је дала усмено обећање Влади САД да ће регулисати питање зграде америчке амбасаде у Београду. Решењем Савезног извршног већа од 27. октобра 1953. имања Министарства иностраних послова у улици Војводе Миленка 8 и 12 су укњижена као власништво Владе САД, уз пролог да је решење донето „желећи да на видан начин манифестује признање народа ФНРЈ према САД за помоћ у исхрани коју су САД дале народима Југославије у току 1950.“ Пет дана раније ДСИП је јављао кабинету Едварда Кардеља да су парцеле су пре тога морале бити по убрзаном поступку књижене као опште-народна имовина, јер су биле приватна имовина при чему је ДСИП имао „потешкоћа од стране власника“.<sup>103</sup>

Напуштањем принципа свеобухватне административне државне контроле постало је бесмислено инсистирање на даљој колективизацији у пољопривреди. Крајем марта 1953. талас колективизације у пољопривреди је завршен у форми у којој је извођен годинама. Сељаци су добили могућност да напусте државне задруге и да сами обрађују своју земљу, што је већина и учинила. Два месеца касније, крајем маја 1953. држава је извела други талас аграрне реформе, тј. прерасподеле власништва над земљом. Породице су могле имати до 10 хектара обрадивог земљишта, а износи преко тога су одузимани и додавани државним или друштвеним задругама. Држава је компензовала бивше власнике земље са износима од 30 до 100 хиљада динара по хектару, у зависности од квалитета земље. Према неким подацима готово 90% поседа у Југославији је било величине

---

<sup>101</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 35-36; Velimir Zeković i Stojan Novaković, *Ekonomika Jugoslavije*, Rad, Beograd, 1964, str. 134-143.

<sup>102</sup> Coleman Mehta, "The CIA Confronts the Tito-Stalin Split, 1948-1951", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 13, Issue 1, 2011, p. 136.

<sup>103</sup> АЈ, 130, 640, *Решење бр. 1733*, 27. октобар 1953.

до 10 хектара тако да је релативно мали број власника био на удару две мере одузимања земље (1945. и 1953).<sup>104</sup> Отклон од колективизације у пољопривреди постао је једна од главних карактеристика југословенског социјализма у односу на совјетски модел и праксу у Источној Европи.

Трећа велика промена у банкарском систему је извршена марта 1952, решењем Савезне владе о укидању комуналних банака успостављених током 1948. године. *Народна банка Југославије* је спојена са *Државном инвестиционом банком* и постала је једини кредитор и вршилац промета новца, чиме је поред емисионе добила две нове улоге - друштвене евиденције и контроле. Једине банкарске установе ван *НБЈ* су биле мале локалне штедионице.<sup>105</sup> Тако је, донекле парадоксално, у периоду широке децентрализације економског система, не само кроз деволуцију надлежности са савезног на републички ниво него и кроз дизања самоуправних принципа на ноге, у банкарском систему дошло до централизације постојећег система али и до проширења надлежности центра.<sup>106</sup>

Од 1950. до реформи 1961. и 1965. постојао је низ секвенци економске политике које су имале различите, често и супротстављене ефекте, а и укупна улога државног апарата у привреди је варијала. Савезно планирање од 1951. није подразумевало строгу контролу привреде у смислу испуњења плана, а Бранко Хорват је наводио да петогодишњи планови у Југославији и нису били планови у озбиљном смислу те речи, сматрајући да би озбиљно планирање морало бити на дуги рок од преко 10 година, да су периоди од пет година били арбитрарни и слепи за економске међузависности; 1952. су укинута управе за контролу цена; две године касније су уведене инвестиционе аукције као вид надметања компанија за инвестиционим средствима, а до краја 1950-их су аукције укинута. Раднички савети су добили проширење овлашћења у односу на директоре предузећа у два наврата 1956. и 1957; прописи о неким минималним зарадама су укинута 1958, ограничења на трансфер новца из фиксних фондова предузећа ка

---

<sup>104</sup> Svetozar Pejovic, *The Market-planned Economy of Yugoslavia*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1966, p. 7-8.

<sup>105</sup> Миодраг Угричић, *Новчани систем Југославије*, Завод за издавање уџбеника СР Србије, Београд, 1967, стр. 168-169

<sup>106</sup> Egon Neuberger, "Centralization vs. Decentralization: The Case of Yugoslav Banking", *American Slavic and East European Review*, Vol. 18, No. 3 (Oct. 1959), p. 361; Velimir Zeković i Stojan Novaković, *Ekonomika Jugoslavije*, Rad, Beograd, 1964, str. 256-263.

фонду доходака су ублажена; фокус инвестиционе политике се нагло мењао, полу-завршени пројекти су напуштани без много обзира на утрошена средства.<sup>107</sup> Брзе стопе раста друштвеног производа и запослености (и преко 9% годишње<sup>108</sup>) у наредној деценији чиниле су је статистички најбољом деценијом у тим категоријама.

Веома је тешко ухватити генерални тренд економске регулације у овом периоду, јер се понајвише радило о методу пробе и грешке у околностима тек успостављеног самоуправљања и ниског нивоа стручности политичког врха. Ми смо се ограничили на оне кораке који су били релевантни за срж самоуправне подлоге друштва пошто је она била фундаментална легитимација партије и друштва све до краја постојања социјалистичке Југославије, и на оне повезане са економским односима са иностранством.

## **Политика економске помоћи у склопу хладноратовске стратегије САД**

Релативно брзо након рата, америчка политичка елита је почела да гради перцепцију о агресивној спољној политици Совјетског Савеза у Источној Европи. Промене су почеле смрћу Френклина Рузвелта и доласком Харија Трумана на место председника, априла 1945. Труман није имао Рузвелтово искуство, ни у вођењу државе а поготово не у међународним односима. Он није могао, као можда Рузвелт, да успостави ближи однос са Москвом и релаксира односе који су се погоршавали. Под таквим утицајем, америчко јавно мњење је током 1946. променило слику о Совјетском Савезу, од углавном позитивне ка углавном негативној. Поред тога, ефекат краја рата је довео до победе републиканаца у

---

<sup>107</sup> Thomas A. Marschak, "Centralized Versus Decentralized Resource Allocation: The Yugoslav 'Laboratory'", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, No. 4, 1968, pp. 574; Egon Neuberger, "The Yugoslav Investment Auctions", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 73, No. 1, 1959, pp. 88-115; Eirik G. Furubotn, and Pejovich, Svetozar, "Tax Policy and Investment Decisions of the Yugoslav Firm", *National Tax Journal*, Vol. 23, Issue 3, 1970, pp. 335-348; Branko Horvat, "A Restatement of a Simple Planning Model with Some Examples from Yugoslav Economy", *The Indian Journal of Statistics*, Vol. 23, No. 1/3, 1960, pp. 42-43.

<sup>108</sup> Ivan T. Berend, *The Economic History of Twentieth-Century Europe: Economic Regimes from Laissez-Faire to Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, p. 170.

ноембру 1946. на изборима за Конгрес, и то на политици окретања домаћим темама. Логика политике је говорила против скупих акција у иностранству.<sup>109</sup>

Критично важан утицај на стварање слике о Совјетском Савезу имао је Џорџ Кенан (George F. Kennan), дипломата тада стациониран у Москви који је фебруара 1946. послао свој чувени „Дуги телеграм“. Тема телеграма је била совјетска перцепција спољне политике, посматрана кроз призму актуелне идеологије која је тумачена тако да је конфликт са капитализмом био практично неизбежан, те призму нагомиланог историјског искуства и из времена царске Русије, стратешке културе под утицајем фиксних географских одредница и осећаја сталне несигурности. Кенан је 17. септембра 1946. одржао говор за званичнике Стејт департамента у којем је практично предложио политику обуздавања Совјетског савеза, кроз активну подршку широкој лепези совјетских противника на глобалном нивоу.<sup>110</sup> Након тога је на захтев Џејмса Форестала (James Forrestal), секретара одбране, почео да пише текст „Узроци совјетског понашања“ за часопис *Форин Аферс* (Foreign Affairs) који је и широј јавности објаснио зашто се треба на глобалном плану борити против комунизма, економски и војно подржавати Западну Европу и по потреби реаговати у другим деловима света. Та стратегија је била основа Хладног рата за САД. Кенанов дипломатски ангажман у Југославији ћемо детаљније упознати касније у тексту.

Са европске стране, економска ситуација је и даље била веома лоша. Хладна зима 1946/47. је истрошила залихе угља и погодила индустријску производњу, глад се спорадично јављала у деловима окупиране Немачке, али ни у другим деловима ратом погођених подручја ситуација није била боља. Амерички дипломатски апарат стациониран у Европи није остављао места сумњи о мрачном стању и лошим прогнозама. Британска најава Вашингтону почетком 1947. да услед финансијских потешкоћа неће бити у стању да војно помаже владе у Анкари и Атини, и посебно с обзиром на трошкове рата у Грчкој, мора напустити те позиције и безбедносне изазове, приморали су Харија Трумана да хитно донесе одлуку да ће САД „заменити“ Британију на тим „положајима“, кроз економску и

---

<sup>109</sup> Robert Frazier, “Kennan, 'Universalism' and the Truman Doctrine”, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 11, No. 2, Spring 2009, pp. 6-7.

<sup>110</sup> Исто, р. 9.

војну помоћ. У марту је од Конгреса тражио брзо одобрење помоћи од 400 милиона долара за ове две земље, објашњавајући да је „у садашњем тренутку светске историје готово свака нација мора да бира између различитих начина живљења. Избор често није слободан [...] Слом слободних институција и губитак независности би били погубни не само за њих него за свет [...] ако не помогнемо Грчкој и Турској у овом судбоносном часу, ефекти ће бити далекосежни“.<sup>111</sup> Секретар одбране Форестал је имао још једну додатну рачуницу за овај амерички корак. Он није био битан само у смислу обуздавања комунизма већ и за слободан проток сировина са подручја контроле британског царства. Више од половине америчког сировинског увоза је долазило из тих подручја, од чега опет велики део пролази кроз Медитеран, те због тога је Медитеран морао остати слободан за америчко бродовље. Држање Совјета ван Грчке и Турске и тиме ван Источног Медитерана имало је своју основу и у разматрању протока сировина. Штавише, ранији нацрт Трумановог говора је садржао касније избачену тезу да су Грчка и Турска сировински богате земље те да је приступ тим сировинама био од виталне важности, што је све било измишљотина која је требала лакше да убеди јавност у непосредну корист таквог корака.<sup>112</sup> Овај Труманов искорак остаће упамћен као Труманова доктрина, прва председничка доктрина након Монроове (James Monroe) из 1823. године која је изражавала америчко противљење европском мешању у послове на целом америчком континенту. Другачија расподела моћи је била више него очигледна: не само да европске силе нису имале снаге да активно учествују у политици са западне стране Атлантика, него су биле немоћне да организују за себе безбедан политичко-економски поредак на сопственом континенту.

Тито је 22. априла дао интервју независном дописнику Јоханесу Стилу (Johannes Steel) са реакцијама на Труманову доктрину, уз присуство Владимира Дедијера као преводиоца. Рекао је да она није садржала ништа ново, да су „агенти међународног монополског капитализма већ припремили терен за то“, да је

---

<sup>111</sup> Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, 1, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 75-76.

<sup>112</sup> Thomas G. Paterson, *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan*, Oxford University Press, New York, 1988, pp. 24-25; Campbell Craig and Fredrik Lodgevall, *America's Cold War: The Politics of Insecurity*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2009, pp. 76-82.



Труман рекао отворено „оно што су велики амерички империјалисти, монополски капиталисти и магнати све време и желели да ураде - не јавно него тајно“. На питање да ли је доктрина имала икакав ефекат на спољну политику Југославије, одговорио је да „смо само изненађени да је г. Труман тако говорио у време када се чине велики напори од Уједињених нација да се успостави безбедан мир [...] По мом мишљењу говор није допринео миру [...] Како се очекивало после Трумановог говора, фашисти свих земаља подижу своје главе и чекају бог зна шта“. „Овај говор“, настављао је Тито, „не може имати никаквог ефекта на спољну политику Југославије. Он нас само јача у уверењу да следимо прави курс и да се морамо још жустрије борити за остварење мира, промовисање добрих односа са другим земљама и остваривање наших оправданих циљева“ мислећи на конференцију о Аустрији која је била у току у Москви. Тито је нагласио да је „председников говор подвукао идеолошку основу за борбу против такозване комунистичке опасности“ те да се „неизбежно мора повући паралела са ранијим слоганима које је промовисао фашизам а који су резултовали империјалистичким ратом, и слогана које данас промовише рекација у Западним земљама позивајући на крсташки рат против комунизма“. На питање како замишља будуће односе са САД рекао је да „је тешко одговорити услед општег развоја у међународној арени. Није јасно да ли ће будућност донети видни напредак у тим односима. Много зависи од тога како ће бити написани мировни уговори, после тога можда буде побољшања, нарочито након што будемо знали одредбе уговора са Аустријом и Немачком“.<sup>113</sup>

Паралелно са јавним промовисањем Труманове доктрине, у Москви су вођени разговори на нивоу четворне савезничке конференције, током марта и априла, око заједничког управљања Немачком а на основу Потстадмске конференције из 1945. Размимоилажења у погледу економске будућности Немачке, репарација и улоге у новој Европи су биле централне теме вишенедељних конференција, од којих је ова у Москви била четврта. Те разлике нису постојале само на линији три западне земље наспрам Совјетског Савеза. Француска је такође била углавном заинтересована за пунитивни облик

---

<sup>113</sup> AJ, 507, IX, 109/VI-9, *Johannes Steel Report on World Affairs*, Belgrade, April 22nd, 1947.

економског управљања, слично као и СССР, док су Британија и САД своје две зоне ујединиле у јединствени економски простор, тзв. бизону. Притом, у америчкој администрацији је сазревао став да је економски опоравак Западне Европе немогућ уз искљученост немачке економије.<sup>114</sup> Нови амерички државни секретар Џорџ Маршал (George Marshall) је, са британским и француским министрима, био суочен са чврстим совјетским одбијањем интегрисања свих окупационих зона у Немачкој и разради изгледа за њену политичку будућност. Излазак из пат позиције је нашао у прихватању раније идеје британског министра спољних послова Ернеста Бевина (Ernest Bevin) о уједињењу три не-совјетске окупационе зоне у једну економску целину коју би потом Америка знатно финансијски помогла, али ју је надградио идејом о широј економској помоћи земљама Западне Европе. Подлога те идеје је била да је дугорочна претња од комунистичких партија на Западу, пре свих КП Француске и КП Италије, била већа у мери у којој је економска ситуација у тим земљама била лоша.<sup>115</sup> Америчка потрошња за одбрану је те године пала на најнижи ниво после 1945. године; у Конгресу су владали републиканци који нису желели да се новац троши на спољну помоћ и који су желели „повратак на нормалност, не преузимање улоге Британске империје“.<sup>116</sup> То је била јасна алузија на корак на који се пар месеци раније одлучио председник Труман када је саопштио јавности да је у виталном америчком интересу да брани Грчку и Турску од комунистичке претње када је В. Британија објавила да више нема средстава да сама то ради. Маршал је знао да је била потребна јавна демонстрација намера о помоћи, а за то му је послужила церемонија на Универзитету Харвард 5. јуна, када је предложио Европски програм обнове (European Recovery Program), познатији и као Маршалов план. Рекао је да се „лек налази у прекидању злоћудног циклуса и успостављању

---

<sup>114</sup> Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, 1, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 154-156; Fred L. Block, *The Origins of International Monetary Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present*, University of California Press, Berkeley, 1977, pp. 82-88.

<sup>115</sup> Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp. 89-90. Џон Луис Гедис, *Хладни рат. Ми данас знамо*, Клио, Београд, 2003, стр. 174-176; Ђоко Трипковић, „Југославија и Маршалов план“, *Историја 20. века*, бр. 1-2, 1990, стр. 62.

<sup>116</sup> Robert Higgs, *Depression, War and Cold War: Studies in Political Economy*, Oxford University Press, New York, 2006, p. 126.

поверења европских народа у економску будућност сопствених земаља и Европе у целини“. Избегавајући да помиње Немачку конкретно, рекао је да је циљ САД да „обнови функционалну светску економију како би се омогућило стварање политичких и друштвених услова у којима слободне институције могу да функционишу“. <sup>117</sup> Мада се тада нису званично помињали износи и услови помоћи, прве информације су говориле о шест милијарди долара на период од три године, а у реалности се бројка попела на око 17 милијарди долара током четири године. <sup>118</sup>

Широко распрострањено уверење америчких политичких кругова да солидна економија представља добру подлогу за развој демократије и слободног тржишта је нашло у Маршаловом говору сасвим јасан израз. Америка је била та која је из рата изашла као економски доминантна сила, и сада се покретала да коришћењем те моћи ствара услове за развој барем Западне Европе у складу са америчким политичким назорима. Британски министар спољних послова Бевин је убрзо по Маршаловом обраћању отишао у Париз на сусрет са француским колегом Жоржом Бидоом (Georges Bidault), како би се са европске стране заједно прихватила најављена плана и конкретизовао механизам његовог спровођења. Договорено је одржавање прво заједничке конференције три европске силе, укључујући и Совјетски Савез, а потом и шира европска конференција.

Питање учешћа комунистичких земаља остављено је, формално, отвореним. Начелно совјетско прихватање учешћа на таквој конференцији отворило је простор да британски амбасадор у Београду у разговору са Алешом Беблером постави питање да ли ће се и Југославија одазвати позиви. Избегаваши директан одговор тада, југословенска Влада је 27. јуна саопштила да „незванично обавештена да је заказан састанак министара иностраних послова три земље [...] сматра за потребно да изјави да је Југославија заинтересована овом акцијом, уколико ће она олакшати привредну обнову европских земаља и учврстити мирољубиву сарадњу међу народима и уколико ће се базирати на принципима

---

<sup>117</sup> Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, 1, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 156-157.

<sup>118</sup> Ђоко Трипковић, „Југославија и Маршалов план“, *Историја 20. века*, бр. 1-2, 1990, стр. 62; Barry Eichengreen, *The European Economy since 1945. Coordinated capitalism and beyond*, Princeton University Press, Princeton 2007, p. 65.

Повеље Уједињених нација“. Недоумице у погледу реакције на план мучиле су и Београд и Москву. Из разговора Милована Ђиласа и Вјачеслава Молотова почетком јула у Паризу сазнајемо да је Молотов лично био склон прихватању али да је одлука Политбироа била да се одбије, иако још није била јавно саопштена, док је Ђилас сматрао да ће југословенско руководство одбити план, мада очигледно није имао јасне смернице о томе.<sup>119</sup> Совјетска амбасада у Вашингтону и обавештајни апарат су дошли до закључка да је крајњи домет читаве идеје било стварање западно-европског блока уз укључивање три западне немачке окупационе зоне, те да је понуда СССР-у била само димна завеса. Ти извештаји су, по мишљењу Џона Гедиса, утицали на Стаљина да се определи за одбијање плана.<sup>120</sup>

Конференција три министра у Паризу се завршила почетком јула, уз совјетско одбијање да учествује у припремама за реализацију Маршаловог плана, под формалним изговором да би рад на томе довео до британско-француског мешања у унутрашње послове других земаља што би могло погоршати односе у Европи. Британија и Француска су заједно наставиле рада на припреми плана, позивајући све европске државе осим Шпаније да 12. јула дођу на седницу у Париз. Чехословачка је 7. јула прихватила позив али је 10. јула већ морала да одбије, под совјетским притиском. Британски амбасадор Пик је отишао на Блед, 6-7. јула, јер се тамо налазило државно руководство, али није успео да закаже ниједан битан састанак, јер је контакт с њим вероватно намерно ескивиран. Москва је са своје стране слала телеграме о разлозима свог одбијања, наводећи америчку претензију за мешање у унутрашње ствари осталих држава и намеру њиховог економског привезивања, те да нису били разјашњени оквири помоћи. У једном телеграму изнета је фактичка инструкција Југославији да она ипак треба да оде на конференцију али да се тамо сукоби са Западним земљама како би спречила једногласно усвајање плана и евентуално што више земаља повуче ка том циљу. Оваква порука речито сведочи о тадашњем односу Москве и Београда, хијерархијски постављеном и отвореном за манипулацију. Међутим, чехословачка одлука је пореметила совјетски план тако да је Београду поручено да не треба да

---

<sup>119</sup> Ђоко Трипковић, „Југославија и Маршалов план“, *Историја 20. века*, бр. 1-2, 1990, стр. 66-67.

<sup>120</sup> Џон Луис Гедис, *Хладни рат. Ми данас знамо*, Клио, Београд, 2003, стр. 170.

иде на конференцију, што је југословенска Влада обнародовала 9. јула. Економска логика плана за Југославију није играла посебно важну одлуку. И мимо совјетских порука званични Београд је на политичком нивоу сам разумевао да је прихватање плана значило и политичко и економско приближавање Западу, што руководство никако није желело. Формални разлози одбијања су били то што је план и његова примена покренута без југословенске сарадње, што је могао послужити угрожавању независности појединих земаља, што је спречавао земље које су највише страдале у рату да изнесу своје ставове и што је доводио у питање примену одредаба мировног уговора по питању управе над Немачком.<sup>121</sup> Тито је у изјави Танјугу 9. августа рекао да не пориче „да би нама при обнови наше порушене земље добро дошла једна искрено дата помоћ. Али досадашње искуство са западним земљама, а у првом реду с Америком, или боље рећи са америчким владајућим круговима, утврдило је код нас уверење да ми [...] не можемо од тих кругова очекивати несебичну и искрену помоћ за обнову наше земље.“ Навео је текуће проблеме у односу са САД попут одбијања деблокирања југословенског злата и уопште спровођења „неке врсте економске блокаде“. Убрзо је Стејт департамент одговорио да је преко УНРРА Југославија добила помоћ од преко 400 милиона долара и да је сама одбила да учествује у раду конференције у Паризу. Властима у Југославији је било јасно да је економско удаљавање од земаља Маршаловог плана претило из позадине, и у наредним месецима су покушале да минимизују тренд изолације од тих тржишта, што је било отежано чињеницом да углавном нису постојали важећи трговински уговори са тим земљама који би детаљније регулисали трговинска и финансијска питања.<sup>122</sup>

Конференција у Паризу је на крају окупила 16 земаља које су потврдиле своје учешће у плану и изнеле захтев за економску помоћ у висини од око 20 милијарди долара. Формирана је и Организација за европску економску сарадњу (ОЕЕЦ) као механизам економских договора и координације помоћи. На основу тога Труман је Конгресу у децембру поднео захтев за финансирање европске обнове у висини од 17 милијарди долара, али је на крају Конгрес одобрио суму од шест милијарди за првих годину дана, почевши од лета 1948. кроз нови Закон о

---

<sup>121</sup> Ђоко Трипковић, „Југославија и Маршалов план“, *Историја 20. века*, бр. 1-2, 1990, стр. 66-72.

<sup>122</sup> Исто, стр. 73-75.

економској сарадњи. До краја септембра 1951. кроз овај програм реализована је испорука око 12 милијарди долара директне помоћи у различитим видовима. Око 9 милијарди су износили поклони а остатак су били различити облици кредита; нешто је било давано у новцу али највише у материјалној помоћи, у храни, хемикалијама, машинама, разним сировинама. Платни дефицит земаља примаоца смањен је са око 7,9 милијарди долара у 1947. на 846 милиона долара у 1950, а пораст производње у истом периоду су се кретали у распону 25-35%. Читав програм је представљао велики успех и испуњење основних идеја о економској стабилизацији Западне Европе и појачању њене отпорности спрам комунизма, те задржавању совјетског утицаја. Више аутора се слаже да је ово био први корак ка стварању уједињене Западне Европе, кроз безбедносне и економске структуре.<sup>123</sup>

Као наставак ових корака, само у нешто другачијем смеру, САД су октобра 1947. позвале 27 земаља на конференцију у Женеви ради дискусије о смањивању царинских баријера и препрека слободној трговини. Конференција је резултовала формирањем Генералног договора о тарифама и трговини (ГАТТ) којем је иницијално приступило 23 земље. ГАТТ је био механизма који је укључивао смањење око 50000 разних намета у трговини у тренутку првог договора, а до почетка 1960-их његове чланице су обављале око 80% светске трговине. То је био начин да се на економским темама окупе земље „слободног света“, одражавајући америчке идеје да слободна трговина поспешује стабилизацију и развој демократских и слободних институција.<sup>124</sup>

И Труманова доктрина и посебно и пре свега Маршалов план су имали јасну економску функцију у политици обуздавања СССР-а. Та функција је била индиректна, пасивна, и циљала је јачање европских држава. Сједињене Државе су током почетака примене политике обуздавања комунизма почеле шире консултације унутар домаћих институција и са својим европским савезницима о увођењу забране трговине одређених група производа према Совјетском Савезу и

---

<sup>123</sup> Ђоко Трипковић, „Југославија и Маршалов план“, *Историја 20. века*, бр. 1-2, 1990, стр. 72-73; Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, 1, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 168; Ivan T. Berend, *The Economic History of Twentieth-Century Europe: Economic Regimes from Laissez-Faire to Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 194.

<sup>124</sup> Ivan T. Berend, *The Economic History of Twentieth-Century Europe: Economic Regimes from Laissez-Faire to Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 193.

његовим савезницима у Европи. Британска продаја млазних мотора Совјетском Савезу и њихов билатерални трговински споразум из децембра 1947. су веома утицали на развој агресивнијег става политичких врхова у Вашингтону у смислу примене трговинских санкција према Совјетском Савезу. Како је Маршалов план већ разрађиван, помисао да би неке робе из те помоћи могле бити продата Совјетима изазивала је узнемиреност у Вашингтону. Вишемесечне дебате између Стејт департмента и Секретаријата за трговину су марта 1948. резултирале заједничким ставом да је „циљ Сједињених Држава да нанесу највећу могућу економску штету Совјетском Савезу и његовим сателитима и да истовремено минимизују могућу штету Сједињеним Државама или Западној Европи која би могла настати услед а) вероватног совјетског одговора и б) немогућношћу Истока да настави да снабдева Запад одређеним робама“.<sup>125</sup> Унутар овог опсега постављало се питање избалансираности америчког приступа према трговини са источним блоком, којем је, из америчке визуре, Југославија у том тренутку свакако припадала. Секретаријат за трговину је био на становишту да треба применити потпуну забрану трговине са Совјетским Савезом, а свој искључиви приступ је нешто касније остварио кроз потпуну забрану трговине са Народном Републиком Кином након 1949. и Демократском Народном Републиком Корејом током 1950. Основа за ту логику је била у томе да свака врста робе може служити војном напору у тоталном рату па стога ниједна роба не може *a priori* бити изузета из таквог стратешког разматрања.<sup>126</sup> Са друге стране такав ригидан став је био поткопан чињеницом да се суперсиле нису налазиле у ратном односу већ у специфичном и новом окружењу израженог супарништва у миру, како је сматрао Стејт департмент у интерним расправама.

Како би се процес успостављања институционалне контроле над извозом робе на Исток чвршће контролисао формиран је Саветодавни комитет за процену испуњености услова (Advisory Committee on Requirements) у који су улазили представници ЦИА-е, Комисије за атомску енергију, Службе за економску сарадњу (која је надгледала спровођење Маршаловог плана у Европи), те

---

<sup>125</sup> Alan P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991: of sanctions, embargoes and economic warfare*, Routledge, New York, 2002, p. 83.

<sup>126</sup> Исто, p. 81.

секретаријата одбране, трговине, унутрашњих послова и пољопривреде. Саветодавни комитет је саставио два списка, 1а и 1б, на ком су се налазиле робе које су биле под режимом санкција. На списку 1а су се налазиле робе које су имале директну војну примену и које су биле под потпуном забраном извоза, а на списку 1б су се налазиле робе које су могле имати и војну примену, поред цивилне, и које су се налазиле под променљивим режимом забране извоза. Крајем августа 1948. овај попис је комплетиран.<sup>127</sup>

Следећи амерички корак је био тражење подршке од земаља Западне Европе за примену овог подухвата. Законска основа на коју су се Американци прво ослонили је био тзв. Мунтов амандман на Закон о економској сарадњи којим је озваничен Маршалов план. Тим амандманом се земљама које су примале помоћ по овом закону забрањивао извоз те помоћи државама које нису биле примаоци помоћи. Следећи корак је био доношење Закона о контроли извоза 1949. са намером да спречи доступност западних технологија - најпре оних са војном применом - па и економске размене земљама Источне Европе. До пролећа 1950. САД су успеле да формирају међународни Координациони комитет за мултилатералну контролу извоза (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls - COCOM) са врло сложеним задатком да надзире ефективну трговачку блокаду. Његова улога у односима са Југославијом ће бити видљива у годинама када Југославија обнавља трговину са Источним блоком што је постало предмет интересовања америчких дипломата и повремени камен спотицања. Иронија ЦОЦОМ-овог деловања је била у томе што је ембарго допринео тренду опадања америчког удела у светској трговини, који се почетком 1950-их појавио први пут од почетка 19. века, те успорио и отежао опоравак Европе након рата.<sup>128</sup>

Шире економске импликације овог оквира помоћи су се показале проблематичним за југословенску страну, у политичком па и идеолошком смислу. Занемаримо за час јасну корист од помоћи, и фокусирајмо се на разлику између југословенских економских жеља и циљева помоћи. Југославија је имала донекле разрађене инвестиционе планове, амбициозне у смислу креирања самодовољне

---

<sup>127</sup> Исто, р. 85.

<sup>128</sup> Jari Eloranta and Jari Ojala (eds.), *East – West Trade and the Cold War*, Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä, 2005, pp. 47-49; Ian Jackson, *The Economic Cold War: America, Britain and East-West Trade 1948-63*, Palgrave, Basingstoke, 2001, pp. 40-42.



привреде која је требала да кроз производне циклусе одговори потребама и домаће потрошње али и одбрамбеним и стратешким потребама. Стога су планиране инвестиције у тешку индустрију и енергетику имале наглашен примат у југословенским плановима. Са друге стране западна помоћ јесте узимала у обзир потребе југословенске одбране, али је желела да циља оне области југословенске цивилне привреде које су могле најбрже да остваре висок приход и повраћај уложеног капитала.

Кроз Бретон-вудски договор 1944. кроз који су исцртане послератне контуре међународног финансијског поретка, макар за капиталистички свет, и успостављене институције *Међународног монетарног фонда* и *Светске банке (Међународне банке за обнову и развој)* одређене црте англо-америчког консензуса за вођење међународне економије добиле су своје нормативно утемељење. Оне су промовисале пожељност стабилности и конвертибилности валута, нужност постојања одређених новчаних резерви на међународном нивоу како би се помогло државама да балансирају буџетске приходе и расходе те макар покушају да помире покретљивост капитала и роба са и што већом и стабилнијом запослености унутар државних оквира.<sup>129</sup> У ширем смислу, Бретон Вудс можемо посматрати као одговор на економске недаће 1930-их и спречавање њиховог понављања у будућности. Он није дотицао само принципе макроекономског управљања на националном нивоу већ је на међународну разину подигао одређене прерогативе држава омогућавајући им да у оквиру новог система без превеликог политичког ризика решавају неке своје економске проблеме. Али, морамо нагласити потпуну доминацију САД у финансијским токовима Западног света до раних 1950-их година, која се преливала и у рад бретон-вудских институција. Ако погледамо рад МБОР која је имала и развојну компоненту у свом приступу, за разлику од ММФ-а, уочићемо сложени механизам кредитирања који је зависио како од америчке политике тако и од америчког банкарског тржишта на ком се МБОР ексклузивно задуживала до почетка 1950-их. Услед слабо дефинисаних практичних смерница скоро свако кредитирање које је банка обављала је

---

<sup>129</sup> Michael D. Bordo and Barry Eichengreen (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, University of Chicago Press, Chicago, 1993, pp. 161-162; Од Арне Вестаг, *Глобални Хладни рат. Интервенције у Трећем свету и обликовање нашег доба*, Архипелаг, Београд, 2008, стр. 206-207.

постајало конкретна тема расправе између председника банке и америчког члана савета директора. МБОР заправо није имала својих средстава које би пласирала у кредите, и имала је озбиљан проблем у томе да привуче приватне банке и фондове да јој позајмљују средства. Крајем 1940-их и почетком 1950-их у банкарским круговима је итекако постојало схватање наслеђено из предратног периода да позајмљивање новца страним владама носи велике ризике – на крају Другог светског рата око трећине свих америчких инвестиција у иностране државне обвезнице је отишло у банкрот. До почетка 1950. само су САД ставиле банци на располагање свој обавезни удео у капиталу у домаћој (доларској) валути, док је неколицина других чланица (попут Уједињеног краљевства, Канаде, Данске и Белгије) уплатила само мали део својих обавеза у збирном износу од ниских 12 милиона долара. Директор банке Блек је у фебруару 1950. запретио да Југославији неће одобрити средства банке уколико остале чланице не одобре своје обавезне уделе за рад банке.<sup>130</sup> Стога је ангажман потребног капитала ретко када био једноставна операција, а није тако често ни зависио од прости воље најснажније земље Западног блока. Деликатна позиција банке ће се посебно видети од средине 1950-их када Југославија, у склопу потраге за развојним кредитима, почне повезано да решава питање наслеђених суверених дугова из предратног периода.

### **Учешће Југославије у програму „Заједничке безбедности“**

Декада 1950-их представљала је турбулентан период у организовању америчке спољне економске и војне помоћи, када се појављивао низ билатералних и мултилатералних програма. Војна помоћ и економска помоћ везана за питања одбране и безбедности је формулисана прво кроз Закон о заједничкој одбрани (Mutual Security Act - МСА) из 1951, ослањајући се на успехе Маршаловог плана. Потом је 1953. формирана Администрација за спољне операције (Foreign Operations Administration - ФОА) која је до 1955. координисала увезане војне и економске програме спољне помоћи, да би била замењена Агенцијом за

---

<sup>130</sup> Jochen Kraske et al, *Bankers with a Mission: The Presidents of a World Bank*, Oxford University Press, Oxford, 1996, pp. 76-77, 83-85.

међународну сарадњу (International Cooperation Agency - ИЦА) у периоду 1955-1961. За све то време Закон о узајамној безбедности из 1951. је служио као крвни оквир за рад ових институција.<sup>131</sup>

Током прве половине 1950. анализе ЦИА-е нису показивале посебну забринутост за непосредну безбедност Југославије. Стога је питање евентуалне војне помоћи лебдело у ваздуху, и било предмет преписке Дина Ачесона и амбасадора Алена. Ачесон је сматрао да је то још увек био превелики корак док је Ален предлагао да се са Београдом и о томе отворено разговара.<sup>132</sup> Промена Ачесоновог става дошла је након 25. јуна и напада трупа комунистичке Северне Кореје на Јужну Кореју, преко границе одређене 38 паралелом. Већ у јулу у анализама Стејт департмента оцењено је да би Југославија могла постати нова Кореја, ако би Совјети одлучили да локализују конфликт у Кореји и отпочну га негде другде.<sup>133</sup> Посматрање скупа комунистичких земаља као јединствене целине (осим Југославије) дошло је и овде до израза. Средином јула, на молбу Дина Ачесона Џон Фостер Далес (John Foster Dulles) је посетио југословенског представника у УН, Алеша Беблера, да се распита око југословенских оцена о безбедносним приликама. Изговарајући се да није знао како се у Београду гледа на најновије догађаје, изнео је личну оцену да је опасност постојала и да је „већа него што је икада била“, наводећи сталне покрете трупа на граници и чланке у новинама у којима се нападала Југославија. На Далесове упите о стању у војсци, Беблер је одговарао да је стање морала добро али да се осећала несташница у тешком наоружању и авијацији. Далес је рекао да су због Кореје променили своје процене, сматрајући да су Совјети желели да их увуку у низ мањих ратова на „периферији свог царства“. На Далесово питање да ли је угроженија Југославија или Грчка, Беблер је одговорио да нема основе да одговори за Грчку али да је Југославија очигледно угроженија, јер би Совјети рачунали да би солидарност

---

<sup>131</sup> Louis A. Picard, Robert Groelsema and Terry F. Buss (eds), *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century*, M. E. Sharpe, New York, 2008, p. 264; Beatrice Heuser, *Western „Containment” Policies in the Cold War: The Yugoslav Case, 1948-1953*, Routledge, London, 1989; Benjamin O. Fordham, *Building the Cold War Consensus: The Political Economy of U.S. National Security Policy, 1949-51*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1998.

<sup>132</sup> Александар Животић, „Вашингтонски преговори (мај - јуни 1951) - преломна тачка југословенско-америчких односа?“, *Токови историје*, Бр. 2/2012, стр. 161.

<sup>133</sup> Coleman Mehta, “The CIA Confronts the Tito-Stalin Split, 1948-1951”, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 13, Issue 1, 2011, pp. 127-128.

Запада са једном комунистичком земљом била мања. На Беблерово питање шта он мисли о тој солидарности, Далес је рекао да би такав напад натерао САД на промишљање о главном правцу удара према СССР, али да није могао да да широк одговор. На друго питање да ли мисли да Стаљин размишља о „новом Минхену“ на рачун малих земаља као што је Југославија, Далес је одговорио да се Стаљин жестоко вара ако мисли на сву Европу, те да је у том погледу корејска авантура ишла Југославији у корист.<sup>134</sup>

Нервоза и код људства амбасаде у Београду је била толика да су се резидент ЦИА Чарлс Инглиш (Charles Morton English) и колеге из амбасаде ноћу довозили до Дунава како би осматрали преко реке да ли ће почети совјетски напад, будући да је било раширено уверење међу дипломатама у амбасади да је Кореја била само совјетска диверзија а Балкан заправо главно ратиште.<sup>135</sup> Корејски рат је и Југославији показивао како је било могуће извести брз напад без изазивања светског сукоба, што је повећавало угроженост земље. Према извештајима ЦИА од децембра 1950, морал југословенске војске је био веома низак, војници нису имали поверења у Титову власт и у тренутно вођство државе. Текући проблеми са храном су окривљени за то, поред лошег третмана, безнадежности покушаја одбране од евентуалног совјетског напада. Долазак првих испорука војне опреме, хаубица М-3 са муницијом и ракетних лансера, је према тим извештајима био кључ подизања морала током 1951. године.<sup>136</sup> Брзо након почетка рата, у августу 1950. Јудин Блек је у сусрету с Титом добио поруку да је Југославију интересовало добијање америчке војне помоћи. Поред тога, након разговор са Блеком у САД су послати Војин Гузина из НБЈ, Владимир Велебит (тада заменик министра спољних послова) и два инжењера како би издејствовала пристанак МБОР за финансирањем Југославије.<sup>137</sup>

Међутим, Велебит је обавио други посао. Преко Роберта Џојса (Robert Joys), бившег обавештајца и члана Одељења за планирање политике Стејт

---

<sup>134</sup> АЈ, 507, IX, 109/VI-184, *Писмо Алеша Беблера Едварду Кардељу*, 14. јул 1950.

<sup>135</sup> Coleman Mehta, "The CIA Confronts the Tito-Stalin Split, 1948-1951", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 13, Issue 1, 2011, p. 128.

<sup>136</sup> Coleman Mehta, "The CIA Confronts the Tito-Stalin Split, 1948-1951", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 13, Issue 1, 2011, pp. 137-138.

<sup>137</sup> Ivan Laković, *Западна војна помоћ Југославији, 1951-1958*, Историјски институт Црне Горе, Подгорица, 2006, стр. 35-36, 207.

департамента, упознао се са људима попут дипломата Чарлса Болена (Charles E. Bohlen), Аверела Харимана (William Averell Harriman), новинара Џозефа Алсопа (Joseph Alsop) и високог функционера ЦИА-е Френка Визнера (Frank Wisner). После неколико недеља је послат у Стејт департмент, да би видео могућност добијања војне помоћи. Потом је обавестио Тита о тим разговорима, за које није имао овлашћење, па је позван на састанак са Кардељом, Александром Ранковићем и Кочом Поповићем. Југословенски државни врх се договорио да се прихвати могућност добијања војне помоћи, о чему је говорено на седници Политбироа 4. децембра 1950. Велебит се убрзо вратио у Вашингтон са пописом потребног наоружања и војне опреме, али му је саопштено да је могао добити само нешто артиљеријског наоружања а да је за остало био потребан законски оквир. Марта 1951. такво обавештење је и писмено послато Београду - да је материјал могао бити испоручен у року од шест месеци уз услов разговора на нивоу генералштабова и потписивања одговарајућих споразума, рачунајући са политичком и јавно исказаном вољом југословенског државног врха да би се борила против Совјета у случају напада. Велебит је поново отишао у Вашингтон да уговори долазак Коче Поповића (тада је био начелник Генералштаба) и провери оквир разговора. Америчка страна се сагласила са тим и понудила је две теме за разговор: заједнички војни проблеми у случају напада на Југославију и војна помоћ у случају напада. Поповић је са генералом Милошем Шумоњом дошао у Вашингтон 15. маја а сутрадан је примљен код секретара за одбрану Џорџа Маршала (George Marshall). Разговори са америчким колегама су трајали месец дана, у 12 састанака. Свака страна је инсистирала на ономе што је њу преваходно интересовало. Американце су интересовали југословенски планови за одбрану од Совјета а Југословене како да се што више опреме добије што пре. Крајем маја југословенска делегација је обавештена да јој је одобрена економска помоћ у вредности од 29 милиона долара али у робама и опреми неопходним за одбрану и одбрамбену индустрију. Југословенска страна је мислила да је та сума била мала, будући да је тражено 80 милиона. И Велебит и Поповић су желели да избегну формално потписивање споразума и учешће у америчком програму војне помоћи, услед страха од могуће совјетске реакције. Поповић је одбијао и могућности обуке у центрима у Југославији, опет због тајности. Међутим, у време

разговора Кардељ је у Савезној скупштини јавно рекао да је Поповић боравио у САД због разговора о војној помоћи и тиме је теза о тајности била поништена. Када је финиширан текст споразума 13. јуна Поповић је поновио своје незадовољство количинама обећане помоћи, али је на опроштајном састанку код Ачесона показивао задовољство због постигнутог споразума. Тиме је Југославија отпочела еру учешћа у МСА програму која ће трајати до 1957. године, и у наредних неколико година бити главни ослонац америчке помоћи Југославији.<sup>138</sup> У децембру 1951. је у Југославију стигла америчка војна мисија (American Mission Assistance Staff) од 30 официра, док је при Државном секретаријату формирано одељење за пријем војне помоћи, па је преко та два тела функционисао пријем војне помоћи све до краја трајања програма.<sup>139</sup> За америчку страну, логика слања војне помоћи је била двојака: да Југославија остане слободна од совјетске доминације и да се војно оријентише ка Западу. Поред тога, САД нису хтеле да пребрзо испоручују опрему, како би успорили југословенске тежње ка неутралности, тј. како би је у већој мери држали уз себе.<sup>140</sup>

Јасне поруке из Југославије су стизале и од новог амбасадора Владимира Поповића. Он је почетком августа 1950, убрзо по доласку у Вашингтон, примљен на разговор код групе конгресмена како би им пренео „жељу наше владе за што бољим им трајнијим односима између САД и Југославије, јер смо уверени да је то могуће и поред различитости система, само ако се искрено жели сарадња“, и како би у слободнијем разговору одговарао на њихова питања. Са америчке стране састанак је предводио демократски конгресмен из Минесоте Џон Блатник (John Anton Blatnik) који је и сам био југословенског порекла. Безбедност југословенских граница је била прва тема разговора, па је Поповић објашњавао географску позицију Југославије уз инсистирање да су југословенска борба за

---

<sup>138</sup> Александар Животић, „Вашингтонски преговори (мај - јуни 1951) - преломна тачка југословенско-америчких односа?“, *Токови историје*, Бр. 2/2012, стр. 165-177; Лорејн М. Лис, *Одржавање Тита на површини: Сједињене Државе, Југославија и Хладни рат*, БМГ, Београд, 2003, стр. 143; Beatrice Heuser, *Western „Containment“ Policies in the Cold War: The Yugoslav Case, 1948-1953*, Routledge, London, 1989.

<sup>139</sup> Бојан Димитријевић, „Западна војна помоћ Југославији 1951-1958“, *Историја 20. века*, XIV, 1/1996, стр. 103.

<sup>140</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 238, *Letter From the Deputy Assistant Secretary of Defence for International Security Affairs (Davis) to the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Murphy)*, Washington, February 7, 1955, pp. 611-612.

слободу и независност и америчка подршка, тј „став Америке према нашем независном развоју [...] да ли ће САД поштовати нашу независност и економски помагати изградњу наше земље“ стално под лупом „сателитских земаља и уопште маса у Азији и Европи које су под совјетским утицајем“. На питање да ли се у Југославији Америка посматра као „империјалистичка сила која иде за потчињавањем туђих земаља“, Поповић је одговорио да „има извесних момената који у нашем народу стварају конфузију, као што је на пример помагање и запославање (sic!) политичких емиграната, мада се зна да ти људи немају никаквог ослона у нашем народу, онда њихови поступци у Индокини, на Формози и др“ али да „почињемо наилазити на разумевање и очекујемо да ће задовољити наша економска потраживања“. Конгресмени су објашњавали америчку политику давања уточишта различитим емигрантима, да су дали уточиште и Троцком правећи паралелу између њега и Тита, даље приговарајући да власти у Југославији нису чиниле довољно да објасне свом народу да „Американци нису империјалисти“. У вези економске помоћи распитивали су се како би, с обзиром на „комунистичко схватање да капиталистичке земље својим новцем поткупују друге владе и тако проширују своју моћ“, они могли избећи таквим оптужбама, како би то могли објаснити својим грађанима „који нису никакви империјалисти а чији се новац захтева, да југословенски народ нема о њима криво и неправедно мишљење“. На питање зашто ипак Југославија није пристајала на прикључење Маршаловом плану, Поповић је одговарао да је Југославија желела да сарађује са свима без обзира на различитост система а на бази једнакости и суверености, да постоје форме сарадње прихватљиве за обе стране, и да је Југославија, таква каква је била, одлучан политички и војни фактор у Европи чије је јачање било у општем па и у америчком интересу, што су конгресмени прихватили. На крају свог извештаја о разговору Поповић је обавестио Београд да је „њихово познавање прилика у Југославији па и у другим земљама невероватно ниско“, да су „сви њихови аргументи у најбољем случају из новина, углавном непријатељских, а међу њима и емигрантских извора“, те да се на крају „ипак ни у једном случају нису могли супротставити мојим аргументима, често су их и примали и истицали по многим тачкама да су се уверили у исправност нашег става“. Оценио је да „ако се узме у обзир да су то такозвани либерални конгресмени, није тешко замислити

какво је мишљење других о нама“, и да је „код већине негативно становиште засновано несумњиво на помањкању објективног обавештавања“, додајући да се „у остваривању друштвеног контакта овде скоро ништа није радило“.<sup>141</sup> Ово је био начин на који се шири спектар политичких чинилаца у Вашингтону детаљније упознавао са југословенским приликама и са логиком америчке помоћи.

Паралелно са преговорима о почетку војне помоћи, у Лондону су априла 1951. три Западне силе, САД, В. Британија и Француска, договориле да на трипартитној основи организују заједничку помоћ за Југославију. У јулу је дошло до конкретног закључења споразума, када су се три земље сагласиле да желе да помогну напоре у правцу ублажавања и отклањања економских тешкоћа Југославије. Одредбе помоћи су биле формулисане у тзв. Бледском ед-мемоару. Помоћ је подељена тако да су САД требале да обезбеде 65%, В. Британија 23% и Француска 12%. За фискалну 1951/52. годину, од 1. јула 1951. обавезале су се да ће испоручити помоћ од 120 милиона долара.<sup>142</sup>

Едвард Кардељ и амбасадор Ален су 8. јануара 1952. потписали билатерални споразум о економској сарадњи, што је био први такав споразум који су САД потписале са једном комунистичком земљом. На основу њега сва динарска средства која су се добијала продајом роба примљених кроз економску помоћ књижена су на специјални рачун Владе ФНРЈ. Та средства су и у документима и касније у литератури била позната као каунтерпарт фондови. Ови фондови су дељени тако да је 90% средстава остајало Влади ФНРЈ а 10% Влади САД, номинално за потребе функционисања амбасаде и других мисија и представништава САД у Југославији. Новац са југословенског рачуна се подизао наменски, за пројекте који су требало да јачају одбрамбене потенцијале и економску снагу земље а који су заједно разматрани и одобравани. Споразум је предвиђао три кључне ствари: утврђивање расподеле акумулираних средстава почетком сваке календарске године; Влада ФНРЈ је требала да предлаже пројекте а Влада САД је давала сугестије. Југословенска страна се обавезала да ће детаљно

---

<sup>141</sup> АЈ, 507, IX, 109/V-4, *Забелешка о разговору друга Амбасадора Поповића са конгресменима члановима Претставничког дома*, 2. августа 1950.

<sup>142</sup> Драган Богетић, *Југославија и Запад 1952-1955: југословенско приближавање НАТО-у*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 15; Драган Богетић, „Пробој међународне изолације и економски аранжман Југославије са Западом 1952. године“, *Историја 20. века*, Vol. 13, Бр. 1, 1995, стр. 127-138.



образлагати сваки појединачни пројекат узимајући пре свега у обзир његов одбрамбени и економски значај, да ће омогућити америчким представницима прегледање рачуна и надзор одобрених пројеката те да ће давати медијски публицитет тим пројектима. Југославија се обавезала да ће, у складу са својим интересима и по разумним ценама извозити у САД стратешке сировине, да ће стабилизovati своју валуту и платни биланс и разумно и одговорно трошити добијену помоћ.<sup>143</sup>

Друга трипартитна конференција три земље је одржана у Вашингтону, од фебруара до априла 1952, а у јулу је одржан састанак са југословенским представницима. Од њих је тражено да се знатно смање и ниво инвестиција и увоз опреме, да се консултују три земље око нових југословенских задуживања осим ако су она ишла преко МБОР-а и да се приступи решавању питања текућих кредита услед проблема са отплатом и дефицитом платног биланса.<sup>144</sup> Тито је те захтеве оценио као неприхватљиве и рекао амбасадору Алену да ће Југославија изаћи из трипартитног споразума и сама реализовати своје инвестиционе планове. Ако се планови не би испунили ни држава не би имала одакле да генерише приходе и утиче на свој платни биланс, стајало је у писменом одговору послатом крајем јула. Споразум је потписан уз минималне корекције које су три земље одобриле, понајвише зато што је нова суша, друга за три сезоне, претила економији и постала најпреча економска брига. Укупни пољопривредни производ је пао на 57% оног из 1951; количина пшенице је била 35% од просека из 1930-их година, а кукуруза на 70%. Са таквим резултатима производње хране није

---

<sup>143</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 60, 13, 18200; Драган Богетић, *Југославија и Запад 1952-1955: југословенско приближавање НАТО-у*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 15-16.

<sup>144</sup> Део проблема је лежао и у комуникацији са међународним финансијским институцијама, пошто су постојале тешкоће са југословенске стране око сачињавања извештаја према овој институцији. Наиме, како сазнајемо из једног записника разговора Милана Бартоша из ДСИП и Ненада Поповића, вице-гувернера НБЈ, новембра 1953, подношени извештаји „најчешће нису били реални, тј. подаци су били фризирани“ а да је „Међународна банка била у могућности да путем других извора добије тачне податке, тако да су нас фризирани извештаји доводили у незгодан положај“. Тада је договорено да се пре слања извештаја сви подаци морају добро проучити, и да нарочито треба пазити на ставке које Међународна банка може контролисати преко других извора - АЈ, 837, I-4-с/8, ДСИП, Стр. пов. бр. 98618, *Проблем паритета и Међународни монетарни фонд*, 14. новембар 1953.

остајало много места за преговарање са онима који су били извор финансија.<sup>145</sup> У јесен 1952. Југославија се обратила директно САД тражећи ванредну помоћ за санацију последица суше. Поред проблема већ распоређених фондова помоћи, у САД су одржавани избори на којима је за председника изабран Двајт Ајзенхауер, испред Републиканске партије. Јануара 1953. америчка влада је саопштила да је одобрила додатних 20 милиона долара помоћи за санацију суше, а мало касније и МБОР је саопштио да ће одобрити 30 милиона долара за набавку механизације.<sup>146</sup>

Паралелно са овим захтевом у Београду су вођени разговори о војној помоћи, са мисијом генерала Томаса Хендија (Thomas T. Handy), замеником главнокомандујућег америчких снага за Европу, уз кога су били војни аташеи Британије и Француске. Улози у тим преговорима су били нешто већи него на првој конференцији претходне године. Током 1952. често се постављало питање југословенског опредељења у случају рата између два блока. Тито је јавно негирао могућност југословенског чланства у НАТО-у али је додавао да Југославија „није могла бити потпуно по страни“, да би била „на страни Европе“. Фокус југословенске спољне политике је био на јачању југословенског положаја у УН што је, колико-толико, смањивало ризике у случају општег рата и евентуалне победе једног од два блока, којих се Југославија клонила. Непосредно пред долазак Хендија у Загребу је одржан је 6. конгрес СКЈ на коме су Тито и Кардељ оштро критиковали Совјетски Савез, означили га као најодговорнијег за стање перманентног хладног рата, оптужили га да је издао социјалистичке принципе и пошао путем царистичке Русије. Хенди је желео да чвршће веже Југославију за одбрамбене планове НАТО-а, а у тактичком смислу да извиди спремност Југославије да брани пролаз совјетским трупима преко Словеније ка Италији. Такве идеје нису наишле на добар одјек и разговори у Београду су били посве неуспешни. Југославија није желела да се на тај начин обавезује, већ се окренуло јачању регионалне сарадње са Грчком и Турском, као начином да некако допринесе одбрани Запада, да не буде увучена у НАТО и да добије нешто заузврат кроз обавезу заједничке одбране ове три земље. За Грчку и Турску, које

---

<sup>145</sup> Драган Богетић, *Југославија и Запад 1952-1955: југословенско приближавање НАТО-у*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 21-26; Момчило Павловић, „Помоћ Југославији у храни од стране западних земаља, 1950-1951“, *Историја 20. века*, Vol. 12, Бр. 2, 1994, стр. 119-138.

<sup>146</sup> Исто, 29.

су биле на прагу путног чланства у НАТО-у ти разговори су били суштински прелазна фаза у њиховом безбедносном позиционирању, те су оне и покренуле разговоре на ту тему почетком 1952. Трилатерални споразум о пријатељству је потписан у Анкари фебруара 1953. и био је увод у формални одбрамбени уговор.<sup>147</sup> Тито је у марту 1953. посетом Великој Британији остварио свој највећи дотадашњи дипломатски пробој, али ће ново избијање проблема око територије Трста унети нову тензију у односе са Западом, показујући сву флуидност политичких односа.

Табела 1.1:

<b>Укупна трипартитна помоћ 1950-1955.</b>				
	<b>САД</b>	<b>Француска</b>	<b>В. Британија</b>	<b>укупно</b>
<b>1950.</b>	64,22* у храни, и 35,31 од ЦАРЕ мисије у храни	0,89 у храни		100,42
<b>1951.</b>	29, у сировинама			29
<b>1951/52.</b>	78	14,4	27,6	120
<b>1952/53.</b>	124	8,4	12,6	145
<b>1953/54.</b>	65	5,6	8,4	79
<b>1954/55.</b>	118,78	3,7	5,6	128,08
	514,31	32,99	54,2	<b>601,5</b>
* у милионима долара				
Извор - ДА МСП, ПА, 1955, 60, 14, 18223, стр. 11				

Ефекти помоћи на југословенску привреду су се разилазили од очекивања Београда, иако кривац није био политички фактор. Како је Светозар Вукмановић Темпо, потпредседник СИБ-а за привреду, у једном разговору јула 1954. објашњавао новом амбасадору Џејмсу Ридлбергеру (James Williams Riddleberger), трипартитна помоћ је давана са циљем да ојача југословенску привреду услед повећаних војних издатака. Међутим, према тадашњим југословенским

<sup>147</sup> Исто, стр. 36-44, 82.

проценама суша из 1952. оставила је штете у износу од 130-160 милиона долара, па и она из 1950 у сличном износу. Тиме је помоћ имала ефекат јачања привреде само у 1951/2. јер је година била родна и помоћ „адекватна“. Трипартитна помоћ је, из визуре Београда, стога помогла Југославији да преброди тешкоће скопчане са две поменуте сушне године али није подизала привреду, није је развијала.<sup>148</sup>

Модалитети помоћи ће од 1954. претрпети формалну измену, кроз увођење посебног америчког програма помоћи у храни читавом низу земаља, укључујући ту и Југославију, и трасирати пут који ће трајати све до пред крај 1960-их година и чинити окосницу америчке подршке и укупних економских односа. Након почетка тог програма трипартитна форма подршке ће бити прекинута, а односи Југославије са Западом претрпети промене и ући у период прилагођавања након релаксације односа између Београда и Москве.

---

<sup>148</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-2, 562, *Белешка о разговору*, 5. јул 1954.

## ОД ВОЈНЕ КА ЕКОНОМСКОЈ ПОМОЋИ (1954 - 1957)

### Почеци програма „Храна за мир“ 1954. и положај Југославије

Програм „Храна за мир“ је популарни назив за систем помоћи који су САД установиле Законом о пољопривредној трговини, развоју и помоћи (Јавни закон бр. 480 - ПЛ480) 10 јула 1954. са почетним важењем од три године и одобреном сумом од 3 милијарде долара, а који у измењеном облику постоји и данас. Доношење тог закона је имало четири циља: проширење америчке спољне трговине, извоз пољопривредних вишкова, очување стабилности цена пољопривредних производа те подршка америчкој спољној политици кроз нови програм спољне помоћи. Амерички пољопривредни произвођачи, чије је вишкове Влада САД откупљивала по тржишним ценама, и земље примаоци помоћи, обично из групе неразвијених земаља, су биле главни добитници програма. Финансијска логика програма је била слична оној код каунтерпарт фондова - примаоци би платили робу у својој валути али би тај новац био коришћен за инвестиционе потребе примаоца помоћи, формално кроз зајам који је одобравала Америка. Сложени механизам протока новца је успостављен понајвише како би се задовољило већинско расположење Конгреса које је желело да се делови програма формално воде као кредити на дуги рок а не само као бесплатна помоћ. Програми за сваку земљу су у начелу одобравани на рок од једне године, уз обавезу да се Конгрес обавести о разлозима и о томе да ли и у којој мери земља прималац пружа користи америчким политичким интересима, што су формулације сличне онима из МСА програма. Оперативно спровођење програма надгледала је Администрација за спољне послове (Foreign Operations Administration - ФОА) до краја свог постојања јуна 1955. а наследила ју је Администрација за међународну сарадњу (International Cooperation Administration – ИЦА).<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> George M. Guess, *The Politics of United States Foreign Aid*, Routledge, London and New York, 2011, p. 15; Joseph M. Stokes, "The International Cooperation Administration", *World Affairs*, Vol. 119, No. 2 (Summer, 1956), pp. 35-37.

Појавом програма „Храна за мир“ САД су показале да су спремне да акценат помоћи померају од војних и безбедносних на економске теме. Реалности економског развоја земаља примаоца помоћи су условиле постојање својеврсне транзиције пројеката који су своје финансирање добијали кроз МСА програме а настављали да буду финансирани кроз ПЛ480 програм. Глава 1 закона је регулисала продају и кредитирање извоза вишкова кроз меке зајмове на 40 година у локалној валути, глава 2 је регулисала извоз по основу хуманитарне помоћи и помоћи за развој – као поклон, а касније уведена глава 3 је детаљније регулисала извоз вишкова као део кредитирања развоја.<sup>150</sup> По правилу, југословенске власти су желеле да што више помоћи добијају кроз главу 2 јер је изискивала и мање пратећих трошкова, није имала форму зајма и тиме додатно умањивала амерички уплив у економску политику земље. Уопште, програм ПЛ480 је додао на сложености формалне структуре помоћи коју је САД пружала Југославији, што је отежавало њихово административно праћење и извршавање, а тиме у извесној мери утицало и на компликовање односа. Дакле, од лета 1954. гро помоћи ће долазити кроз два програма – МСА (кроз секције 402 и 550) и кроз ПЛ480 (Глава 1 и Глава 2), до изласка Југославије из МСА програма крајем 1957. након чега се успостављају и нови облици сарадње.

Богдан Црнобрња (државни подсекретар ДСИП-а) и Џејмс Килен (James S. Killen, шеф Оперативне мисије САД у Београду која је регулисала питање помоћи у склопу ФОА) су 20. јануара разматрали стање америчке помоћи Југославији. Црнобрња је на почетку говорио о недостатку сировинских и финансијских резерви потребних привреди, да ће то питање морати да разматра новоуспостављено Веће произвођача, те је молио Килена да Вашингтону пренесе став да југословенска привреда „оваква каква је данас, треба резерве једнаке онима које требају друге привреде које живе на дистрибуцији и административним мјерама“. Килен је изразио разумевање за такав став и рекао да ће га пренети даље ФОА-и. У вези нових програма помоћи у храни Килен је уверавао Црнобрњу да ће „из нових алокација за пољопривредне вишкове бити додељена извесна сума“ и Југославији, и уопште да ће политика помоћи бити

---

<sup>150</sup> Louis A. Picard, Robert Groelsema and Terry F. Buss (eds.), *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century*, M. E. Sharpe, New York, 2008, p. 265.

настављена током 1954/55. За Црнобрњу је то био позитиван искорак јер је Килен „раније био потпуно суздржљив када је био питан за перспективе за 1954/55“.<sup>151</sup>

Због смањења укупног износа спољне помоћи за фискалну 1954. Стејт департамент је убрзо формално информисао амбасадора Поповића да је сума економске помоћи за Југославију одређена на 30 милиона долара, али да ће током године бити обезбеђена додатна помоћ од 15 милиона долара у пољопривредним вишковима. Стога су Поповић и Мирко Брунер, тада први секретар југословенске амбасаде у Вашингтону, 22. јануара разговарали са Робертом Марфијем (Robert Murphy), помоћником подсекретара у Стејт департменту и Валвортом Барбуром (Walworth Barbour), шефом одсека за Источну Европу о детаљима планиране помоћи. Поповић је говорио о потрошњи пшенице у Југославији, која је иницијално била процењена на око 102000 тона месечно али је каснија пројекција коригована на око 118000, што је на годишњем нивоу чинило разлику од око 190000 тона. Саговорници су се сложили да је вредност те количине пшенице била између 13 и 14 милиона долара, а Марфи је обећао да ће та цифра бити предочена амбасади у Београду и Харолду Штасену (Harold Stassen), шефу ФОА, како би била основа за даље разговоре.<sup>152</sup>

Вашингтон је био сасвим свестан југословенских проблема са сушом, слабом жетвом и последичном несташицом пшенице. На седници Савета за националну безбедност 4. фебруара Далес је био децидан да је „дуготрајна суша једини заиста забрињавајући фактор у тренутном стању у Југославији. То може бити веома озбиљно“. Далесов подсекретар Валтер Бадел Смит (Walter Badell Smith) је то потврдио, позвавши се на разговор с Поповићем који је имао дан раније, и коме је наговестио да су САД биле спремне да разматрају динарско плаћање за неопходну пшеницу уколико би Југославија упутила такав захтев, што је секретар за финансије Џорџ Хамфри (George M. Humphrey) брзо прихватио. Смит је додао и то да је суша погодила и совјетске сателите на Балкану и да би брза испорука пшенице била добар сигнал и помогла да Југославија изгледа успешно у поређењу са Румунијом и Бугарском. Изразио је жаљење што

---

<sup>151</sup> AJ, 837, I-5-6/104-2, Стр. Пов. 222, *Белешка о разговору*, 20. јануар 1954..

<sup>152</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 686, *Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Eastern European Affairs (Barbour)*, Washington, January 22, 1954, pp. 1367-1369.

унутрашњи притисци у САД, пре свега од католичких кругова, отежавају такав корак. Ајзенхауер је кратко прокоментарисао да би послао сву пшеницу коју Југославија жели ако би она пристала на решавање тршћанског питања. Хамфри му је одговорио да су Југословени врло осетљиви на сваку примисао о миту за решавање тог питања. Подсетио је да је тренутна линија која је раздвајала зону А и Б била врло арбитрарна и подложна променама како би се задовољиле обе стране.<sup>153</sup> Умерени оптимизам да ће се тршћанско питање решити без већих политичких турбуленција је био једна од основа односа САД према Југославији током 1954. тј. све до договора постигнутог у октобру.

Иако је Далес као једини проблем југословенске економије видео сушу и мањак пшенице, југословенске дипломате су наставиле да инсистирају да су проблеми платног биланса и доступа обртних средстава и сировина били кардинално важно. Тако је Црнобрња шефу мисије за економску помоћ при америчкој амбасади поновио оно што је две недеље раније рекао Килену – да је проблем резерви „проблем који се све оштрије поставља у нашој економици, да је ради тога Влада присиљена да води појачану бригу за стварање колико-толико оперативних резерви“. Црнобрња је поставио захтев за увозом 850000 тона пшенице уместо ранијих 550000 и тврдио да се то једино може решити додатном испоруком из САД а не кредитима или повећањем откупа у земљи кроз повећање откупне цене.<sup>154</sup>

Детаљније упознавање америчке стране са југословенским погледом на економску збиљу и потребе извршио је Вукмановић у разговору с Киленом 20. марта, и „без претензија да се овде дође до неких решења“. Вукмановић је истакао да је Југославија желела остати при својој инвестиционој политици да се започети објекти изградње до краја 1955. осим неких већих који су захтевали континуитет - топионица бакра у Мајданпеку, железаре у Скопљу и азотаре на Косову, до 1960-62. Напоменуо је да је Мајданпек „за нашу земљу користан и потребан, без обзира какве комбинације постоје у вези светске производње бакра“. Навео је да је *Међународна банка за обнову и развој* била против компензационих аранжмана са

---

<sup>153</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 687, *Memorandum of Discussion at the 183d Meeting of the National Security Council*, Washington, February 4, 1954, pp. 1369-1372.

<sup>154</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-2, Стр. пов. 294, *Белешка о разговору*, 8. фебруар 1954.



француском групом *Компадек* (Compagnie pour l'Etude et le Developpement des Echanges Commerciaux, у изворима и литератури се негде наводи и као Цомпадец, Кодек, Цодец) јер је отплата кредита била предвиђен кроз продају бакра и других произвођача (што је сигнализирало да Мајданпек сам по себи није био исплатив) и што је НБЈ стајала као гарант посла што је ништило компензациону природу постојећег аранжмана са *Компадеком*. Килен је рекао да је са америчке стране, пре свега ФОА, постојао извешан интерес за посао у склопу генералног интереса за стратешки важне материјале (бакар) на доступним тржиштима, али да је услед информације о сарадњи са француском групом интерес логично опао. Рекао је Вукмановићу да су њему из МБОР поручили да за југословенску стабилност у снабдевању бакром такав пројекат није потребан, на шта је Вукмановић рекао да су потребни посебан рудник и процес флотације у Мајданпеку, а не нужно и заокружена производња разних финалних производа. Још је рекао да ће Југославија рааскинути уговор ако коначни став МБОР буде негативан, након чега је добио Киленова уверавања да САД нису утицале на негативан став банке према том питању те да је он лично представницима МБОР рекао да САД не желе да утичу на одлуку о том пројекту.<sup>155</sup> У коначници, овај споразум је раскинут јер МБОР није попустила у свом ставу, нови преговори са *Компадеком* су започињани и прекидани а пројекат рудника и флотације бакра у Мајданпеку је остао да фигурира као потенцијални пројекат за америчко финансирање и отворено питање практично до краја 1950-их. По речима Вукмановића, посебан проблем по питању бакра је била тада важећа процена да ће се борска налазишта исцрпети за 10 година уз повећање производње са 32 на 42 хиљаде тона, на шта је Килен рекао да би са појачаном производњом то могло порастати на 45 хиљада тона и тиме у потпуности задовољити остале југословенске капацитете прераде бакра (фабрике у Севојну и Јагодини) и да би у тада Вашингтону „видели неког смисла“ у томе, имплицитно показујући начелну скепсу према југословенским захтевима да даље јача производњу бакра преко тада могуће мере. Килен је још приметио да зна да неки југословенски представници у Њујорку покушавају да закључе послове око набавке опреме за Мајданпек те да му није било јасно зашто када је

---

<sup>155</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-2, *Белешка о разговору између С. Вукмановића - Темпа и Ј. Килена, одржаном 20. 3. 1954.*

раскид договора са Компадеком услед негативног става МБОР био практично извесан, уз опаску да да „није начин пословања са америчким фирмама [такав] да се закључују послови и преузимају обавезе у доларима, којих се после одричемо“. У погледу азотаре на Косову Вукмановић је рекао да се добар део опреме и средстава ослања на домаће изворе, а да се железара Скопље треба градити паралелно с Мајданпеком, уз „вођење рачуна о нашим унутрашњим билансима“. Елаборирајући стање у пољопривреди Вукмановић је рекао да је било питање да ли се могло рачунати са њеним брзим развитком на основу виших цена пољопривредних производа. Он је сматрао да је Влада САД чинила све да одржава пољопривредне цене вишим, вештачки, које би услед мање потрошње морале пасти испод нивоа исплативости. Таква политика би у Југославији довела до „паразитизма“, сматрао је он, услед широко распрострањеног природног карактера привреде и много веће потражње од понуде. Вукмановић је овде превидео да је део кривице за мањак понуде био и у регулисаној цени која је свесно обарана као де шире државне економске политике. Чини се да је сматрао да су постојали механизми слободног тржишта тамо где заправо нису постојали. Неколико редака касније сам каже да треба наћи средину између могућности пољопривредних газдинстава да олако зарађују (уз евентуалну вишу цену пољопривредних производа) и економичности производње (за коју он претпоставља да зна шта је). Пољопривредне произвођаче је видео као монополисте „јер становништво све више расте а пољопривредних производа нема довољно“. Ушавши дубље у политику цена објашњавао је Килену да је цена у унапред погођеном откупу била 23 динара за килограм те да је директна продаја по цени нижој од те слабо ишла. Како је сам рекао: „морамо остати при политици да сељаци знају: ако контрахирају пшеницу, добро ће за њих бити, ако шпекулишу, не треба да се надају бољој цени“. Килен није улазио у расправу о пољопривредној политици него је пустио Вукмановића да заврши и пређе на тему југословенских спољних дугова. Нагласивши да за наредне три године доспева око 300 милиона долара на отплату он је рекао да „кредити које смо добијали на Западу после сукоба са Коминформом представљају безобзирно коришћење наше тешке ситуације, са изузетком Ексим банке и МБ [МБОР]“. Навео је да је Немачка на име кредита од 11 милиона долара тражила 5 милиона долара „за финансијске

операције“ у току наредне две године. Ту је изнео више критика на рачун САД - да није јасно какав је прави однос САД према Југославији у погледу прехране становништва и отплате дугова, да се у погледу офшор наруџбина за америчку војску боље третирају „економски јаче земље: Немачка, Енглеска, Француска“, да се најтежи услови за помоћ по секцији 550 постављају Југославији. Килен је одговорио да се помоћ обустављала многим земљама токо, 1953/54. и да ће током 1954/55. бити обустављана „скоро свима осим Турској и можда још неким земљама у Европи“ а да ће мисија за помоћ „учинити све што може да се отклоне неједнакости у третирању“. Потом се сагласио да су дугови „неподношљиви терет“ и да је чињеница да су дугови закључивани са кратким роковима отплате, те препоручио да Југославија тражи одржавање конференције главних кредитора и продужетке рокова отплате на 15-20 година. Вукмановић није мислио да је конференција добар излаз јер није веровао да би кредитори на конференцији променили своје ставове, а ни да би југословенска Влада у целини пристала на њу. Циљ је био да кроз „планирање отплата на дужи рок стабилизујемо нашу економску политику иначе то прети да уздрма цео наш нови систем у привреди“. Килен је рекао да онда Југославија треба да предузима енергичне мере укључујући ту и смањење инвестиционих а повећање потрошних фондова, на шта је Вукмановић одговорио да се то већ радило, да се „не даје ни динар за опрему“ и да је „практично онемогућен сваки увоз сем увоза Армије“. <sup>156</sup> Две недеље касније Црнобрња је обавестио Килена да је југословенска Влада прихватила идеју о одржавању конференције кредитора и да ће покушати да је организује. Такође је рекао да је основна идеја, с којом ће прво упознати МБОР да се рокови отплате продуже за пет година. <sup>157</sup>

У разговору почетком априла у Београду Ридлбергер је Кочи Поповићу рекао да су му у Београду југословенске власти стално повећавале захтеве за пшеницом, и да је до почетка априла цифра порасла на преко 800 хиљада тона (што је први споменуо Црнобрња), уз свакодневно пожуривање испоруке последње уговорене количине вредне 10 милиона долара. Те захтеве је ставио у контраст са југословенским вишемесечним одбијањем да допусти увоз скромне

---

<sup>156</sup> Исто, стр. 2-8.

<sup>157</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-2, Стр. пов. 1, *Белешка о разговору*, 3. април 1954.

помоћи коју је организација америчких католичких бискупа покушавала да пошаље католичком клеру у Југославији, подсећајући га притом да убрзо следи расправа у Конгресу о спољној помоћи и утицају који би то питање могло имати. Поповић је кратко одговорио да није имао овлашћења да мења позицију по том питању али да је разумео Ридлбергеров став и да ће о томе додатно обавестити надрежене у ДСИП-у.<sup>158</sup> Ридлбергер је на одговор о пријему помоћи црквених организација чекао до краја јуна. Поповић му је тада потврдио да је тренутни одговор и даље негативан, да је питање разматрао и Тито који је показао спремност да попусти али да је то питање изазвало веома негативне реакције у Савезном извршном већу и у политичким круговима уопште јер би допуштање такве врсте помоћи, од једне верске организације ка другој, која се притом противи политици југословенских власти „јачања националног јединства“ значило да југословенске власти подржавају ту верску организацију, али је остала идеја да се таква врста помоћи допрема преко Југословенског Црвеног Крста.<sup>159</sup> У међувремену (29. априла) је Ридлбергер дао појашњења о текућој помоћи Југославији за која се и Вукмановић интересовао код Килена. За текућу фискалну годину на измаку (30. јуна 1954) била је првобитно предвиђена економска помоћ у износу од 30 милиона долара. Накнадно је одобрена помоћ од 15 милиона долара за набавку пшенице и нађено је додатних 20 милиона долара од којих је 10 већ било одобрено а који су се могли користити и за пшеницу и за друге пољопривредне производе. Тиме је текућа одобрена помоћ од 65 милиона долара била више од двоструко веће од иницијалне своте. Детаљније бројке за наредну фискалну годину Ридлбергер није тада могао изнети, осим да очекује око 35 милиона за редовну помоћ.<sup>160</sup> Сутрадан су се срели поново а тада је Поповић изнео своју калкулацију. Према његовим речима Југославији је било обећано 45 (а не 30) милиона долара редовне помоћи, при чему је сматрао да није битно што је 15 милиона од тога накнадно алоцирано за пољопривредне вишкове нити се то могло сматрати додатном помоћи. Такође је калкулисао и са захтевом за

---

<sup>158</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 691, *The Ambassador in Yugoslavia (Riddleberger) to the Department of State*, Belgrade, April 9, 1954, pp. 1380-1381.

<sup>159</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 693, *The Ambassador in Yugoslavia (Riddleberger) to the Department of State*, Belgrade, June 23, 1954, pp. 1384-1385.

<sup>160</sup> AJ, 837, I-5-6/104-2, Стр. пов. 206, *Забелешка о разговору*, 29. април 1954.

финансирање луке Копар од 56 милиона долара од чега је до тада одобрено 20 милиона. Ридлбергер је одговорио да Југославија није поставила захтев за 45 него за 30 милиона долара, јер су заједно дошли до закључка да се са том свотом могао поравнати спољно-трговински дебаланс. Стога су САД разлику од 15 милиона сматрали додатном помоћи. Додао је да је било логично да је та свота искоришћена за набавку хране јер се радило на основу „сувише оптимистичких процена и наших и њихових стручњака који нису били узели у обзир незадовољавајуће залихе у сировинама а нарочито чињеницу да у 1954 и 1955 доспевају знатни ануитети за отплату дугова“. Тако је дошло до повећања југословенског захтева од 450 хиљада тона пшенице у јесен 1953. на 850 хиљада на пролеће 1954. До повећања захтева дошло је и услед немогућности Турске да испоручи 100 хиљада тона. Као део помоћи набацио је и оф-шор наруџбине војне опреме од 12 милиона долара. Стога је подвукао да су додатни југословенски захтеви у храни пореметили првобитне рачунице и да су се средства морала усмерити тамо услед хитности и озбиљности стања исхране становништва.<sup>161</sup>

Светозар Вукмановић је, као потпредседник СИБ-а и председник Привредног савета, пред Савезном скупштином 1. јуна 1954. излагао преглед привредне ситуације у првој половини године, који је за њега саставио Савезни завод за економско планирање. За основне карактеристике првог полугођа истакао је виши ниво производње и запослености, пораст цена, повећан извоз уз смањење увоза, посебно смањење увоза по основу иностране помоћи што је оптерећивало платни биланс (48% девизног прилива је одлазило на отплату кредита), те кашњење усвајања друштвених планова што је довело до управљања уредбама и привременим мерама. За 1954. су спољнотрговински показатељи говорили да су и увоз и извоз коначно били већи од оних остварених у 1948, дакле први пут после шест година.

---

<sup>161</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-2, Стр. пов. 207, *Забелешка о разговору*, 30. април 1954.

Табела 2.1:

Однос обима спољне трговине, 1948. = 100%										
	1948.	1949.	1950.	1951.	1952.	1953.	1954.	1955.	1956.	1965.
<b>Извоз</b>	100	79	74	64	87	80	102	99	122	328
<b>Увоз</b>	100	95	86	114	115	106	103	130	142	311

Извор: Branko Horvat, *Privredni sistem i ekonomska politika Jugoslavije : problemi, teorije, ostvarenja, propusti*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1970, str. 67.

Табела 2.2:

Дефицит платног биланса, 1954-57. (у милионима долара)				
	1954/55.	1955/56.	1956/57.	укупно
извоз (са салдом неробних плаћања)	266,8	288	304,1	
редован увоз и плаћање опреме	240	243	249,4	
<b>разлика</b>	<b>26,8</b>	<b>45</b>	<b>54,7</b>	
увоз пшенице и масти	108,6	58,3	37,3	
отплате дугова	53,7	50,7	43,4	
<b>укупни додатни трошкови</b>	<b>162,3</b>	<b>109</b>	<b>80,7</b>	
<b>укупан дефицит</b>	<b>135,5</b>	<b>54</b>	<b>26</b>	<b>225,5</b>

Извор: АЈ, 837, I-5-6/104-2, *Информација о проблемима о којима би се дискутовало у Вашингтону*, стр. 2-3.

Потом је критиковао принцип конкурсног кредитирања предузећа који је показивао слабо усклађивање са тренутним потребама привреде. Други видљиви проблем је био то што је број радника у скоро свим секторима индустрије био већи од оптималног, што је доводило до опадања продуктивности. У оцени ефеката и динамике трипартитне помоћи Вукмановић је рекао да је у првом кварталу 1954. у односу на први квартал 1953. постојао јасан пад динамике испоруке помоћи - 1953. је 39% свих увозних роба из тог периода покривено из економске помоћи (11,8 од 30,4 милијарди динара) а у првом кварталу 1954. тачно десет пута мање, 3,9% - који се настављао на такође слаб прилив у задњем кварталу 1953. Део извештаја је у оригиналу прецртан али сматрамо да је релевантно пренети га јер даје оцену трипартитне помоћи и њен утицај на стање економије. Вукмановић је рекао „да је помоћ била на време обезбеђена и

коришћена, очевидно да би наша производња била не само равномерније снабдевена, него би била још већа, а на тој основи би се могао повећати и извоз, те би приказани привредни резултати били бољи, а тешкоће са којима се борила наша привреда мање. Нередовна и мала трипартитна помоћ не постиже битан циљ због кога је установљена у вези са нашим одбрамбеним напорима: уравнотежење нашег платног биланса и стабилизација привреде. Она је бесумње [sic!] одиграла улогу у отклањању последица две суше, али да је привреда са њом могла сигурније рачунати, наша би економика била ближе циљу, тј. уравнотежењу биланса“. Предвиђања флукуације цена се нису испунила за прво полугође јер је уместо пада дошло до раста, највише индустријских роба за око 10%. Назначавајући нове приоритете инвестиционе политике Вукмановић је рекао да је савезни друштвени план већ за 1954. унео измене у смислу смањења инвестиција за тешку индустрију и јачање инвестиција за пољопривреду и саобраћај, али да је првобитни ниво инвестиција одређен за 1954. био мањи него за 1953. јер се очекивао пад цена опреме који се није остварио, па је сума инвестиција повећана на ниво из претходне године.<sup>162</sup>

У припремним материјалима за Вукмановићеву посету САД планирану за јесен можемо наћи неке прецизније податке о тадашњем стању југословенске економије те њихов адекватнији контекст. Како се види из табеле 2.2 дефицит платног биланса је суштински условљен увозом хране и отплатом дугова, мада би се могли запитати каква је пољопривредна политика вођена и који су били њени ефекти. Такође се види да је 1954/55. посебно оптерећена том врстом трошкова. У том тренутку југословенски државни врх је очекивао знатно побољшање биланса до 1957. Поред тога, преко 80% отплата дугова отпадало је на краткорочне и средњорочне зајмове, а ануитетне отплате главнице (без камата) су чиниле 21% извоза 1954/55, 18% планираног извоза 1955/56. и 15% планираног извоза 1956/57. Задуживање у иностранству је оцењено као „веома неповољни“; југословенске суверене обвезнице продаване су по ценама и до 15% мањим од номиналних вредности, што је био сигнал слабости финансијског стања и неповерења међународних финансијских кругова. Као посебно тешак проблем је истакнуто

---

<sup>162</sup> АЈ, 130, 669, 1954, *Излагање Светозара Вукмановића*, 3. јун 1954; Svetozar Vukmanović - Темпо, *Revolucija koja teče: Метоари II*, Kultura, Beograd, 1971, str. 202-209.

стање сировинских и монетарних резерви. Сировинске залихе су постојале „у појединим предузећима, док правих друштвених резерви практично немамо“, и биле су у количинама „од највише месец или месец и по дана“. На то се надовезивао недостатак девизних резерви „које би биле вредне помена“. У септембру 1953. Југославија је имала само 7 милиона долара вредности девизних резерви, више од 11 пута мање од Грчке и више од 100 пута мање од Италије.

Табела 2.3:

<b>Стање девизних резерви, септембар 1953. (мил. долара)</b>	
Италија	711
Аустрија	213
Грчка	88
Турска	157
Југославија	7
Извор: АЈ, 837, I-5-6/104-2, <i>Информација о проблемима о којима би се дискутовало у Вашингтону</i> , стр. 7.	

Како се у извештају за Кабинет председника каже, „питање резерви има битан значај са гледишта функционисања нашег новог привредног система. Наше тежње и напори да се привредни процеси што више ослободе административног мешања и обезбеди слободнији ток привреде у највећој мери се сударају са тешкоћама које проистичу из пасивности биланса плаћања и недостатка резерви“. На извештај начин проблем девизних резерви је директно погађао у покушај нове идеолошке легитимације Савеза комуниста кроз концепцију самоуправљања. Делимично из проблема девизног прилива је улога размене са доларским подручјем била висока. Појачање извоза у то подручје и увоз капиталне опреме постао је високо позиционирани циљ југословенске привреде. Од конкретнијих тема Југославија је желела да сондира терен за финансирање Мајданпека, да провери могућност проширења оф-шор наруџбина за америчку војску и да даље финансира Јадрански пут мешовитом употребом контрапарт фондова и војне помоћи.<sup>163</sup>

<sup>163</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-2, *Информација о проблемима о којима би се дискутовало у Вашингтону*.



Две недеље након излагања у скупштини Вукмановић се, у пратњи Богдана Црнобрње, поново срео са Киленом коме је образлагао укупну економску политику Југославије и очекивања од САД. Наводио је да Југославија „крнула путем либерализације наше привреде, путем одстрањивања свих административних захвата у привреди. Међутим, на том пољу срећемо се са низ запрека, иако морамо рећи да је политика либерализације подигла нашу привреду“. Објашњавао је разлике у режимима увоза и извоза тезама да „док систем целини тражи и у домену спољне трговине либералан режим, ми смо због стања у платном билансу принуђени да прибегавамо веома оштрим ограничењима па неки пут и забранама увоза. Због тога имамо и са нашим партнерима често потешкоћа, нарочито са онима, који су либерализацију спољне трговине већ спровели“. Поред „либерализације“ друга намера југословенских власти је била да „одбрамбене расходе одржимо на досадашњем нивоу, иако је то [...] врло тешко оптерећење за нашу привреду, оптерећење у најмању руку два до три пута теже него што га подносе остале европске земље у сврхе одбране“. Југословенски врх је, према Вукмановићевој интерпретацији сматрао да „међународна ситуација није сада никако таква да би се могло ићи на смањивање расхода за армију, можда пре обратно“. Од привредних проблема Вукмановић је прво издвојио дугове, где је Југославија измирила половину од око 90 милиона који су били текући, поред нерешених предратних дугова. Од текућих дугова најповољнији су били они дугорочни од *Ексим банке* и МБОР чији су услови били такви „да није било места нашим тражењима за измену“. Они средњерочни - инвестициони, узети од Немачке, Белгије и Аустрије, затим мешовити, узети од Британије и војни, узети од Француске - су били главно оптерећење за период 1954-1960, поготово за период до 1957. Према његовим речима, „најсношљивији годишњи износ отплата био би 10 милиона долара“ што је значило да би се поменути дугови конвертовали са новим роком отплате од 15-20 година. Краткорочни кредити су узети током сушних година (1950. и 1952), углавном у храни, из Канаде и Турске али су, према Вукмановићу, уместо карактера „сезонских допунских кредита.. за изравнавање тзв. шпицева“ постали „стална појава, стална ставка нашег платног система“. Њихова вредност од око 70 милиона долара се „стално провлачи кроз платни биланс [...] у питању су најскупљи кредити за које плаћамо око 11 милиона

долара камата годишње“. Други проблем је било снабдевање пшеницом. Вукмановић је изнео процену да би са тадашњим нивоом производње Југославија морала да увози 700 хиљада тона пшенице годишње, не рачунајући резерве. То је значило да „кад дође суша, баци нас за 4 - 5 година унатраг“. Процене су му говориле да је Југославији било потребно три до четири године да постигне ниво пољопривредне производње потребан за прехрану, те да је кључна ствар био увоз азотних и калијевих ђубрива (фосфатна су се већ производила у Југославији). Но, те процене су се показале претерано оптимистичним, како ћемо касније и видети. Са овим тезама Вукмановић је Килену саопштио молбу југословенских власти према САД: да је подржи на конференцији поверилаца у смислу конверзије средњерочних дугова, да је подржи код МБОР у смислу одлагања захтева за решење питања предратних дугова, да пружи ванредну помоћ у сировинама како би се створиле резерве и ликвидирале краткорочне обавезе, те да обезбеди помоћ у пшеници у току наредне три године. Килен је, мора се рећи очекивано, рекао да није у могућности да у том тренутку коментарише такве захтеве. Интересовао се за процедуру дискутовања о овим питањима „ако би САД дала одговор да су спремне да дискутују по целокупној проблему надугачко и у детаље“. Вукмановић је рекао да је то на Влади САД, да би то могло бити и у Београду и у Вашингтону, да је Југославија у сваком случају спремна. Црнобрња се на крају укључио са коментаром да „бисмо у сваком случају све те проблеме желели најпре са њима (Американцима) да продискутујемо“. Овакав коментар, и сам по себи, представља јасан показатељ улоге САД у економском животу Југославије.<sup>164</sup>

Почетком јула Вукмановић је Ридлбергеру предао југословенске предлоге за износе и садржај помоћи, које је Ридлбергер оценио као „много реалистичније него што је то био обичај код Југословена“.<sup>165</sup> Тражио је америчку подршку за одржавање конференције о текућим југословенским дуговима и за добијање кредита код *Међународне банке за обнову и развој*. Ридлбергер је Стејт департменту писао да пројекат закона о пољопривредним вишковима - мислећи на пројекат „Храна за мир“ - и расположивост средстава код *Ексим банке* чине

---

<sup>164</sup> AJ, 837, I-5-6/104-2, 537, *Белешка са састанка*, 17. јун 1954.

<sup>165</sup> FRUS, 1952-1954, No. 695, *The Ambassador in Yugoslavia (Riddleberger) to the Department of State*, Belgrade, July 1, 1954, p. 1391.

југословенске замисли економски одрживим, а да представљају чисто политичко па и војно питање. Предложио је Стејт департменту да овај захтев посматра кроз два кључна питања - да ли се тиме помагала изградња југословенске економије тако да је она могла да подржава војне капацитете и да ли би због тога постојао утицај ка преоријентацији југословенских власти и економије ка неким корацима либерализације који би ојачали подршку народа за општи напор на пољу одбране. Подвукао је да сматра да је сврха помоћи била у томе да охрабри Југословене да алоцирају средства тако да максимизују позитиван утицај на одбрамбене капацитете. Будући да је сматрао да је Југославија показивала жељу да средства троши на аутархичну утопију само ефемерно повезану са одбрамбеним капацитетима, те да је била везана идеологизованим погледом на пољопривреду, сматрао је да мора постојати стабилизујући утицај САД на многа унутрашња економска питања. Прилику да се тако нешто оствари је видео у Вукмановићевом предлогу да две владе размотре сарадњу за средњорочни период од три до четири године.<sup>166</sup>

Извесно захлађење односа током лета 1954. је уследило након Далесове посете Италији почетком маја те његове конференције за штампу 8. јуна када је, на питање о томе да ли постоје икакви планови да се Тито позове у посету САД одговорио са кратким „Не“, што је у Београду тумачено као фаворизовање Италије и то у времену вођења паралелних преговора о питању Трста. Имајући све то на уму, Владимир Поповић је Ридлбергеру дао своје мишљење о актуелном погледу на САД међу југословенским политичарима, што је утицало и на разматрања о спољној политици. „Неки су почели да сумњају у базичне америчке ставове према Југославији“, говорио је Поповић, „боје се да америчка подршка почиње да попушта, да нема наде за равноправно решење тршћанског питања на бази америчко-британско-југословенских договора, мисле да Америка не разуме југословенску војну политику нити да се њене жртве поштују, верују да је будућа економска и војна помоћ несигурна, што је на крају крајева водило ставу да се мора унапред калкулисати са одсуством америчке политичке и материјалне подршке“. Сумирајући свој вишемесечни боравак у Југославији током којег је и

---

<sup>166</sup> Исто, pp. 1392-1394.

стекао ове утиске, Поповић је даље рекао да „многи лидери верују да Југославија може да постоји и без америчке помоћи“ те да би „стецањем каиша и обарањем квалитета живота Југославија могла постати мање зависна од САД“.<sup>167</sup> Почетком августа Стејт департмент је одлучио да у Југославију пошаље Роберта Марфија како би имао „тренутни утицај на југословенске ставове које желимо да коригујемо“ - мислило се пре свега на завршетак тршћанског питања.<sup>168</sup>

Југословенске сумње у сврху посете је Мићуновић отворено пренео Ридлбергеру, рекавши му да се Марфи прима невољно јер се очекивало да ће повезивати питање Трста са економском помоћи<sup>169</sup> мада га је Ридлбергер у другом разговору, 13. септембра, уверавао да ће се причати само о економским темама.<sup>170</sup> Марфи је прве, кратке, разговоре у Београду имао 15. септембра са Алешом Беблером и Светозаром Вукмановићем. Беблеру је рекао да је боравак у Београду део његове шире туре путовања по Европи (пре Београда је боравио у Лондону, Франкфурту и Бону) због разматрања проблема изградње колективне европске безбедности. Није желео да прича о питању Трста осим што је напоменуо да је Америка по том питању „непристрасна“ и упутио похвале преговарачком процесу у Лондону.<sup>171</sup> Међутим, у својој депеши Титу Беблер је изнео закључак да су Американци „решили да Југославију на некакав начин дефинитивно укључе у свој механизам, обећавајући нам за то економске бенефите. [...] Њихова линија је очигледно да убаце Италију у Балкански пакт, да појачају њен политички положај и престиж и да онда читав тај Балкански систем на неки начин директно вежу за Атлантски пакт“.<sup>172</sup> Вукмановић је Марфију пренео основни проблем југословенске економије (који је раније детаљније износио Килену) а то су биле последице две сушне године, које су конзумирале добијену економску помоћ те за инвестиције није остало готово ништа осим домаћих средстава. Најавио му је и

---

<sup>167</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 694, *The Ambassador in Yugoslavia (Riddleberger) to the Assistant Secretary of State for European Affairs (Merchant)*, Belgrade, June 23, 1954, pp. 1385-1390.

<sup>168</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, *Paper Prepared by the Operational Coordinating Board Working Group on Yugoslavia*, Washington, August 13, 1954, p. 1401.

<sup>169</sup> AJ, 837, I-3-a/107-25, 814.

<sup>170</sup> AJ, 837, I-3-a/107-25, 809.

<sup>171</sup> AJ, 837, I-3-a/107-25, 807.

<sup>172</sup> AJ, 837, I-3-a/107-25, 819.

значајно повећање инвестиција у пољопривреду у периоду до краја 1956. године.<sup>173</sup>

Марфи је са Титом (уз Ридлбергера и Титовог саветника Јоже Вилфана) разговарао на Брионима 17. септембра о политичким и војним проблемима у Европи а потом и о питању Трста. Прва тема разговора је била Немачка, за коју је Тито рекао да јој треба успоставити суверенитет и омогућити наоружавање Западне Немачке, мада без наглих корака него поступно и плански. Истакао је да не треба имати илузија да се временом ограничења немачког права на наоружавање неће показати више симболичким него стварним. О Совјетском Савезу је рекао да није имао илузија у погледу совјетске политике јер су они само мењали методе али не и циљеве, које ни Стаљинова смрт није фундаментално променила. Обавестио је Марфија о својим разговорима са совјетским амбасадором Волковим од августа, на совјетску иницијативу, о могућностима побољшања односа и рекао му да је југословенска позиција је допуштала могућност побољшања али само на бази совјетског немешања у унутрашње послове Југославије и без кварења њених добрих односа са Западом.<sup>174</sup>

Други разговор је вођен о тршћанском питању, при чему је Марфи лично предао Ајзенхауерово писмо Титу, и дао му мало времена да га прочита пре разговора. Ајзенхауер је у писму Тита подсетио на „незанемарљиву“ помоћ Америке, те се осећао слободним да га, услед „блиске повезаности и сарадње на економском и војном пољу пријатељски позове“ да лично интервенише и да „Италијанима да мали део јадранске обале и део залеђа зоне А која им је требала припасти по договору од 31. маја“, а да ће се Италијани „одрећи дела југословенске зоне који им је био у изгледу да га добију. На крају је поручио да је затражио од Марфија да „са симпатијама“ размотри све економске недаће које су Југословени изнели.<sup>175</sup> Тито је Марфију потврдио став да је Југославија спремна да директно преговара са Италијанима, и тражио разумевање за политички положај власти у Југославији и однос јавности према тршћанском питању. Марфи

---

<sup>173</sup> AJ, 837, I-3-a/107-25, 813.

<sup>174</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 702, *The Ambassador in Yugoslavia (Riddleberger) to the Department of State*, September 18, 1954, pp. 1404-1405.

<sup>175</sup> AJ, 837, I-1/1083.

је поновио кровни амерички интерес по том питању а то је било јачање заједничке европске безбедности, на шта је Тито реаговао с одобравањем. Кључни моменат разговора је био у томе што је Тито пристао на малу компензацију у територији зарад завршетка целог спора. Марфи је Титов став оценио као „разуман“ уз „нескривену жељу да се ствар закључи“. Утицај Ајзенхауеровог писма је тешко потценити, и недвосмислено исказану везу између помоћи и коначног уступка који је утицао на завршетак најоштријег периода Тршћанског питања, иако је Марфи накнадно у својим мемоарима и даље тврдио да веза помоћи и Трста није постојала.<sup>176</sup> Разговор је завршен Титовом жалбом о погрешним проценама жетве пшенице, јер је уместо планираних 2,5 милиона тона пожњевено само 1,6 милиона. Марфи није ову опаску схватио као Титово повезивање попустљивости по територијалним питањима у замену за увећану економску помоћ. Ипак, предложио је Стејт департменту да се преко Беблера обавести југословенска страна у највећој тајности да ће им Килен саопштити о спремности Вашингтона да испоручи 400000 тона пшенице преко већ договорених 850000 под условима које је требало да договори Штасен током своје очекиване посете у новембру, а која је пар месеци касније изазвала проблеме у организацији плаћања помоћи.<sup>177</sup>

Средином новембра Вукмановић је отишао у Вашингтон да финансира рунду преговора и да наговести Американцима очекивања југословенске Владе о облицима даље сарадње. У неколико сусрета са америчким званичницима – Далесом, Хербертом Хувером Млађим (Herbert Hoover, Jr., подсекретар Стејт департамента), Марфијем – пренео је информације о стању југословенске привреде, посебно о суши која је поново угрозила прехрану становништва и потребу за додатном пшеницом, те жељу руководства да се економски односи граде на дугорочним зајмовима уместо на текућим једногодишњим програмима помоћи.<sup>178</sup> Амерички предлог помоћи је предат Вукмановићу 16. новембра 1954. и садржавао је понуду 450000 тона пшенице, (мање од југословенског захтева за 680000 тона) памука у вредности од 10 милиона долара и дувана за 1 милион долара, све у склопу програма ПЛ480. Даље, предлог је расподељивао динаре

---

<sup>176</sup> Robert Murphy, *Diplomat among Warriors*, Doubleday, Garden City, 1964, p. 424.

<sup>177</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 276, *The Ambassador in Yugoslavia (Riddleberger) to the Department of State*, Belgrade, September 17, 1954, pp. 543-545.

<sup>178</sup> Svetozar Vukmanović-Tempo, наведено дело, стр. 202-209.

одређене за ту помоћ тако да је 21% одлазио на куповину стратешких материјала, 10% за препродају југословенске робе трећим земљама, 9% за разне потребе америчке Владе, 19% за дугорочни динарски зајам за економски развој, 38% за куповину војне опреме у Југославији (поред доларских поклона у склопу МАП-а) и 3% за јачање трговине пољопривредним производима. Поред тога предлог је тражио од Југославије да се обавезе да ће купити још 125000 тона пшенице директно од приватних америчких произвођача уз обавезу да држе цену пшенице на истом нивоу, тј. да не обарају домаћу цену услед појачане понуде америчке пшенице те да 150000 тона од поменутих 450000 и део количине памука буде дато по основу секције 402 МСА помоћи што је ефективно значило да би средства акумулирана из испоруке те помоћи била давана у домаћој валути на зајам од 40 година за заједнички усаглашене пројекте.<sup>179</sup> Вукмановићева реакција је била „оштра и огорчена“, уз оцену да предлог „није пријатељски“ јер се са једне стране користио аргумент да се Југославија није требала даље задуживати када се расправљало о инвестицијама али је предлагао задуживање када је нудио помоћ у храни. Ни разговори следећег дана са Марфијем нису уродили плодом а Вукмановић је најавио да ће се делегација већ 18. новембра вратити у Југославију необављеног посла. *Борба* је тог дана била већ пренела *Танјугову* вест да преговори нису били успешни и да се делегација 19. новембра враћа за Београд. У другој рунди преговора 17. новембра учествовали су Киро Глигоров, тада заменик директора Савезног завода за економско планирање, Станислав Копчок из ДСИП-а и Жига Водушек, економски саветник амбасаде у Вашингтону.<sup>180</sup> Они су успели да постигну извештај напредак тако да је договор утврђен. Формални споразум о пољопривредним вишковима је потписан 5. јануара 1955. САД су на себе преузеле да доставе 425000 тона пшенице те памука у вредности 10 милиона долара, на основу новог програма ПЛ480 и сагласиле су се да ће акумулирана динарска средства бити употребљена за изградњу Јадранског пута чиме су средства за пројекат одбрамбене намене сада била алоцирана и из програма економске помоћи, док се Југославија била обавезала неће током 1955. уопште

---

<sup>179</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 60, 14, 18223, стр. 5.

<sup>180</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 715, *The Secretary of State to the Embassy in Yugoslavia*, Washington, November 18, 1954, p. 1423-1424.

извозити пшеницу и памук како не би утицала на светску цену тих роба.<sup>181</sup> Овим је остварен први југословенски контакт са програмом ПЛ480, који ће доминирати економским односима две земље наредних 14 година. У јеку преговора Вукмановић је јављао Титу да је „...у току преговора долазило до таквих момената да бих ја сигурно прекинуо преговоре и вратио се кући да нисам имао на уму Твоју напомену да се непосвађам (sic!) са Американцима као са Русима. Но, ипак, када се радило о одбрани наше независности налазио сам адекватне изразе да њихове покушаје мешања у наше ствари оквалификујем правим изразима“.<sup>182</sup> И у накнадним извештајима из потоњих разговора са Американцима Вукмановић је задржавао сличан тон - „да се наша земља не може третирати као нека афричка колонија“, сматрајући начелно да „Американци све наглашеније испољавају тенденцију мешања у наше унутрашње ствари, као и незадовољство са постојећим стањем. Формално ову тенденцију прикривају жељом за све свестранијом сарадњом, за јачањем наше привреде и за чим бржим привредним осамостаљењем. Уствари (sic!), то проширење сарадње своди се на прозирно мешање Американаца у наш привредни развитак и у нашу спољну економску политику“.<sup>183</sup> Овакав сентимент према економским односима ће бити видљив и потоњих година.

Убрзо по овим разговорима је дошло до спора око процедуре уплате динарских депозита за испоручену траншу од 150000 тона пшенице по основу секције 402 МСА закона. Штасен је током своје посете пар месеци раније југословенској страни саопштио да се на ову траншу неће примењивати текуће одредбе о зајму него одредбе ранијег договора о каунтерпарт фондовима на принципу 90:10, а које су настављене да се широко примењују у новом програму ПЛ480. Утрошак 90%-ног дела уплаћеног на специјални рачун требало је да се врши по ранијим споразумима о трошењу каунтерпарт средстава. Међутим, Џејмс Килен (James S. Killen), саветник америчке амбасаде за економске послове је од Станислава Копчока тражио да се постигне нови споразум о утрошку тих средстава, што је југословенска страна одбијала позивајући се на Штасенову

---

<sup>181</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 58, 11.

<sup>182</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-2, Бр. 114, 19-21. новембар 1954.

<sup>183</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-3, *Информација о неким привредним питањима*, 1. фебруар 1955, стр. 2



изјаву. Проблем се морао разрешити са Стејт депарментом па је Жига Водушек 28. фебруара водио подужи разговор са Рејмондом Турстоном (Raymon M. Thurston) и Џејмсом Колбертом (James L. Colbert), представницима Одсека за источно-европске послове Стејт департамента, о томе. Представници Стејт департамента нису негирали веродостојност Штасенове поруке али су рекли да није постојала законска могућност да се каунтерпарт принципи плаћања примењују на помоћ из текућег МСА програма. Напоменули су да су након додатних консултација упутили инструкцију Килену да саопшти Београду да је плаћање по том програму имало три фазе: динарску уплату на рачун америчког трезора, намењивање 100% средстава за финансирање пројеката у Југославији и коришћење средстава пошто се две владе сагласе о пројектима за које ће новац бити употребљен. Турстон је још подсетио Водушека да је југословенска страна сама рекла да неће постављати питање законских процедура већ да се само интересовала за што бржи пренос новца са америчког на југословенски рачун. Водушек није имао овлашћења да у том тренутку пристане на Турстонов предлог, него се обратио Београду, из кога је 28. фебруара Стејт депарменту упућен демарш по том питању.<sup>184</sup>

Крајем 1954. на југословенском рачуну каунтерпарт фондова било је акумулирано око 40 милијарди динара (око 133 милиона долара по номиналном курсу). Према начелном договору 50% новца је требало да буде утрошено за војне потребе, 20% за пољопривреду, 15% за индустрију, 11% за саобраћај, 3% за здравство и 1% за туризам. Марта 1955. су започети преговори у Београду око начина употребе средстава, са приоритетом датим вишегодишњим и скупљим пројектима, попут Јадранског пута и пруге Београд - Бар.<sup>185</sup> Списак пројеката за финансирање из каунтерпарт фондова је усаглашен до краја јуна. Са америчког рачуна (10% фондова) је требало да буду финансирани инфраструктурни пројекти који су имали велики војни значај. Тако је сума од 3 милијарде динара била брзо одобрена за изградњу пута Загреб – Љубљана, а потом 6 милијарди за изградњу луке у Копру која је била убачена као пројекат као награда за попуштање око

---

<sup>184</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 59, 1, 43289.

<sup>185</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 60, 13, 18200, стр. 1-2; АЈ, 837, I-5-6/104-3, *Информација о неким привредним питањима*, 1. фебруар 1955, стр. 3-4.

Трста, и у јануару договорених 15 милијарди за Јадрански пут. Југословенска страна је желела да остави отвореном опцију да се лука Копар финансира из југословенског дела средстава, зато што су она по правилу спорије трошена са рачуна и зато што је изградња луке била спор процес, а да америчка средства евентуално буду искоришћена за неки пројекат краћег трајања. Расправа о утрошку југословенског дела средстава је била сложенија. Иако остајући у оквирима договореним почетком године, две стране су се прво спориле око употребе новца за пољопривреду. Југословенска страна је желела да практично свих 8 договорених милијарди потроши на субвенције сељацима за вештачка ђубрива, заштиту биља и пољопривредне машине. Америчка страна је била оштро против субвенција за ђубрива и заштиту биља, јер су то сматрали краткорочним решењем које не погађа срж проблема југословенске пољопривреде. Тако је договорено да се 1,35 милијарди одвоји за финансирање капацитета за прераду меса, 1,38 милијарди за пројекте наводњавања, 2,12 милијарди за субвенције за машине и опрему, 250 милиона за огледни и пропагандни рад (обука сељака и промоција помоћи) а остатак од 2,9 милијарди за ђубрива и заштиту биља. При разматрању пројеката у области саобраћаја (4,4 милијарде динара) амерички предлог је укључивао подршку финансирања пута Загреб – Љубљана и Јадранског пута, затим деонице пута Београд – Скопље и Босански Брод – Сарајево – Сплит као и мост на Сави код Београда. Пут Београд – Скопље је био важан за америчку страну јер су циљали и повезивање са Грчком. Југословенска страна је предлагала да се за мост на Сави одвоји до 1,5 милијарди динараа да се остало употреби за пут Загреб – Љубљана како би се што пре. За касније преговоре је остављено питање пута Београд – Скопље, као и нов пројекат изградње хотела „Метропол“ у Београду за шта је очекивано 750 милиона динара.<sup>186</sup> Иницијални југословенски предлог о финансирању пруге Београд – Бар су одбили јер нису имали увид у целокупне планове железничког и друмског саобраћаја те нису могли да утврде приоритете мимо већ договорених путева (Загреб – Љубљана и Јадрански пут). О очекивању синергетског ефекта војне помоћи на економску нам говори и детаљ из расправе о путу Загреб – Љубљана. Југословенска страна је тражила да се 2

---

<sup>186</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 60, 13, 18203.

милиона долара из алоцираних средстава искористи за набавку грађевинске механизације за изградњу тог пута. Америчка страна је одбила тај предлог, изјавивши да се сва механизација која се сада тражи за пут већ налази у Југославији јер је дата армији у виду помоћи и да та механизација може сасвим адекватно да се искористи за изградњу пута. Американци нису знали да су југословенске дипломате већ контактирале представнике ЈНА и да су они одбили да дају ма било какву механизацију док се не буде уверили да ће ЈНА кроз војну помоћ посебно бити надокнађено то што би механизација била уступљена цивилним властима.<sup>187</sup>

У *post festum* разматрањима Марфијеве посете и америчког односа према Југославији крајем 1954. и почетком 1955. доминирали су тамнији тонови. Сам долазак Марфија је „представљао приличну мистификацију“ јер је покушао да заобиђе југословенско противљење повезивању питања помоћи и Трста молбом да Југославија „помогне Влади САД да среди односе европских земаља“, заузврат нудећи „добре вести“ по питању помоћи.<sup>188</sup> Назнаке помирења са Совјетима свакако нису примљене позитивно, нити је много полагано у Титову изјаву Штасену да ће поправљање односа појачати југословенски утицај према совјетским сателитима што је било и у америчком интересу.<sup>189</sup> Негативна рецепција посете је додавала на хроничним напетостима у односима са САД и стварању жеље за спољнополитичким дистанцирањем од улоге западног квази-сателита те је одвела Тита на вишемесечно путовање у Азију крајем 1954. и почетком 1955. Она је представљала и симболички и и реал-политички чин спајања положаја Југославије, врло специфичног за европске прилике, са идејама мирољубиве коегзистенције до извесне мере разрађеним кроз „панч шила“ принципе у Јужној и Источној Азији. Тај пут је Тита убедио не само у могућност јачања независне југословенске позиције него и у могућности нових и далеких тржишта за југословенску привреду. Тако се алтернатива регионалне сарадње са Грчком и Турском остварена Балканским пактом, која је југословенском врху

---

<sup>187</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 60, 13, 18192, стр. 4.

<sup>188</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 60, 14, 18223, стр. 4.

<sup>189</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 711, *Memorandum by the Director of the Foreign Operations Administration (Stassen) to the Secretary of State*, November 1, 1954, pp. 1414-15.

омогућавала да се приближи Западу али и да задржи идеолошку подлогу власти, надграђивала и превазилазила новим везама на другим континентима.<sup>190</sup>

## Утицај обнове односа са СССР-ом 1955. на сарадњу са САД

Релаксација односа Москве и Београда започела је тајном преписком и Хрушчовљевим писмом Титу 22. јуна 1954. године. Прихватајући тренд опоравка односа, Тито је био сумњичав према брзини коју су Совјети желели да виде, верујући да се иза тога ипак крије жеља да се односи врате на старе стазе. У расправи са уским партијским руководством Тито је сматрао да треба задржати „у сваком погледу свој садашњи статус независне земље, земље која има независну спољну политику, која без мешања са стране у њену унутрашњу политику гради социјализам својим путем и на свој начин“. Веровало се да је та „огромна победа“, како је у коначници доживљена совјетска иницијатива, омогућавала Југославији да се смањи уплив Америке у југословенске послове који је већ „отишао сувише далеко“.<sup>191</sup>

У једној анализи трипартитне помоћи коју је сачинио ДСИП као посебна тема су издвојени случајеви „мешања и притисака“ и „критике на нашу економску политику“. Неки примери су били формалне природе, попут критике изостанка формулације о циљу трију влада (из трипартитне помоћи) да помогну Југославији да одржи своју способност одбране и сачува националну независност, приликом дефинисања текста о помоћи за фискалну 1953. годину, која је унета накнадно и након експлицитног југословенског захтева. У том тексту је стајала формулација која је од југословенске стране тражила да обезбеди да темпо инвестиција не угрози њене залихе основних прехранбених артикала или девиза потребних за њихову набавку, што је Београд сматрао бесмисленим јер после суше 1952. није

---

<sup>190</sup> Драган Богетић, „Чланство Југославије у Балканском савезу и НАТО пакт“, *Историја 20. века*, Бр. 1-2/1991, стр. 65-90; Драган Богетић, „Односи Југославије са Западом и Тршћанско питање – 1953-1954“, *Историја 20. века*, Vol. 12, Бр. 1, 1994, стр. 123-138; Драган Богетић, „Сједињене Америчке Државе и формирање Балканског пакта 1952-1955“, *Архив*, Бр. 2, 2001, стр.186-197; Dragan Bogetić (ur.), *Balkanski pakt 1953/1954*, Institut za strategijska istraživanja, Beograd, 2008; Предраг Симић, *Тито и НАТО: успон и пад друге Југославије*, Новости, Београд, 2008.

<sup>191</sup> Љубодраг Димић, *Југославија и Хладни рат*, Архипелаг, Београд, 2010, стр. 128.

било никаквих залиха хране које би могле бити угрожене. Тако су званична писма о одобравању помоћи за фискалну 1953. размењена тек почетком јануара 1954, додуше мањим делом због самог текста а већим због акутне кризе око Трста од октобра 1953. Једна од најдужих и најупорнијих критика која је сметала Југословенима је била америчка критика на систем цена пољопривредних производа који је, како су Американци тврдили, дестимулисао произвођаче. Како документ помало иронично каже, Американци су од самог почетка „испољавали наглашено „старање“ за индивидуалног сељака“. Југословенски контрааргументи по питању ниске цене пшенице су ишли од тога да је несташица пшенице била апсолутна, да је цена већ била близу светских, до тога да би повећање цена само дало више новца у руке сељака за потрошњу у непроизводне сврхе. Тако је нотирано да је Килен на једном састанку фебруара 1955. рекао да му се „чини да ви Југословени чините све, само не оно право“. Даље америчке критике су често ишле против девизног режима који је сматран „сувише компликованим“ и да „не даје сигурности предузећима“, те да је систем коефицијената путем ланчане реакције све унутрашње цене дизао на сувише висок ниво. Килен је често критиковао платни дефицит и оптуживао Југославију да га је намерно изазивала а онда тражила повећања помоћи; да није требало повећавати производњу а тиме и увоз, јер се знало да се располагало са ограниченим средствима; да капитални објекти за које су тражене инвестиције на више страна – фабрика вискозе у Лозници, Мајданпек – неће допринети смањењу дефицита него ће га можда чак и повећати. Критикована је пракса у електро-енергетском систему који је сматран нестабилним, доводио до пречестог искључења чак и фабрика одбрамбене индустрије те извоз струје у Аустрију у време искључења у Југославији, што је југословенска страна сматрала „преувеличавањем“ и неразумевањем свих последица прекида односа са СССР-ом.<sup>192</sup> Поред тога, постојали су и финансијски проблеми сарадњи са цивилним институцијама, јер Југославија није желела да троши средства из помоћи на трошкове сарадње. Тако је 1954. одбила сарадњу са Универзитетом Кентакија, јер су представници ФОА приликом преговора тражили стварање новог административног тела у Југославији и паралелног тела

---

<sup>192</sup> ДА МСП, ПА, 1944, 60, 14, 18223, стр. 3-10.

при Универзитету како би се руководило програмом доласка америчких пољопривредних стручњака у Југославију, те да се та тела финансирају средствима из већ додељене помоћи.<sup>193</sup> Вукмановићева изјава Килену од 22. јануара да ће Југославија повећати свој извоз у 1955. за 8% те рачуница да ће развој економске размене са СССР-ом и Мађарском већ сам по себи повећати извоз за тај проценат навела је Килена да закључи да Југословени планирају стагнацију размене са Западом а јачање са Истоком, што је, према Вукмановићевом цитирању Киленових речи било у „супротности са уверавањима које су пружили у више прилика Претседник Тито, друг Темпо, друг Коча Поповић и други“.<sup>194</sup>

Затезање односа са Београдом Ридлбергер је започео 22. априла, када је у разговору критиковао Тита због непридржавања одредби о коришћењу опреме из војне помоћи, јер је ЈНА знатан део опреме склонила у складишта уместо да их користи у свакодневним активностима, због чега ни америчка мисија није могла да врши своју функцију јер је начелно контролисала само коришћење опреме. Тито је покушао да питање сведе на техничко, на пуки неспоразум, али је Ридлбергер инсистирао да су питања политичка а не техничка.<sup>195</sup> Питања су, јасно, била везана за природу и будући развој односа Београда и Москве. Београдска декларација је итекако утицала на америчко преиспитивање војне помоћи, што је Ридлбергер Титу саопштио крајем маја, после посете совјетске делегације. У том тренутку је амерички амбасадор искористио низ жалби америчке стране – југословенску некооперативност у давању информација о употреби војне помоћи и о војним плановима, што је сматрао кршењем споразума из 1951. Тито је потом предложио да се одржи трипартитни састанак на нивоу заменика министара спољних послова. Америчка страна је прихватила предлог о конференцији али на амбасадорском нивоу, не желећи да даје на значају Југославији у време када је она формализовала боље односе са СССР-ом и док Вашингтон није још проценио укупне домете те промене.

---

<sup>193</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 12, 18229, стр. 6.

<sup>194</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-3, *Информација о неким привредним питањима*, 1. фебруар 1955, стр. 5.

<sup>195</sup> ДА МСП, Стр. пов, 1955, 2, 213.

Најосетљивије америчке реакције су биле према исказаној подршци НР Кини на уштрб положаја Тајвана у Уједињеним нацијама, док је покушај разумевања ширег значаја декларације и евентуалних последица на југословенско-америчке односе био нервознији на нивоу амбасаде и посебно Одељења за војну помоћ, а на вишем политичком нивоу спорији али и темељнији. До јуна је превладало мишљење да се односи морају заправо додатно промислити. Током 1955. Совјети су учинили неколико корака да додатно обезбеде своје позиције у Источној Европи, након неуспешних вишегодишњих билатералних и мултилатералних комбинација о статусу Немачке и положају четири ратна савезника према њој. У мају су створили Споразум о пријатељству, сарадњи и узајамној помоћи (Варшавски пакт) са Пољском, Чехословачком, Мађарском, Румунијом и Бугарском, а одмах потом су потписали и Уговор о аустријској независности који је обезбеђивао њену сталну неутралност.<sup>196</sup> Јачање економских односа са Источном Европом требало је да има и мање видљиве али опет важне ефекте. Очекивања су била, а и пракса је показивала, да се југословенска роба слабијег квалитета и паковања која је тешко налазила пласман на Западу моће продати у некој од земаља Истока. Југославија је себи отварања врата за јефтину набавку нафтних деривата, памука и кокса. Како у извештају за Тита каже Вукмановић, основни циљ је било „постизање што ширег подручја за економско маневрисање“. Споредни циљ отварања према Истоку је био и притисак на Западну Немчаку у вези са преговорима око ратних и предратних потраживања. Показивање Западној Немачкој да Југославија неке производе може да увезе и са Истока (из ЧССР и Пољске) ће „лакше сломити Немце“, око чега су Немци већ изразили забринутост.<sup>197</sup>

Овим је такође отворан пут за темељнију ревизију трипартитног приступа. Шири преглед таквог приступа Југославији и његових политичких основа није рађен практично од 1949/50. Кроз одређивање помоћи за фискалне 1953. и 1954. годину Француска и В. Британија су већ показивале донекле другачији приступ од америчког. Имајући пре свега економске а не војне критеријуме на уму, оне су тежиле да повећају удео економске наспрам војне помоћи, како би југословенска

---

<sup>196</sup> David S. Painter, *The Cold War: An International History*, Routledge, London, 1999, pp. 33-34.

<sup>197</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-3, *Информација о неким привредним питањима*, 1. фебруар 1955, стр. 10-11.

економија што пре стала на здравије ноге. Амерички став пред одобравање помоћи за фискалну 1954. је био да је и даље војна компонента најважнија ставка помоћи.<sup>198</sup> Са друге стране, британска страна је сматрала да су циљеви трипартитне помоћи већ били испуњени. Гледајући доминантно кроз економску призму, Лондон је сматрао примарним циљем омогућавање Југославији да преоријентише своју привреду са Истока на Запад уз подршку споља како би та транзиција што безболније прошла. Секундарним циљем је сматран развој интерних југословенских потенцијала, што је у оцењено као суштински већ остварено. Форин офис је увиђао везу између лоше ситуације у пољопривреди и неповољног платног биланса и терета спољног дуга, и предложио је да се одржи трипартитна конференција о југословенском дугу, али и то да цео програм треба да се заврши крајем те фискалне године, 30. јуна 1954.<sup>199</sup> Но, Француска је подржала САД у настојању да се трипартитни оквир задржи за тренутак.<sup>200</sup>

Трећа и финална трипартитна конференција је одржана 24-27. јуна у Београду. Разлике између Београда и Вашингтона око коришћења војне помоћи, америчком увиду у ратне планове Југославије као и у концепцијама одбране су остале и дошле до изражаја на јер је Југославија давала приоритет одсудној одбрани централног, планинског дела земље док су САД и даље желеле да се приоритет даје ширем подручју Љубљане које је било ослоњено на север Италије и тиме било најкраћа веза НАТО-а са Варшавским пактом у том делу Европе. На конференцији Ридлбергер је југословенским дипломатама изнео читав каталог замерки: да је немогуће детаљно планирати асортиман војне опреме за помоћ ако се не зна начин коришћења већ пристигле опреме и потребе у резервним деловима; да је шеф америчке војне мисије генерал Хејнс више од 20 пута ишао на разговоре са југословенским војним врхом али да је само два пута добијао релевантне одговоре; да су промене у односу на ситуацију из 1953. када је вршена претходна ревизија војних потреба очигледне, итд. Подсекретар за спољне

---

<sup>198</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 689, *Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs (Bonbright) to the Deputy Under Secretary of State (Murphy)*, Washington, February 19, 1954, pp. 1377-1379.

<sup>199</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 692, *The British Embassy to the Department of State*, Washington, May 13, 1954, pp. 1382-13823.

<sup>200</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 705, *The Acting Secretary of State to the Embassy in Yugoslavia*, Washington, September 29, 1954, p. 1408.



послове Срђа Прица није улазио у детаље критике него је понављао да Југославија није била спремна да мења свој став по питањима координације војних планова и дељења података. Конференција тако није довела до зближавања погледа али је *de facto* фокус односа пребацила на економски терен јер се постигла начелна сагласност да се размотри питање југословенских краткорочних обавеза доспелих по примљеним кредитима.<sup>201</sup>

Југословенска страна је знала да је Стејт департмент амбасадорску конференцију тумачио као углавном успешну, јер су разговори на њој отклонили извесне забринутости према положају Југославије након Београдске декларације, али је такође знала да су посебно војни кругови тражили поопштравање контроле помоћи и уопште појачавање притиска према Југославији, иако су се Матес и Далес 1. августа сложили да је било бесмислено из питања инспекције помоћи правити политичко питање.<sup>202</sup> Титов оштар говор у Карловцу 27. јула, приликом прославе годишњице устанка у Хрватској, је пред јавност изнео негативне оцене односа са САД. Тито је поручио да је „њихова ствар да да ли хоће још оружја да нам дају [...] али ми не желимо да то буде под неким условима који би за нас били неприхватљиви [...] па били ти услови засновани и ина неком њиховом новом закону“. Став о односима са СССР-ом је био осетно другачији. Совјети су, говорио је Тито, „схватили наше економске тешкоће и брисали су наш дуг од 90 и неколико милиона долара“.<sup>203</sup> Ридлбергер је у суштини исправно тумачио говор као припрему јавности за евентуално отказивање војне помоћи и свалјивање кривице за то на непоштена Западна правила. Америчке војне власти су у августу практично пресекле текуће испоруке оружја и стале на становиште да није било будућности за војну помоћ када су се шансе за зближавање Југославије и НАТО-а показале као никакве.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Драган Богетић, *Југославија и Запад 1952-1955: југословенско приближавање НАТО-у*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 213.

<sup>202</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 83, 8, 424068, стр. 3.

<sup>203</sup> Драган Богетић, *Југославија и Запад 1952-1955: југословенско приближавање НАТО-у*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 222-223.

<sup>204</sup> Лорејн М. Лис, *Одржавање Тита на површини: Сједињене Државе, Југославија и Хладни рат*, БМГ, Београд, 2003, стр. 168.

Табела 2.4:

<u>Укупна трипартитна помоћ 1950-1955.</u>				
	САД	Француска	В. Британија	укупно
<b>1950.</b>	64,22* у храни, и 35,31 од ЦАРЕ мисије у храни	0,89 у храни		100.42
<b>1951.</b>	29, у сировинама			29
<b>1951/52.</b>	78	14.4	27.6	120
<b>1952/53.</b>	124	8.4	12.6	145
<b>1953/54.</b>	65	5.6	8.4	79
<b>1954/55.</b>	118.78	3.7	5.6	128.08
	514.31	32.99	54.2	<b>601.5</b>
* у милионима долара				
Извор - ДА МСП, ПА, 1955, 60, 14, 18223, стр. 11				

Повезивање економске помоћи и спољнополитичке оријентације Југославије је почело убрзо након схватања да се односи Београда и Москве поправљају. Америчка администрација је за фискалну 1955. предложила да се Југославији додели 40,5 милиона долара помоћи, а сенатски Комитет за апропријацију буџетског новца је ту бројку спустио на 34 милиона због недовољне кооперације Владе ФНРЈ у погледу контроле коришћења помоћи.<sup>205</sup> Ридлбергер је са своје стране рекао да не би могао да препоручи југословенску спецификацију помоћи пре него што се разјасне „нека отворена политичка питања“. Тако је по југословенском захтеву за помоћ по програму ПЛ480, где је југословенска страна тражила 70 милиона долара у пшеници и памуку, а потом и додатних 34 милиона везаних за финансирање Мајданпека, Ридлбергер одговорио да „нико овом предлогу неће моћи дати препоруку у Вашингтону док се не рашчисте нека питања“.<sup>206</sup> Потом је заменику директора Савезне спољнотрговинске комисије Николи Поповићу 8. августа отворено рекао да се ништа „не може решавати не само о питањима економске помоћи него ни о куповини жита и вуне док се не разјасне нека питања“, док је пар дана касније, 16. августа, у разговору са Прицом ретерирао и рекао да „није сигуран да ли се и

<sup>205</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 83, 8, 424128, стр. 1.

<sup>206</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 60, 3, 413135.

питања жита и вуне повезују с војном помоћи“, али и да „су питања војне и економске помоћи повезана самом природом закона о помоћи“ и да југословенски врх то зна. Потом је у разговору са Вукмановићем 19. августа тврдио да је примена Закона о контроли извоза од стране Југославије услов за економску помоћ, па да му се чинило да неће више бити ни економске ни војне помоћи, да би у разговору са Кочом Поповићем 27. августа опет ублажио ставове и био на становишту да су сви проблеми само техничке природе и да се могу превазићи добром вољом.<sup>207</sup> Ридлбергер је кроз полу-приватне разговоре желео да најави укидање војне и економске помоћи, па је тако на вечери у врту румунске амбасаде крајем августа рекао Милентију Поповићу и амбасадору Словену Смодлаки да ће „бити одсутан месец дана из Југославије“ и да верује да ће „имати мање посла, јер се ситуација мења, па му се чини да неће више бити ни економске ни војне помоћи“.<sup>208</sup>

Из разговора Ајзенхауера и Далеса од 11. августа 1955. је било јасно да је амерички Секретаријат одбране препоручивао прекидање испоруке војне помоћи. Размишљања војних врхова САД су Југославију сврставала првенствено у Балкански пакт као својеврсну продужену руку НАТО-а без америчких обавеза према њој, а слабљење тог пакта, што Београдском декларацијом што затегнутим односима Грчке и Турске, је умањивало вредност Југославије, и амерички Здружени генералштаб није видео више сврху у слању војне опреме.<sup>209</sup> Правилно уочавајући различита мишљења у политичким круговима и њихово колебање у осмишљавању даљих корака према Југославији, Државни секретаријат за иностране послове је у анализи билатералних односа сматао да је било потребно сузбити „блоковско схватање“ југословенског положаја и уверити САД у корист политике Југославије за успостављање „нежног поверења између Истока и Запада, што је у коначној линији и у њиховом еминентном интересу“.<sup>210</sup>

Детаљније упознавање са југословенским економским приликама пред Марфијев долазак је имао и амерички секретар за финансије Хамфри, у разговору

---

<sup>207</sup> Исто, стр. 3-4; АЈ, 837, I-5-6/104-3, 746, *Забелешка о разговору*, 16. август 1955.

<sup>208</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-3, 854, *Белешка о разговору*, 23. август 1955.

<sup>209</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 253, *Memorandum of Conversation Between the President and the Secretary of State*, White House, Washington, August 11, 1955, p. 660.

<sup>210</sup> Исто, стр. 5.

са Милентијем Поповићем у Истанбулу 15. септембра на маргинама разговора две земље са Турском. Поповић је објаснио природу текућих југословенских зајмова у злату као средстава неопходних за јачање девизних резерви и подршке увозном плаћању према Западној Европи. Скицирајући ширу слику југословенске економије, Поповић је упоредио текући брзи раст производње са стагнацијом из периода 1948-1952, истакао покушаје брзе експанзије извоза, побољшања платног биланса и тиме стварање могућности за побољшање девизног система. Хамфри се посебно интересовао за трговинске односе са СССР-ом и њихову политичку димензију тј. евенуални сигнал да Југославија сматра да нема више опасности по мир. Поповић је рекао да је по среди био наставак тренда Београдске декларације на чијој је основи споразум и потписан, и да није било сумње да се СССР кретао у правцу неагресивне политике. Поповић се дотакао и поштовања америчког Закона о контроли извоза који је сматрао новонасталом препреком у светлу попуштања затегнутости са Совјетима, и најавио промену југословенске позиције неформалног и спорадичног поштовања забране извоза стратешки важних производа земљама Источног блока. Америчка делегација није инсистирала на том питању, нити је у том тренутку упутила критике Југославији због трговинског споразума са СССР-ом.<sup>211</sup>

Односи су до јесени 1955. дошли у ту фазу када се морала конкретизовати јаснија спољна политика према Југославији.<sup>212</sup> Марфијева гледишта се могу јасно уочити из меморандума који је упутио Далесу 16. септембра и у којем је изложио политички тренутак и смернице америчког деловања. Трговински споразум са СССР-ом је оцењивао као покушај југословенског искорака ка свом циљу а то је била лидерска позиција међу национал-комунистима Источне Европе, за шта је био неопходан слабији совјетски стисак над сателитима. Иако није сматрао да постоји озбиљна струја у СКЈ која је била лојалнија Совјетима него Титу увиђао је да се „многи југословенски комунисти осећају комотније у комунистичком миљеу“ али и да је већи део чланова партије а посебно друштво било генерално окренуто Западу, о чему је сведочила и економска везаност за тај блок. Прецизно лоцирајући поклапање интереса САД и Југославије у циљу независне и разумно

---

<sup>211</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 59, Ф9, 414776.

<sup>212</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 59, Ф9, 412639, стр. 3.

снажне Југославије Марфи је извукао закључак да су САД биле спремне да истрпе тактичке Титове притиске ка извлачењу ситне користи за себе како би генерално одржале југословенску економску везаност за Запад, и биле у позицији да повећају значај везивне снаге економије у том смислу. Сумирајући економски значај САД за Југославију, навео је неколико бројки – 503,2 милиона долара помоћи, 55 милиона долара кредита *Ексим банке*, преко 400 милиона долара кредита и помоћи из разних Западних извора и 772 милиона долара уговорене војне помоћи за период 1950-55. фискалне године. Марфи је од Далеса потом тражио одобрење за неколико праваца деловања током посете (две тачке још увек нису доступне јавности – прим. аут): достављање новог Ајзенхауеровог писма Титу; обнављање тема са трипартитне амбасадорске конференције из јуна уз испитивање фундаменталних тачака југословенске политике, а пре свега озбиљност Југославије у слабљењу совјетске доминације у Источној Европи; преношење става да су САД спремне да разговарају о војној помоћи за фискалну 1956. годину и одређеним количинама пољопривредне помоћи, и да су спремне да дају начелну дозволу *Ексим банци* да учествује у финансирању Мајданпека „ако *Ексим банка* ту нађе свој интерес“; преношење става да су САД спремне да помажу југословенским захтевима за разним видовима кредита на слободном тржишту на дугорочној бази путем „доброг саветовања“; финализовање договора око Програма за изградњу војних погона у вредности нешто вишој од 2 милиона долара; нуђење сарадње у области нуклеарне енергије, те на крају преношење Ајзенхауеровог позива Титу да на јесен посети САД ако се пре пута о томе постигне консензус у Вашингтону, или уместо тога да се предложи југословенској страни да Далес посети Тита. Далес је својом руком преправио Марфијев меморандум у задњој тачки додајући да ће се он накнадно о томе изјаснити.<sup>213</sup>

Политичка комуникација на највишем нивоу је отворена Ајзенхауеровим писмом Титу од 19. септембра у којем је и сам говорио о „прелазном периоду“ у којем је Америка била ангажована на разради „многих дипломатских проблема“ а

---

<sup>213</sup> FRUS, 1955, Vol. XXVI, No 255. *Memorandum From the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Murphy) to the Secretary of State*, Washington, September 16 1955, p. 664-668.

Недатирано Ајзенхауерово писмо са позивом Титу да посети САД, и са ознаком „није послато“, је похрањено у архиву Стејт департмента под сигнатуром Presidential Correspondence: Lot 66 D 204, Tito.

чији је исход био „још увек неизвестан“. Написао је да је Марфи био послат да дискутује пре свега о програму војне помоћи али и о „генералном тренду светских тема“ уз изражену наду да ће се Тито „без сумње сложити да не би било правремено да се смањи будност док су међународни односи у још неразјашњеном стању“.<sup>214</sup> Три дана касније у Њујорку су се Владимир Поповић и Матес срели са Далесом. Далес им је на почетку рекао да он лично нема никаквих проблема са новим југословенским односима са Совјетским Савезом те да се САД слажу са „независним националистичким“ положајем Југославије иако се не слажу са њеним обликом власти. Сматрао је да није требало преувеличавати смањење војне помоћи потврдивши да су САД и даље живо заинтересоване да „подрже југословенску независност и појачају њен престиж“. Поповић је на то одговорио да је и сам Тито рекао да односи не треба да зависе од војне помоћи, чије је смањење и сам сматрао сасвим логичним.<sup>215</sup>

Марфи се срео са Титом 27. септембра, уз присуство Прице и Вилфана. Разговор је почео широким Титовим скицирањем политичке ситуације. Совјетску промену понашања је оценио као суштинску и дугорочну а не само тактичку и поновио да споразум са Хрушчовом и Булгањином оличен у Београдској декларацији никако није уперен против САД. Сматрао је да је Источна Немачка нови фокус совјетске дипломатије, да је проблем уједињења Немачке у оквиру НАТО-а нешто што ће само време моћи да реши те рекао да Југославија није имала намеру да признаје Источну Немачку „јер би то сада само компликовало ствари“. Марфију је пренео личну увереност да Немачка не може постати комунистичка. За разлику од односа са Совјетима, Титово уверење је било да се односи са осталим државама у Источној Европи још нису поправили, при чему је навео односе са Мађарском који су трпели због озбиљних разлика у погледу наплате ратне штете. Марфи је рекао Титу да су постојале разне шпекулације око нових совјетско-југословенских односа али да су његова уверавања у том тренутку за САД била охрабрујућа. На Марфијев упит о могућностима промовисања југословенског система наспрам совјетског централизма у

---

<sup>214</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 256, *Letter From President Eisenhower to President Tito*, September 19, 1955, pp. 669-670.

<sup>215</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 257, *Memorandum of a Conversation*, New York, September 22, 1955, pp. 670-672.

сателитским земљама и америчке помоћи у том смислу, Тито је одговорио да би то врло озбиљно желео да проучи и да му се идеја начелно свиђа, те да се о томе може у наредном периоду разговарати. На крају је са задовољством прихватио најављену Далесову посету и обећао Марфију да ће тражити од ЈНА да побољша свој однос према америчкој војној мисији у земљи.<sup>216</sup> Уочљива је промена у Титовој оцени Совјета коју је изнео у другом разговору са Марфијем у односу на онај из 1954. Она је логично исходила из Београдске декларације, али је Тито покушао да нови и позитиван совјетски однос према Југославији прошири на генералну карактеристику совјетског понашања.

Други састанак тог дана Марфи је имао у Киленовој пратњи са Вукмановићем, Прицом и Ненадом Поповићем, помоћником председника Комитета за спољну трговину. Вукмановић је излагао стање југословенске економије, где је као први проблем истакао терет отплате краткорочних дугова а потом промене инвестиционе политике, тј. укупно смањење инвестиција и усмеравање у пољопривреду као први приоритет те металургију као далеки други приоритет. Текући економски трендови су изазивали хронични дефицит платног биланса погоршан врло лошим стањем девизних резерви чиме је појачаван ефекат било каквих негативних, макар и краткотрајних, импулса са стране. Објаснио је Марфију да у том контексту мора посматрати трговински споразум са Совјетима, који је омогућавао да се преко потребни материјали (памук, нафта, кокс) могу набављати без трошења долара и да се кредит за фабрику ђубрива користи управо у инвестиционо приоритетној грани. Поред тога, процене су говориле да је Југославији требало у просеку 500 хиљада тона пшенице годишње у периоду од три до пет година. Стога је Вукмановић тражио од Марфија испоруку од 700 до 800 хиљада тона кроз помоћ за фискалну 1956. како би се покрила не само текућа потреба, јер су постојеће количине биле довољне само за наредна два месеца, већ да би се створила макар мала резерва за наредни период. Марфију је још речено да је југословенска Влада била живо свесна потребе за повећањем извоза, што је покушавала да уради кроз инвестиције у Мајданпек и у неметалске комплексе, али да је нужда штедње и резање инвестиција имало своје реперкусије и на тој

---

<sup>216</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 258, *Telegram from the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, September 27, 1955, pp. 672-674.

страни. Марфи је посве начелно одговорио да САД имају пријатељски став према југословенским економским потребама, али да не може дати детаљан одговор у том тренутку јер је прво мора да размотри војна питања са Иваном Гошњаком. Правдао се тиме да – „многи конгресмени посматрају заједно разне видове помоћи и желе да знају у ком смеру иде Југославија“, иако је сам свесно избегао да експлицитно веже економску и војну помоћ. Вукмановић му је на крају поновио став око поштовања Закона о контроли извоза као и општу значајну улогу коју је америчка помоћ имала у развоју југословенског друштва.<sup>217</sup> Обавезе само према америчким и међународним финансијским институцијама по краткорочним дуговима о којима је Вукмановић говорио Марфију се виде из следеће табеле:

Табела 2.5:

Доларске обавезе према САД, јул 1955. (у хиљадама долара)						
Зајмови:	1955.	1956.	1957.	1958.	1959.	1960.
Ексим банка	2500	3000	3000	3000	3500	4000
- камате	1813	1713	1607	1507	1387	1253
МБОР		26	58	64	72	95
- камате		157	153	149	145	141
ММФ			9000			
- камате	22	22	22			
<b>Укупно</b>	<b>4335</b>	<b>4918</b>	<b>13840</b>	<b>4720</b>	<b>5104</b>	<b>5489</b>
Извор: ДА МСП, ПА, 1955, 60, 10, 18262.						

Марфијеви разговори са Гошњаком су отклонили проблеме у функционисању режима војне помоћи, у довољној мери да америчка војна мисија, Команда за Европу и Секретаријат одбране по Марфијевом повратку дају сагласност за наставак испорука у смањеном обиму а на основу меморандума који је потписан 1. октобра.<sup>218</sup> Међутим, одсуство уговарања даље координације

<sup>217</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 259, *Telegram from the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, September 28, 1955, pp. 674-676.

<sup>218</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 261, *Memorandum From the Secretary of State to the President*, p. 678.



америчке војне помоћи са југословенским војним плановима је у бити значило да су и максималистичке америчке жеље да се Југославија чвршће привеже за НАТО остале неостварене, што је последично утицало и на редукције у програму војне помоћи.<sup>219</sup> Ова рунда разговора и дописивања на високом нивоу је завршена 30. септембра Титовим писмом Ајзенхауеру. У писму је разговоре са Марфијем описао као „пријатељске и успешне“, током којих је „било јасно обема странама да се никакве значајне промене у спољној политици и нашим односима нису догодиле“. Тито је навео да „неће бити разлика у мишљењима међу нама у вези са најважнијим питањима рата и мира“ и да „постоје многи проблеми међународне природе према којима имамо сличне ставове и око којих постоје шансе за корисну сарадњу“, и при томе оставио простор у коме „ми нећемо увек пратити исте путеве у спољној политици“.<sup>220</sup> Кључни интерес Југославије је био у томе да увери Америку да нема никаквих *значајних* промена у њеној спољној политици које би сигнализирале Америци да и она треба да значајно мења своју политику према Југославији, али да притом остави себи извесни маневарски простор и избегне чвршће обавезивање.

После Марфија Тита је посетио и Далес, на Брионима 6. новембра, где су теме биле везане више за шире проблеме европске безбедности и комунизма у Источној Европи и Азији, него за билатералне односе. Обавестио је Ајзенхауера да га је разговор учврстио у уверењу да Тито „није имао никакву намеру да се врати у стисак Совјета“ и да је, иако верује да Булгањин и Хрушчов дефинитивно покушавају да уведу неке блаже политичке мере од Стаљинових, „и даље постојао јак стаљинистички елемент у Совјетском Савезу“.<sup>221</sup>

Посета највише совјетске делегације је изазвала прелазни застој у односима САД – Југославија који се ослањао на две стајне тачке: на америчко ишчекивање будућих југословенских корака, тј. процене дубине нових односа са СССР, и жеље да се утиче на те кораке, претњама или обећањима. Из

---

<sup>219</sup> Драган Богетић, *Југославија и Запад 1952-1955: југословенско приближавање НАТО-у*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 231; Драган Богетић, „Односи Југославије и Запада у контексту посете Хрушчова Београду 1955. године“, *Историја 20. века*, Vol. 15, Бр.1, 1997, стр. 47-60.

<sup>220</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 260, *Letter From President Tito to President Eisenhower*, Belgrade, September 30, 1955, p. 676-678.

<sup>221</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 264. *Message From the Secretary of State to the President, at Denver, Washington, November 7, 1955*, p. 698.

југословенске тачке гледишта, унутар Стејт департамента су постојале две струје у односу према Југославији. Прва је била за то да се не инсистира на појачању притиска на Југославију у светлу обновљеног односа са СССР-ом јер би то приближило Југославију Совјетима а друга за третирање Југославије као било које друге комунистичке земље. Обе струје су заправо рефлектовале шире поделе у погледима на укупну спољну политику према комунизму. Даље, сматрало се да након текућег захлађења следи пресија на вишем политичком нивоу, али да су тенденције покушаја увлачења Југославије у НАТО коначно престале у замену за одржавање Југославије у зони економске зависности од САД. Погледи који су се ослањали на то да Југославија остане модел за остале источно-европске земље где би „сателити видели да се исплати бити независтан“ су постали периферни по значају након маја 1955. Оптимистичнији амерички кругови су сматрали да и неутрална Југославија значи Западу јер не треба имати страх од југословенског повратка под окриље Москве након искуства 1948.<sup>222</sup> за шта је један од доказа био и Кардељев говор на *Краљевском институту за међународне односе* („Chatham House“) у којем је образлагао принципе мирољубиве коегзистенције изграђене на праву на самоопредељење и равноправности у међународним односима као основе ванблоковске перспективе Југославије.<sup>223</sup>

Резултати Марфијеве и Далесове посете су били видљиви у пристанку САД да се коначно утврди програм помоћи за текућу фискалну годину (1955/56), да се одмах испоручи 300 хиљада тона пшенице те да се отпочну разговори о додатним количинама пољопривредних вишкова. Преговори о вишковима су почели током октобра, и нису показивале знаке озбиљнијих проблема. Неколико момената је свакако важно истаћи. Приликом утврђивања количине памука америчка страна је везала то питање за количине памука које је Југославија увозила из СССР-а по трговинском споразуму. У мери у којој је увоз из СССР-а покривао југословенске потребе одређена је комплементарна количина памука као помоћ из САД – више увоза из СССР-а је значило и мање помоћи из САД. Даље, амерички представници су желели да детаљније разматрају југословенске инвестиционе

---

<sup>222</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 59, 9, 412639.

<sup>223</sup> Edvard Kardelj, *Međunarodni odnosi i nesvrstanost; Izbor iz dela*, VI, Komunist, Beograd, 1979, str. 31-41.

планове базиране на овим средствима, док је југословенска страна остајала при пројектима маркираним у текућем друштвеном плану. Код питања помоћи чије је порекло било од добротворних организација са верском позадином (Светски савез лутеранских цркава) америчка амбасада је покушала да за сталног представника за контролу помоћи постави једног свештеника, што је одбијено, те је југословенски Црвени крст остао надзорни орган за поделу те врсте помоћи. Износ од 101,1 милион долара је дат под следећим условима: 68,1 милион је дат као каунтерпарт (90% на динарски рачун Владе ФНРЈ, 10% на рачун Владе САД), 24 милиона је дато као динарски зајам на 40 година а 9 милиона су били власништво Владе САД у динарској противвредности за плаћања у Југославији.<sup>224</sup> Након преговора, 19. јануара 1956. је утврђена коначна листа помоћи за фискалну 1955/56. годину:

Табела 2.6:

<b>Економска помоћ за фискалну 1955. годину</b>		
<b>врста робе</b>	<b>количина у тонама</b>	<b>вредност у мил. долара</b>
Пшеница	850000	55.7
Памук	22000	18.1
Маст	40000	10.8
Лој	7000	1.4
Угаљ за коксирање	100000	2
Путна механизација		2
Кожа		1
Транспортни трошкови		9.1
Техничка помоћ		1
		101.1

Извор: ДА МСП, ПА, 1956, 83, 8, 424128, стр. 2.

До периода ревидирања односа током 1955. укупна америчка помоћ Југославији од 1949. до тад је, према неким рачуницама, износила 588,5 милиона долара војне помоћи и 598,5 милиона долара економске помоћи, од којих око 55 милиона у зајмовима а не у бесплатној помоћи.<sup>225</sup> Видели смо како су се америчке сумње у југословенске позиције после Београдске декларације претворили у

<sup>224</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 83, 8, 424128, стр. 4.

<sup>225</sup> John C. Campbell, *Tito's Separate Road: America and Yugoslavia in World Politics*, Harper and Row, New York, 1967. p. 28.

притиске, мање или више отворене. У периоду од пролећа до јесени 1955. се може јасно уочити стагнација у економским односима условљена америчком потребом да се односи преиспитају. Белешке Државног секретаријата за иностране послове показују да је југословенска страна била уверена да су трговински споразуми са СССР-ом постигнут крајем августа и почетком септембра изазвали забринутост америчких кругова који су потом одлучили да морају донекле попустити, а што је резултовало Марфијевом посетом крајем септембра и ставом да „обе стране деле гледиште да је потребно појачати њихову узајамну привредну сарадњу“.<sup>226</sup> Међутим, доступна америчка архивска грађа не показује да је утицај економског споразума са Совјетима био кључан или барем веома битан фактор одлучивања. По среди је то био поступни процес анализирања југословенских ставова и могућих опција који је довео до схватања да промена политике Београда није била фундаментална, није затварала врата даљој сарадњи и да је захтевала само благе корекције. Марфи је у свом извештају са састанка са Вукмановићем 28. септембра приметио да је његов „пут у Москву можда елиминисао одређене илузије о везама са Совјетима“, а притом је знао да споразум са Москвом „није био потпуно адекватан нити задовољавајући [за Југословене]... [јер је] куповина код Совјета погоршавала платни биланс и везивала кредитне обавезе према тих 54 милиона долара које су биле потребне за друге ствари“. Американци су 2. септембра већ имали на столу основне податке о трговинском споразуму који је закључен само дан раније.<sup>227</sup> Далесов недатиран меморандум (свакако послат током октобра 1955.) упућен Ајзенхауеру сасвим децидно каже да „не треба имати илузије да у будућности партије у Југославији и СССР-у неће интензивније сарађивати“ али и да је „наше уверење да је са коминформовским типом међународног комунизма, барем што се Југославије тиче, завршено“.<sup>228</sup> Марфи је постигао барем један тактички успех – Београд је пристао да се дуплира број чланова америчке војне мисије, са 30 на 60.<sup>229</sup>

---

<sup>226</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 92, Ф26, 28477, стр. 2.

<sup>227</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 259, *Telegram from the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, September 28, 1955, pp. 674-676.

<sup>228</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 261, *Memorandum From the Secretary of State to the President*, p. 679.

<sup>229</sup> Ivan Laković, *Zapadna vojna pomoć Jugoslaviji, 1951-1958*, Istorijski institut Crne Gore, Podgorica, 2006, str. 192.

Америчку политику према Југославији у том периоду ДСИП је видео као дуалну: пасивну, у смислу да се смањењем испорука наоружања обори ниво односа, и активну, да се рашчисти ситуација око позиције Југославије према НАТО-у и обесхрабри њен искорак ка ванблоковским земљама. Процена односа две земље коју је у јануару 1956. сачинио Национални савет за безбедност је говорила да је САД остварила минимални циљ држања Југославије ван совјетског блока, са изгледима да тако и остане, али да већи циљ чвршћег везивања Југославије за западне политичке структуре није постигнут, те да ће Југославија остати неутрална, чак и у случају рата колико год јој то прилике допусте, без намере да брани љубљански правац ка Италији.<sup>230</sup>

Са друге стране, у Београду су се у јесен 1955. анализирале економске прилике, приступ инвестицијама и одабир приоритета. Крајем октобра је Извршни комитет, на састанку са групом економиста на Брионима, препоручио да се удео инвестиција у бруто производу смањи а да се повећају потрошња и издавања за пољопривреду.<sup>231</sup> На 4. пленуму ССРНЈ одржаном 27. новембра прва тачка дневног реда је носила назив „Наши економски проблеми“ на којој је Тито поднео главни реферат. Навео је да „ми данас у извјесном смислу мијењамо курс наше даље индустријализације и инвестиција у привреди уопште, онда то никако не значи да смо досад гријешили што смо главну пажњу посвећивали подизању тешке индустрије, која је гутала огромна материјална средства и због чега су заостале друге гране наше привреде, посебно оне које су неопходне за подизање животног стандарда наших грађана - а то су пољопривреда, лака прерађивачка индустрија итд. [...] Ми досад не само да нисмо могли градити довољно лаке прерађивачке индустрије за широку потрошњу, већ смо дозволили да дође до прилично јаког дезинвестирања у већ постојећој лакој индустрији. [...] Пољопривреда је морала чекати на нашу сопствену индустрију - сада је дошло време да се пољопривреди да приоритет. Разумије се да и ту не долазе у обзир неке огромне инвестиције...“. Тиме је оцртао два заокрета која ће Југославија покушавати да реализује у економској политици наредних година - јачање

---

<sup>230</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 270. National Security Council Report, NSC 5601, Washington, January 9, 1956, pp. 707-715.

<sup>231</sup> Dennison Rusinow, *The Yugoslav Experiment, 1948-1974*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1977, p. 101-102.

пољопривреде и лаке индустрије која је имала знатно бржи поврат инвестиција од тешке индустрије, и могла је брже да одговори на пораст домаће тражње. Треба истаћи још један део говора - критику спољне трговине: „На крају бих хтио овдје напоменути још једну ствар која ми се не свиђа у спољној трговини, а то је да она у свом уском материјалном гледању често иде против интереса које ми желимо постићи у нашој спољној политици, а који се у крајњој линији подударају с општим интересима наше социјалистичке заједнице. И овдје ће се морати подузети неке мјере, да би се наша спољна трговина подударала са нашом спољном политиком“.<sup>232</sup>

Период после октобра 1955. је обележен првенствено југословенским покушајима да постави питање дугорочне економске сарадње, тј. да за неколико година унапред обезбеди увоз америчких пољопривредних вишкова. Законска ограничења програма ПЛ480 – потреба једногодишњих аранжмана са земљама примаоцима – су били сметња томе, а Југославија је покушавала да издејствује одобравање вишегодишњих програма. Насупрот става по питањима снабдевања за 1955/56. код питања дугорочне сарадње амерички представници нису показивали знаке посебног разумевања. Уз одговоре да ће те захтеве пренети вишим инстанцама у Вашингтону, у незваничним разговорима су показивали разумевање за југословенске предлоге али је измицао дефинитивни одговор. Комбинујући такве ставове са одбијањем *Ексим банке* да финансира Мајданпек, упркос начелно позитивном ставу Марфија и Стејт департмента, југословенска дипломатија је закључила да су „још једном Американци доказали своју непромењену политику у односу на нашу земљу, тј. да нас помогну да у садашњем моменту будемо јаки и независни, али не желе наш здрав економски развој у будућности“.<sup>233</sup> Како смо видели из ранијих Марфијевих белешки, Стејт департмент је оставио *Ексим банци* могућност да на чисто економској бази прихвати или одбије финансирање Мајданпека, па то одбијање можда више говори о рентабилности читавог пројекта него о ширем америчком ставу према Југославији.

Анализу узајамне повезаности војне помоћи, економске помоћи и пољопривредних вишкова сачинио је ДСИП у мају 1956. Сумирајући формалне

---

<sup>232</sup> АЈ, 142, 17, 50, стр. 6-32.

<sup>233</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 83, 8, 424128, стр. 3.

односе по том питању анализа наводи да не постоје посебне клаузуле које говоре о обавези Југославије да прима помоћ, али да је Влада САД имала право у свако доба да обустави помоћ укључујући и уговорене а неиспоручене транше Помоћ давана по МСА закону је вођена у његовом одељку 3 под насловом „Подршка одбрани“, у новцу, роби и услугама са потпуно јасном одбрамбеном конотацијом; споразум о привредној сарадњи из јануара 1952. је садржавао клаузулу којом се омогућавало странама потписницама да ревалуирају своје односе, укључујући и окончање програма економске помоћи; помоћ по ПЛ480 програму је била подложна процени председника САД да ли нека земља испуњава услове од којих је фундаментално важан био тај да се не налази под доминацијом или контролом стране владе или стране организације коју контролише „светски комунистички покрет“. Формалне повезаности између МСА и ПЛ480 програма није било, један није условљавао други. Меморандум потписан са Марфијем у октобру 1955. омогућавао је Југославији да отклањањем даље војне помоћи формално и правно не повреди одредбу по којој „ниједна земља не намерава да мења политику према другој“. Сврха меморандума је била у томе да појача економску сарадњу и откочи испоруку раније уговорених количина војне помоћи, дакле није прејудуцирао неке нове програме војне помоћи нити наметао обавезе у том смислу. На крају анализе су понуђене три алтернативе југословенском руководству. Прва се дотичала опције да се прима војна помоћ на три месеца а да се паралелно у том периоду обезбеде испоруке за наредну фискалну годину по економској помоћи и пољопривредним вишковима. Мишљење је било да је то немогуће, услед кратких рокова јер је најкраћи рок испоруке пшенице, масти и памука био шест месеци од потписивања споразума. Друга алтернатива је третирала питање последица на економску помоћ по МСА закону ако би се одустало од војне помоћи. Мишљење је био да би се престала примати сва помоћ по МСА закону јер се она формално води као војна, али се указивало на преседан Западног Берлина који је по МСА закону примао само економску помоћ, без војне. Трећа алтернатива је разматрала последице по примање пољопривредних вишкова ако би се одустало од помоћи

по МСА закону, а закључено је да оне нису међусобно условљене и да би постојала правна могућност да се вишкови примају и даље.<sup>234</sup>

Покушај разјашњења неких питања у јеку кризе у Мађарској у јесен 1956. учињен је прво састанком Вукмановића и Ридлбергера 2. октобра 1956, на којем је Вукмановић врло оштро желео да раздвоји политичка од економских питања, и рекао Ридлбергеру да би требало прекинути аранжмане економске помоћи. У опису тог разговора са Вукмановићем који је пар дана касније дао Прици, Ридлбергер је рекао да му је било јасно да Југославија жели да се пређе на дугорочно кредитирање пројеката али да није знао да је политика Југославије таква да се жели и прекид помоћи. По Прицином сведочењу Ридлбергер се смејао када је коментарисао Вукмановићеву опаску да је то било само његово лично мишљење а не нужно и став власти. Потом је Вукмановићево инсистирање да се уговорена транша пшенице испоручи у року од два – три дана оценио контрадикторним ставу да помоћ није потребна, и питао Прицу да ли је криза у односима са СССР-ом толика да се све мора решавати за два – три дана, да се судбина Југославије решава у том оквиру, и какви се то драматични преокрети очекују. Прица се оградио од Вукмановићевих изјава, рекао да се Југославији уопште не жури и да није упућен у разлоге због којих је Вукмановић тако реаговао и то повезао са евентуалним могућностима добијања пшенице на другој страни које су можда биле везане неким роковима. Прица је потом понављао стандардну поруку да Југославија неће одступити од политике независности „ма и у најмањој мери“ и од принципа „баш сада када они показују најбоље резултате, кад је Југославија постала снага која објективно врши врло значајан утицај на земље које се решавају стаљинизма“. Ридлбергер се сложио с тим, при чему је рекао Прици да је 1948, када је Кевендиш Кенон седам месеци пре резолуције Информбироа слао извештаје да предстоји раскид односа, мислио да се „Кенону нешто десило и да је шенуо памећу“.<sup>235</sup>

Уговор о новој годишњој помоћи по програму ПЛ480 је потписан 3. новембра 1956. Укупна вредност је била процењена на 98,3 милиона долара. Тешкоће су искрсле око транспортних трошкова јер Југославија није била у

---

<sup>234</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 84, 423161.

<sup>235</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 84, 416274,



могућности да покрива 50% транспорта, каква јој је била уговорна обавеза. Да не би плаћала директно у доларима, проблем је привремено решен тако што је одузето пшенице у вредности од 5 милиона долара ради плаћања транспортних трошкова.<sup>236</sup> Југославија је потом 20. новембра 1956. формално послала у Вашингтон меморандум о дугорочној економској сарадњи у коме је тражила да за период од пет година наручи 5,5 милиона тона пшенице, 150 хиљада тона памука, 155 хиљада тона масти и 35 хиљада тона животињског лоја, уз плаћање у динарима на зајам од 40 година. Средства из таквог зајма Југославија је планирала да утроши на низ индустријских постројења, већим делом оријентисаних на извоз који би омогућио прилив девиза и лакшу отплату зајма. Београду је при слању тог меморандума било јасно да за закључење таквог споразума мање-више није било изгледа, али се желела барем формализација става.<sup>237</sup> После неколико поновљених покушаја да се добије одговор, Марфи је почетком фебруара 1957. поручио само то да ће Влада САД моћи да одговори тек ако Конгрес изгласа додатне фондове крајем марта али је у стварности то питање остављено на чекању нових форми зајмова који су били у најави.<sup>238</sup>

По МСА програму за 1956/57. Југославија је добила 13,5 милиона долара помоћи, што је покривало увоз 115000 тона пшенице и 6500 тона памука. Преговори око овог програма су се разликовали од ранијих преговора у томе што је требало закључити уговор са *Ексим банком* који би покривао тај одобрени износ. У том уговору је постојала клаузула која је давала право САД да динарска средства улажу у државне обвезнице, са каматом, без позивања на било какве одредбе у југословенским законима, те калузула која је омогућавала САД да југословенске отплате користи ван граница Југославије, водећи рачуна о „општој економској ситуацији“ а не као до тад „о платном билансу“. Зајам је дат по основама секције 402 МСА закона, у динарској противвредности назначених 13,5 милиона долара која је одређена на 475 динара за долар.<sup>239</sup>

---

<sup>236</sup> АЈ, 130, 640, 92317/1.

<sup>237</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 26, 28477, стр. 6-7; АЈ, 837, I-5-6/104-5, 27, *Memorandum od Long-term Economic Cooperation*, 10. јануар 1957.

<sup>238</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 11, 43160, стр. 2.

<sup>239</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 20, *Белешка Комитета за спољну трговину од 3. априла 1957.*

Неки практични проблеми између две стране при коришћењу помоћи су се могли видети на случају грађевинске опреме вредне 2 милиона долара која је по програму за 1955/56. пристигла у Југославију. *Југословенска инвестициона банка* је расписала конкурс и након тога доделила грађевинске машине низу предузећа: *Партизанском путу* и *Београду* из Београда, *Виадукту* и *Техници* из Загреба, *Словенија цестама* и *Градису* из Љубљане, *Асфалту* из Ријеке, *Приморју* из Ајдовшчине, *Путу* и *Нискоградњи* из Сарајева и *Титограду* и *Крагујевцу*. Контролори америчке амбасаде су током јуна 1957. вршили прво инспекцију фирми које су увезле те машине – *Инвест-импорт*, *Руднап*, *Југотехну* и *Грапат* – пописијући при том детаљне податке за сваку машину појединачно, а потом су обишли и наведене грађевинске фирме како би видели где се и како те машине употребљавају. Спецификацијама уговора за помоћ за фискалну 1955/56. било је прецизирано да ће се наведене грађевинске машине користити за изградњу стратешки важних путева – Јадранског пута, пута Загреб-Љубљана и пута Београд-Скопље. Инспекција је утврдила, што представници Комитета за спољну трговину који су били у пратњи Американца нису могли спорити, да се машине користе за свакакве друге послове осим за изградњу наведених путева. Према опису људи из Комитета Американци се „ни за један посао нису тако детаљно интересовали“ и били су врло незадовољни слабом динамиком изградње уговорених путева.<sup>240</sup> До краја 1956. завршена је деоница Пула – Нови – Сењ у дужини од 175 километара, а укупни послови су требали бити приведени крају до 1963.<sup>241</sup>

Јануара 1957. Тита и Вукмановића је посетила Ајзенхауерова *ad hoc* комисија која је испитивала економску помоћ иностранству, која је потврдила целисходност наставка програма помоћи. Алан Клајн (Allan Kline), специјални саветник комитета за спољну помоћ америчког Сената, је почетком марта такође посетио Тита и Вукмановића. Клајн је у свом извештају констатовао да су изгледи да Југославија у том тренутку доприноси „ствари слободе“ порасли у великој мери и отклонили сумње које су постојале од 1955. и нормализације односа са Совјетима. У оцени југословенског економског стања сматрао је да југословенска

---

<sup>240</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 28, 27891.

<sup>241</sup> ДА МСП, ПА, 1959,113, 232.

привреда није била сама у стању да покрива своје потребе, у првом реду због великог увоза хране као последице стагнације пољопривреде. Сматрао је да економија није била у стању да индустријским извозом покрива увоз хране, пре свега због неповољног платног биланса и високог спољног дуга. Стога је препоручивао Сенату да Америка треба да настави економску помоћ Југославији у интересу очувања њене независности, те да треба да испоручи обећану војну помоћ, да повећа техничку помоћ која је била незнатна. Препоручивао је такође да би требало давати зајмове више него бесплатну помоћ зато што би процедура одобравања зајмова била прилика да се разматрају целисходност и ефикасност сваког захтева и повод за разговор са Југословенима о корисном утрошку новца.<sup>242</sup>

Табела 2.7:

<b>Укупна економска помоћ из САД, фискална 1951 - фискална 1957. (у милионима долара)</b>				
<b>фиск. год.</b>	<b>износ</b>		<b>врста помоћи</b>	<b>износ</b>
<b>1951.</b>	94		бесплатна помоћ	534
<b>1952.</b>	78			
<b>1953.</b>	124			
<b>1954.</b>	65			
<b>1955.</b>	121		зајмови на 40 год.	111
<b>1956.</b>	100			
<b>1957.</b>	111		директни доларски зајмови	48
<b>Укупно: 693 милиона долара</b>				
Извор: ДА МСП, 1957, 92, 26, 28477.				

<sup>242</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 14, 48285.

## Посета Авда Хума Вашингтону 1957. и уобличавање југословенских економских планова

Делегација коју је предводио државни секретар за финансије Авдо Хумо и која је октобра 1957. посетила САД је била највећа делегација југословенских привредника која је посетила САД од 1945. године. Она је имала више састанака са америчким дипломатским представницима и са *Међународном банком за обнову и развој* и *Међународним монетарним фондом*. Први састанак 2. октобра су имали Хумо и амбасадор Матес са Далесом, Ридлбергером и Хенријем Леверичом (Henry P. Leverich), помоћником директора Одсека за Источну Европу Стејт департмента, а теме су биле политичке, како би се додатно и на вишем нивоу појасниле позиције две земље. Далес је поновио своје више пута исказано уверење да је Југославија независна земља али да се у том погледу све више налази у мањини не само према Конгресу него и унутар администрације. Нагласио је преклапање спољнополитичких ставова Југославије са совјетским, а не са америчким, истакавши гласање у УН по низу питања и посебно став о непризнавању Источне Немачке, иако је рекао да је чуо гласове да ће се и тај став променити. Уз то је навео и да зближавање партијских односа СКЈ и КПСС оставља утисак подређивања СКЈ руководећој улози КПСС. Сврху оваквог свог иступа је видео у циљу југословенског разумевања његовог положаја, који му је стварао тешкоће јер није имао аргумената из практичне политике да их подупре. Проблем у том смислу је била и реакција других земаља, политички далеко ближих САД а које су примале мању помоћ него Југославија. Конгрес је 1957. додатно смањио средства за међународну помоћ па је тиме проблем додатно појачан.<sup>243</sup>

Авдо Хумо је одговорио да је приближавање ставова Југославије и СССР-а требало посматрати кроз позитивне унутрашње промене у СССР-у које су се рефлектовале и на међународном плану, да су ишли правцем који је био користан за мир у свету. Питање југословенске независности се није могло постављати ни у ком погледу, нити доследност позиције према конкретним питањима, тако да је

---

<sup>243</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 10, 28396, стр. 4.

одбио Далесов приговор о прилагођавању југословенске спољне политике туђим интересима.

Далес је рекао да разуме југословенско објашњење али да је у совјетском понашању видео само заостравање, наводећи запаљиви говор Андреја Громика пред полазак за Њујорк на Генералну скупштину УН и грубу ноту упућену по питању Блиског Истока. Повукао је став да је Америка морала водити рачуна о текућој политици СССР-а уз наду да ће будућност показати да је Хумо био у праву. Поенту своје критике је поново свео на појашњавање тешкоћа са којима се администрација сусретала у одобравању помоћи Југославији, уз напомену да ће следеће године те тешкоће само расти. Југословенска политика је, по његовом виђењу, стварала базу за пријатељске односе две земље али су текуће тешкоће остајале и правиле проблем.<sup>244</sup>

Главне радне састанке са америчким званичницима делегација је имала 2. и 3. октобра. У њеном саставу су се поред Хума и Матеса нашли и Ненад Поповић испред Спољнотрговинске коморе, Аугустин Папић, генерални директор *Инвестиционе банке*, Никола Миљанић, вице-гувернер *НБЈ* те Василије Миловановић и Слободан Мартиновић, саветник и секретар амбасаде у Вашингтону. Са америчке стране су учествовали Даглас Дилон (C. Douglas Dillon), заменик државног подсекретара за економска питања, амбасадор Ридлбергер, Вилсон Бил (Wilson T.M. Beale), заменик помоћника државног подсекретара за економска питања, Стјуарт ван Дајк (Stuart van Dyke), директор ИЦА програма за Европу и Африку, Лојд Ларсон (Lloyd K. Larson), директор за економску помоћ при америчкој амбасади у Београду и три референта за Југославију у Стејт департменту и ИЦА администрацији. Хумо је желео да пружи америчкој страни детаљнији и конкретнији преглед тренутних проблема југословенске привреде. За две основне карактеристике југословенске привреде је узео брз развој уз повећану експанзију спољне трговине и дефицит платног биланса, за шта је узрок нашао у неразвијености пољопривреде и примарне производње. Ликвидирање дефицита платног биланса је поставио као главни задатак који треба извршити, уз развој примарне производње која би то олакшала,

---

<sup>244</sup> Исто, стр. 4-5.

a која би bila конкурентna на светском тржишту. За решавање тих питања Југославији су била неопходна финансијска средства из иностранства како би извршила повезивање са светском привредом путем либерализације и мултилатерализма. Даље је навео четири дугорочна проблема развоја југословенске економије. Први проблем је било постизање већих приноса у пољопривреди, за шта је било потребно не само одвојити новац него и мењати схватања људи. Ипак је остао скептичан у погледу укупног решавања питања хране за југословенско становништво у краћем року, уз жељу да се макар смањују захтеви за њеним увозом. Као други проблем је истакао производњу и евентуални извоз електричне енергије преко извозника *Југелекспорта* у којој је Западна Европа, пре свих Италија и Немачка, веома оскудевала. Тај проблем је представио као југословенско-европски, покушавајући да га увезе са ширим географским оквиром и шансом за повезивање заинтересованих земаља. Трећи проблем је било питање инвестиција у топионице бакра у Мајданпеку. Влада САД је са тим пројектом већ била упозната а Југославија је изашла са идејом тражења кредита од 18 милиона долара како би комплетирала већ одобрени кредит француске групе *Компадек*. Четврти проблем је био у саобраћају, посебно железничком, који није задовољавао ни тренутне југословенске потребе. Хумо је са овим тезама наступио доста конзервативно према Американцима, појашњавајући да су то главне тачке развоја привреде али да Југославија не очекује да их све може решити кроз југословенско-америчке економске односе.

Поред развојних питања Хумо је навео исхрану као акутни проблем југословенске економије. Упркос томе што је жетва 1957. била рекордна од 1945. (3 милиона тона пшенице) Хумо је саопштио Дилону да она опет неће задовољити потребе становништва, и навео да је потребно још око 900000 до 1,2 милиона тона из увоза. Око 200 хиљада је обезбеђено из Совјетског Савеза кроз редовне трговинске аранжмане, чиме је непокривено остало око 700-800000 тона, око чега је Југославија очекивала амерички ангажман. Сумирајући своје тезе Хумо их је свео на четири ставке: помоћ у пољопривредним вишковима, Мајданпек,

*Југелекспорт* и низ мањих индустријских објеката за шта ће се тражити финансијска средства.<sup>245</sup>

Дилон на почетку свог излагања поздравио исказану жељу да се кроз изнете програме Југославија укључи у светску привреду и избегне аутархију и ослонац само на билатералне односе. Иако је одмах саопштио да САД имају намеру да у томе помогну, према могућностима и фондовима које је Конгрес изгласао, оградио се напоменом да износи више били нису велики као ранијих година и да је давање помоћи лимитирано, како у погледу пољопривредних вишкова тако и у погледу финансија. О политици давања пољопривредних вишкова је нагласио жељу да она не траје до у недоглед, и да САД поздрављају сваки напор земаља прималаца помоћи да смање своју зависност од ње. Поновио је Далесов став о утицају Конгреса на изгласавање помоћи – да су средства генерално смањена, да са Југославијом постоји посебан проблем, и најавио да ће Југословенима за неколико недеља саопштити цифре помоћи по МСА програму, а по питању ПЛ480 програма до краја текуће недеље. Обавестио је југословенску делегацију да је Конгрес изгласао формирање новог тела, Фонда за економски развој (Development Loan Fund - ДЛФ) који је требало да буде надлежан за финансирање индустријског развоја мање развијених земаља, са зајмовима на бази конкретних пројеката. Прешавши на тему Мајданпека Дилон је рекао да је америчка страна упозната са тим и да је ту уочен битан проблем – вишак бакра на светском тржишту за који је очекивао да ће потрајати још неколико година. Вишак бакра је значио ниску цену и ниску исплативост инвестиција. Нагласио је да је Америка велики произвођач али да је производња у неким крајевима била пала за око 10%, да се појављивао проблем незапослености и да су ионако имали добре односе са другим великим произвођачима Чилеом и Перуом. Интерес француског капитала за Мајданпек је оценио као позитивну ствар, али је подвукао да САД нису имале довољно новца за све наведене области од југословенског интереса те да ће се морати правити неки избор.<sup>246</sup>

Хумо је одговорио да је разумео амерички став о Мајданпеку али је нагласио да југословенска производња не би могла утицати на светско тржиште,

---

<sup>245</sup> Исто, стр. 7-9.

<sup>246</sup> Исто, стр. 10-11.

поготово јер се њен почетак очекује тек за три године. Обавестио је Дилона да се тема Мајданпека провлачила од 1949, да 1951. замало није био потписан уговор, да је то постало политичко а не само економско питање, те да је он лично у преговорима са Совјетима о алуминијуму видео да је код њих, па и код других источно-европских земаља постојао и интерес за инвестирање у бакар, али да је југословенска страна одбила даље разговоре јер је већ преговарала са САД и Француском. Развој југословенске привреде је, по речима Хума, био тесно везан за Мајданпек јер је тамо већ изграђена фабрика супер-фосфата капацитета 570 хиљада тона, те да ће се топионица свакако градити, са или без америчког новца. Прешавши на тему *Југелекспорта* Хумо је изнео да се очекују инвестиције од 380 милиона долара, у више фаза. За пример је дао изградњу хидроелектране код Сења, око 50км јужно од Ријеке, у вредности од 39 милиона долара, која је давала струју јефтинију (0,73¢/kWh – цента по киловат-часу) од просечне цене коју је *Југелекспорт* имао (0,92¢/kWh) и која би након изградње далековода до Италије, од око 120км и цене од 3,3 милиона долара, могла снабдевати њено тржиште.<sup>247</sup>

За други састанак две делегације договорено је да америчка страна спреми конкретна питања о појединим пројектима како би се упознала са њиховим детаљима, и могла даље да формулише своје позиције. Дилон се интересовао за начин финансирања *Југелекспорта* – да ли је само југословенски или у заједници са Италијом и Немачком, да ли је поменута цифра од 39 милиона долара покривала цео први део пројекта или само потребу за увозном опремом и да ли се Југославија обраћала некој међународној организацији за финансирање. Аугустин Папић је одговорио да је почетком 1957. формирана студијска група Немачке, Италије, Аустрије и Југославије која се бавила техничким питањима без улажења у финансије, а да је начелно договорено да финансирање буде заједничко. Идеја је била да југословенско предузеће управља централом а да се отплата врши извозом струје. Папић је појаснио да нигде до сада није покретано питање финансирања. Поменута бројка од 39 милиона долара обухватала је цео пројекат а од тога увозна опрема је коштала 9,5 милиона. Вредност годишње производње је процењена на

---

<sup>247</sup> Исто, стр. 11-12.



око 13,5 милиона долара. Лео Матес је појаснио да је 1955. тај пројекат споменуо Јуцину Блеку али само информативно, не у форми пријаве за финансирање.<sup>248</sup>

Дилон се даље интересовао за стање платног дефицита, за који је знао да је последњих месеци нагло скочио. Ненад Поповић је одговорио да је пројекција дефицита за 1957. била на око 40 милијарди динара, а да су му основни узроци увоз хране, услови спољнотрговноског пословања и стварање домаћих залиха. Ридлбергер се зачудио том износу, сматрајући да је износ дефицита већи, јер је Америка дала помоћ од 111 милиона долара или око 66 милијарди динара. Поповић је одговорио да је интерно рачунање полазило од курса 300 динара за долар, те је вредност америчке помоћи по југословенској евиденцији око 33,3 милијарде динара. Дилон је тему пребацио на питање динарских средстава које су Американци држали у Југославији. Хумо је разложио проблем на позитивну и негативну страну – негативна страна је била могући инфлаторни притисак ако би се велика количина динара нагло пуштала у промет, а позитивна страна њихово ослобађање у складу са југословенским плановима. Ти проблеми су обично разматрани на нивоу односа са амбасадом у Београду, а текући разговори су укључивали пуштање у промет око 31 милијарде динара који не би негативно утицали на платни биланс земље.<sup>249</sup>

Дилон је потом појаснио Хуму текуће проблеме са реализацијом програма ПЛ480 и изјавио да је дао инструкције амбасади у Београду да реши питање испоруке транше од 80000 тона пшенице и 2400 тона памука. Потом је покренуо питање југословенских предратних дугова и утицају који би решавање тог питања имало на положај администрације при тражењу помоћи за Југославију од Конгреса. Обавестио је Хума да су претходне године амерички порттери разговарали са Пољацима и да је то веома олакшало захтеве администрације да се упуту помоћ Пољској, те је сугерисао да му је био јасан платно-билансни проблем Југославије али је саветовао да се макар почну разговори за порттерима. Хумо је потврдио добре југословенске намере у том смеру, напоменувши да је Југославија још 1951. о томе упутила писмо *Међународној банци*, али да због дефицита и проблема са девизама није била у могућности да у том тренутку врши плаћања по

---

<sup>248</sup> Исто, стр. 13.

<sup>249</sup> Исто, стр. 14-15.

том дугу, већ да је морала да чека период финансијске стабилности. Хумо је скренуо тему на конкретно питање Мајданпека, траживши да чује став америчке Владе, али Дилон није могао да му да одговор. Хумо је Дилону дао још неке детаље тог пројекта – да је потребан кредит од 11 милиона долара за рад на првој фази која је укључивала и опрему за откривање рудника. Након састанка је читава делегација, а Хумо посебно, била веома незадовољна америчким ставом према Мајданпеку и оклевањем Дилона да пружи конкретан одговор, што је укратко изнео Леверичу после састанка, који се правдао потребом за додатним интерним консултацијама.<sup>250</sup>

Трећи састанак истих делегација је одржан 4. октобра, а започео га је Дилон информацијама о програму ПЛ480. Навео је да је Конгрес изгласао укупну вредност програма за текућу фискалну годину од 1 милијарде долара (вредност на светском тржишту је била око 700 милиона долара), и да се у случају Југославије дошло близу постављених југословенских захтева. Изразио је спремност да, по робама, дају: нешто више од 500000 тона пшенице, нешто испод 100000 бала памука и око 25000 тона уља, али је напоменуо да се маст и животињски лој неће додељивати кроз ПЛ480. Вредност ових роба је процењена на око 60 милиона долара, дакле нешто мање од 10% укупне америчке помоћи. Дилон је два пута подвукао високи удео помоћи Југославији у односу на укупну одобрену помоћ, као и да то није укључивало закаснеле преговоре око 80000 тона пшенице и 2400 тона памука који су паралелно вођени у амбасади у Београду. Након израза захвалности брзе калкулације Хумо је одговорио да то оставља Југославију са увозним потребама од око 300.000 тона пшенице и 10.000 тона памука како би се покриле домаће потребе.

Даље је затражио од Дилона да му предочи стање МСА помоћи. Дилон је поново наглашавао да је Конгрес смањивао укупну помоћ, и да је очекивано стварање Фонда за економски развој као нове институције за спољну помоћ даље компликовало буџетске апропријације за МСА програм. Иако није био сигуран у коначан износ помоћи за Југославију, са сигурношћу је тврдио да Југославија неће добити тражених 29 милиона долара него много мање, делом и за то што се

---

<sup>250</sup> Исто, стр. 16-17.

очекивало учешће Југославије у програму помоћи преко новог фонда у блиској координацији са *Ексим банком*. Дилон се поново вратио на питање Мајданпека и обећао бржи и детаљнији одговор - за неколико недеља - уз сугестивну напомену да Америка није имала ништа против да Југославија купи неопходну опрему од неког другог.<sup>251</sup>

Хумо је одговорио да ће Југославија сачекати неколико недеља на одговор. Потом је, уз куртоазне речи захвалности, покушао да поентира са улогом економске помоћи напомињући да „ако бисмо хтели да наше везе и економске односе дигнемо на виши ниво, који изискује пријатељство наших два народа, онда је потребно постићи економски развој Југославије. Ако би наши односи остали само на текућој основи, онда би наши општи односи стагнирали“.<sup>252</sup> Хумо је разрадио своју тезу ставом да су честа одлагања помоћи штетила југословенској привреди и њеном развојном и за пример дао Мајданпек, те искрено изјавио да је у Југославији било незадовољства због одлагања одлука о помоћи. Порука Хума је била јасна – из југословенске перспективе режим економске помоћи је постао кочница економског развоја, а не њена основа. Дилонов одговор је ишао линијом једнаког третмана Југославије са осталим земљама, тј. да је разлог лежао у ширим карактеристикама програма а не посебном положају Југославије, и да је сам свестан спорости читавог система, али да „политички аспект није деловао код ових преговора“.<sup>253</sup>

Следећи сусрет Авдо Хумо је имао са представницима ММФ-а, прво са директором Пером Јакобсоном (Per Jacobson) а потом и са његовим замеником Мерлом Кокраном (Merle Cochran), током годишње скупштине Фонда. Јакобсона је упознао са општим линијама југословенске економске политике и посебно мерама за стабилизацију привреде. Тежња за даљом интеграцијом Југославије у светску привреду је захтевала и редефинисање девизног система и иностраног плаћања, за шта је била потребна подршка ММФ-а. Ниске југословенске девизне резерве су условиле политику ликвидирања билатералних споразума о плаћању и адаптацију на нове услове настале формирањем Европске економске заједнице.

---

<sup>251</sup> Исто, стр. 18-19.

<sup>252</sup> Исто, стр. 20.

<sup>253</sup> Исто, стр. 21.

Наиме, Југославија је у знатној мери користила могућности текуће манипулативне кредитне земаља из ЕЕЗ у склопу своје трговине са њима, и због стално већег увоза од извоза је нагомилала дугове по тим кредитима. Формирање ЕЕЗ је назначило прекид такве праксе и створена је потреба да се ти дугови морају у кратком року отплатити како би се трговина несметано одвијала. Из југословенске перспективе новчана средства ММФ-а су била погодна за ту намену и због тога се Југославија обраћала Фонду, јер, како је Хумо рекао Јакобсону – „наша политика у садашњим условима потпуно коинцидира са настојањима Фонда“.<sup>254</sup>

Детаљније разговоре са представницима Фонда је издвојено водио Ненад Поповић, у два наврата (27. и 30 септембра) око кредитних потреба Југославије и финансијске стабилности привреде и буџета. Југославија је затражила кредит од ММФ-а како би отплатила постојеће клириншке дугове, чија је отплата закомпликована адаптацијом на нове услове плаћања према ЕЕЗ, о чему су већ разговарали Хумо и Јакобсон. Стручњаци ММФ-а су начелно предложили кредит за такву намену од 22,9 милиона долара, на период од три до пет година али уз претходни долазак стручњака Фонда у Југославију и детаљнији увид у постојећу ситуацију. Поврх тога, Фонд је био живо заинтересован за завршетак југословенске политике вишеструких девизних курсева, при чему су истицали начелно противљење Извршног одбора Фонда таквом систему и примере из праксе у Латинској Америци и Индонезији где је Фонд помагао у елиминисању рестрикција у девизном систему. Штавише, очекивање измене девизне политике је директно било повезано са кредитним захтевом који је Југославија требала да стави пред Извршни одбор фонда.<sup>255</sup>

Последњи радни састанак Хумо је имао 4. октобра са Јуцином Блеком, председником *Међународне банке*, заједно са Матесом и службеницима банке задуженим за Европу. Хумо је тражио начелни став Блека о могућностима Југославије да добије приступ финансијама банке. Блек је на почетку децидно рекао да било какав захтев у том смислу тражи да Југославија претходно постигне споразум са портерима предратних обвезница тј. да реши питање суверених

---

<sup>254</sup> Исто, стр. 23.

<sup>255</sup> Исто, стр. 25.

предратних дугова, што је већ раније, у априлу, изнео Матесу.<sup>256</sup> Претходно финансирање, у периоду 1948-51. је било одобрено усред ванредно тешких околности за Југославију и става да су дугови из предратног периода признати. Блек је начелну позицију банке правдао зависношћу банке од приватног тржишта капитала при ангажовању средстава, и чињеном да је приватни капитал врло помно пратио понашања држава у том домену. Као пример је навео Грчку којој је банка такође више пута одбијала кредитне захтеве из истих разлога. Хумо је пренео став Југославије да је сређивање дугова заправо питање времена, јер је услед лошег стања платног биланса додатно оптерећење сервисирањем тих дугова било веома велико. У том смислу је тежња Југославије да смањи дефицит отварала веће могућности за решавање питања дуга према портерима. Блек је, попут представника ММФ-а, тражио да се банка додатно упозна са стањем југословенских финансија, као још једним од предуслова евентуалном изласку у сусрет југословенским кредитним захтевима. Такав захтев је Блеку заправо послужио да омекша став јер је понудио помоћ Југославији у проналажењу најбољих начина за регулисање дуга, и на крају оставио могућност да након детаљног упознавања са стањем југословенских финансија инсистирање на решењу тог питања буде омекшано ако би се испоставило да Југославија заиста није у могућности да сервисира дуг.<sup>257</sup>

Проблем платног биланса о којем је Хумо говорио се може видети из ове табеле:

Табела 2.8:

Платни биланс Југославије, у милионима долара							
	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
<b>Извоз</b> (f.o.b.)	328,6	400,6	462,8	487,3	576,5	582,8	708
<b>Увоз</b> (c.i.f.)	494,6	673,5	698,9	704,2	845,3	928,9	907
<b>Биланс</b>	-166	-272,9	-236,1	-216,9	-268,8	-346,1	-199
Извор: L. Frei, „Yugoslavia's International Accounts“, <i>American Review of Soviet &amp; Eastern European Foreign Trade</i> , Vol. 1 Issue 5, 1965, p. 57.							

<sup>256</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 60, 3, 413135, стр. 4.

<sup>257</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 10, 28396, стр. 28-30.

Рад Хумове делегације можемо сматрати успешним покушајем продубљивања економске сарадње са САД, у прелазном периоду у којем је тај облик сарадње узимао доминанту улогу у односу на војно-безбедносни карактер, и уз знатне сумње из Вашингтона према политичким корацима Југославије. Поред тога, отворена су врата сарадње са *Међународном банком* на начин који је активирао Југославију да са портерима крене у преговоре око решења дуга и избије из руку аргументе банке за одбијање финансирања Југославије.

У смислу конкретних уговора главни ударац је било одбијање *Ексим банке* да учествује у финансирању Мајданпека, под изговором неконкурентних цена бакра с обзиром на величину тражене инвестиције. То одбијање је у Југославији схваћено као политички мотивисано и донето под утицајем америчке перцепције приближавања са СССР-ом.<sup>258</sup> Економски саветник амбасаде Василије Миловановић је у приватним разговорима са Џулијусом Кацом (Julius C. Katz) из Стејт департмента добијао информације да Конгрес не би одобрио средства за Мајданпек у текућем периоду услед пада цене бакра и извесних жалби америчких произвођача, и да ће одговор свакако бити негативан. Миловановић је био мишљења да формални негативни одговор неће стићи све док Вашингтон не нађе могућност да на неки други захтев одговори позитивно, као врсту компензације, за шта се чекало да се формира нови Фонд за економски развој и да Југославија том фонду подноси своје захтеве за кредитирањем.<sup>259</sup>

## **Крај програма војне помоћи и положај незавршених инвестиционих пројеката**

Од пролећа 1955. заједнички рад на испорукама војне помоћи наилазио је на знатне тешкоће – биле практично замрле после посете совјетске делегације Београду, и само у малој мери су настављене после амбасадорске конференције крајем јуна. Југословенска страна је уочавала промене у ставовима и методама рада америчког Одељења за војну помоћ што је корелирало са ширим захлађењем

---

<sup>258</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 83, 14, 423534.

<sup>259</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 106, 2, 44944, стр. 3.

односа. Пракса је била да почетком године Одељење за војну помоћ достави дефинитиван програм војне помоћи за ту фискалну годину, са планом и роковима испоруке. Током целе 1955. тај програм америчка страна није била предала. Такође, током 1955. је била успорена или готово потпуно прекинута испорука највреднијих артикала, пре свега авиона, радара, тенкова и артиљеријских оруђа. Престанак испоруке млазних авиона и „несношљиво скупа“ куповина нових авиона додатно је подгревала југословенске наде да је пут напред у набавци млазних ловаца у усвајању њихове производње у Југославији. Тако је и Координациони одбор ДСИП-а на тим основама препоручивао набавку лиценце из иностранства, пре свега за авион *Мистер* из Француске, и то „што пре то боље, и средства треба обавезно пронаћи“.<sup>260</sup> Но, та се идеја никада није материјализовала.

Табела 2.9:

<b>Пад у испорукама војног материјала, мај 1955 - септембар 1956.</b>				
<b>год.</b>	<b>тона</b>		<b>год.</b>	<b>тона</b>
мај 1955.	5600		јануар 1956.	600
јун 1955.	7080		фебруар 1956.	500
јул 1955.	350		март 1956.	575
август 1955.	600		април 1956.	650
септембар 1955.	3700		мај 1956.	1975
октобар 1955.	690		јун 1956.	750
новембар 1955.	1000		јул 1956.	700
децембар 1955.	1800		август 1956.	700
			септембар 1956.	750
Извор: Ivan Laković, <i>Zapadna vojna pomoć Jugoslaviji, 1951-1958</i> , Istorijски институт Црне Горе, Podgorica, 2006, str. 169-170.				

Са своје страна америчка амбасада а посебно амбасадор Ридлбергер и шеф војне мисије генерал Хејнс су износили бројне приговоре на однос југословенских власти. Оне су укључивале изузетост из разматрања развоја ЈНА и тиме из

<sup>260</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-4, 109, *Забелешка са седница Координационог бироа од 26. и 27. децембра 1955.*

разматрања укупних потреба ЈНА, мањак података који су им били потребни за формално правдање програма војне помоћи, ограничавање посета јединицама које су примиле америчку технику као и укупну способност ЈНА да овлада америчком техником. Тензија у овим односима је довела до тога да Поповић и Ридлбергер у разговору од 27. августа 1955. дођу до заједничког закључка да треба отворити простор за преиспитивање програма у целости, јер основне одредбе потичу из 1951. и 1953. и да вероватно не одговарају тренутним приликама. Јачање југословенско-совјетских односа током 1956. и став Београда да војна помоћ више није ургентна тема је додатно утицало на САД да у пракси наставе са смањеном испоруком војних средстава.<sup>261</sup> Крајем године је коначно и Ајзенхауер одлучио да испорука највредније опреме – млазних авиона – буде потпуно прекинута.<sup>262</sup>

Паралелно с том одлуком Коча Поповић и Ридлбергер су разговарали о стању програма војне помоћи и безбедносним трендовима. Југословенски државни секретар је отворено рекао да Југославија није сматрала да постоји опасност општег рата, и да се ни сама није осећала угрожено. Поред тога, његов лични утисак је био да су југословенски руководиоци били на становишту да се треба ослањати све више на сопствене снаге, те да му изгледа да је за Југославију било боље да има и мање оружја али да може да рачуна на њега. Потом је објаснио да је доларска вредност до тада испорученог оружја била велика али да је вредност у погледу бојне готовости била знатно мања, будући да се „никада нису могли прецизирати рокови испоруке основних материјала, испорука резервних делова је била у сталној неизвесности. лиценце за израду резервних делова се нису могле добити итд“. Додао је и да је постизање дугорочних економских споразума „најбољи начин да решимо и наше војне потребе“. Ридлбергер је објашњавао да Ајзенхауер није прекинуо испоруку војне помоћи, нити је донето икакво решење, „само је ствар остављена по страни за сада“, и да то треба тумачити и у светлу америчких председничких избора (новембра 1956) на којима је Ајзенхауер поново победио. Тешкоће у испорукама војне помоћи је делом приписивао различитим војним културама, тј. административним

---

<sup>261</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 274. *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, April 19, 1956, p. 719

<sup>262</sup> ДА МСП, Стр. пов, 1956, 83, 29, 423631.



приступима те несарадњи Југославије по питању утврђивања прецизних потреба и модалитета употребе. За лиценце је подсетио Поповића да оне нису власништво америчке државе него произвођача оружја и опреме а то су приватна предузећа која за те лиценце очекују финансијску надокнаду, што је само по себи проблем. Поповић је узвратио да се ни неки договорени планови нису испоштовали, те за крај поновио да се треба фокусирати на дугорочну економску сарадњу као основу односа две земље<sup>263</sup>. Сигнал југословенске позиције је био веома јасан – војна помоћ више није било кључно питање.

Период директне војне помоћи је завршен изјавом о заједничкој сагласности од 9. децембра 1957 и пратећим коминикеом. Ратификација је завршена тек 17. октобра 1959. Формирање Мешовите комисије за дискусију о техничким детаљима у вези обустављања војне помоћи је извршено 20. децембра, а на њено чело је постављен Анте Рукавина из ДСИП-а.<sup>264</sup> Ридлбергер је рекао да му се чини „да се завршава једна ера у нашим односима и да почиње друга“ и да је „можда сада био најприроднији моменат за споразум о обустави војне помоћи“. Сложио се са Титовим ставом да је економску помоћ на једногодишњој бази требало заменити друкчијим аранжманима, али да са једногодишњим аранжманима треба наставити док се другачији систем не успостави. Добривоје Видић (тада државни потсекретар за иностране послове) му је рекао да је успостављена сарадња била од велике користи, да је допринела успостављању мира у том делу света и да је треба наставити. Сматрао је охрабрујућим то да и Ридлбергер увиђао потребу за дугорочнијим аранжманима, те да је потребно престати са „притисцима преиспитивања“ и засновати односе на трајнијој бази.<sup>265</sup>

Када су представници америчке амбасаде 13. маја 1957. предали предлог техничке помоћи за 1957/58. реакција Комисије за техничку помоћ је била индикативна за разумевање ширег југословенског става према програмима помоћи. Председник Комисије је у свом извештају Савезном извршном већу навео да „начин на који је предат њихов предлог програма није уобичајен. Прије него што нам је достављен није се дискутовало нити са нашим меродавним нити

---

<sup>263</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-4, Стр. пов. 328, *Забелешка о разговору*, 24. децембар 1956.

<sup>264</sup> АЈ, 130, 640, 93980.

<sup>265</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, Ф10, 426652.

са привредним органима [...] Сам програм који је разрађен до крајњих детаља израђен је од стране америчких чиновника и представника амбасаде у Београду. За њега се не може казати да је без сваке основе и везе са нашим потребама, али он ипак није одраз најважнијих и најхитнијих потреба“. Предлог је предвиђао укупну помоћ вредну 4,5 милиона долара, од чега је 2,4 милиона одлазило на техничку опрему, 1,2 милиона на стипендије и трошкове за југословенске стручњаке и 900 хиљада за трошкове америчких стручњака. Кроз неколико састанака утврђена је листа прихватљивих пројеката, али оно на чему је инсистирао председник Комисије у свом извештају нису сами пројекти него његова перцепција понашања америчких представника јер истиче да „из искуства које имамо до сада са америчким особљем које ради по економској и техничкој помоћи на [sic!] САД амбасади у Београду, претпостављамо да ће се они врло много мешати у наше интерне ствари и мишљење је појединих чланова Комисије да ће нам више сметати него користити. Опште је мишљење да их евентуално не би требало прихватити“.<sup>266</sup> Одустајање од програма техничке помоћи и прелазак на програме техничке сарадње под окриљем ИЦА-е је имало позитивну страну у томе што су у другом случају пројекти били тематски, размена стручњака је трајала онолико колико је било потребно да се одређени посао заврши, док је програм техничке помоћи имао ограничење од годину дана без обзира на природу и стање пројекта.<sup>267</sup> Техничка помоћ је од 1951 до 1957. реализована у износу од око 1,4 милиона долара мада је програмирана помоћ гласила на око 5,4 милиона долара.<sup>268</sup>

Након што је Југославија признала Немачку Демократску Републику 15. октобра 1957. Далес је помислио да је нестала и последња разлика у спољној политици између Југославије и СССР-а. Матес се Дилону правдао тиме да је Југославија ипак била и социјалистичка земља и да је то био разлог доношења такве одлуке а не пука жеља да се понављају совјетски кораци.<sup>269</sup> Нови обрт у односима са СССР-ом уследио је током прославе 40-годишњице октобарске

---

<sup>266</sup> АЈ, 130-640-64.

<sup>267</sup> АЈ, 130-640-7/14.

<sup>268</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 26, 28477, стр. 9.

<sup>269</sup> Tvrtko Jakovina, „Američki komunistički saveznik? Vanjskopolitički odnosi Sjedinjenih Američkih Država i Jugoslavije (1955-1963)“, *Radovi*, Vol. 31, 1998, str. 96.

револуције у Москви, на коју је Тито послао Кардеља и Ранковића, а који су одбили потписати завршну Декларацију 12 партија која није уважавала жељу Београда да има одрешене руке у тумачењу социјализма и модалитета свог развоја.<sup>270</sup> Од партијске конференције у Москви новембра 1957. до објављивања политичког програма СКЈ 13. марта 1958. пред 7. конгрес је трајао период застоја односа Југославије и СССР-а обележен углавном игнорисањем Југославије у медијима и политичким говорима. Но, Конгрес СКЈ је био превише озбиљна тема да би био игнорисан у Москви. Југословенским комунистима је 5. априла било речено да совјетска делегација неће присуствовати конгресу, као знак протеста према садржају платформе.<sup>271</sup> До зближавања ставова Москве и Београда на идеолошкој равни није дошло, чему је сведочила чињеница да су делегати источно-европских комунистичких партија напустили 7. конгрес (22-23. април). Односи су ушли у фазу ширег заостравања, а нарочито после 3. августа и Хрушчовљеве посете Кини када је у заједничком коминикеу саопштено да ће две партије „водити непомирљиву борбу против главне опасности за комунистички покрет, ревизионизма“ који је „главни израз нашао у програму Савеза комуниста Југославије“. Напад се убрзо проширио са идеолошког на политичко поље: Бугарска је активирала вербалне нападе на „шовинистичку“ политику Југославије у Македонији, Кина је опозвала амбасадора, Албанија је појачала критику положаја Албанаца а СССР је ограничио дистрибуцију југословенске штампе. Ипак, Москва није желела да се понови 1948. година, стога је Хрушчов поставио лимите захлађења, говорећи на 5. конгресу Јединствене социјалистичке партије Немачке 11. јула у Источном Берлину да „југословенском ревизионизму не треба посвећивати више пажње него што заслужује“ и да „треба тражити прихватљиве форме контаката око појединих питања“.<sup>272</sup>

Ово заостравање морамо ставити у контекст брзо растућих економских односа. Од Београдске декларације до краја 1956. године СССР и земље Источног блока су одобриле Југославији око 474 милиона долара кредита. Највећи појединачни кредит је био за подизање индустрије алуминијума у Црној Гори од

---

<sup>270</sup> Veljko Mićunović, *Moskovske godine 1956-1958*, Jugoslovenska revija, Beograd, 1984, str. 365-378.

<sup>271</sup> Central Intelligence Agency - Office of Current Intelligence, *The Failure of the Soviet-Yugoslav Rapprochement*. Soviet Staff Study, 3 November 1958, p. 14.

<sup>272</sup> Исто, p. 21.

175 милиона, који су заједно дали СССР и НДР у августу 1956, потом совјетски кредити од 110 милиона за екстрактивну индустрију, 54 милиона за куповину металских сировина и угља, те два кредита у злату и девизама од 30 и 10 милиона. Чехословачка је одобрила кредит од 75 милиона а Пољска од 20 милиона долара. Неке од кредитних линија су суспендоване у фебруару 1957, тако да је до новог заштравања односа крајем те године, према неким проценама остало активно око 299 милиона долара кредита од Источног блока.<sup>273</sup>

Анализе америчке амбасаде су кроз период почетног захлађења односа, пред 7. конгрес, виделе жељу Београда да се Москви попусти на спољно-политичким питањима у замену за совјетско попуштање на идеолошком плану. Један извештај из марта 1958. уочава реторичке и фактичке промене код Тита у односу на претходне године. Ако је пре побољшавања односа са Совјетима 1955. Југославија била на позицији да је постојање НАТО-а оправдано Стаљиновом агресивношћу, у том тренутку је сматрала оба блока „истим злом“, па и даље, позивајући се на Титов интервју у фебруару у којем је подржао глобалне комунистичке циљеве и средства (осим директног мешања у унутрашње ствари других земаља), и критиковао НАТО чланице због тога што следе НАТО политику, тј Италију у вези изградње ракетних база<sup>274</sup> те јасно рекао да је примање помоћи било условљавано изменама у спољној политици и да више нема војних претњи југословенској безбедности.<sup>275</sup> Не знајући још увек тачно економске последице совјетско-југословенског захлађивања односа, амбасада је у мају 1958. веровала да би Југославија вероватно могла да се снађе без америчке економске помоћи али уз знатно жртвовање стандарда живота и испуњавања инвестиционих и других друштвених планова. Нови амбасадор Карл Ренкин (Carl L. Rankin) је закључио да је текућа кампања власти против злоупотреба у

---

<sup>273</sup> Robert Loring Allen, "The Soviet and East European Foreign Credit Program", *American Slavic and East European Review*, Vol. 16, No. 4 (Dec., 1957), pp. 443-444.

<sup>274</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 121, *Despatch From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State No. 436*, Belgrade, March 10, 1958, pp. 322-323.

<sup>275</sup> Bojan Dimitrijevic, "The mutual defense aid program in Tito's Yugoslavia, 1951-1958, and its technical impact", *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 10, No. 2, (1997), p. 30; Бојан Димитријевић, „Западна војна помоћ Југославији 1951-1958“, *Историја 20. века*, XIV, 1/1996, стр. 101-112; Момчило Павловић (прир.), *Документи ЦИА о Југославији 1948-1983*, Институт за савремену историју, Факултет безбедности Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2009, стр. 123-144.

привреди и за јачање самоуправљања и улоге синдиката, у комбинацији са штрајком рудара у Трбовљу, показивала да су власти постале осетљивије на унутрашња економска питања и да не желе да воде политику „стежања каиша“.<sup>276</sup> Када је већ дошло до озбиљнијег захлађења односа и оштријих вербалних напада из Москве, Ренкин је повлачио паралеле са 1948. и тражио мишљење Стејт департмента о идеји која је потекла из Париза да се можда обнови трипартитни модел помоћи Југославији уколико се ситуација даље заоштри.<sup>277</sup> Но, ни званични Вашингтон ни Београд нису показивали интерес за таквим развојем односа. Није било више повратка на старо.

Амерички предлог с почетка 1958. да се динарска средства за пројекат Јадранског пута која су 1955. била додељена као бесплатна помоћ пренамени на бази кредита није наишао на разумевања с југословенске стране. Но, позиција Југославије се ослањала на чињеницу да је уговор о томе, од 5. јануара 1955. довољно јасан и да Југославија не жели да га мења, а да САД треба да се одрекну преузетих обавеза уколико тако желе. Београд је ионако сматрао да је америчка кривица за то што динарска средства алоцирана за тај и друге пројекте током 1955. и даље нису потрошена.<sup>278</sup> Матес је 24. јануара 1958. тражио састанак са Дилоном и Кацом како би се расправило питање динарских средстава из ПЛ480 алоцираних за Јадрански пут и укупне реализације програма за 1957. која је у кашњењу. Због тих кашњења Савезно извршно веће је део новца за инвестиције позајмило од Народне бане Југославије, али тај дуг није могао бити покривен из ПЛ480 средстава јер су интерни прописи забрањивали да се средствима из помоћи покривају било какви дугови, те је динамика коришћења средстава доспела у ћорсокак. Матес је Дилону дао основну хронологију проблема - јануара 1955. САД су се обавезале да ће финансирати Јадрански пут; у марту 1957. југословенске власти су доставиле детаљне информације о пројекту али до почетка 1958. се није одмакло даље у целом послу. Рекао је да је америчка амбасада обавестила југословенску Владу да Вашингтон жели да финансирање

---

<sup>276</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 125, *Telegram from the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, May 19, 1958, p. 332.

<sup>277</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 130, *Telegram from the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, July 1, 1958, p. 340.

<sup>278</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 106, 2, 44944, стр. 2.

овог пројекта више не буде на принципу поклона него кредита. Дилон је рекао Матесу да је договор био постигнут са идејом да је Јадрански пут био војни пројекат. Узимајући у обзир да је југословенска Влада сама изразила жељу да прекине програм војне помоћи, тако је и Јадрански пут, из америчке визуре, престао бити војни објекат већ обичан развојни пројекат. Даље, позивајући се на Вукмановићев говор у Савезном одбору ССРНЈ 10. јануара, у коме је овај рекао да Југославија не жели помоћ већ зајмове, Дилон је поентирао да је промена око класификације Јадранског пута сасвим у складу са ширим жељама југословенске Владе. Према коментару из америчког записника разговора „Матес је био изненађен тим објашњењем, и рекао је да му Београд није објаснио ту позадину случаја“, те да ће ове ставове пренети Београду. Дилон је даље рекао да проблем са домаћим валутама није само везан за Југославију, да је био уобичајен иако се чинило да је у југословенском случају веома изражен. Обећао је да ће се лично ангажовати око тога и да ће можда Југославија послужити као опитни случај за решавање тог проблема.<sup>279</sup>

Посебну целину америчког Програма војне помоћи који је установљен Законом о заједничкој војној помоћи а потом 1951. инкорпориран у МСА програм су чиниле тзв. оф-шор набавке, као механизам по којем је војска САД у пријатељским земљама наручивала и плаћала разну војну опрему. Тиме су привреде савезничких земаља стварале додатни профит, америчка индустрија је била донекле растерећена од ратне производње. Крајем јула 1952. једна америчка војна мисија је у Југославији разматрала могућности југословенске привреде да учествује у том програму. На основу позитивне препоруке урађена је понуда за артиљеријску муницију у јулу месецу и, након интервенције генерала Хармонија и обарања цене понуде, јула 1953. је закључен споразум од 5,39 милиона долара.<sup>280</sup> Узевши у обзир да су укупне офшор наруџбине за 1952/53. износиле 1,4 милијарде долара јасно је да је југословенски удео био миноран. И поред америчког уверавања да политички положај Југославије (није била чланица НАТО-а) није био препрека за сарадњу на овим програмима, југословенски

---

<sup>279</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 116, *Memorandum of Conversation*, Washington, January 24, 1958, pp. 306-307.

<sup>280</sup> Ivan Laković, *Zapadna vojna pomoć Jugoslaviji, 1951-1958*, Istorijski institut Crne Gore, Podgorica, 2006, str. 204.

представници нису били убеђени у то јер су се предлози врло тешко реализовали. Део проблема је лежао и у вођењу тих послова, јер се без директног присуства у Хајделбергу, Паризу и Лондону, где су били смештени административни центри америчких офшор порудбина у Европи, успех није могао постићи. Од краја 1953. до краја 1954. Југославија је постигла договоре вредне 13,7 милиона долара, од којих је на производњу муниције одлазило 9,9 милиона, бродоградњу (1 миноловац), 3,6 милиона и разну цивилну опрему (намештај за америчке гарнизоне) око 200 хиљада долара. Пракса ових нарудбина је показивала да је било веома тешко проширити своје присуство у овом програму јер су нарудбине углавном понављане из године у годину и то углавном у корист ранијих добављача. Иако је основна замерка америчке стране била та да су југословенске цене неконкурентне, ДСИП је веровао да је побољшање односа са Совјетима било детерминишући фактор.<sup>281</sup> Прекидом програма војне помоћи офшор нарудбине су уговоране ван оквира МАП-а што је у извесној мери свакако отежавало добијање послова.

Током 1954. су вођени преговори око југословенског учешћа у програму Помоћи за изградњу војних погона (Facilities Assistance Program - ФАП), за подизање мањих и специјализованих војних фабрика. У апропријацији МСА помоћи за 1954/55. председнику је дато право да кроз тај програм утроши до 50 милиона долара. Југословенска страна је предложила пет пројеката: Барич 1 (за производњу ТНТ експлозива), Лучани 2 (за производњу нитроцелулозног барута), Барич 3 (производња уротропина), Приједор 4 (производња целулозе) и Загреб 5 (производња толуола), укупне вредности 3,3 милиона долара.<sup>282</sup> Марфи је током своје посете септембра 1954. препоручио да се 2 милиона долара одвоје за ове намене, што је покривало прва четири пројекта док је последњи стављен у изглед за наредну годину.<sup>283</sup> Међутим, терминологија у предложеним тексту уговора је постала непремостив проблем. Југословенска страна је тражила да се реченица која је говорила да Југославија „неће вршити дискриминацију у погледу цена и других услова продаје експлозива према земљама НАТО-а“ измени текстом

---

<sup>281</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 83, 8, 424068, стр. 8.

<sup>282</sup> Исто, стр. 7.

<sup>283</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, No. 255, *Memorandum From the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Murphy) to the Secretary of State*, Washington, September 16, 1955p. 668.

„према земљама које примају економску и војну помоћ од САД, а са којима ФНРЈ има дипломатске односе“. Измена је тражена и за део којим се Југославија обавезивала да неће смањивати своје укупне капацитете у производњи експлозива, и да се односи само на оне врсте експлозива за које се требала примити ова помоћ. Једина измена на коју су Американци пристали била је да се избаци термин „земље НАТО-а“ и да се убади термин „земље укључене у систем колективне безбедности Западне Европе“. Оваква формулација је такође била неприхватљива југословенској страни те је апетит за постизањем договора знатно опао.<sup>284</sup> Преговоре је на крају отказала америчка страна марта 1956.<sup>285</sup>

На свом последњем састанку са Ридлбергером почетком јануара 1958. Гошњак је најавио одлазећем амбасадору да ће Југославија желети да у САД купује резервне делове за војну опрему америчког порекла, и да је намера војног врха земље да део официра који су у том тренутку били на школовању у САД остану тамо као део мисије за набавку тих делова. Гошњак је објаснио да би Југославија потребне девизе зарадила очекиваним повећањем извоза али да у случају да се то не деси обратила би се за помоћ САД у смислу отварања нових кредита. Ридлбергер је пренео став да није увиђао сметње програму куповине резервних делова а да би се о евентуалним кредитним захтевима вероватно разговарало ван оквира претходних програма војне сарадње. Гошњак је разговор закључио напоменом да се „нада да Југославија неће бити приморана да тражи резервне делове на другим местима“.<sup>286</sup>

Прецизирање неких детаља прекида споразума о војној помоћи је дошло на ред у фебруару 1958, када је договорено да то буде у форми меморандума о разумевању две стране. На неформалном састанку у Београду 7. фебруара Мирко Брунер је Елиму О'Шонесију (Elim O'Shaughnessy) из америчке амбасаде пренео форму меморандума коју би југословенска страна желела да се усвоји. Он би садржао клаузулу која нотира прекид споразума о војној помоћи било да су билатерални или мултилатерални, клаузуле које потврђују извршавање уговора о

---

<sup>284</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 83, 8, 424068, стр. 8.

<sup>285</sup> Ivan Laković, *Западна војна помоћ Југославији, 1951-1958*, Istorijski institut Crne Gore, Podgorica, 2006, str. 205; АЈ, 837, I-5-6/104-3, 258, Помоћ за изградњу војних капацитета, 15. јун 1955; АЈ, 837, I-5-6/104-3, 597, *Помоћ САД за изградњу капацитета војне индустрије*, 23. јун 1955;

<sup>286</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 114, *Telegram from the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, January 2, 1958, p. 304.



испоруци миноловаца, о пребацивању уговора о опреми за јединице везе на комерцијалну основу, о завршетку програма обуке југословенских официра који је био у току, одлазак америчке војне мисије до 31. марта 1958, договор две стране да било који споразум који се дотиче војне тематике буде преиспитан, што је укључивало и Јадрански пут, да се будуће набавке опреме врше на комерцијалној основи, да Југославија неће препродавати војну робу те да ће поштовати неке преостале обавезе из претходних уговора. О'Шонеси је уз информацију о садржају разговора сматрао упутним да Стејт департмент у својим даљим инструкцијама размотри и евентуалну везу прекида споразума са будућим југословенским набавкама опреме.<sup>287</sup> Брзи одговор Стејт департамента је навео да би питање будућих куповина требало третирати одвојено од раскидања уговора, уз уверавања југословенској страни да ће њени захтеви бити „ургентно разматрани“. Такође је дата инструкција да се југословенској страни предочи да САД најрадије не би раскидале билатерални МАП уговор из 1951. али да неће на томе инсистирати ако је југословенска страна већ донела чврсту одлуку.<sup>288</sup> На следећем састанку, 17. фебруара, Брунер је О'Шонесију пренео да је „раскидање МАП споразума апсолутна политичка неопходност“ југословенске стране и тако затворио даљу причу на ту тему. Са друге стране, Брунер је одустао од прецизирања режима будућих комерцијалних набавки војне опреме, задовољавајући се изјавом о „ургентном разматрању“ захтева а питање миноловаца из офшор програма и наставка финансирања Јадранског пута је одложено за касније разговоре и кроз средства из програма ПЛ480.<sup>289</sup>

Иступањем Југославије из програма војне помоћи нестао је правни оквир који је америчким фирмама из сектора одбране омогућавао да на тржишним принципима и слободно продају своје производе Југославији. Нестанком тог оквира свака појединачна трансакција постала је предмет посебног одобравања америчких власти, а тако и потенцијална жртва бирократских процедура али пре свега политичке воље Вашингтона.

---

<sup>287</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 117, *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, February 7, 1958, pp. 308-309.

<sup>288</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 118, *Telegram from the Department of State to the Embassy in Yugoslavia*, Washington, February 13, 1958, pp. 308-309.

<sup>289</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 119, *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, February 17, 1958 pp. 310-311.

На известан начин економски разлози су стављени у други план у односу на обе суперсиле: због задржавања идеолошке (изведено из тога и политичке) дистинкције у односу на СССР отпали су кредитни аранжмани током 1958. године, а због изградње спољно-политичке дистинкције је жртвован програм војне помоћи од САД који је био од ванредне финансијске вредности за Југославију током свог постојања. Војна помоћ је тако доспела у маказе између побољшаног безбедносног положаја Југославије и жеље за активнијом спољном политиком невезивања за блокове. Обавезе које су проистикале из програма војне помоћи су, из Титове перспективе, онемогућавале Југославију да води спољну политику у складу са указаним шансама а безбедносно окружење није више захтевало примање те помоћи. Главни ударац овом одлуком је задат ЈНА. Процес њене модернизације који је у периоду 1951-1958. био најбржи у њеној историји<sup>290</sup> је овом одлуком успорен па и фактички прекинут у појединим видовима (Ратном ваздухопловству и против-ваздушној одбрани пре свих). Са друге стране, односи су ушли у мирнији период и зато што америчка администрација није више морала да пред Конгресом сваке године брани слање војне помоћи Југославији; то је престало да буде узрок трвења иако су укупни односи пали на нижи ниво.<sup>291</sup>

## **Спорови око примене Закона о контроли помоћи за заједничку одбрану**

Како смо раније видели, примена Закона о контроли помоћи за заједничку одбрану је била фактор у америчким разматрањима војне помоћи, и америчка дипломатска активност по том питању је осликавала његов значај. У односима са

---

<sup>290</sup> Bojan Dimitrijevic, "The mutual defense aid program in Tito's Yugoslavia, 1951–1958, and its technical impact", *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 10, No. 2, (1997), p. 31; Dragan Bogetić, „Економска и војна помоћ Запада Југославији током 50-тих година”, у Fisher J. (ur.) *Yugoslavia in the Cold War*, Ljubljana, 2004, str. 271–318.

<sup>291</sup> Henry W. Brands, „Redefining the Cold War: American Policy toward Yugoslavia, 1948-60“, *Diplomatic History*, Vol. 11, No. 1, 1987, p. 52; Драган Богетић, „Сарадња Југославије са западним силама у време нормализације њених односа са социјалистичким лагером 1956“, *Историја 20. века*, Vol. 23, Бр. 2, 2005, стр. 113-128; Драган Богетић, „Економска сарадња Југославије и САД у време другог југословенско-совјетског сукоба 1958-1959“, *Историја 20. века*, Vol. 23, Бр. 1, 2005, стр. 131-152.

Југославијом то питање се хронично појављивало, те иако никада није претило да доведе заиста до прекида програма остављало је снажан утисак на америчку страну и давало додатни аргумент политичким групацијама у Вашингтону да у разним формама иступају против даље помоћи Југославији. У марту 1955. америчка страна је покренула питање прераде и реекспорта бугарског бакра у Југославији о којем су две земље постигле договор крајем 1954. За Америку је то био проблем јер је прерада и извоз бакра спадало у забрањени посао по листи А Закона о контроли извоза, али је за Југославију представљао користан посао будући да прерађивачки капацитети нису били упослени у пуној мери.<sup>292</sup> У својим одговорима на овакве упите југословенска страна генерално није одступала од своје одлуке да ће се уздржавати од кршења тог америчког закона али да не прихвата његову формалну обавезност. Правни савет ДСИП-а је априла 1955. дао стручно мишљење да Југославија није примила формалну обавезу поштовања одредби тог закона и да стога није била у обавези да га поштује. Међутим, Америка је имала формалну могућност да због југословенских повреда ембарга моментално и без октазног рока прекине са даљом применом свих уговора о војној и економској сарадњи.<sup>293</sup> На последњој трипартитној конференцији у јуну 1955. Прица је југословенско одбијање сарадње по том питању увијао у шири став о што потреби што слободније трговине<sup>294</sup> а сличну верзију изговора је Вукмановић поновио Марфију три месеца касније.<sup>295</sup>

При формулисању тврдог става Београда сматрано је да ова врста инсистирања долази као последица нормализације односа Југославије са СССР-ом и земљама Источне Европе током 1956/57. године. Амерички упити и критике по том питању су долазили по различитим основама. Ридлбергер је 18. августа 1956. у разговору са Вукмановићем оштро изнео став да је примена тог закона „услов за добијање помоћи“ те да је југословенско одбијање примене представљало промену политике према САД.<sup>296</sup> Почетком 1957. године америчка амбасада се распитивала око поправке брода „Трансилванија“ за Румунију пошто је сматрала

---

<sup>292</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-3, 307, *Белешка о разговору*, 26. март 1955.

<sup>293</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-3, 384, *Наша обавеза поштовања закона САД о ембаргу*, 27. април 1955.

<sup>294</sup> Драган Богетић, *Југославија и Запад 1952-1955: југословенско приближавање НАТО-у*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000, стр. 216.

<sup>295</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 26, , стр. 4.

<sup>296</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 83, Ф14, 423534.

да је тај посао потпадао под одредбе Закона о контроли помоћи.<sup>297</sup> Такође је задржана једна мања количина памука намењена као део помоћи јер је истовремено Југославија извозила свој памук у Кину и ДР Немачку.<sup>298</sup> Августа и септембра 1957. амбасада је два пута тражила појашњења око изградње четири нафтна танкера у бродоградилушту *Уљаник* за потребе пољског предузећа за прекоокеански превоз. Вредност уговора које је *Уљаник* добио је била 17 милиона долара, а испорука уговорених танкера је требала да буде извршена 1961/62. године. Аргументација америчке амбасаде је пратила тзв. 1-Б листу роба забрањених за извоз по њиховом Закону о контроли помоћи, а која је, примењено на Југославију, значила да је председник САД морао да одлучи о даљем наставку помоћи земљи која робу са те листе продаје земљи под забраном извоза. У овом конкретном случају амбасада је обавестила Југославију да је са Пољском била извршена извесна либерализација трговинског режима, пре свега у пољопривреди и рударским машинама, али да наручени танкери и даље спадају у забрањену робу, да Пољска има своје капацитете за изградњу танкера будући да је у том тренутку градила танкере за потребе СССР-а, те да ни гаранције да танкери који су почели да се граде у Југославији неће бити даље реекспортирани не пружа довољна уверавања америчкој страни. Амерички захтев се свео на то да су тражене будуће консултације са југословенском страном око испоруке сличних роба, као и достављање детаља самог уговора.<sup>299</sup>

Југославија је свој одговор базирала на ранијем ставу који је Вукмановић по питању примене овог закона дао Марфију септембра 1955. године, и који је навео да је „данас таква ситуација да је Battle Act сметња за међународну трговину“, да је „политика наше Владе била раније да спроводи Battle Act и то не да би обезбедила помоћ већ зато што је таква политика обезбеђивала независност Југославије“, и да „ми не бисмо волели да будемо баш ти који ломимо Battle Act, и то опет, не због тога да бисмо добили помоћ већ због тога да се не добије утисак да ми иступамо против САД“.<sup>300</sup> Задњи део изјаве је у суштини представљао најделикатнију тачку у односу на примену овог закона, јер је југословенска страна

---

<sup>297</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 108, Ф1, 431068, стр. 9.

<sup>298</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 109, Ф14, 31586, стр. 7.

<sup>299</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 21, 419557, стр. 1.

<sup>300</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 21, 419557, стр. 2.

добро знала да су САД могле имати проблем са својим НАТО савезницима од којих су тражили да се држе тог закона а да, ето, једна комунистичка земља која је зависна од америчке помоћи успева да потпуно дезавуише тај закон. Дакле, јавио се проблем перцепције у склопу ширих односа и стога је било потребно одлучено да одговор буде одричан али опрезан и индиректан.

Политичка аргументација Југославије је била ослоњена на став да је сарадња са Југославијом био природан пут осамостаљења за Пољску, и да је сваку економску могућност требало искористити у за то. Пољска није била у стању да у већој мери повећава економску сарадњу са Америком па је, имплицитно, Југославија била друга најбоља опција.<sup>301</sup> Овим аргументом је директно циљано стално америчко надање да ће Југославија бити пример другим комунистичким земљама, те је Југославија овај посао хтела да постави управо у том светлу. Југословенска страна се ослонила на америчку изјаву о либерализацији својих економских односа са Пољском, па је желела да поентира тврдњом да имајући у виду време испоруке (1961/62) текући уговор не представља проблем како га Американци желе сада представити. Даље, од Пољске су одмах тражене гаранције да неће бити реекспорта танкера, извршење уговора је било везано за пољско поштовање рокова плаћања, и цео посао је одмах прибележен код лондонског *Лојдовоог регистра* те није могло бити речи о покушају скривања читавог после, о коме је иначе отворено писала и југословенска штампа.<sup>302</sup> Коча Поповић је сматрао да било какав елаборирани одговор Југославије легитимизује ову врсту упита, и стао на позицију да се начелно морају одбијати разговори на ову тему јер је Југославија имала право да тргује по слободној вољи и прихваћеним обавезама, а амерички закон никада није прихваћен као формална обавеза.<sup>303</sup>

Овај закон о контроли помоћи за заједничку одбрану је поново био тема билатералних разговора већ почетком 1958. На састанку 18. јануара на коме су били присутни Вукмановић, Ларсон и Леонард Вајс (Leonard Weiss, саветник амбасаде за економска питања), Вукмановић је изразио чуђење зашто се то питање поново потеже јер је он раније већ изразио државни став те је мислио да је

---

<sup>301</sup> ДА МСП, ПА, 1955, 59, 10, 414776, стр. 3.

<sup>302</sup> Исто, стр. 4-5.

<sup>303</sup> Исто, стр. 7.

оно скинуто са дневног реда. Поновио је да је политика Југославије била да се ограничења тог закона суштински и стриктно придржава док је трајала блокада Југославије од стране источно-европских земаља, али да се стање од тада променило, да је Југославија земља ван блокова и да се не може прихватити формалног поштовања одредаба тог закона. Поновио је став о извесној еластичности Југославије у пракси, али је споменуо и пример бакарних производа, којих Југославија сама није имала у довољној количини а продавала их је тамо где је добијала најбољу цену; тренутно је то било Западно тржиште али би га без устезања продавала на Истоку, ако би цена била повољна. На крају је напоменуо да Југославија иначе није производила или није имала ни за своје потребе највећи број производа са листа тог закона, те да није видео зашто би то био посебан проблем у односима.<sup>304</sup> Ларсон је на то одговорио да му није пријатно расправљати на ту тему, али да је у обавези јер је то амерички закон, да су му руке у том смислу везане али да верује да постоје ситуације када се може наћи излаз. Осврнуо се и на Вукмановићев пример бакарних каблова, додајући да је у загребачком „Вјеснику“ прочитао да се за Кину гради један танкер, а Вајс је рекао да је Савезни завод за статистику показивао да су управо бакарни производи такође извожени у Кину. Вукмановић је остао при свом ставу, а објаснио је да за проширивање економске сарадње са Пољском постојао велики интерес, који је имао и своју већ наведену политичку димензију а да је политичка димензија управо диктирала раст економске размене. Вајс је јасно истакао да иако је Влада САД респектовала право других земаља да доносе независне одлуке у погледу тог закона те земље би требале имати у виду да су САД такође могле да одлуче да ли ће или не наставити сарадњу. Стога је, напоменуо је Вајс, Влада САД била покренула консултације по тим питањима како би се уклониле потешкоће које су се јављале кроз програме помоћи. Вукмановић је одбио даљу дискусију на ту тему. На Вајсово директно питање да ли може пренети Вашингтону да је позиција Југославије тако одлучна и негативна, Вукмановић је одговорио да је управо с тим циљем то у разговору и рекао, и додао да Југославија не може мењати свој став

---

<sup>304</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 108, 1, 431068, стр. 3-4.

који је у складу са њеном независном политиком а да Сједињене Државе имају право да одлуче како ће даље поступати према тој информацији.<sup>305</sup>

До овог таласа америчког инсистирања на теми поштовања Закона о контроли извоза током 1957. Југославија никада званично није прихватила његове одредбе, али никада није изричито изјавила да се његових одредаба неће придржавати. И када је одлука конкретизована 18. јануара 1957. Југославија је покушавала да у том смислу нађе међупростор између непризнавања и некршења. Та одлука се сводила на то да се у пракси не поштује закон али без давања званичних изјава о томе, да се не врше груба кршења његових одредби које се могу лако открити, да се Американцима повремено дају неки подаци али уз скретање пажње да не иду у детаље. Разговор о танкерима за Пољску је ставио Југославију у неугодну ситуацију јер се нашла у ситуацији да чини озбиљну повреду закона, да су то Американци знали и јасно саопштили, а што је према договореној позицији требало бити избегнуто.<sup>306</sup>

Међутим, проблеми по овом питању су се наставили и током 1958. године. Повод су биле пошиљке од укупно 1000 тона боракса које су од децембра 1957. из САД увезао *Југоимпорт* од америчког предузећа *Impex Overseas Corporation* из Њујорка (а које је заправо било америчка филијала југословенског *Генекса*). Амерички органи су уредно издали дозволе и сертификате о крајњем кориснику на основу уверења Савезне спољнотрговинске коморе да је роба намењена само југословенском тржишту и да се неће реекспортирати. У склопу своје уобичајене провере америчка амбасада је установила да постоје проблеми са сертификатом за боракс јер је под истим бројем уверења Савезне спољнотрговинске коморе извршен увоз *Крајслерових* камиона. Током регуларне провере југословенска предузећа су америчкој амбасади давала контрадикторне податке – *Југоимпорт* је прво негирао па потом потврдио да је роба његова; фабрика стакла у Рогашкој Слатини која је означена као крајњи корисник је негирала да је роба намењена њој јер је користила само око 6 тона боракса годишње а и сама Комора је одбила да даље пружи објашњења и дискутује о тој теми. Како су у међувремену у Холандији откривени фалсификовани југословенски сертификати о крајњем

---

<sup>305</sup> Исто, стр. 6-7.

<sup>306</sup> Исто, стр. 10-11.

кориснику, амерички Државни секретаријат за трговину је донео одлуку о обустави издавања дозвола за извоз боракса у Југославију.<sup>307</sup>

Вајс је по том питању обавестио Државни секретаријат иностраних послова да се такве мере могу проширити и на друге робе стратешког карактера ако би наступиле сличне околности. Напоменуо је да је политика Владе САД да у принципу не омета југословенски увоз таквих материјала ако служи унутрашњим југословенским потребама а што се утврђује валидном документацијом, али да је јасно да не могу дозволити да Југославија реекспортује такве материјале другим земљама, пре свега оним комунистичким земљама Источне Европе. Предложио је да Југославија формално изјави да се америчка стратегијска роба која се испоручује Југославији неће даље реекспортовати нити употребљавати мимо исказане намене, да се у Савезној спољнотрговинској комори организује ефикаснији систем контроле уверења и сертификата о крајњем кориснику како би се спречиле даље злоупотребе, да се дубликати тих исправа редовно предају америчкој амбасади у Београду уз повремене потврде о пријему робе и да се уопште омогући боља сарадња са стручњацима амбасаде у погледу контроле кретања тих роба. Одговор ДСИП-а је био само то да прима к знању захтев амбасаде, па је одговор остао исти и након поновљеног Вајсовог инсистирања.<sup>308</sup> У једном потоњем разговору Богдана Црнобрње са Вајсом 4. априла 1959. Вајс се интересовао да о бораксу добије информације макар усмено и у поверењу, да то говори „у име амбасаде“ и да „ово не тражи Стејт департмент [...] јер они сматрају да је та ствар с нама свршена“, па је Црнобрња обећао да ће видети у чему је ствар.<sup>309</sup> Отказивањем програма војне помоћи Југославија се растеретила ове обавезе у смислу да она више није била део текуће дипломатске преписке и разговора, али је то питање остало у будућности, када су америчке власти разматрале југословенске захтеве за куповином војне опреме под лупом другачијих, можемо рећи тржишних, принципа.

\* \* \*

---

<sup>307</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 110, Ф2, 416208, стр. 2.

<sup>308</sup> Исто, стр. 1-2.

<sup>309</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 111-182.



Југославија је у разговорима са САД током 1954. почела да тежиште пребацује на економску помоћ, притиснута прво виšekратном сушом која је стварале велики проблем у пукој прехрани грађана, а потом и ревизијом инвестиционих приоритета која је практично трајала две године, 1954-55. Једнострано одустајање од програма војне помоћи 1957. је, узевши све у обзир, било логичан искорак из позиције која се југословенским властима није чинила корисном у ширим оквирима њене спољнополитичке позиције. За схватање транзиционог карактера овог период индикативна је и промена формата организације трипартитних конференција. За разлику од прве две из 1952. и 1953. на којима су војна лица расправљала о војним темама, на трећој из 1955. теме су биле политичке и економске а делегације су чиниле углавном дипломате.

Тако период 1954-1957. можемо обележити као прелазни период у коме је економска помоћ постала доминантни чинилац размене, наспрам војне помоћи која је обележила прву половину 1950-их. Највећи део аранжмана Југославија је закључивала у циљу покривања текућих потреба у пољопривреди, а покушавала је да стубове економских односа постави на нешто другачије темеље, и да се ослони на дугорочне зајмове америчких државних институција и међународних фондова у којима је америчка реч била кључна. Од 1950. до почетка календарске 1957. укупна сума коју је Југославија примила од САД по основама економске помоћи је била 693 милиона долара. Од тога је 534 милиона отпадало на бесплатну помоћ, 111 на меке зајмове са роком доспећа од 40 година, те 48 милиона долара на директну девизну помоћ Владе САД. Притом треба имати на уму да су меки зајмови на 40 година почели да се користе тек након доношења закона ПЛ480 у лето 1954, а постају доминантни облик економске сарадње од 1956/57. Транзицију саме економске помоћи од доминације бесплатне помоћи ка меким зајмовима можемо видети и када погледамо њихов удео у покривању платног биланса. Према неким калкулацијама, од 1951. до 1955. страна бесплатна помоћ је покривала 52,2% платног дефицита а зајмови 16,2%, од 1956. до 1960. однос се готово обрнуо, па је бесплатна помоћ чинила 10,7% дефицита а кредити

43%.<sup>310</sup> Годишња стопа раста остварена 1950-их би можда била за 2 процентна поена мања да није било америчке помоћи.<sup>311</sup> Анализирајући југословенску спољну трговину у периоду 1952-1957. Бранко Хорват је дошао до врло негативног закључка да је она представљала опасног и кључног дестабилизатора југословенске економије, пре свега због односа амплитуда извоза, увоза и индустријске производње. Према његовом мишљењу, у условима брзог раста и ефективног непостојања девизних резерви привреда је била ванредно осетљива на скокове и падове увоза и извоза. Неконтролисана експанзија продуктивности при врху производних циклуса је водила већем увозу са смањењем извоза, па је тај раскорак постајао кључни фактор кумулативног успоравања па и прекида производње.<sup>312</sup> Неки од ових проблема су били узроковани и динамиком испоруке економске помоћи, која је парцијално дириговала доступност неких артикала неопходних југословенској привреди.

Разматрање односа војне и економске помоћи је нераскидиво повезано са перцепцијама опасности са којима се Југославија суочавала. Гледајући из америчке перспективе, југословенска безбедност од СССР-а је од периода успостављања формалне војне помоћи 1951. јачала. Нормализација односа Југославије и СССР-а, обележена Београдском декларацијом маја 1955. је узнемирила Вашингтон и терала га да ревидира детаље свог односа са Југославијом. Гледано кроз дужи временски период, та ревизија политике према Југославији је била процес који заправо није завршен у овом периоду него се протезао до почетка 1960-их и до „навикавања“ Америке на покушаје еквилибрирања Београда од две суперсиле као темељне компоненте југословенске спољне политике. И шире од тога, питање сталне помоћи Југославији је дотицало саму срж погледа на Хладни рат као биполарни конфликт, једноставан за разумевање, који је јачањем покрета несврстаних постао сложенији и захтевао пре свега од суперсила нова политичка решења и способност адаптације. За људе из америчког политичког врха она није била лака;

---

<sup>310</sup> Dennison Rusinow, *The Yugoslav Experiment, 1948-1974*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1977, p. 109.

<sup>311</sup> Stephen S. Markovich, „American Aid and Yugoslav International Policies“, *East European Quarterly*, Vol. IX, No. 2, 1975, pp. 185-193.

<sup>312</sup> Branko Horvat, „Short-Run Instability and Long-Run Trends in the Yugoslav Economy’s Development“, *Eastern European Economics*, Vol. 14, Issue 1, 1975, pp. 15-16.

Далес је неутралност сматрао „неморалном“ али је зато Ајзенхауер, јуна 1955. на састанку са конгресменима и сенаторима, амерички однос са Југославијом назвао „једном од наших највећих победа у Хладном рату“.<sup>313</sup> Са друге стране, за Југославију је делимични заокрет ка Истоку био покушај спречавања маргинализације у блоковском сукобу.<sup>314</sup> Поред тога, услед брзог побољшања својих односа са СССР-ом Југославија је била веома склона да то пројектује на шири европски план и да јој се до те мере привиђа попуштање затегнутости да је Кардељ у свом поменутом говору термин „Хладни рат“ користио у прошлом времену у коме није било ванблоковских земаља него је доминирао сукоб два блока.<sup>315</sup> Но, пракса југословенско-совјетских односа се показала сложенијом и плаховитијом него што су то били односи са САД, који су се од престанка војне помоћи и кроз трансформацију економске помоћи донекле стабилизовали на новим основама.

---

<sup>313</sup> Henry W. Brands, “Redefining the Cold War: American Policy toward Yugoslavia, 1948-60“, *Diplomatic History*, Vol. 11, No. 1, 1987, pp. 48-49.

<sup>314</sup> Leo Mates, *Međunarodni odnosi socijalističke Jugoslavije*, Nolit, Beograd, 1976, str. 168.

<sup>315</sup> Edvard Kardelj, *Međunarodni odnosi i nesvrstanost*; *Izbor iz dela*, VI, Komunist, Beograd, 1979, str. 31, 34.

## РАЗВОЈ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ИНДУСТРИЈЕ И НОВИ ОБЛИЦИ САРАДЊЕ (1957-1961)

Невезано за билатералне односе са Југославијом, амерички политички врх је крајем 1956. преиспитивао темеље и логику својих програма спољне помоћи. За разлику од мање видљивих разматрања ранијих година, у лето и јесен 1956. су се појавила два нова момента – председнички избори, који су по правилу дизали важност читавог низа тема и истицали фискално конзервативни приступ буџету, те иницијатива Совјетског Савеза да ће пружити велику економску помоћ неразвијеним земљама.<sup>316</sup> Републиканска администрација се поделила у две групе. Прва, коју су чинили Штасен, потпредседник Ричард Никсон и Нелсон Рокфелер (Nelson Rockefeller), тада специјални саветник Ајзенхауера за спољну политику, је сматрала да се природа Хладног рата одмакла од чисто безбедносних ка политичко-економским аспектима који су захтевали повећање и проширење програма спољне помоћи, важних за развој глобалне економије, те да је савезна администрација морала са више упорности да захтева од Конгреса да одобрава алокацију тих средстава. Друга група, коју су чинили Хувер Млађи, директор Управе за буџет Роланд Хјуз (Rowland R. Hughes) и Џон Холистер (John B. Hollister), нови директор ИЦА-е, је сматрала да је помоћ иностранству нужно зло које треба користити само тамо где постоје интереси заједничке одбране и вођења Хладног рата, уз чврста ограничења. Укупна средстава спољне помоћи су стално и постепено смањивана, са 7,94 милијарде долара одобрених у 1951. на 2,7 милијарди одобрених 1956. Очекивања југословенске стране су у том тренутку била да се помоћ неће даље смањивати, да ће администрација показати већу флексибилност у погледу употребе фондова и нарочито одобрених а неутрошених средстава, да ће доћи до веће географске преоријентације на Блиски и Средњи Исток и друге делове Азије, те да ће се циљеви помоћи морати оријентисати ка

---

<sup>316</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 59.

подизању животног стандарда у неразвијеним земљама у којима је постојала извесна совјетска конкуренција.<sup>317</sup>

Група за економску помоћ при ДСИП-у је у марту 1957. урадила анализу предлога ревизија и дугорочних трендова америчких општих програма спољне помоћи. Ти предлози су стизали из посебних комисија Сената, Представничког дома, администрације Председника и приватних група, а суму њихових ставова Група за економску помоћ је свела на четири тачке. Прва је говорила да је спољна помоћ остајала стална карактеристика спољне политике САД и да повремени захтеви за потпуно укидање нису имали шансе за успех. Друга је говорила о јачању економске помоћи која више није могла остати само суплемент војној, те да ће и земље које нису за САД биле везане војним уговорима постати примаоци помоћи. Трећа је учавала да су поклони као вид помоћи били све мање извесни а да је јачала помоћ у виду кредита повољнијих од обичних банкарских зајмова који су се могли добити у САД. Четврта тачка је говорила да је администрација имала све више савезника у настојању да изађе из ритма једногодишњег конгресног одобравања средстава и да добије одрешене руке на период од две до три године.<sup>318</sup> Општа тежња југословенског политичког врха о измени динамике економских односа са САД је у великој мери кореспондирала овим запажањима. Извесна самоувереност при изласку из програма војне помоћи и перманентно напомињање америчким саговорницима да је потребно изаћи из једногодишњих програма економске помоћи и прећи на вишегодишње меке кредите показују да се дошло до високог степена синхронизације ставова Београда са очекиваним смером развоја америчких програма помоћи. Једна од идеја из Београда – да се југословенско–амерички економски односи пребаце на колосек вишегодишњег уговарања а на основу америчког Закона о развоју пољопривредне трговине и помоћи (такав аранжман је САД имала са Индијом)<sup>319</sup> остаће ипак неостварена. У оцени америчке политике помоћи иностранству и дебатама 1957-58. о томе ДСИП је уочио да је она била под утицајем два нова момента – иницијативе Совјетског савеза да ће пружати економско-техничку помоћ неразвијеним државама и

---

<sup>317</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 33, 28859.

<sup>318</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 26, 27496.

<sup>319</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 26, 28477, стр. 5-6.

чињенице да је 1958. била изборна година за Конгрес у којој су републиканци на власти тешко могли правдати издатке за спољну помоћ када су обећавали избалансиран буџет у целини.<sup>320</sup>

Узимајући у обзир нову ситуацију у односима са Југославијом – једнострано прекид програма помоћи – амерички Савет за националну безбедност је 28. фебруара 1958. саставио нацрт изјаве о америчкој политици према Југославији, НСЦ 5805. Тачка 3 нацрта је описивала како је програм војне помоћи последњих неколико година постао „извор трвења“ између САД и Југославије, како је програм редовно нападан у Конгресу и како су кашњења у испоруци опреме „иритирала“ југословенске власти и „срамила“ их у односу према земљама Источног блока. У тачки 4 се наводило како је укупна војна помоћ за 1950-58. фискалне године износила 745 милиона долара, уз разне вишкове који су износили додатних 28 милиона долара, а да је до краја календарске 1957. испоручено помоћи у вредности од 681 милион долара. Мањак од 64 милиона долара неиспоручене опреме је садржавао велике количине разне муниције, возила, четири миноловца и 137 млазних авиона. Поред тога, требало је да се испоручи још 153 млазна авиона из залиха МАП програма, што је било мимо уговорених 745 милиона долара. Тачка 5 је процењивала економску помоћ (бесплатну помоћ и зајмове) на 783 милиона долара, рачунајући од јуна 1948. (почетак отвореног сукоба Тита и Стаљина) до краја фискалне 1958. (30. јун 1958) од чега је било утрошено око 695 милиона долара. Специфично устројство програма ПЛ480 је, почевши од 1. јула 1955. на рачунима америчке амбасаде у Југославији акумулирало 57 милиона долара у динарској противвредности, док су Сједињене Државе трошиле на своје административне и друге потребе у Југославији свега око 1 милион долара у динарима. У нацрту се даље наводи да су САД по основу програма помоћи оствариле право на динарска средства у износу од око 300 милиона долара, а која су остала неискоришћена за зајмове и поклоне према Југославији. Неискоришћеност тих средстава је, како смо видели и из југословенских извора, такође постало камен спотицања. Анализирајући политичке односе две земље, НСЦ је потврдио да „подршка одржавању

---

<sup>320</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 12, 426883, стр. 1.

југословенске независности чини интегрални део шире америчке стратегије која има за циљ да источно-европски сателити некада стекну пуну националну независност“. Југославија је тако имала улогу „сталног подсетника сателитским режимима“ да траже већу независност од Москве. НСЦ је закључио да је пружена помоћ остварила минимални циљ држања Југославије ван совјетског блока, али да већи циљ – увезивање Југославије у Западни одбрамбени систем и осигурање ефективног југословенског доприноса силама слободног света у случају рата у Европи – није био остварен.<sup>321</sup>

Ова запажања су дошла двадесет дана након што је у Београду потписан нови споразум о пољопривредним вишковима укупне вредности 62,5 милиона долара. Тај споразум је укључивао испоруку 520000 тона пшенице, 20000 тона памука и 26000 тона јестивог уља. Део помоћи у висини од 46,9 милиона долара је дат у виду зајма на 30 година са каматама од 4% или 5% у зависности да ли је отплата вршена у доларима или динарима.<sup>322</sup> Југославија је кроз преговоре успела да ослободи и ослобађање 17,3 милијарде динара за Јадрански пут, према Глави 1 програма ПЛ480, дакле кроз меки динарски кредит а не кроз бесплатну помоћ како је иницијално тражила на рачун првобитне ознаке пута као војно-стратешки важног објекта. Тиме је ипак покрила изградњу прве фазе, која је требала бити готова до краја 1960. Међутим, програм је продужаван током 1961. и 1962, јер је градња каснила.<sup>323</sup>

Оцењујући програм помоћи Југославији за 1957. годину ДСИП је навео да је она „као и ранијих година, давана без икаквих услова“, што је помало изненађујуће ако се присетимо Марфијевих посета и питања Трста, те разматрања да ли ће и како отказивање војне помоћи утицати на укупне односе а тиме и на економску помоћ. Кроз два споразума (од 3. новембра 1956. и 27. децембра 1957) Југославија је увезла пољопривредне вишкове по програму ПЛ480 у вредности од 108,2 милиона долара, од којих је 79,4 у динарској противвредности остављено за инвестиционе програме. Економска помоћ по МСА закону је износила 13,5

---

<sup>321</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 120. *National Security Council Report*, NSC 5805, Washington, February 28, 1958, pp. 312-319.

<sup>322</sup> Драган Богетић, „Југославија и светско тржиште капитала: Америчка финансијска подршка југословенским развојним програмима крајем 50-их година“, *Токови историје*, бр 3, 2010, стр. 92.

<sup>323</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-10, 446/1.

милиона долара, а техничка помоћ око 1,5 милиона. Такође су и трендови робне размене оцењени као повољни, јер је у 1957. дошло до повећања извоза у САД за око 11% уз смањење удела сировина у извозу.<sup>324</sup>

Период од лета 1957. до пролећа 1958. је донео и детаљнију идејну и нормативну разраду самоуправног привредног система у Југославији. Конгрес радничких савета (25-27. јун 1957) је донео закључке у којима је позвао на већу слободу у дистрибуцији дохотка како би радници могли у већој мери остваривати своја права на лични доходак саобразно свом раду. Неке процене говоре да је око три четвртине укупних инвестиционих средстава било под контролом државе кроз Друштвене инвестиционе фондове, било на савезном, републичком или локалном нивоу<sup>325</sup> а што се задржало до економских реформи 1961.<sup>326</sup> Након конгреса извршене су извесне промене у систему дистрибуирања дохотка успостављеном 1954, јер се прешло на тзв. нето доходак, у коме су радници имали право на расподелу резидуалног дохотка, зависног од величине нето дохотка предузећа и одвајања дела нето дохотка за инвестирање. Тај нови Закон о радним односима је такође везивао расподелу дохотка за одобравање од стране локалних, општинских власти и одговарајућег синдиката. Поврх тога, Секретаријат за рад и радне односе Савезног извршног већа је са врха потврђивао тако уговорене платне листе, водећи бар неког рачуна о унификацији и нивелацији дохотка кроз привредне секторе.<sup>327</sup> Након тога, Седми конгрес СКЈ је, поред идеолошког сукоба са СССР-ом, био битан јер је у партијском програму дефинисао социјализам као „систем заснован на друштвеним средствима производње у којем је друштвена производња управљана удруженим непосредним произвођачима, у којем је приход дистрибуиран по принципу свакоме према његовом раду, и у којем су, под руководством радничке класе која се сама мења као класа, сви друштвени односи постепено ослобођени класних антагонизама и свих елемената експлоатације

---

<sup>324</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 109, 14, 31016.

<sup>325</sup> György Simon Jr., *An Economic History of Socialist Yugoslavia*, Social Science Research Network eLibrary Collection, Rochester, 2012, p. 11.

<sup>326</sup> Benjamin Ward, "Political Power and Economic Change in Yugoslavia", *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, p. 578.

<sup>327</sup> James A. Dorn, "Markets, True and False: The Case of Yugoslavia", *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 2, No. 3, 1978, pp. 248-250.



човека од стране другог човека“.<sup>328</sup> Тако постављене партијске дефиниције су свакако ишле испред реалности времена, и наговештавале су низ реформских захвата који ће наредних година бити извршен у југословенској економији.

Политичка борба у америчком Конгресу у пролеће и лето 1958. је поново запретила позицији Југославије у склопу америчких програма економске помоћи. Први проблем је био у предлогу за годишњу верзију Закона о узајамној безбедности за 1959. тј. у амандману на члан 143 који је (амандман) тражио од председника да суспендује помоћ Југославији ако југословенска Влада не испуни било који од три критеријума: независност од СССР-а, неучешће у комунистичким освајачким плановима, и да је слање помоћи у националном интересу САД. Први захтев је био новина у односу на стари члан закона. О том питању је 20. маја Матес разговарао са Далесом, коме је рекао да Југославија најозбиљније схвата овако формулисану клаузулу, и да ће њен опстанак у датој форми озбиљно угрозити америчко-југословенске односе и бити изузетно „увредљив за југословенска осећања“, поготово што долази у време великих вербалних напада СССР-а на Југославију након Седмог конгреса. Нагласио је Далесу да, иако зна да извршна власт нема формалних надлежности у одлуци Конгреса, се нада да ће администрација учинити што је до ње да такву клаузулу измени. Далес је рекао да тај члан Закона није по вољи администрације, да ствар није правно готова и да се нада да ће успети да убеди сенаторе из Одбора за спољну политку да прихвате њену позицију, а да ће потом бити лакше у том смислу деловати и у Представничком дому.<sup>329</sup> Неколико дана касније О'Шонеси је рекао Анти Рукавини да ће амандман на члан 143 који је поднео конгресмен Феиган (Michael A. Feighan) највероватније бити усвојен и да Југославија то „напросто мора да прогута“. Међутим, амандман на крају није ни усвојен.<sup>330</sup> Ајзенхауреов поглед на Југославију у том тренутку је био и под утицајем Титовог говора у Лабину 15. јуна у коме је овај ефектно одговорио на совјетске прозивке („да ли се социјализам може градити на америчкој пшеници?“) речима да

---

<sup>328</sup> György Simon Jr., *н. д.*, стр. 12.

<sup>329</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 126, *Memorandum of Conversation*, Washington, May 20, 1958, pp. 333-334; Драган Богетић, „Реакција Запада на процес југословенско-совјетског зближавања 1955-1957“, *Историја 20. века*, Vol. 21, Бр. 2, 2003, стр. 161-176.

<sup>330</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 127, *Memorandum of Conversation*, Washington, June 9, 1958, p. 337.

„америчка пшеница нија ништа гора од совјетске“ коју Југославија ионако није добијала. Ајзенхауер је пар дана касније реаговао написом да би „дао помоћ за било што, што би ослабило солидарност унутар комунистичког блока“ а што је ефективно уклонило било какве сумње око даље помоћи Југославији.<sup>331</sup>

## Зајмови на бази Фонда за економски развој

У предлогу америчке администрације за помоћ иностранству за фискалну 1957/58. годину поред војне и економске помоћи из МСА и ПЛ480 програма појавио се и Фонд за економски развој (ФЕР, Development Loan Fund - ДЛФ), као посебан вид економске помоћи усмерен на подршку привредном развоју неразвијених земаља. Према предлогу администрације Фонд је требало да има на располагању 500 милиона долара прве године и по 750 милиона долара у другој и трећој години постојања.<sup>332</sup> Успостављање овог фонда треба посматрати као покушај САД да се, у склопу нових услова попуштања затегнутости у односу на позне 1940-е и ране 1950-е године одмакну од веза са пријатељским државама којима је доминирала војна помоћ и безбедносна тематика, и покуша да кроз економске пројекте појача свој утицај.

Фонд је у извесном смислу био самостална установа која је своје пословање требала да обавља у тесној сарадњи са ИЦА. На чело ФЕР-а је постављен Демпстер Мекинтош (Dempster McIntosh), дипломата са добрим везама у Републиканској странци, а као директор је био одговоран представницима Стејт департамента и *Ексим банке* који су чинили комитет Фонда. Пројекти који су требали бити финансирани преко новог фонда су морали испуњавати следеће критеријуме: да је земља у којој се налази пројекат изван светске комунистичке доминације, да је земља недовољно развијена, да поштује одредбе Закона о контроли извоза, да је пројекат економски здрав и технички изводљив, да ће допринети економском развоју земље, да се не може финансирати из осталоих

---

<sup>331</sup> Драган Богетић, *Нова стратегија спољне политике Југославије, 1956-1961*, Институт за савремену историју, Београд, 2006, стр. 249.

<sup>332</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 17, 413504.

извора слободног света, да је изгледно да ће зајам бити отплаћен. Посебна пажња је била дата саучествовању приватног капитала. За фискалну 1957/58. Конгрес је изгласао 300 милиона долара, а за 1958/59. суму од 625 милиона долара, дакле мање суме од оних које је администрација тражила.<sup>333</sup>

У јесен 1957. отвориле су се озбиљне расправе у Конгресу око помоћи иностранству за 1957/58. годину. Резултат тих борби је било смањивање издатака, пре свега за војну помоћ, у односу на оно што је извршна власт тражила, тако да је одобрено 2,76 наспрам тражених 3,84 милијарде долара. Новина у односу на претходне године је била у успостављању Фонда за економски развој, који је одмах по настанку постао жртва кресања средстава у току поступка апропријације. Прво је Представнички дом тражену суму од 1,25 милијарди (500 за текућу фискалну годину и 750 за наредне две) свео на 1,125 милијарди (500 за текућу и 625 за наредне две) да би потом Сенат то додатно умањео и потврдио само издатке за текућу фискалну годину од 300 милиона долара. Помоћ је требала бити давана у виду дугорочних зајмова под условима повољнијим од оних који су давале МБОР, *Ексим банка* и приватни финансијери. Посебну препреку за Југославију у додељивању помоћи је било усвајање тзв. Кулијевог амандмана који се односио на програм ПЛ480 а који је условљавао додељивање средстава преко *Ексим банке* тиме да она не буду трошена на производњу било каквих роба које би се после извозиле на америчко тржиште и биле конкуренција америчким произвођачима и притом одређивао да ће до 25% одобрених сума за пољопривредне вишкове бити трошено кроз ангажман америчких предузећа. Југословенска страна се, по најавама да ће такав амандман бити усвојен позивала на своје прописе коју су онемогућавали учешће страних предузећа у тим пословима. Америчка администрација је била свесна да би ту могли настати проблеми али је остављено да се питање решава у ходу.<sup>334</sup>

У опроштајном разговору са Добривојем Видићем, тада Државним подсекретаром за иностране послове, амбасадор Ридлбергер (одлазио је за амбасадора у Грчку) је придавао огроман значај ФЕР-у, назвавши га „малом револуцијом“, јер су „САД коначно прихватиле да помажу економски развитац

---

<sup>333</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 12, 426883, стр. 1.

<sup>334</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 9, 419339.

неразвијених земаља у разним деловима света без обзира на разлике у друштвеним и политичком системима“. Након што је рекао да се начелно слагао са ставом да је економску помоћ на једногодишњој бази требало заменити другачијим аранжманима, Видић му је одговорио да „збиља треба престати са притисцима преиспитивања и засновати односе на трајнијој бази“.<sup>335</sup> Ридлбергера је наследио Карл Ренкин (Karl L. Rankin), који је при првим сусретима са југословенским дипломатама у Београду оставио утисак „неупућеног, незаинтересованог“, до мере да је О'Шонеси на једном пријему у амбасади рекао Мирку Брунеру да је амбасадора морао, ради сигурности, да пита „да ли је прочитао уговор о миноловцима“ (по ошфор нарудбинама) пре него што га је потписао. Брунер је оцењивао да су у том тренутку послови амбасаде били концентрисани у О'Шонесијевим рукама.<sup>336</sup>

Без обзира на прекид програма војне помоћи, преговори о економским односима су настављени, и били су пре свега везани за потребе југословенске пољопривреде и текућим односима са Совјетима. Нешто више детаља о економским проблемима Југославије услед отказивања совјетских кредита<sup>337</sup> Американци су сазнали у разговору Примозића и Миловановића са Колером 9. јуна. Колер је на почетку желео да зна да ли је тачно његово виђење да је совјетско-југословенска економска сарадња, угрожена совјетским отказивањем, везана за конкретне пројекте фабрике алуминијума и фабрике ђубрива. Миловановић му је потврдио да је 110 милиона долара било намењено двома фабрикама ђубрива и увозу рударске опреме а 175 милиона долара фабрици алуминијума у чему су учествовали и Источни Немци. Велики износ за производњу ђубрива Миловановић је објашњавао доласком пољопривреде у фокус економских планова, и истакао да је то „можда најважније поље активности у Југославији данас“. Колер је подсетио Примозића да свака америчка економска помоћ јасно има и политичке циљеве, и да је сигуран да му је јасно да је основни циљ САД независност Југославије, и да ће добри економски односи остати на

---

<sup>335</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 10, 426652.

<sup>336</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 108, 21, 31385.

<sup>337</sup> Формално отказивање, након раније најављеног одуговлачења из децембра 1956, је уследило кроз званичну ноту из Москве упућену 27. маја 1958. - Драган Богетић, „Југославија и светско тржиште капитала: Америчка финансијска подршка југословенским развојним програмима крајем 50-их година“, *Токови историје*, бр 3, 2010, стр. 95.

нивоу на ком су и до тада били. Колер се потом осврнуо на тзв. Кенедијев амандман који је регулисао питања економске помоћи према комунистичким земљама у Закону о спољној помоћи за 1959, а који је искључивао СССР, НР Кину и ДНР Кореју из било каквог програма помоћи. Иако амандман није директно погађао Југославију, јер је администрација већ била обезбедила пакет помоћи за Југославију и Пољску, желео је тиме да подсети југословенске дипломате да политика економске помоћи није била загарантована и да је била подложна промени у Конгресу. Потом је рекао Примозићу да ће се средства алоцирана за Фонд за економски развој повећавати и да би било добро да он (Примозић) добро обрати пажњу на то. Подвукао је то да југословенска Влада може бити сигурна да ће њени захтеви бити разматрани „са симпатијама“ али да није могао у том тренутку да говори о укупном износу зајмова. Колер је скренуо пажњу да пројекат за фабрику алуминијума вероватно не би био оцењен позитивно ако би био поднет ФЕР-у на разматрање, али да су многи други пројекти били „разумни“ и да би поготово требало сагледавати могућности сарадње са снабдевачима опремом из Западне Европе. Примозић је рекао да је Југославија тренутно анализирала штету насталу совјетским отказивањем кредита и поновио да није излазио са конкретним предлозима него је само желео да утврди поља могуће сарадње. Миловановић је рекао да би волео да истражи могућности шире сарадње са *Ексим банком* од које је раније било узето 55 милиона долара кредита када је извоз у САД био свега 15 милиона долара, и да је тренутни извоз 43 милиона долара што је олакшавало отплату постојећих кредита и узимање нових. Колер је одговорио да је тешко унапред говорити о врсти кредита, да постоји читав низ опција од мекших кредита кроз ФЕР, преко *Ексим банке* и МБОР-а, све до тврђих кредита америчких комерцијалних банака, али да је све зависило од бонитета потражиоца кредита и квалитета конкретног пројекта.<sup>338</sup>

Формална листа захтева према ФЕР-у је предата 31. марта 1958. а тражена сума за финансирање свих пројеката је износила око 130 милиона долара.<sup>339</sup> Међутим, совјетско отказивање кредитних аранжмана је натерало Београд да

---

<sup>338</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 127, *Memorandum of Conversation*, Washington, June 9, 1958, pp. 334-337.

<sup>339</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 109, 14, 31586, стр. 2.

ревидира и повећа своју листу захтева, тако да је састављена нова листа са укупним захтевима за финансирање од 200 милиона долара до 1961.<sup>340</sup> Таква листа је предата Дилону на састанку већ 10. јула, а у њој је дат приоритет *Азотари Панчево* и *ТЕ Косово*, даље, по вредности, ХЕ Требишњица, азотарама у Лукавцу и Сиску, дизел локомотивама и фабрикама целулозе, све збирно 123,3 милиона долара, уз најављену укупну вредност са опремом до 200 милиона долара.<sup>341</sup> За разматрање ових захтева Југославија је предложила ФЕР и *Ексим банку*. Помоћ америчке Владе је очекивана не само у односу на подршку овим пројектима, већ и у молбама Влади Западне Немачке, МБОР и владама неколико других западно-европских земаља којима су поднети захтеви за кредитима. У ова очекивања од америчке стране укалкулисан је отказ совјетских кредита али и претпоставка да се остали споразуми и економска сарадња уопште неће даље погоршавати.<sup>342</sup>

Директна политичка подршка за поднете захтеве је тражена директно и током разговора Едварда Кардеља и новог америчког амбасадора Ренкина 15. јула у Београду. Поред краћег разговора о Титовој посети Насеру и текућим блискоисточним питањима, Ранкин је рекао да је „импресиониран великим напретком“ који је био постигнут у Југославији док му је Кардељ на почетку укратко описао развој економије од 1945. и проблеме везане за прекид економске сарадње са Источним блоком од 1948. Потом се надовезао на актуелне тешкоће у односима са Совјетима, јер је услед отказивања неких совјетских кредита долазило до ревизије петогодишњег плана, без тачне слике како би то требало да изгледа. Кардељ и Ренкин су се сложили да није било изгледа да ће доћи до потпуног прекида трговинских односа са СССР-ом а Кардељ је рекао да је процена Београда била да СССР неће ићи на пуни прекид односа због сопственог међународног положаја. Из тих разлога је Кардељ замолио Ренкина да подржи југословенске економске захтеве предате САД. Ренкин је одговорио да су ти захтеви већ у разматрању, да ће он лично „учинити све што може и то врло радо“ а да је ситуација утолико лакша јер су та разматрања почела још раније уз

---

<sup>340</sup> Драган Богетић, „Југославија и светско тржиште капитала: Америчка финансијска подршка југословенским развојним програмима крајем 50-их година“, *Токови историје*, бр 3, 2010, стр. 96.

<sup>341</sup> АЈ, 837, I-5-b/104-6, *List of Priority Projects*, 15. јул 1958.

<sup>342</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 108, 21, 31694.

(неизоставни) додаток да све зависи од Конгреса јер „администрација не влада Конгресом“.<sup>343</sup>

Југословенски дипломатски апарат је у ходу учио како да сарађује са Фондом за економски развој. Амбасада у Вашингтону је у више наврата на почетку 1958. објашњавала да се радило о засебној институцији, сличној *Ексим банци* (чији је Одбор именовано Сенат а не извршна власт<sup>344</sup>) и да је она желела да се са њом директно сарађује, што је било најлакше чинити преко југословенске амбасаде. Почетак сарадње са Фондом је Југославија учинила преко америчке амбасаде у Београду и ИЦА мисије јер је постојање Фонда (у суштини правилно, према оценама Групе за економску помоћ ДСИП-а<sup>345</sup>) смештала у шири склоп америчког администрирања програма помоћи, али што је доводило до тога да југословенски предлози и тражења буду примљени у Фонду преко треће руке. Амбасада је у свом допису од 12. априла додатно прокоментарисала да је „пракса показивала да је Вајс, који ће вероватно давати образложења по таквим тражењима, увек настојао да сваки наш предлог некако измени или смањи“. Договарање преко америчке амбасаде би доводило до тога да се Фонд ослања на мишљења те амбасаде, тј. да она битно утиче на ставове Фонда према југословенским захтевима, што би отежавало приступ читавом програму.<sup>346</sup> Исти допис нам открива и извесно одсуство координације у дипломатском апарату, јер објашњавајући горенаведени став каже да „жеља амбасаде није да искључи неку од наших установа у преговорима који ће се водити са ФЕР-ом. Напротив, наше је мишљење да поједини стручњаци, кад за то дође време, треба да дођу у Вашингтон и образложе ФЕР-у наше пројекте“. Потом се, о питању престанка војен помоћи, каже да „постоји изгледа и неки текст нашег меморандума како се предлаже окончање те помоћи. Такав концепт никада није послат амбасади, да би са њим била упозната и могла да код Владе САД подупре наш став“. Реч је била о меморандуму о којем су разговарали Брунер и О'Шонеси неколико недеља пре тога (више у претходном поглављу). На опаску из дописа да се амбасади „само

---

<sup>343</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 108, 21, 31693, стр. 3-5.

<sup>344</sup> William H. Becker and William M. McClenehan Jr., *The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 95.

<sup>345</sup> Изнето у ДА МСП, ПА, 1957, 93, 17, 413504.

<sup>346</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 109, 14, 31400.

јавило да код Дилона интервенишемо за тачку 8 меморандума“ а да заправо „нити нам је дат текст те тачке, нити текст Меморандума у целини“. На документу је руком подвучен тај део текста и написано је „Дат је!“<sup>347</sup>

Табела 3.1

<b>Преглед економске помоћи за 1957/58.</b>					
<b>Врста споразума</b>	<b>вредност</b>	<b>Робна структура</b>	<b>вредност</b>	<b>Финансијски аранжман</b>	<b>вредност</b>
Споразум о пољ. вишковима, 3.2.1957.	62,5 мил. \$	Храна (пшеница, маст, јестиво уље)	48,7 мил. \$	Зјмови (на 30 - 40 година, камате 3,5-5%, доларски или динарски)	60,6 мил. \$
Допунски споразум о пољ. вишковима, 27.12.1957.	7,5 мил. \$	Сировина (памук, угаљ за коксирање, кожа)	21,1 мил. \$	Динари за употребу од стране САД	17,4 мил. \$
Споразум о техничкој сарадњи, 5.4.1958.	3,75 мил. \$	Транспортни трошкови	7,2 мил. \$	Бесплатна помоћ	3,75 мил. \$
Споразум о примањима по МСА, 29.5.1958.	8 мил. \$	Опрема (по техничкој сарадњи)	2 мил. \$		
Споразум о пољ. вишковима, 26.6.1958.	3 мил. \$	Техничка сарадња (плате, стипендије, трошкови)	1,75 мил. \$		
	<b>84,75 мил. \$</b>		<b>84,75 мил. \$</b>		<b>84,75 мил. \$</b>
Извор: ДА МСП, ПА, 1958, 109, 14, 31586, стр. 1-2; ДА МСП, ПА, 1958, 111, 20, 425397					

У разматрању предлога тема за економску сарадњу за 1958/59. годину ДСИП је предвидео неколико питања. По питању увоза пољопривредних вишкова по програму ПЛ480, било је предвиђено да ће се он одржати на нивоу из претходне године, уз сличан аранжман, тј. да би 75% програма било покривено меким кредитом на 30 или 40 година који би био коришћен за неки пројекат економског развоја, у договору са америчком страном, док би 25% остало на располагању америчкој амбасади. Слично овоме, и питање МСА помоћи је остало у оквирима из претходне године, када је одобрено укупно 10 милиона долара с тим да је 2 милиона од тога искоришћена за увоз опреме по споразуму о техничкој сарадњи а кроз опцију која је за такву помоћ постојала у МСА закону. Основни артикли који су предложени за увоз по МСА помоћи су били угаљ за коксирање, вештачка ђубрива, маст и лој, у суштини артикли који су се на тај начин најјефтиније могли прибавити. Поред тога, ДСИП је предлагао да се кроз

<sup>347</sup> Исто.



очекиване преговоре од краја 1958. размотри и могућност да се повећа сума за набавку других сировина ван оних из пољопривредних вишкова, и то на 30-40 милиона долара, а због „промена у економским односима са СССР и земљама ИЕ“.<sup>348</sup>

Захтеви према ФЕР-у имали су ново, централно место у том тренутку. Према меморандуму поднетом ФЕР-у 31. марта, и по тада доступним и незваничним информацијама, неки од предложених пројеката су изазвали „знатан интерес“ Фонда, попут хидроелектране Требишњица те азотара у Лукавцу и Сиску. Као пројекти са мало шанси за финансирање истакнути су набавка трактора у Британији, набавка дизел локомотива у САД и изградња фабрике за прераду соје. ДСИП-у је било јасно да су захтеви земаља прималаца помоћи према ФЕР-у били далеко већи од одобрених средстава – Фонд је иницијално одобрио помоћ у вредности од 114 милиона долара (75 за Индију, 15 за Израел, 10 за Турску а остало Пакистану, Формози и Цејлону) док су само почетни југословенски захтеви износили 130 милиона долара (касније и читавих 200). Због тога је и процес комуникације пребачен на амбасаду у Вашингтону, а са америчком амбасадом у Београду се остало само „уопште говорити, због тога што је Фонд самостална установа и што не ради преко амбасаде“, чиме је и завршено питање како ће се водити даљи преговори са ФЕР-ом. Стога је брзина процедуре подношења и одобравања пројеката постала битна за југословенску страну, како би евентуално допунила послату документацију и имала јасну представу о томе шта се може финансирати а шта не. Ефекат отказа уговора од стране Совјета је поново био видљив и у односу са ФЕР-ом, јер су се због тога очекивале ревизије захтева на званичном нивоу. Збирни формулисани предлог тражених роба по програмима економске помоћи је вредео чак 154,4 милиона долара, где је 107,6 милиона било везано за пољопривреду (пшенице за 70 милиона, памука за 24, масти за 6, јестивог уља за 4 и лоја за 3,6 милиона), 38 милиона за друге сировине (20 за угаљ за коксирање и 18 за вештачка ђубрива), 5 милиона за опрему и 3,8 милиона за програме техничке сарадње. Сви ови захтеви су били мимо оних везаних за ФЕР. Дакле, у пролеће 1958. укупни југословенски економски захтеви

---

<sup>348</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 109, 14, 31586, стр. 3-4.

према САД су достигли суму од 284,4 милиона долара, да би по предаји увећаних захтева према ФЕР-у и предатих Дилону достигли 354,4 милиона.<sup>349</sup> Имајући у виду укупно одобрену помоћ било је потпуно нереално очекивати да ће ФЕР одобрити и већину од прво тражених 130 милиона долара, а камоли на брзину редиговани захтев од 200 милиона. Амбасада у Вашингтону је до краја августа била свесна тешкоћа у том смислу, јер је знала да је до одуговлачења интерног одобравања пројекта за финансирање азотаре у Панчеву ФЕР већ потпуно ангажовао свих 300 одобрених милиона долара, те да је Конгрес одлуком од 24. августа срезао захтев за нових 625 милиона за 1958/59. на 400 милиона долара. Поред средстава за ФЕР смањена су и средства за МСА помоћ, са тражених 3,94 милијарде долара на 3,29 милијарди, док су са друге стране средства за ПЛ480 повећана на 2,25 милијарди долара, из чега је амбасада закључила да неће бити проблема у добијању тражених количина пшенице ако југословенски аргументи да су те количине потребне буду довољно убедљиви.<sup>350</sup> Америчка амбасада у Београду је 3. октобра обавестила ДСИП да је Југославији по МСА закону одобрено 11,3 милиона долара помоћи, од којих 3 милиона за угаљ за коксирање, 2,3 за техничку помоћ у опреми, 1,8 за стипендије и размену експерата док је 4,7 милиона остало нераспоређено и померено за касније разговоре. Југославија је у том тренутку преферирала да од тих средстава набави фармацеутске сировине, опрему за рударство са лиценцама, лој и кожу.<sup>351</sup>

Први одобрени пројекат од стране ФЕР-а заиста је било финансирање изградње азотаре у Панчеву (Хемијска индустрија Панчево – *XIII - Азотара*). На адресу амбасаде у Вашингтону 9. октобра 1958. стигло је писмо из ФЕР-а које је наводило детаље кредита. Он је одобрен у износу до 22,5 милиона долара, са каматом од 5,5% док би се отплате вршиле полугодишње (у 29 рата) кроз наредних 15 година. Половина главнице и камате би била плаћана у динарима а друга половина у доларима (или у другој валути по југословенском избору која се

---

<sup>349</sup> Исто, стр, 7-8.

<sup>350</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 111, 16, 420728.

<sup>351</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 111, 20, 425297, стр. 2.

користила као средство плаћања према ФЕР-у) са валутном клаузулом према долару.<sup>352</sup>

Током разговора о оперативним питањима овог кредита и начина извођења радова југословенска страна се сусрела са различитим ставовима ФЕР-а и ИЦА. ФЕР је сматрао да је било довољно да се ангажује један амерички инжењер који би са југословенским колегама припремио техничку документацију за тражење понуда за инжењерске радове, док је ИЦА сматрала да треба ангажовати неко америчко предузеће које би као кровни оперативни орган надзирано читав посао. Представници ФЕР-а су се југословенској страни отворено жалили на навалентност људи из ИЦА, што је стварало извесне дилеме код југословенских дипломата јер нису желели да буду у позицији да морају да праве избор. Будући да је кредит одобрио ФЕР он је јасно био адреса за све преговоре, мада је из практичних разлога ИЦА играла улогу у спровођењу кредитног аранжмана. ИЦА је за разлику од ФЕР-а већ имала мисију при амбасади у Београду и људе који су већ били верзирани у пословању са југословенском привредом и могли су брзо прикупљати релевантне податке. Поред овога, југословенска страна је била обавештена да је Дилон начелно одобрио финансирање *ХЕ Требишњица* и *ТЕ Косово*, с тим да није било јасно из којих средстава би се они финансирани (за коју фискалну годину).<sup>353</sup>

Југословенска страна је желела да у извесној мери коригује услове кредита за *ХИП - Азотару*. Комитет за спољну трговину је предложио амбасади у Вашингтону да тражи неколико измена, у односу на дужину рока отплате и однос ангажованих динарских и доларских средстава, да се рок отплате продужи са 15 година и да се у првој половини отплате плаћа само у динарима (у односу на наизменичне рате) како би се оптерећење буџета девизним исплатама одложило за будућност. Уопште, смањење или одлагање доларских исплата рата је било схваћено као примарно питање разговора о финансијским аспектима кредита.<sup>354</sup> Америчка страна је била свесна југословенске жеље да смањи своје доларске издатке а то је користила као фактор дерогирања југословенске позиције у

---

<sup>352</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 109, 12, 424953.

<sup>353</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 109, 13, 428659.

<sup>354</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 109, 18, 32142, стр. 1-3.

преговорима, мада је у коначници рок отплате продужен на 20 година. Београд је очекивао да ће финансијска средства бити осигурана од стране *Ексим банке*, што је био сасвим логичан развој догађаја, али је на састанку са Примозићем и Миловановићем 12. септембра Вилсон Бил (Wilson T. M. Beale, заменик помоћника Државног секретара за економска питања) поручио да „није још разговарао са члановима одбора банке али да су се појавила нека питања о југословенским могућностима да сервисира своје доларске дугове. [...] не може дати неке охрабрујуће изјаве о спремности банке да и даље кредитира Југославију“. Изненађени Примозић је објашњавао да су обавезе Југославије према банци уредно смањене са 55 на 42 милиона долара, да је Југославија у том тренутку била у бољој позицији да сервисира своје дугове у односу на раније периоде и да се нису директно обраћали *Ексим банци* на сугестију самог Дилона, верујући да ту неће бити никаквих проблема. Бил је само одговорио да су они рутински проследили обрађени југословенски захтев за азотару и да је банка негативно одговорила, али и да је сматрао да то не треба да значи да југословенски представници не треба да се директно обрате банци.<sup>355</sup> Интервенција Дилона према директору банке Семјуелу Воу (Samuel C. Waugh) је у малој мери отворила врата Југословенима, мада уз назнаку да долазе у обзир само кредити за куповину роба у САД уз отплату искључиво у доларима.<sup>356</sup> У јануару је са Воом разговарао Ненад Поповић, јер јер Југославија била „у пуној мери заинтересована за сарадњу са Ексим банком и да у њој сагледава значајан извор за покривање садашњих и нарочито будућих потреба ФНРЈ“. На примедбу Воа да је Југославија могла да своје дугорочне потребе задовољава и на другим тржиштима, Поповић је рекао да је Источна Европа за то била непогодна, да Западна Европа још увек није имала развијено тржиште капитала те се и сама ослањала на САД, да је Југославија према Западној Европи већ имала знатне финансијске обавезе, те да је увоз одатле био скуп а извоз ограничен. Резервисан став *Међународне банке за обнову и развој* Поповић је правдао нерешеним питањем предратних суверених дугова, али да је Југославија након решења тог

---

<sup>355</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 134, *Memorandum of Conversation*, Washington, September 12, 1958, pp. 360-361.

<sup>356</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 111, 12.

питања са француским портерима (током 1958) ступила у контакт са америчким портерима. Воу је истакао да се средства која су одобравали ФЕР, *Ексим банка* и *Међународна банка* „требају посматрати као једна целина“, чиме је свакако подвлачио и политички карактер финансирања, а разговор је завршио без обећавања и гаранција финансирања.<sup>357</sup> Из једног каснијег документа Националног савета за међународне монетарне и финансијске проблеме из јуна 1960. видљиво је да је између *Ексим банке* и ФЕР-а заиста постојала подела посла али и списак земаља од заједничког интереса. У списку земаља од заједничког интереса за ФЕР и *Ексим банку* нашла се и Југославија, а поред ње из Европе су ту били још и Шпанија, Грчка и Турска.<sup>358</sup> У недостатку сличног документа ранијег датума, пре овог разговора са Воом, можемо разумно претпоставити да је ситуација била слична јер не постоје индиције да је та подела, барем што се тиче Југославије, мењана у ходу. Инструкција америчког државног апарата јесте била да се помоћ кроз *Ексим банку* и ФЕР посматра у целини, а МБОР је логиком ствари пратио ту одлуку са својим специфичностима у погледу захтева за решење питања предратног дуга.

На крају 1958. године југословенска страна је добила усмене гаранције из ФЕР-а да ће поред *XIII Азотаре* добити новац за дизел локомотиве у износу од 5 милиона долара, из већ одобрених средстава Фонда. Следећи на реду за преговоре су били пројекти *ХЕ Требишњица* и *ТЕ Косово* чија је збирна вредност била око 26 милиона долара. У амбасади у Вашингтону је оцењено да су САД по први пут после осам година пристале да дају зајам за куповину опреме (изузимајући МСА програм). Иако ФЕР није могао унапред да обећава одређене суме новца за дужи период југословенска страна је била задовољна јер је рад с Фондом показивао да су постојале „могућности за даље добијање таквих зајмова на континуираној основи“ а што „потврђује интерес администрације за подршку југословенској економици на трајнијој основи него до сада и везано је како за увереност у

---

<sup>357</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 111, 98.

<sup>358</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. IV, No. 201. *Memorandum From the Deputies Committee of the National Advisory Council for International Monetary and Financial Problems to the Council, NAC Document 60-188, June 29, 1960, pp. 385-388.*

независну политику ФНРЈ, тако и за еволуцију америчког става према ванблоковским земљама“.<sup>359</sup>

У Вашингтону су у фебруару 1959. вођени преговори о *ХЕ Требишњица* и *ТЕ Косово* између представника ФЕР-а и југословенске делегације коју су чинили инжењери Милош Брелих и Милан Шренгер из *ЈУГЕЛ*-а, Стјепан Микулец и Константин Ивковић, главни пројектанти за *ХЕ Требишњицу* и *ТЕ Косово*, те представници амбасаде. Делегација је потрошила седам дана да Американцима предочи техничке аспекте две планиране електране јер амерички стручњаци које је ангажовао ФЕР нису претходно проучили послати материјал. Пошто је југословенска страна била уверена да ће финансирање свакако бити одобрено фокус је стављен на техничка питања како би се помогло америчким експертима да напишу повољан технички извештај. Функционери ФЕР-а су више пажње посвећивали политичким питањима. Код разговора о *ТЕ Косово* је показан интерес за совјетско отказивање кредита којим је та термоелектрана требала бити финансирана, а код *ХЕ Требишњица* за идеју да се она повеже и са италијанском електричном мрежом (како је Хумо већ објашњавао Дилону током своје посете 1957). Југословенска страна је уочила да је ФЕР био обавештен о току преговора у Београду почетком године са италијанским *Италконсултом (Italconsult)* који је оцењивао пројекат за рачун италијанске Владе, јер су и ФЕР и инсистирали на истом техничком решењу (подводном каблу) за пренос енергије, и са истим аргументима, док је Југославија предлагала изградњу класичног земаљског далековода. На крају преговора ФЕР је понудио да кредитира *ТЕ Косово* са 8,5 милиона долара (део опреме је Југославија већ могла сама да обезбеди), *ХЕ Требишњицу* са 16,414 милиона а далековод, као посебну ставку, са 10 милиона долара. Штавише ФЕР је ставио до знања да је спреман да за *ХЕ Требишњицу* обезбеди 10 додатних милиона за другу фазу градње ако би Југославија могла да обезбеди већи извоз струје у Италију. Делегација није могла да расправља на ту тему јер није за то имала овлашћење, али је нама тешко да не уочимо значај који

---

<sup>359</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 111, 11.

је америчка страна давала обезбеђивању италијанских енергетских потреба на овај начин, у економским разговорима са Југославијом.<sup>360</sup>

Почетком априла је Вајс обавестио Црнобрњу да се чека формално одобрење за Требишњицу и Косово, које је зависило од одобравања додатних средстава ФЕР-у у износу од 160 (уместо тражених 240) милиона долара. Након што је од Вајса добио негативне сигнале у погледу политичке одлуке о дугорочнијој оријентацији за кредитирање и помоћ Југославији, Црнобрња му је рекао да је забринут због обима одобрених инвестиционих кредита у задњих 10 месеци. „Не потцењујујући знатан износ помоћи у пољопривредним вишковима и осталом што смо примили“, говорио је Црнобрња, „ипак је кроз овај период учињено мање него што смо ми очекивали. [...] Не само да је већ прошло 10 месеци, него за блиску будућност немамо ништа конкретно у изгледу осим поменути две централе. Не знам да ли ће бити потребно предузимати неке кораке. Говорим о томе како не смемо ни у најмањој мери попустити у стопи инвестирања, јер ни садашња стопа није довољна да апсорбује велики прилив радне снаге са села који је, изгледа, у сталном порасту“. Вајс је одговорио да је Југославија примила знатне износе пшенице кроз пољопривредне вишкове и да имају много захтева других земаља којима такође нису могли да удовоље.<sup>361</sup>

У табели 3.2 је приказан попис индустријских објеката и опреме који је сачињен 9. марта 1959. чије је финансирање требало бити брзо тражено од ФЕР-а, након преговора о *ХЕ Требишњица* и *ТЕ Косово*. На оригиналном документу је у одељку за хемијску индустрију руком дописано финансирање за фабрику полиетиленских влакана у Скопљу, капацитета 3300 тона, за шта се планирало тражити 20 милиона долара, тако да је вредност захтева са списка заправо износила 60,08 милиона долара.<sup>362</sup>

---

<sup>360</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 111, 2/41829, *Извештај о преговорима са Девелопмент Лоан Фондом*, 4. април 1959.

<sup>361</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 111, 181-182.

<sup>362</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 109, 298.

Табела 3.2

<b>Листа објеката за Фонд за економски развој, од 10. марта 1959.</b>						
Ред. бр.	Објекти	Капацитет		Потребна средства *	Од тога за увозну опрему**	Образложење
		јед. мере	величина			
<b>Електропривреда</b>						
1.	ТЕ Косово, 2. фаза	MW	100	12	2	У изградњи је прва фаза са 65MW; коначни капацитет од 400MW; угаљ из површинског копа "Обилић"; ступање у погон 1963.
<b>Црна металургија</b>						
2.	Железара Сисак	тона/год.	60000	7	4,5	проширење капацитета са 102000т на 180000т
3.	Рудник Вареш			4	5	рударска сепарација гвоздене руде
4.	Рудник Љубија			2	2	рударска сепарација гвоздене руде
<b>Обојена металургија</b>						
5.	Фабрика глинице Кидричево, 2. фаза	тона/год.		7,1	2,5	проширење капацитета за глиницу (45000т) и алуминијума (15000т)
<b>Неметали</b>						
6.	Магнохром Краљево			8	1,3	проширење производње синтер магнетита и магнетитне опеке
7.	Фабрика цемента Какањ	тона/год.	240000	6	2,5	подизање фабрике у дефицитарном басену за потребе после 1961.
<b>Хемиска индустрија</b>						
8.	Постројења за пиролизу, полиетилен, полистирол, фенол и ацетон			14,5	13,5	раст потреба за пластичним масама и синтетичким лепковима
9.	Електробосна Јајце (хлорни деривати и феросилицијум)			1,5	1	реконструкција и модернизација
10.	Далмација Дуги Рат (калцијум карбид)	тона/год.	17000	0,7	0,7	реконструкција и модернизација
11.	Творница калцијумских издалока, Камник (сона киселина и полифосфати)			0,8	0,6	реконструкција и модернизација
<b>Дрвна индустрија</b>						
12.	Фабрика лесонитних плоча	тона/год.	12000	1,2	1,1	америчка технологија израде плоча
13.	Фабрика намештаја	гарн./год.	20000	1,4	0,68	извозно оријентисана фабрика
<b>Текстилна индустрија</b>						
14.	Предioniца	ком.	100000	8	4	
<b>Индустрија коже, гуме и обуће</b>						
15.	Фабрика вештачке коже	тона/год.	1000	1	1,2	
<b>Саобраћај</b>						
16.	Дизел локомотиве				10	
17.	Опрема за аеродром Београд				0,5	
* - милијарде динара; ** - милиони долара						
Извор: ДА МСП, ПА, 1959, 109, 11, 209-302.						



Петог маја 1959. је директор *Југословенских железница* Благоје Богавца обавестио Мијалка Тодоровића (тада председника Одбора за привреду СИБ-а) о детаљима одобреног захтева ФЕР-у за кредитирање куповине дизел локомотива. Иако му детаљи финансијскога аранжмана нису били познати – за то су били задужени ФЕР, југословенска амбасада и *Југословенска инвестициона банка* (ЈИБ) – навео је да је одобрених 5 милиона долара покривало набавку 20 *Ценерал Моторсових* (General Motors) локомотива од по 1950 коњских снага, уз двогодишњу залиху резервних делова и опреме и трошкове транспорта. Према аранжману са *Ценерал Моторсом* локомотиве су морале бити преузете до краја 1959. или би Југословенске железнице морале да плаћају пенале од по 5% на сваку са доцњом преузету локомотиву. *Ценерал Моторс* је, према наводима Богавца, имао капацитет производње чак 10 локомотива дневно, и инсистирао је на што скоријем преузимању како би могао да планира своју укупну производњу без застоја. У том смислу је молио Тодоровића да ургира да југословенска страна што пре закључи државни уговор са ФЕР-ом како не би дошло до кашњења у плаћању, испоруци и евентуално до беспотребног подизања цена локомотива.<sup>363</sup>

Како се при уговарању кредитних аранжмана са ФЕР-ом подразумевало да су америчке фирме фаворизоване као добављачи опреме, представници југословенских предузећа која су била носиоци одобрених кредита су на америчком тржишту тражиле подобне партнере, као што се *Југословенска железница* повезала са *Ценерал Моторсом*. Овде нам може бити важан случај конфликта између представника загребачке *Кемијске индустријске заједнице* и панчевачке *ХИП Азотаре*. Током јула и августа 1959. представници оба предузећа су се, независно једни од других, распитивали на америчком тржишту о могућностима сарадње, а *ХИП Азотара* посебно јер је била корисник раније одобреног ФЕР-овог кредита. Они су се сусрели са представницима америчке фирме *Келог* (The M. W. Kellogg Company) код које су се распитивали о линијама за производњу полиетилена, полистирола и полиакрилонитрила. Када су нешто касније на разговоре у исту фирму дошли представници *Кемијске индустријске заједнице* и *Инвест-импорта* морали су да објашњавају да је у Југославији

---

<sup>363</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 111, 9, 415842.

предвиђена само једна фабрика за те материјале (и назначена у табели 3.2 за тражење средстава од ФЕР-а) и да је, иако није коначно одређена локација, то требало бити при *Кемијској индустријској заједници*. Након што су сазнали да се заступници *ХИП Азотаре* и код других угледних фирми из хемијске индустрије интересују за исте производне линије како би проширили програм, представници *Кемијске индустријске заједнице* су се пожалили да су они овлашћени од ЈИБ за ту врсту пројекта, на шта су добили одговор директора азотаре Илића да је он радио по налогу Извршног већа Србије. Две недеље касније *Кемијска индустријска заједница* је сазнала да је *ХИП Азотара* одбила да потпише уговор са добављачем *Ер Ликвид* (Air Liquid) јер ова није хтела да азотари достави техничку документацију за производе на бази етилена. *Ер Ликвид* се жалио ФЕР-у а ФЕР потом амбасади, уз наводе да *ХИП Азотара* покушава да изгради постројења за које није добила средства од ФЕР-а што јој неће бити дозвољено. *Кемијска индустријска заједница* је о „неовлашћеној делатности представника Азотаре Панчево“ известила ДСИП уз захтев да се слична пракса убудуће безусловно спречава јер је „у знатној мери отежавала пословање оним подuzeћима која, као нпр. наша организација, на темељу овлашћених надлежних органа траже техничке информације“.<sup>364</sup> *Кемијска индустријска Заједница* је за свој пројекат ОКИ (Органска кемијска индустрија) преко свог агента у САД Арнолда Белчеца (Arnold Belchetz) сазнала да ће имати озбиљних проблема са добијањем лиценци за производњу полиетилена јер два главна произвођача нису хтела да је дају. Наиме, *ДуПон* (DuPont) као сувласник лиценце (заједно са британском фирмом *Imperial Chemical Industries - ICI*) није хтео да послује са Југославијом уопште, док је *Јунион Карбајд* (Union Carbide) лиценцирање условљавао својим директним учешћем у пројекту и сувласничким уделом што је у постојећем економском моделу у Југославији било немогуће. Поврх тога, ФЕР је у јесен 1959. као институција био пред анкетном комисијом америчког Конгреса у вези са одобравањем и трошењем средстава и под притиском да омогући америчким компанијама што веће учешће у финансираним пројектима.<sup>365</sup> Решење је нађено када је *КИЗ* упослио *Келог* да буде фирма која ће водити читав пројекат, па је

---

<sup>364</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 113, 662-663.

<sup>365</sup> АЈ, 773, 1960, 16, *Допис Арнолда Белчеца Душану Рељићу (КИЗ)*, 28. септембар 1959.

*Келог* успео да обезбеди *ИЦИ*-јеву лиценцу за полиетилен и *Коперсову* (*Koppers*) лиценцу за полистирен. Вредност читавог пројекта је оцењен на 25,8 милиона долара.<sup>366</sup> Тај износ је био већи од оног предатог у елаборату (табела 3.2) али су *КИЗ* и *Келог* успешно представили читав пројекат ФЕР-у тако да је тражени износ одобрен средином јуна 1960, заједно са извршењем зајма од 18 милиона долара за набавку пшенице из програма ПЛ480<sup>367</sup> те кредитом ФЕР-а од 14,8 милиона за куповину 59 локомотива.<sup>368</sup>

Ни само извршавање кредита добијених од ФЕР-а није пролазило без проблема. Тако је амбасада у Вашингтону јула 1961. пренела да јој је ФЕР „озбиљно скренуо пажњу на неке неправилности које су учињене у вези са извршењем зајма за *ТЕ Косово*“. Наиме, разлог приговора је био у томе што је руководство термоелектране набавило „већ трећи луксузни аутомобил за своје потребе“ и што је наручивало количине арматуре које је ФЕР сматрао непотребним за изградњу објеката. Укратко, ФЕР је сумњао на бахатост руководства и потенцијалну корупцију и намештање послова. Стога је амбасада упозоравала да „у Фонду а поготово у Конгресу има људи и кругова који нису наклоњени давању ове помоћи Југославији, који ће овакве и сличне пропусте искористити против нас“. ДСИП је потом тражио од ЛИБ-а да врши ревизије оваквих и сличних случајева и да по потреби чак и рефундира средства ФЕР-у за набавке које нису биле у складу са духом и условима споразума о кредитирању.<sup>369</sup> Ова открића су била последица уговорног права ФЕР-а да врши провере извршавања кредита, која је у случају Панчева била ограничена на годину дана након одобравања кредита а у случају *ТЕ Косово* је тај рок остављен везаним за рок отплате тј. 20 година, упркос жалбама југословенске стране<sup>370</sup>.

У пролеће 1959. Југославија је била донекле задовољна сарадњом са ФЕР-ом, али и даље суштински незадовољна општим економским односима и краткорочним ритмом помоћи и зајмова. Економске теме су биле део разговора

---

<sup>366</sup> AJ, 773, 1960, 16, *The M. W. Kellogg Company – OKI, Zagreb, Plastics and Chemical Factory, Preliminary Project Study*, Feb 19, 1960.

<sup>367</sup> AJ, 112, 1165, 22, *Њујорк Тајмс о новим америчким зајмовима Југославији*, 10. јун 1960.

<sup>368</sup> AJ, 112, 1165, 23, *Инострана штампа о америчким кредитима Југославији*, 17. јун 1960.

<sup>369</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 126, 421551.

<sup>370</sup> AJ, 837, I-5-6/104-7, Стр. пов. 235, *Забелешка о разговору Ј. Брилеја са амбасадором Ренкином*, 12. октобар 1959.

Тита и амбасадора Ренкина 19. марта у Београду, након Титовог вишемесечног пропутовања по земљама Југоисточне Азије и Африке. Након брзог сагласја да су односи били добри и без озбиљних проблема, Ренкин је рекао да ће, према америчким рачуницама, укупан спољни дефицит износити Југославије око 200 милиона долара а да ће разни видови америчке помоћи достићи цифру од око 150 милиона. Истакао је још да је био задовољан јачањем културне размене (Фордова фондација је тада почела с радом у Југославији, као и Ајзенхауеров програм размене експерата, и рад на успостављању Фулбрајтовог програма – прим. аут.) и да се надао да ће убрзо бити одобрена набавка ловаца Ф-86 и ловаца-бомбардера Ф-84, на шта је Тито додао „и Т-33“. Тито се сложио да су економски односи били задовољавајући а да су разлике мале и премостиве, потврдивши да је југословенска жеља да се они поставе на дугорочнију раван, пре него што је Ренкину почео са описом свог путовања.<sup>371</sup> Убрзо након тога Ренкин је у Вашингтон послао своју процену стања економских односа, у којој можемо видети и раскорак у тумачењу да ли је економска помоћ краткорочна или дугорочна. Ренкин је написао да сви југословенски захтеви у том смислу имају импликацију да је помоћ давана у замену за „добро владање Југославије дерогирајући тиме њену политику неутралности“. У југословенској жељи за дугорочнијим програмима није видео ништа ванредно, сматрајући да је то природна амбиција свих земаља да добију што више и на сигурним основама. Сматрао је да је дугорочност економских односа већ у извесној мери постигнута самом чињеницом да су кредити ФЕР-а давани на 12 (за локомотиве) и 20 (за азотару) година, те да неки програми техничке помоћи по МСА закону трају до фискалне 1962. године. Осврнувши се на програм ПЛ480 препоручио је Стејт департменту да размотри одобравање двогодишњих пакета помоћи Југославији уместо једногодишњих. Као разлоге је навео и законску могућност отворену амандманима на закон из јесени 1958, потом знатне количине пољопривредних вишкова у САД и очекивање да ће се наредних година у сваком случају помоћ наставити. Истовремено је захтеве који су 1959. предати Дилону – за финансирање од ФЕР-а у вредности од 200 милиона долара – сматрао претераним

---

<sup>371</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 141, *Memorandum of Conversation*, Belgrade, March 19, 1959, pp. 371-374.

у односу на могућности САД. Као један могући правац развоја у том смислу је навео страни приватни капитал, који би се могао упослити у Југославији да је систем био донекле спремнији да га прихвати, подвлачећи да би „Југословени у сваком тренутку морали знати да је одговорност на њима а не на САД да олакшају прилив приватног капитала“.<sup>372</sup>

У мају и јуну су уследила два састанка југословенских и америчких званичника који су додатно трасирали преоријентацију политике помоћи ка дугорочним кредитима за набавку опреме. Прво су се 12. маја срели Мијалко Тодоровић, његов шеф кабинета Теодосије Глишић и Светозар Марковић из ДСИП-а са Ренкином и Вајсом. Мијалковић је отворено рекао да су поред пољопривредних вишкова Југославији потребни инвестициони кредити за развој, и да у том домену економска сарадња није била ефикасна као у пољопривредној помоћи. Подсетио је Ренкина да је до тренутка разговора од ФЕР-а формално одобрено само 27,5 милиона долара кредита (за азотару и локомотиве) и да се очекивала повољна одлука за електране, али је истакао негативан став *Ексим банке* и МБОР, за које је сматрао да су лоше процениле југословенску позицију, како по питањима задужености и могућности доларских отплата (*Ексим*) тако и по спремности да се решава питање дуга (МБОР). Нови кредити које је Југославија била узела у Западној Европи су имали високу камату (6-7%) и кратак рок отплате (4-6 година), те је нето прилив капитала у Југославију, када се одузму девизне кредитне отплате, био само 20 милиона долара на годишњем нивоу. Као посебне економске проблеме навео је и оштар пораст мерене незапослености (активни тражиоци посла изван пољопривредних делатности) са 155 на 257 хиљада за последњих годину дана, те економску интеграцију Западне Европе (након креирања Европске економске заједнице 1957. – прим. аут.) која ће, рекао је, појачати конкурентни притисак на Југославију. Потом је нагласио политичку улогу Југославије и заједничке погледе са САД према темама независности, мира и коегзистенције. Практичне захтеве Југославије према САД је поставио тако да се очекивало смањење удела помоћи из пољопривредних вишкова по ПЛ480 што је требало компензовати растом кредита за индустријски развој, како укупни

---

<sup>372</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 142, *Telegram From the Embassy In Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, March 31, 1959, pp. 374-376.

односи не би опали. Због тога је тражио брзо решење одлуке о финансирању електрана, повољне одговоре на захтеве предате ФЕР-у у вредности од око 60 милиона долара (пројекти из табеле 3.2 – прим. аут.) те помоћ у развоју индустрије гвожђа и челика, посебно кроз кредитирање железаре у Скопљу. За пројекат у Скопљу Тодоровић је рекао да има и „политички значај, с обзиром на притисак који се чини по питању Македоније и Косовско-Метохиске Области“. Ренкин је у одговору посебно истакао да је сврха пољопривредне помоћи била у томе да ослободи југословенска средства за инвестирање у разне програме за које Југославије иначе не би имала новца, да су југословенске инвестиције ионако велике (око 30% од укупне потрошње) те да је југословенска жеља за јачањем улоге кредитних аранжмана отварала низ нових питања, која су се дотичала и југословенског привредног система који није поклањао нимало пажње директним страним инвестицијама. Осврнувши се на то, Тодоровић је на крају разговора кратко прокоментарисао да би се југословенске институције могле развијати у „више либералном и демократском смеру када би се обезбедила неопходна помоћ у капиталу и унутрашња привредна база“.<sup>373</sup> Порука је била јасна – ако желите већу политичко-идеолошку блискост мораћете прво да платите.

На састанку 27. јуна са шефом америчке економске мисије Лоренсом Беренсоном (Lawrence Berenson) Богдан Црнобрња га је обавестио да за следећу фискалну годину (јул 1959 - јун 1960) Југославија неће тражити помоћ у пшеници, истичући притом захвалност и значај тог вида помоћи, те наду да неће доћи до пада у економским односима због тога. Беренсон је одговорио да тиме настаје нова ситуација, да због ње не треба да дође до пада веза али да мисли да је нереално очекивати да се цела вредност пшенице надомести зајмовима за опрему. Рекао је да је лично очекивао могућност повећања средстава за Југославију у оквиру ФЕР, а на Црнобрњино распитивање о евентуалном повећању помоћи по МСА саопштио је да Југославија треба да изнесе формални предлог о коме би се

---

<sup>373</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 143, *Memorandum of Conversation*, Belgrade, May 12, 1959, pp. 376-384. Ова Тодоровићева опаска на крају није забележена у југословенском записнику разговора у АЈ, 837, I-5-b/104-7, 356/1, *Белешка о разговору*, 12. маја 1959. већ само у наведеној америчкој верзији.

потом дискутовало. Црнобрња је најавио жељу Београда да увезе око 20 хиљада тона памука, 15-20 хиљада тона уља, лимун и млеко у праху.<sup>374</sup>

У новој анализи Савета за националну безбедност (НСЦ 5805/1) уочен је економски прогрес Југославије, који је био постигнут „упркос отказивању великих кредита из совјетског блока, и што је индикација да је политика високих инвестиција југословенског режима, заједно са помоћи коју је добијала од Сједињених Држава и других Западних земаља, почела да показује значајне резултате у економском расту земље“. Политички гледано, „југословенска Влада је интерпретирала овај напредак као оправдавање њене политике децентрализације, радничког самоуправљања и одсуства притиска на сељацима“.<sup>375</sup>

Наредни месеци су донели изванредан застој у ФЕР-овом одобравању кредита Југославији и унели додатну нервозу у економске теме између две земље. Ренкин је Црнобрњи априла 1960. објашњавао да су постојали посебни фактори који су утицали на спорост у раду ФЕР-а према Југославији а заправо су били део анализа у Стејт департменту. Вашингтон је почео да одобравање помоћи тумачи и кроз југословенско давање кредита неразвијеним земљама, „скоро у 99% случајева слагање са совјетском политиком“ те њен „задовољавајући економски развитак“. Тако је перцепција побољшаног економског положаја Југославије имала негативне последице на динамику одобравања и извршења економске помоћи, што је Црнобрња видео као део сужавања економских односа.<sup>376</sup>

Сличну критику је Ренкину и Вајсу изнео Мијалко Тодоровић месец дана касније, што је Ренкин оповргавао рачуницом да је од 1951. до 1958. око 64% југословенског платног дефицита било покривено кроз америчку помоћ а да је тај ниво за 1959. износио 80%. Поновио је став да је стање у југословенској економији боље и дао коментар „да би требало ићи и на ширу децентрализацију и пружити извесно охрабрење приватним предузећима из области занатства и услужних сервиса“. Тодоровић је потом дао кратку скицу стања југословенске привреде. Према његовим речима сталан пораст дохотка и инвестиција имао је за

---

<sup>374</sup> Драган Богетић, „Југославија и светско тржиште капитала: Америчка финансијска подршка југословенским развојним програмима крајем 50-их година“, *Токови историје*, бр 3, 2010, стр. 98; АЈ, 837, I-5-b/104-7, Пов. бр. 417618, *Белешка о разговору*, 27. јун 1959.

<sup>375</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No.152, *Operations Coordinating Board Report, Report on Yugoslavia (NSC 5805/1)*, Washington, December 23, 1959 p. 401.

<sup>376</sup> АЈ, 837, I-5-b/104-8, 240/1, *Белешка о разговору*, 7. април 1960.

последницу пратећи пораст личне и производне потрошње, због чега је платни биланс и даље остајао као централни проблем. Индустијски извоз је још увек био „млад, и треба му напора да се пробије, те смо стога принуђени да се оријентишемо на неразвијене земље, које обавезно траже кредите, обзиром на сопствену економску ситуацију“. Потом је најавио либерализацију девизног и спољно-трговинског система и жељу са споразумевањем са ММФ-ом и МБОР-ом као делом пакета подршке тим мерама. Због очекиваног раста увоза као ефекта либерализације очекивана је и потреба за девизама, „о чему би такође желели да детаљније поразговарамо са владом САД, јер сам Међународни фонд то питање не може решити, а без довољно материјалних средстава овакве мере би могле да проурокују само штету и нашој привреди и Међународном монетарном фонду“. Вајс је прокоментарисао да се нада да ће разговори са ММФ-ом бити успешни, да америчка влада са симпатијама гледа на најаву политике либерализације девизног курса и спољне трговине, и да би се Вашингтону требало обратити са детаљнијим захтевима у том погледу.<sup>377</sup>

Ради „извиђања“ стања на америчком тржишту и могућности да се у наредним годинама југословенски извоз убрзано повећа, Савезна спољнотрговинска комора је у САД послала велику делегацију од око 20 чланова која је током новембра и децембра оцењивала могућности комерцијалне сарадње. О њеном раду ће детаљније бити речи у поглављу 8.<sup>378</sup> За потребе ДСИП-а *Југословенска инвестициона банка* је 22. септембра 1960. послала информацију о могућностима изналажења нових извора за финансирање увоза опреме из САД. У техничком смислу *ЈИБ* је са југословенске стране обављала послове уплате, исплате и трансфера новца одобреног преко ФЕР-а, и у том послу је сарађивала са *Банк оф Америка* (Bank of America). Тиме је *ЈИБ* била важан стручни елемент у кредитном механизму. У кратком прегледу стања *ЈИБ* је наводила да су први зајмови пуног инвестиционог карактера од САД добијени од ФЕР-а (у 1958/59 укупно 51,5 милиона долара и 1959/60. укупно 46,3 милиона) а да ранији зајмови, кроз трипартитну помоћ (1952-55) и од *Ексим банке* (1949-50) нису имали такав

---

<sup>377</sup> АЈ, 837, I-5-b/104-8, *Резиме разговора друга Мијалка Тодоровића са америчким амбасадором Ренкином*, 18. маја 1960.

<sup>378</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 127, 439114.



карактер. *ЛИБ* је оценила да америчке комерцијалне банке нису биле добар извор таквих кредита јер су оне давале само краткорочне (на шест месеци) или изузетно средњорочне (до три године) кредите. Тако је *Чејс банка* (The Chase Manhattan Bank) у једном тренутку понудила кредит од 2 милиона долара на две и по године, што је била прва комерцијална кредитна понуда са роком отплате дужим од шест месеци. До јесени 1960. преко комерцијалних аранжмана узимани су само извесни мањи кредити:

Табела 3.3

<b>Кредити за опрему од комерцијалних банака у САД, до септембра 1960.</b>			
<b><u>роба</u></b>	<b><u>снабдевач</u></b>	<b><u>вредност</u></b>	<b><u>општи услови</u></b>
кипери за Бор и Мајданпек	Harnischfeger Corp.	1,3 мил. долара	Кредити на 2,5 - 5 година, са каматама од 5,5, до 6%
Комбајни	Sperry New Holland	1,3 мил. долара	
Шиваће машине	Singer Corporation	0,4 мил. долара	
Камиони хладњаче	Thermostat	0,5 мил. долара	
Извор: ДА МСП, Стр. Пов. 1960, 120, 436007, стр.2.			

Код кредита за комбајне од 1,3 милиона долара гаранцију је пружио ИЦА, што је био први случај да та институција даје гаранцију за кредит одобрен Југославији. ЛИБ је покушавала да кроз контакте са другим америчким банкама, пре свега *Чејс банком* и *Менуфактурерс Трастом* (*Manufacturers Trust Company*). Оне су начелно биле заинтересоване за пројекте који су подношени ФЕР-у, макар да парцијално кредитирају неке делове пројеката или опрему коју ФЕР није покрио својим кредитима. ЛИБ је јасно уочила да је био у току велики извоз америчког капитала у Западну Европу али више кроз сувласништва и учешћа у акцијама предузећа него у форми чистог кредита. У Југославији такви видови пословања – страно (су)власништво још нису били омогућени тако да се приватни капитал могао ангажовати само у форми кредита. Даље, уверење *ЛИБ*-а је било да је кредитирање иностранства у САД било под контролом државе, и као такво било део владине политике. Такође, ЛИБ је претпостављала да је финансирање југословенских захтева било усмерено само на ФЕР а да су остали извори, ставовима владе или неким прописима, били практично затворени. Из раније цитиране инструкције Националног савета за међународне монетарне и финансијске проблеме, из јуна 1960. смо могли видети да *Ексим банка* јесте била

начелно упућена да финансира југословенске захтеве, а можемо закључити да доступна грађа не говори у прилог тези да је постојала супротна инструкција, како је слутила ЈИБ али често и југословенски дипломатски апарат. Нешто оптимистичкија процена односа са *Ексим банком* је била усмерена на тражење подршке девизној реформи.<sup>379</sup>

До краја 1961. ФЕР је одобрио 117 милиона долара кредита Југославији за развој индустријских постројења и саобраћајних капацитета. Задње транше од 27,7 милиона долара из 1961. су биле намењене подршци девизне реформе, која је добијала на значају у билатералним економским односима и о којој ће бити више речи у наредном поглављу.<sup>380</sup> Током пролећа 1961. Југославија ће изаћи са новом листом захтева према ФЕР-у но измене у америчком режиму спољне помоћи ће утицати и на измене ових захтева и поновно прилагођавање југословенске дипломатије и привредне администрације америчком институционалном поретку. Специфични значај ФЕР-а за Југославију је био и у томе што је југословенска страна показала практичну способност да спреми пројекте за инострано кредитирање, чиме је подигла и своју међународну репутацију у том смислу.<sup>381</sup>

Табела 3.4:

Споразуми закључени са ФЕР-ом				
	предмет споразума	доларска вредност	доларски % кредита	динарски % кредита
1959.	Азотара Панчево	22,5	25%	75%
	ХЕ Требишњица	15	25%	75%
	ТЕ Косово 1	9		100%
	дизел локомотиве	5		100%
1960.	КИ Загреб	23	25%	75%
	дизел локомотиве	14,8	25%	75%
1961.	Жељезара Сисак	8,5		100%
	ТЕ Косово	14		100%
	дизел локомотиве	5,2		100%
		<b>117</b>	<b>18,8 мил. \$</b>	<b>98,2 мил. \$</b>

Извор: АЈ, 837, I-5-6/104-10, Стр. пов. 75, *Преглед југословенско-америчких односа*, 10. новембар 1962, стр. 17.

<sup>379</sup> ДА МСП, Стр. Пов. 1960, 120, 436007.

<sup>380</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 127, 439308, стр. 3.

<sup>381</sup> Драган Богетић, „Југославија и светско тржиште капитала: Америчка финансијска подршка југословенским развојним програмима крајем 50-их година“, *Токови историје*, бр 3, 2010, стр. 101; Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 59.

## Формирање УСАИД-а и југословенски развојни пројекти

Почетак 1961. обележила је смена на врху САД – уместо Двајта Ајзенхауера у Белој кући се нашао демократа Џон Ф. Кенеди (John F. Kennedy) који је на новембарским изборима 1960. тесно победио потпредседника Ричарда Никсона (Richard Nixon). Кенеди је 1951. као конгресмен боравио у Београду а током своје политичке каријере пре председничких избора је заступао политику пријатељских односа САД према Југославији, разумевајући њену улогу у западним безбедносним плановима на простору Југоисточне Европе.<sup>382</sup> У планирању америчке економске политике нови председник се суочио са релативним опадањем доминантног положаја САД на светском нивоу а који је био узрокован брзим економским растом осталих и углавном савезничких капиталистичких земаља. Стога се Кенеди сматра првим председником који је формулисао економску политику са циљем да успори тада нови и негативни тренд.<sup>383</sup> Пет тема је доминирало планирањем спољне економске политике Кенедијевог тима: јачање долара кроз међународне финансијске инструменте, ширење подручја слободне трговине кроз домаће законодавство и кроз Светску трговинску организацију (кроз отварање тзв. Кенеди рунде преговора), развој трговине пољопривредним производима са Европом, јачање глобалне војне присутности са њеним повезаним економским елементима и ограничавање трговине савезничких земаља са совјетским блоком.<sup>384</sup> У свом инаугуралном говору 20. јануара 1961. политику економске помоћи сиромашним регионима света Кенеди је увио у посебан морални омот, рекавши да „онима у колибама и селима широм света који се муче да се избеаве од велике беде, ми се заклињемо да ћемо учинити најбоље што можемо да им помогнемо да сами себи помогну, на колико год времена да је потребно - не зато што комунисти то можда већ раде, не

---

<sup>382</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 62. Dragan Bisenić, *Mister X: Džordž Kenan u Beogradu 1961-1963*, Klub Plus, Beograd 2011.

<sup>383</sup> Thomas G. Paterson (ed), *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961-1963*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1989, p. 61; Richard Crockat, *The Fifty Years War: The United States and the Soviet Union in World Politics, 1941-1991*, Routledge, London, 2002, p. 133.

<sup>384</sup> Исто, р. 65. Такође видети и Џон Луис Гедис, *Хладни рат. Ми данас знамо*, Клио, Београд, 2003, стр. 225-227.

зато што тражимо њихове гласове, него зато што је тако правично. Ако слободно друштво не може да помогне сиромашном мноштву, оно не може ни да сачува малобројне богате“.<sup>385</sup> Кенеди је наследио Ајзенхауерову политику према Источној Европи која је до истека мандата 1960. значила то да су Југославија и Пољска имале статус најповлашћеније нације у трговини, да су започети преговори са Бугарском и Румунијом око културне размене и међусобних монетарних захтева, а да су само са Чехословачком и Мађарском односи остали на веома ниском нивоу. Сложеност међусобних односа као и ниво односа источно-европских земаља са Москвом су условили да је током 1961. нова администрација морала да формулише макар три различите стратегије – једну према Југославији, другу према Пољској и нешто касније Румунији и трећу према Бугарској, Мађарској и Чехословачкој које су сматране највернијим совјетским савезницама.<sup>386</sup> Са Кенедијем је Америка такође снажније отворила односе са низом земаља неразвијеног света, подстакнута већ традиционалним експанзионизмом и интервенционизмом утемељеним у либералној идеологији и економским и стратешким потребама у Хладном рату.<sup>387</sup> Полако али сигурно и кроз тај ангажман градиће се односи Београда и Вашингтона, добијајући на сложености и непредвидљивости.

Најважнија Кенедијева иницијатива у домену спољне помоћи била је да обједини ФЕР и ИЦА у нову Агенцију за међународни развој (*Agency for International Development - USAID*) током 1961. а која постоји и дан данас<sup>388</sup>. Она је била полу-зависна од Стејт департмента, упркос мишљењима стручњака из Фордове фондације, Брукингс института, ИЦА-е који су сматрали да је она требала бити постављена као одвојена институција чији би директор имао право да је заступа на седницама Владе. Нужни дипломатски аспекти рада на страни економској помоћи као и тежња да таква институција свакако буде елемент укупне спољне политике а не нови и независни чинилац су утицали на

---

<sup>385</sup> Akis Kalaitzidis and Gregory W. Streich, *U.S. Foreign Policy: A Documentary and Reference Guide*, Greenwood, Santa Barbara, 2011, p. 172.

<sup>386</sup> Paul A. Kubrick, „Politics and Foreign Policy: A Brief Look at the Kennedy Administration's Eastern European Diplomacy”, *Diplomatic History*, Vol. 11, No. 1, 1987, pp. 57-58.

<sup>387</sup> Thomas G. Paterson, *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan*, Oxford University Press, New York, 1988, p. 194.

<sup>388</sup> Dianne E. Rennack and Susan G. Chesser, „Foreign Assistance Act of 1961: Authorizations and Corresponding Appropriations”, *CRS Report for Congress*, July 29th, 2011.

одређивање њеног положаја спрам Стејт департамента којем је она била суштински потчињена иако са знатном слободом примене већ донетих одлука. Битан елемент њеног практичног функционисања је био и захтев државама примаоцима помоћи да своје предлоге морају елаборирати у склопу сопствене шире развојне политике, што се битно поклопило са вишегодишњим тежњама југословенског врха да своје пројекте представи у таквом светлу и економске односе са САД преведе са једногодишњих програма помоћи на вишегодишње развојне програме.<sup>389</sup>

Југословенска амбасада у Вашингтону је у својој оцени економске сарадње две земље, сачињеној априла 1961, уочила три важна момента. Први је био обједињавање досадашњих америчких агенција које су радиле на помоћи у једну дирекцију под надлежношћу Стејт департамента. Други је био дугорочни карактер помоћи који је требало очекивати у наредном периоду, а трећи је био најављена законска могућност за нову агенцију (УСАИД-а) да се самостално задужује ради стварања средстава за помоћ неразвијеним земљама, не чекајући алокације од Конгреса. Амбасада је сматрала да би таква идеја имала одлучне противнике у Конгресу али да ће се наћи компромис тако што би се смањила додељена помоћ за фискалну 1962. као уступак фискалним конзервативцима уз останак могућности УСАИД-а да се додатно задужи и мимо тих средстава. Амбасада је предложила ДСИП-у да Београд најхитније разради своје потребе за наредних пет година са посебним освртом на економску сарадњу са САД и изложи своја очекивања од Вашингтона, како би се југословенски програми на време укључили у опште дугорочно разматрање коме ће нова дирекција по оснивању приступити. Иако амбасада није очекивала брзу америчку реакцију на такве захтеве, у оцени је навела да је пракса показала да је било корисно бити први у давању таквих програма.<sup>390</sup>

Пројекти ФЕР-а су такође требали бити укључени у нову агенцију, што је током године довело до застоја у раду те институције на примљеним пројектима. Амбасадор Никезић је у телеграму с почетка октобра 1961. јавио директна (али и

---

<sup>389</sup> Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, Chicago, 2007, p. 71-72.

<sup>390</sup> ДА МСП, 1961, 126, 410983.

неформална) сазнања од запослених у ФЕР-у да је та институција престала са радом на свим пројектима који су поднети од стране ван-блоковских земаља јер су очекивали одређенији став администрације по том питању. Оснивање УСАИД-а се очекивало до краја године а до тада је трајао и застој у пословању ФЕР-а. ФЕР је наставио да ради на само неколико већ раније одобрених пројеката за земље Латинске Америке, Индију и пројекат на језеру Волта у Гани, а добијене информације су указивале и да је један од разлога практичног заустављања пројеката требало тражити и у одржавању Београдске конференције несврстаних током септембра. Инструкција за југословенску страну је била само та да се нови пројекти не разматрају, без детаљнијег образложења, што је условило да је пројекат финансирања фабрике вискозе у том тренутку стављен *ad acta*. Очекивања Никезићевих приватних извора информација су била да ће политика помоћи бити више политизована него до тада јер ће у новој агенцији само део људства бити преузет из ФЕР-а а део доћи извана, што ће узроковати мању оперативну способност УСАИД-а макар на кратки рок и веће „доктринарно прилажење досадашњим односима“. Никезић је очекивао да ће приступ нове агенције бити сличан приступу другим независним земљама попут Гане, Гвинеје, Индонезије или Египта уз „нешто строжији критеријум“.<sup>391</sup>

Агенција УСАИД је формирана Кенедијевом уредбом од 3. новембра, а два месеца раније Конгрес је усвојио Закон о спољној помоћи (*Foreign Assistance Act*, 1961) којим су јој алоцирана буџетска средства. Тиме је она преузела све надлежности ФЕР-а, ИЦА-е а укључила је у себе и спровођење помоћи по програму ПЛ480. Ширу елаборацију промена у америчком систему спољне економске помоћи кроз формирање УСАИД-а и непосредни утицај на Југославију Никезић је послао писмом 8. децембра 1961. У писму је навео да је администрација тражила да се за нову агенцију обезбеди 1,2 милијарде долара за фискалну 1962. годину и да се начелно одобрено по 1,6 милијарде за сваку од следеће четири године. Конгрес је био изгласао одобравање 1,2 милијарде за текућу фискалну годину али и 1,5 уместо 1,6 милијарди уз условљавање годишње помоћи својом додатном сагласношћу у будућности. Никезић је оценио да је само

---

<sup>391</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 126, 429659.

начелно одобравање финансирања за пет година унапред давало могућност администрацији да улази у вишегодишње програме финансирања и нову рунду међусобне зависности Конгреса и администрације јер ће већ преузетим обавезама администрација притискати Конгрес који ће са своје стране претњом неизгласавања притискати администрацију да не преузима превелике обавезе.<sup>392</sup>

Директор УСАИД-а (у америчкој терминологији – администратор) је постављен у рангу подсекретара Стејт департмента. На ту позицију је именован дипломата Фаулер Хамилтон (Fowler Hamilton) а за његовог првог заменика је постављен Френк М. Кофин (Frank M. Coffin) дотадашњи директор ФЕР-а. Унутар УСАИД-а биле су оформљене четири регионалне дирекције по географском принципу – за Европу и Африку, Средњи Исток и Азију, Далеки Исток и Латинску Америку. Оне су даље биле подељене на одсеке задужене за групе земаља које су постале надлежне за све врсте помоћи – индустријске зајмове, техничку помоћ, програм ПЛ480. УСАИД је „усисала“ највећи број чиновника ФЕР-а и ИЦА-е, међутим из разумљивих разлога Никезић је навео у писму да је агенција „практично неоперативна што се тиче новог програма помоћи“ а да је из наступа директора Хамилтона разумео да распоређивање новца за разне пројекте неће бити завршено пре краја марта 1962.<sup>393</sup>

Никезић је даље јављао да је „из наших контаката на разним нивоима закључено да је тежиште активности агенције на Л. Америци и Азији“. Поврх тога, сматрао је да ће у регионалној дирекцији за Европу и Африку наглашену предност имати Африка, „како по политичком интересу тако и по стварним потребама развој с обзиром на заосталост подручја“. Пошто су Турска и Грчка припале дирекцији за Блиски Исток и Азију, у дирекцији за Европу и Африку су из Европе остали само Шпанија, Југославија и Пољска, која је добијала само помоћ из пољопривредних вишкова. Неке информације су Никезићу указивале на могућност да та дирекција постане искључиво „афричка, с обзиром да ће помоћ Југославији а вероватно и Шпанији престати кроз пар година“. Промена положаја Југославије је била видљива и у томе што су сви људи коју су у ФЕР-у и ИЦА-и радили на помоћи Југославији премештени на друге позиције и на њихово место

---

<sup>392</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 124, 437783, стр. 1.

<sup>393</sup> Исто, стр. 2.

доведени људи који нису имали тог искуства и нису познавали југословенску проблематику. Како Конгрес није прецизирао оквире кредитних аранжмана (рокове отплате и камату) администрација је имала слободу одлучивања о томе. Никезић је процењивао да ће се кредити давати на периоде од 20 до 50 година уз доларску отплату са каматама од 0% до 4% годишње, те да је Југославија у текућим околностима могла да очекује најстрожије критеријуме јер је била сматрана релативно развијеном земљом. Такође је приметио да се у новом програму помоћи јављала намера да се помоћ везује за одређене социјално-економске реформе, попут измена у пореском систему, аграрним реформама итд, пре свега у земљама Латинске Америке. Унутар УСАИД-а је био формиран посебан фонд за осигурање приватног капитала од политичког ризика, у координацији са *Ексим банком*, што је сигнализирало да ће Вашингтон појачати утицај приватног капитала у политици помоћи у наредном периоду.<sup>394</sup>

Оцењујући југословенске изгледе за добијање помоћи од УСАИД-а Никезић је навео да је у приватним разговорима на разним нивоима сазнао да ће помоћ бити „мања него до сада“. Чешће је чуо аргументе да је Југославија „сада релативно развијена и економски јака у односу на заостале земље којима се даје помоћ“ што је сматрао нуђењем економских образложења уместо јасних политичких разлога услед захлађења односа након Београдске конференције несврстаних. Нови аргументи коју су му предочени у Вашингтону су укључивали и то да је Југославија почела да даје техничку помоћ и зајмове другим неразвијеним земљама, што је био сигнал њене нове економске снаге, али и јасан сигнал да то није у америчком интересу. У маказама смањеног политичког интереса за помоћ Југославији и јавно исказиваног става да је Југославија довољно економски развијена, Никезић је видео опште погоршање услова за примање помоћи. Очекивани ефекти су били у томе да се део пројеката требао финансирати преко *Ексим банке* а не преко УСАИД-а чији су кредити требали бити јефтинији, да би се кредити добијали само за поједине индустријске објекте и уз искључиво доларске отплате. Укратко – очекивао је да ће будући кредити бити мањи и скупљи. Практично једину позитивну ствар у разматрању нових

---

<sup>394</sup> Исто, стр. 3-5.



околности америчке помоћи је видео у томе да су људи из ФЕР-а били „јакo задовољни нашом ефикасношћу у реализацији зајмова и способношћу апсорбовања средстава [...] позитивне оцене о нашем развоју и репутација ефикасног коришћења зајмова и помоћи владају мање-више свуда на радном нивоу у што ће се и нови људи релативно брзо уверити. Овај моменат ће према томе и даље бити значајна предност код разматрања наших будућих пројеката, наравно у оквирима датих политичких одлука администрације“.<sup>395</sup>

Табела 3.5:

<b>Рекапитулација помоћи Сједињених Држава Југославији (у милионима долара)</b>													
<b>Програм</b>	<b>ФГ 1950.</b>	<b>ФГ 1951.</b>	<b>ФГ 1952.</b>	<b>ФГ 1953.</b>	<b>ФГ 1954.</b>	<b>ФГ 1955.</b>	<b>ФГ 1956.</b>	<b>ФГ 1957.</b>	<b>ФГ 1958.</b>	<b>ФГ 1959.</b>	<b>ФГ 1960.</b>	<b>ФГ 1961.</b>	<b>Укупно</b>
<b><u>Роба на велико</u></b>													
Посебна помоћ за одбрану		27,9	81,3	121,8	64,8	43,5	29	13,5	8	7,7	3		400,5
Ванредна помоћ		37,6											37,6
ПЛ480 по Гл. 1 и 2						95,3	71,2	100,6	72,8	94,8	18,2	35	488,5
ПЛ480 по Гл. 3 (добр. орг.)			24,8	0,2	1,1	16,1	8,7	31,4	28,8	27	25	20	183,1
Спец. фонд Председника												25	25
Ексим банка												25	25
<b>укупно за раздео:</b>		<b>65,5</b>	<b>106,1</b>	<b>122</b>	<b>65,9</b>	<b>154,9</b>	<b>108,9</b>	<b>145,5</b>	<b>109,6</b>	<b>129,5</b>	<b>46,8</b>	<b>105</b>	<b>1159,7</b>
<b><u>Програм техничке помоћи</u></b>													
Техн. размена и сарадња			0,1	0,6	1,7	0,2	0,8	1,5	1,8	1,9	1,9	2,7	13,2
Посебна помоћ за техн. сар.									2	2,3	2,3	1	7,6
<b>укупно за раздео:</b>			<b>0,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,7</b>	<b>0,2</b>	<b>0,8</b>		<b>3,8</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>3,7</b>	<b>20,8</b>
<b><u>Помоћ у капиталу</u></b>													
Ексим банка	40	15										25	80
Фонд за економски развој										27,5	38,8	50,7	117
<b>укупно за раздео:</b>	<b>40</b>	<b>15</b>								<b>27,5</b>	<b>38,8</b>	<b>75,7</b>	<b>197</b>
<b>Укупно за не-војне програме:</b>	<b>40</b>	<b>80</b>	<b>106,2</b>	<b>122,6</b>	<b>67,6</b>	<b>155,1</b>	<b>109,7</b>	<b>147</b>	<b>113,4</b>	<b>161,2</b>	<b>89,8</b>	<b>184,4</b>	<b>1377,5</b>
Канцеларија за програм помоћи Југославији при Стејт Департменту, 19. април 1961.													
Извор: ДА МСП, ПА, 1961, 127, 440424, стр. 8.													

<sup>395</sup> Исто, стр. 6-7.

## ПРОБЛЕМ СТАТУСА НАЈПОВЛАШЋЕНИЈЕ НАЦИЈЕ (1961-1963)

Нова демократска администрација у САД, са председником Кенедијем на челу, се морала упознати са стањем ствари уопште али и у домену који нас занима а то су економски односи две земље. Кенеди је већ 24. јануара, неколико дана по ступању на дужност, тражио ревизију програма ПЛ480 и начине за његово побољшање. Будући да је Југославија била значајан корисник средстава из тог програма до тада, како смо већ видели, било какве измене би у одређеној мери дотицале и Југославију. Но, оно што је посебно интересантно за нас је нагласак који је дат концепту „храна за развој“ уместо концепта „храна за мир“ под којим је Ајзенхауер промовисао ПЛ480 када се он појавио 1954. године. Наиме, водећи се Кенедијевим инструкцијама, администрација је желела да нагласи развојну улогу програма, наспрам „обичне“ помоћи ради прехране становништва. Југославија је фигурирала као одличан пример који је утицао на промене схватања сврхе и могућности спољне економске помоћи. Тако се у меморандуму упућеном координационом одбору за економску помоћ наглашава да „велике количине америчке хране достављене југословенској Влади и продате за локалну валуту нису само спречиле глад у Југославији него су генерисале средства неопходна за важне развојне пројекте. Један од резултата је био и тај да Југославији више није требао увоз америчке хране, која је могла бити усмерена негде другде. Још један резултат је да Југославија брже напредује у задовољавању садашњих и будућих потреба свог народа него што би то могла као чланица совјетског блока.“<sup>396</sup> Видели смо како је претходних година Југославија почела да наглашава развојне наспрам прехранбених потреба, иако није могла да утиче директно на америчку политику спољне помоћи, и не у оквиру једног конкретног програма али у динамичном окружењу више различитих програма могла је да сигнализира Вашингтону на билатералном нивоу шта су њене потребе и на шта је

---

<sup>396</sup> FRUS, 1961–1963, Volume IX, No. 85. *Memorandum From Manning H. Williams of the Operations Coordinating Board to the Executive Officer of the Operations Coordinating Board (Smith)*, Washington, January 25, 1961, p. 193.

требало ставити фокус. Са друге стране, оцена из меморандума да Југославији више није био потребан увоз хране показале се посве преурађеном и погрешном.

### **Џорџ Кенан: припрема за амбасадорску дужност 1961.**

На дужности америчког амбасадора у Југославија Карла Ренкина је маја 1961. наследио Џорџ Кена, један од најпознатијих америчких спољнополитичких стручњака за Европу и комунизам, каријерни дипломата и професор међународних односа на Принстону.<sup>397</sup> Кенеди је понудио Кенану избор за службовање – или Пољска или Југославија. Будући да је Кенан раније кратко време учио српски језик, прочитао неколико студија о средњевековној Србији и био оквирно упознат са стањем у Југославији није чудно да је сам одабрао службовање у Београду.<sup>398</sup>

Иако нам није неопходно улазити у детаље његове биографије, корисно је обратити пажњу на тренутак његовог постављења у Београд и посебно доступне изворе који нам говоре о погледима на Југославију код америчких сенатора који су потврђивали његово амбасадорско именовање. Записник о његовом саслушању при Комитету за спољне послове америчког сената од 6. марта 1961. који је сачуван у Дипломатском архиву нам пружа у том смислу обиље корисних информација за анализу политичких ставова који су доминирали у Вашингтону у том тренутку.<sup>399</sup> Кенан је дао уводно излагање о својим погледима на Југославију који нису одступали од оквира тада устаљених перцепција – да је реч о комунистичкој земљи која нема политички систем идентичан са совјетским, да се од 1948. налази на позицији извесне независности од СССР-а а да се притом успостављени систем није драстично променио. Истакао је посебно своју наду да „[ми Американци] можемо бити од користи југословенској влади при развоју те

---

<sup>397</sup> Walter L. Hixson, *George F. Kennan, Cold War Iconoclast*, Columbia University Press, New York, 1989.

<sup>398</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 11.

<sup>399</sup> ДА МСП, ПА, 1961, Ф124, *The United States Senate Report of Proceedings – Hearing held before Committee on Foreign Relations – Nominations*, Monday, March 6, 1961, Vol. 1.

земље. То је била сиромашна земља, земља која је имала много проблема, несрећа и хендикеп у прошлости“.<sup>400</sup> Прво питање председавајућег комитетом, сенатора Вилијема Фулбрајта (J. William Fulbright), се тицало пуштања на слободу Милована Ђиласа и значаја тог корака, на шта је Кенан одговорио да се нада да је то само први од многих очекиваних корака „либералности“ југословенске Владе. Потом су Фулбрајт и Кенан размењивали мишљења о југословенској економији, власничким односима који су били тако специфични, конкуренцији између предузећа коју су шаљиво поредили са америчким монополима у дистрибуцији струје. Сенатор Карлсон (Frank Carlson) је желео да чује Кенанове ставове о помоћи Југославији осврћући се на честа писма критике која су му тим поводом стизала од америчких грађана. Кенан се прво осврнуо на начелно право сваке земље да уређује свој систем, и рекао врло пластично да „мислим да није наш посао да говоримо Југословенима како треба да воде своју земљу. Ако би они задржали своју независност, своју истинску независност, и ако би се владали у спољној политици на начин који би омогућавао плодну сарадњу са њима, онда не бих могао да наведем разлог да их са становишта помоћи третирамо другачије од неке друге земље“.<sup>401</sup> Фулбрајт је тражио од Кенана да појасни сенаторима односе СКЈ према КПСС и КПК, у светлу Декларације 81 комунистичке партије<sup>402</sup>. Кенан је одговорио да је праћење односа према тим двома партијама од највећег могућег интереса за југословенску власт као и праћење сукоба између Москве и Пекинга. Оптужбе КПСС и КПК према Југославији би, према његовом очекивању, временом јачале опредељење Југославије не само за своју независност него и уопште за независност других земаља. Притом је Кенан приметио да су идеолошки напади из Пекинга на Београд били много жешћи него напади на Москву. Сенатор Хикенлупер (Bourke W. Hickenlooper) је, на трагу питања сенатора Карлсона о помоћи датој Југославији, истакао двоструку Титову игру – да једном руком прима помоћ а другом јавно удара по Америци, док је Америка званично углавном ћутала на те јавне нападе. Кенан није био спреман да

---

<sup>400</sup> Исто, стр. 24.

<sup>401</sup> Исто, стр. 32.

<sup>402</sup> Ranko Petković, *Nesvrstana Jugoslavija i savremeni svet: spoljna politika Jugoslavije, 1945-1985*, Školska knjiga, Zagreb, 1985, str. 18. Радило се о декларацији са саветовања комунистичких партија на глобалном нивоу, одржаном у Москви 1960, коме СКЈ није присуствовао.

коментарише то питање, правдајући се тиме да још није прошао детаљна упознавања у Стејт департменту са текућим односима. Хикенлупер је тражио Кенаново мишљење о Титовој судбини ако би му се ускратила помоћ САД и Запада, на шта опет није добио конкретан одговор већ само Кенаново уверавање да ће са амбасадорске позиције учинити све да се односи између две земље не погошају до тог нивоа да се таква опција разматра, те да је Америка имала свако право да очекује поштовање од Југославије. Хикелупер је појаснио да се заправо радило о елементарној пристојности која недостаје са југословенске стране, а не о неком потчињавању Америци. Подвукао је да је економска помоћ формално вид сарадње и да се некад пита „где је заправо та сарадња?“.<sup>403</sup> У расправу се укључио сенатор Симингтон (William Stuart Symington, Jr.) наводом да је „помоћ Југославији у последњих 15 година чинила једну десетину једног процента америчког домаћег производа“ те да „таква плаћања могу испасти релативно јефтина са становишта шта би нам се могло десити ако сваког на свету одвојимо од нас“.<sup>404</sup> Различита гледишта сенатора, пре свих Хикенлупера и Симингтона, представљају одличан пресек две доминантне струје америчке политике које су разматрале помоћ Југославији – једну која је очекивала извесне практичне резултате на терену (па макар и јавне изразе захвалности ако већ не и политичко приближавање) и другу која је гледала ширу слику и сматрала да је плаћена мала цена за разбијање перципираног комунистичког монолита.

Кенан је последњи разговор са Кенедијем и новим државним секретаром Дином Раском (Dean Rusk) пред одлазак за Југославију имао 22. марта. Како је сам навео у извештају о разговору, он је већим делом вођен о питању Лаоса<sup>405</sup> јер је Кенеди желео да чује Кенаново стручно мишљење, а мањим делом о Југославији. Кенан је Кенедију рекао да му се чинило да ставови које је југословенска влада заузимала у међународним односима нису били потпуно задовољавајући за САД, јер је упркос значајној помоћи Југославија по практично

---

<sup>403</sup> Исто, стр. 49.

<sup>404</sup> Исто, стр. 50.

<sup>405</sup> Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, p. 293. Реч је била о ескалацији сукоба у Лаосу у којем су САД подржавале владу те земље наспрам комунистичких побуњеника, у сукобу који се стапао са оним у Вијетнаму, након женевских конференција 1954. По ступању Кенедија на дужност Лаос се чинио хитнијом темом од Вијетнама.

сваком важном питању заузимала ставове који су се преклапали са совјетским. Потом је рекао да није неизводљиво да се то да „исправити под садашњим вођством“ и да ће с том намером отићи у Југославију, али и да верује да је то вођство „превише под утицајем комунистичког дрила из младости да би се сада из тога могло извући; оно ће увек бити осетљиво на оптужбе да постају оруђе империјалиста и увек ће нагињати комунистичкој страни у глобалним пословима као начину да оперу своју комунистичку савест“. Тако је предложио да се амерички фокус помери ка „другој генерацији југословенских руководилаца, посебно према млађим људима у другом ешалону иза самог врха“. Кенеди је потом питао Кенана за савет о евентуалном доласку Тита у САД у билатералну посету – о чему се неколико ранијих недеља и иначе распитивао – на шта му је Кенан одговорио да је начелно сагласан али није желео да даје препоруке док се на лицу места не упозна са ситуацијом и док се не стекну „најбоље могуће околности“ како би се постигли „макар неки опипљиви позитивни резултати“ такве посете.<sup>406</sup>

Десетог маја Кенан се срео са Кочом Поповићем, коме је најавио своју жељу да више упозна Југославију и њен систем и наду да ће моћи често па и незванично да разговара са људима из ДСИП-а и уопште са политичком елитом. Своју улогу у америчкој дебати о односима са СССР-ом је описао као „објашњавање америчкој јавности да се спорови са Русима не могу и не треба да решавају ратом, него споразумевањем“ и да „то жели и Кенеди“ те да је „срећан што долази у земљу толико интересантну у сваком погледу“.<sup>407</sup>

Поред протоколарних посета највишим државним званичницима на почетку своје амбасадорске дужности крајем маја Кенан се срео и са Сергејем Крајгером, тада председником Комитета за спољну трговину. Кенан се интересовао о улози КСТ-а у операционализацији кредита из ФЕР-а и уопште је желео да зна више о процесу планирања и његовој улози у привредној активности. С обзиром на своје претходно амбасадорско искуство у СССР-у могао је да направи смислено поређење основа два система. Крајгеру је неколико пута указао

---

<sup>406</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 89. *Memorandum of Conversation*, Washington, March 22, 1961, pp. 186-187.

<sup>407</sup> AJ, 837, 1-5-6/104-9, 206, *Забелешка о разговору*, 10. мај 1961.

на проблем пораста улоге администрације у управљању привредом, те подвлачио да није видео проблеме у економским односима две земље. Крајгер му је поновио југословенску даљу тежњу за дугорочнијим кредитима који су остваривани преко ФЕР-а али и нови интерес за инвестициони ангажман приватних америчких компанија, на шта је Кенан рекао да ће том питању бити посвећена дужна пажња. Крајгер је на крају потврдио Кенану да је Југославија „за мултилатерализам“ (тј. да стоји на линији чланства у Генералном договору о тарифама и трговини - ГАТТ-у као мултилатералној организацији, да наставља са девизном реформом као потврдом тога) уз нагласак на проблеме које недовољно развијене земље имају када постају чланице мултилатералних економских организација, на шта је Кенан кратко одговорио да разуме југословенски положај и да постоји стрпљење с америчке стране за процесе тог типа у којима се Југославија налазила.<sup>408</sup> Са друге стране, и по доласку у Југославију је остао на ставу да Југославија непринципијелно користи своју позицију, да „једе тарту, у виду америчке помоћи, а и да је задржава целу, кроз привилегију да заузима анти-западне и анти-америчке ставове у многим светским проблемима, бранећи тиме свој углед као социјалистичке и анти-империјалистичке силе с лењинистичким аспирацијама.“<sup>409</sup> Алешу Беблеру је отворено признао да се „не слаже са политиком САД у главним европским питањима напр. у немачком питању“.<sup>410</sup>

Пре доласка у Београд Кенан се ангажовао да се Југославија избрише из листе земаља које су обележене као „Заробљене нације“. Реч је била о одобрењу Конгреса председнику, уведеном 1959, да у трећој недељи јула објави листу „Заробљених нација“ тј. земаља које су комунисти „заробили“. Јасно, то је био пропагандни гест у склопу Хладнога рата, даван као потврда америчке посвећености демократији и протест против комунистичког кршења људских права. И поред обећања које је добио од Кенедија и МекЏорџа Бандија (McGeorge Bundy), Кенедијевог саветника за националну безбедност, средином јула 1961. Кенеди је објавио листу „Заробљених нација“ на којима се поново наша

---

<sup>408</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 125, 439662.

<sup>409</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 17.

<sup>410</sup> AJ, 837, 1-5-6/104-9, 229, *Забелешка о разговору*, 14. мај 1961.

Југославија. Кенан је био непријатно изненађен јер му је Стејт департамент наговештавао да ће Југославија бити изостављена са листе; у писмима Бандију се упустио у критику и Беле Куће и Конгреса уз опаску да је то било његово „највеће разочарење од када је дошао у Југославију“ те показатељ „доминације унутрашње америчке политике над спољашњом“.<sup>411</sup> Поједини аутори истичу значај ове епизоде за Тита у контексту блискости Кенедија са католичким круговима и њиховом устаљеном лобирању против комунистичке власти у Југославији, те сумњи које је то у политичким врховима у Београду изазивало према Кенедију.<sup>412</sup>

Кенан је убрзо по доласку у Београд и пре предаје акредитива покушао да од Стејт департаментa издејствује да се Титу упути позив за долазак у САД будући да је Тито већ прихватио позив за посету Бразилу, те је изгледало практично са становишта истовремене организације посете САД. После неколико телеграма у којима је Стејт департамент одбијао овакав предлог, стигао му је телеграм директно из Беле куће којим је обавештен да је „календар за посете током 1961. пун а да би Тита радо видели 1962.“ Кенан је наставио са инсистирањем на позиву и док је трајао састанак несврстаних у Каиру почетком јуна и тиме додатно погоршавао свој однос са Стејт департаментом.<sup>413</sup>

Овим акцијама Кенан је дошао у лошу позицију пред озбиљно затезање односа које ће уследити као реакција на Београдску конференцију несврстаних у септембру. Његови покушаји да на ширем плану утиче на политику према Југославији су били достојни његове академске каријере али су превазилазили функцију амбасадора. Тако створене тензије као и лоше мишљење које је Кенан стекао о већини службеника и дипломатског особља у својој амбасад<sup>414</sup> су му умногоме отежавали обављање послова, знатно скратили његов боравак у

---

<sup>411</sup> Исто, стр. 22-23; George F. Kennan, *Memoirs 1950 -1963*, Pantheon Books, New York, 1983, p. 293.

<sup>412</sup> David Mayers, *George Kennan and the Dilemmas of US Foreign Policy*, Oxford University Press, New York, 1988, p. 209.

<sup>413</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 21.

<sup>414</sup> George F. Kennan, *Memoirs 1950 -1963*, Pantheon Books, New York, 1983, p. 274. Можда је вредно нотирати да је америчко представништво у Београду – амбасада и придружене мисије у тренутку када је Кенан дошао у Београд било бројније и опремљеније (са чак 64 службена возила) него америчко представништво у Москви када је Кенан био амбасадор у СССР-у 1952. - David Mayers, *George Kennan and the Dilemmas of US Foreign Policy*, Oxford University Press, New York, 1988, p. 208.



Југославији и што је најважније имали негативан утицај на укупне односе две земље.

## **Утицај Београдске конференције несврстаних 1961. на односе са САД**

Неколико недеља након Кенановог доласка у Београд југословенска дипломатија је била заузета ангажманом на припремном састанку (за очекивани самит) ванблоковских држава који се одржавао у Каиру (5. - 12. јун). Поред организационих питања разматрана је и политичка платформа покрета која је начелно била дефинисана кроз пет критеријума које су заинтересоване земље требале да испуњавају: вођење независне спољне политике на принципима мирољубиве коегзистенције, подршка покретима за национално ослобођење, одсуство страних војних база на својој територији, да немају војне споразуме са чланицама једног од блокова те да евентуално чланство у трећим војним савезима није смело бити везано за сукоб два блока. За место првог самита одређен је Београд а након припремног састанка југословенска дипломатија дала се у посао организовања, позивања заинтересованих земаља и политичке припреме самита. Одржан је низ билатералних састанака, Коча Поповић је шест дана боравио у СССР-у средином јула а 30. јула у Југославију је допутовао Честер Боулз (Chester Bowls), подсекретар Стејт департмента.<sup>415</sup> Боулз и Кенан су 31. јула разговарали с Титом о питању Берлина и совјетским плановима, што је посебно интересовало Боулза јер се Поповић мало пре тога вратио из Москве и могао је делом да пренесе своје утиске и југословенску позицију. Тито је признавао да је Хрушчов понекад театралан али је у суштини представљао совјетску политику као ограничену у домету, у смислу да се Москва покушавала старати о својим интересима а не да је желела посебно да угрожава америчке интересе. Тито је обазриво показао своје незадовољство према ономе што је видео као америчко спречавање низа земаља да присуствују Београдској конференцији, иако су га

---

<sup>415</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 25-27.

Боулз и Кенан убеђивали да то није било тако, и да америчка администрација није имала став по том питању. Боулз и Кенан су закључили да Тито није показивао лични анти-американизам нити жалбе на билатералне односе али да је постојало дубоко и искрено неслагање око неких америчких корака на светском нивоу. Поред тога, они су поверовали да Југославија може одиграти корисну улогу и да је у принципу била спремна на то, будући да је, према Кенановим оценама, нарочито позитивно реаговала на Боулзов став да би превазлажење совјетско-америчког спора око Берлина могло бити почетна тачка много боље ере у светским односима.<sup>416</sup> Совјетски савез је са своје стране притискао Тита да на предстојећој конференцији подржи совјетске планове за решавање питања окупационог режима у Берлину па и за закључивање посебног уговора о миру са Источном Немачком.<sup>417</sup> Јунски сусрет Кенедија и Хрушчова није разрешио сукоб две силе по питању Берлина, па су јединице источно-немачке армије од 13. августа затвориле прелазе између Источног и Западног Берлина и у наредних неколико дана подигле зид дуж линије разграничења. Додајући томе и ранији фијаско америчког покушаја да кроз искрцавање кубанских герилаца у Заливу свиња сруше Кастрову власт<sup>418</sup>, тензије у глобалној политици су лета 1961. достигле ниво који је неизбежно тестирао способности мањих држава које су лавирале између два блока, Југославије посебно јер је била домаћин конференције те социјалистичка земља која се ослањала на америчку економску помоћ.

Гледајући логиком моћи, претакање несврстаности из дебатне теме у политичку праксу је ограничавало могућности две суперсиле да контролишу глобалне процесе и захтевало је од њих напор за препознавање својих интереса и позиција у околностима постојања таквог покрета. Тадашњим америчким погледом на несврстаност доминирао је врло негативан став, подцртан политиколошким студијама угледних стручњака (Ханс Моргантау, Џорџ Лиска). Они су несврстаност видели као неутралност према два блока, а будући да су

---

<sup>416</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 94. *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State, Belgrade*, July 31, 1961, pp. 196-199.

<sup>417</sup> Драган Богетић, „Погоршање југословенско-америчких односа после Првог самита несврстаних земаља у Београду“, *Историја 20. века*, Vol. 24, Бр.2, 2006, стр. 72-73.

<sup>418</sup> Robert Service, *Comrades! A History of World Communism*, Harvard University Press, Cambridge, 2007, pp. 345-346; Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. 2, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 65-87.

борбу два блока тумачили готово у манихејском кључу добра и зла, сматрали су ту политику бекством од међународне одговорности, пасивним помагањем комунизму и пропуштању прилика да се свет учини безбеднијим. Џон Фостер Далес је био изразити представник такве школе мишљења, што је давало тон ставу целе Ајзенхауерове администрације. Како су приметили Крејг и Лоцевал, неутрализам у Трећем свету се могао лако уклопити у стари Кенанов план о зауздавању, са његовом уском концептуализацијом америчких националних интереса и очувањем америчке надмоћи примарно у главним индустријализованим државама Западне Европе и у Јапану, али је таква логика давно била напуштена у Вашингтону. Ајзенхауер и Далес су сматрали да су се САД требале супротстављати неутрализму свуда по Трећем свету, углавном кроз слабљење угледнијих несврстаних земаља и њиховим приморавањем да се сврставају уз Вашингтон, и у том кључу треба тумачити њихову подршку стварању разних регионалних савеза попут Багдадског пакта и СЕАТО пакта (Југоисточно-азијска уговорна организација).<sup>419</sup>

У оценама ДСИП-а смена власти у САД је наговештавала да ће званични Вашингтон имати нешто релаксиранији став према концепту несврстаних и политичким акцијама заинтересованих држава ка формализацији покрета, те да је оно почело бити схватано као мање зло од комунизма, да се пријатељски односи могу гајити са несврстаним земљама али и да се таква наслућена промена става у пракси још није могла показати.<sup>420</sup> Тако су и мултилатералне припреме за конференцију током лета биле обележене америчким притисцима на низ земаља, пре свега из Јужне Америке<sup>421</sup>, па је тако бразилски председник Квадрос (Jânio Quadros) мало пре конференције поднео оставку, делом и због притисака на Бразил да не учествује на њој.<sup>422</sup> Но, ако су оцене ДСИП-а примећивале такве притиске САД, у пракси билатералним односима то није била тема. Штавише, када је на састанку 31. августа Коча Поповић питао Кенана за мишљење о

---

<sup>419</sup> Campbell Craig and Fredrik Lodgevall, *America's Cold War: The Politics of Insecurity*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2009, p. 158.

<sup>420</sup> Драган Богетић, „Сједињене Америчке Државе и институционализација сарадње ванблоковских држава“, *Историја 20. века*, Vol. 20, Бр. 2, 2002, стр. 11-13.

<sup>421</sup> Иако је Кенан лично Титу тврдио супротно. Види FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 93. *Memorandum of Conversation*, Brioni, July 17, 1961, p. 192.

<sup>422</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 31.

поменути догађајима у Бразилу, Кенан је одговорио да је „потпуно уверен да ми [САД] немамо ништа са сменом власти“, на шта је Поповић „кроз смех“ приметио да су „овог пута чак и Југословени уверени у то“.<sup>423</sup> Али овај разговор је имао једну озбиљнију последицу за даље односе. Кенан је покушавао да испита став Југославије, који се очекивао кроз Титов уводни говор на конференцији, о совјетским нуклеарним активностима током билатералних совјетско-америчких преговора о ограничавању нуклеарних проба и кризи у Берлину услед почетка изградње Берлинског зида. Поповић је рекао да је југословенска Влада била свесна тајних совјетских припрема за нуклеарне тестове, да је Тито дан раније причао са совјетским амбасадором и пренео му југословенску забринутост због таквих наговештаја. Поповић се оградио јер до тада није стигао да са осталим члановима СИБ-а разговара о ефектима тих најава, што је било тачно јер Тито није много ширио садржаје својих разговора са совјетским амбасадором Јепишевим<sup>424</sup>. Потом је ургирао код Кенана да Американци не одговарају Совјетима истом мером, на шта му је Кенан рекао да ће то бити веома тешко с обзиром на америчко јавно мњење. Поповић је потврдио да ће нуклеарне пробе бити део Титовог уводног говора и нацрта завршне декларације коју ће Југославија представити. Кенан је на крају забелешке саветовао Стејт департмент да, се одлука о америчком одговору кроз сопствене нуклеарне пробе одложи за после Београдске конференције, што би „оставило Совјете у њиховој тренутној позицији у којој су не само одбацили Титову јавну молбу да не чине сада тај корак него су учинили малтене гест презира према самој конференцији“.<sup>425</sup>

На основу овог разговора Кенан је очекивао да ће Тито доживети совјетске нуклеарне пробе као директни изазов конференцији и минимизирање Титовог личног угледа. Није нам циљ да дубље залазимо у домете конференције и њен значај за покрет несврстаних нити положај Југославије унутар њега, стога ћемо се осврнути на теме које су маркирале однос Југославије и САД у наредном периоду. Наиме, Тито је у уводном говору изразио разумевање за совјетске изјаве о отпочињању нуклеарних проба, оптужио Француску да је својим нуклеарним

---

<sup>423</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 95. *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, August 31, 1961, p. 201.

<sup>424</sup> Ljubodrag Dimić, *Jugoslavija i Hladni rat*, Arhipelag, Beograd, 2014, str. 260.

<sup>425</sup> Исто, стр. 201-202.

пробама у Алжиру заправо изазвала Совјете, политике Западних земаља оцењивао као империјалистичке, фашистичке, милитаристичке, реваншистичке.<sup>426</sup> У даљем раду конференције Југославија се чврсто држала максиме да у свету постоје различита друштвена уређења али да се државе морају суздржавати од „употребе идеологије за сврху вођења Хладног рата“, што се може тумачити као понављање позиције наспрам политике СССР-а која је установљена још Београдском декларацијом маја 1955. што је фактички преточено у финални коминике конференције.<sup>427</sup> Ако је Тито био некритичан према Совјетима у вези са билатералним совјетско-америчким споровима око нуклеарних проба и Берлина, није дозволио да се то пренесе и на теме које су Београду биле најбитније.

Кенан је након Титовог говора одржао састанак са америчким новинарима којима је изнео своје оцене „шокираности и крајњег незадовољства“ Титовим наступом, и напоменом да то „није била линија коју су раније најавили званични југословенски представници“. Кенан је подвукао да је Тито у сваком битном проблему (нуклеарне пробе и питање фактичке поделе Берлина) подржао ставове СССР-а а да је тиме показао мало жеље за очувањем равнотеже између Истока и Запада. Из Стејт департмента је Никезићу службено речено да „Титов говор противречи свим уверавањима која су примљена не само од Југославије већ и од других широм света да ће Југославија деловати на конференцији у правцу заузимања умеренијих ставова“ а приватно да „изненађује упоређење између онога што југословенски функционери у Београду приватно говоре америчким дипломатама и онога што је Председник Тито изложио као државну политику“.<sup>428</sup> Нешто касније је Стејт департменту јавио да су постојали „докази да нагла измена југословенске политике на конференцији у смеру про-совјетских позиција није имала одобрење свих делова југословенске Владе“ и изнео сумњу да су се томе одупирали „одређени делови југословенске делегације на конференцији... вероватно [Јосип] Ђерђа, можда и Кардељ“. За даље кораке предложио је моментални престанак програма техничке помоћи који није био велики у

---

<sup>426</sup> „Поздравни говор председника СФРЈ Јосипа Броза Тита“; „Говор председника СФРЈ Јосипа Броза Тита у генералној дебати“, *Скупови нествраних земаља*, Међународна политика, Београд, 1974, стр. 39–58.

<sup>427</sup> Robert Niebuhr, "Nonalignment as Yugoslavia's Answer to Bloc Politics", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 13, Issue 1, 2011, p. 165.

<sup>428</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 124, 39960, стр. 3-4.

финансијском смислу, уз предлог да се Америка позове на Титове изјаве од 3. септембра када је за управо за техничку помоћ рекао и да „има низ негативних елемената попут ривалства, мешања у унутрашње ствари, наметање утицаја и слично“ и да би ионако требала бити усмерена кроз међународне организације. Следствено укидање мисије за техничку помоћ би имало велики психолошки ефекат на Југословене. Предложио је смањивање помоћи по ПЛ480 у смислу да се не изађе у сусрет Југославији у пуној мери, него само колико је потребно да се превазиђу текуће тешкоће до пролећа 1962.<sup>429</sup> Кенан је овим препоручивао тактички корак показивања незадовољства новим корацима југословенске власти али не и стратешки заокрет Америке од Југославије.

За разлику од Кенанових оцена, Хамилтон Фиш Армстронг (Hamilton Fish Armstrong), уредник угледног *Форин Аферса* и добар познавалац југословенских прилика, је у много мекшим тоновима оценио конференцију којој је и сам присуствовао, у смислу да је била знатно мање анти-америчка и про-совјетска него што ју је штампа приказала.<sup>430</sup> Тако су остали дисонантни тонови у оценама домета конференције али у сваком случају барем неке лампице за узбуну су се упалиле у Вашингтону, посебно она код Дина Раска. Он је јавио Кенану 13. септембра да „са дубоким осећајем жаљења Влада САД мора изразити своја осећања разочараности и бриге у односу на улогу Југославије на Београдској конференцији несврстаних... Влада САД је узнемирена неумереним тоном и пристрасним садржајем обраћања председника Тита, поготово његових иступа о Немачкој, разоружању и совјетским настављањем нуклеарних тестова“.<sup>431</sup> Несумњиво је јавност Титовог наступа посебно погодила Стејт департамент, који је, ако је већ навикао да у билатералним разговорима иза затворених врата с времена на време саслуша критику и прећути је, доживео овакво иступање као нешто нешто на шта они нису били спремни. У пратећем ед-мемоару за ДСИП Раск је написао да „Влада САД... нужно мора простудирати импликације југословенске улоге на Београдској конференцији за америчко-југословенске

---

<sup>429</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 97, *Telegram from the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, September 15, 1961, p. 204.

<sup>430</sup> <sup>430</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 30.

<sup>431</sup> Исто, стр. 33.

односе“.<sup>432</sup> Истог дана је Коча Поповић писао Раску оправдавајући Тита речима да се Југославија „одупирала снажним руским притисцима да пристане да потпише сепаратни мировни уговор са И. Немачком“ те да је Влада САД заузела „превише песимистичан став“, да је „пала пребрзо у очајање“ и да ће се „показати да није у праву“.<sup>433</sup> Алеш Беблер, тада амбасадор у Индонезији, је посетио Кенана пре одласка у Цакарту и рекао му да је конференција била неуспех за Москву јер је покрет несврстаних остао ван совјетске контроле те да је Тито већ припремао писмо Хрушчову против нуклеарних проба. Лео Матес је ратоборније одговорио, пре свега на Расков ед-мемоар, речима да је „изненађен и забринут тоном... и очигледним недостатком разумевања конзистентне југословенске независне политике“ уз опаску да је „тешко избећи утисак да је ед-мемоар објективно форма притиска, на коју Влада ФНРЈ, као независна, осећа да мора да одговори“. Одговор из Београда стигао је у виду ед-мемоара којим је Расков ед-мемоар одбачен као вид притиска и подвучено да ће „и убудуће југословенска влада заузимати своје ставове, на основу свог убеђења, а не на основу тога да ли ће се по блоковским мерилима сматрати да они доказују или оповргавају њену независну политику“.<sup>434</sup>

Кенан је након тога, у следећих неколико извештаја донекле ублажио своје оцене Титовог говора, сматрајући да је Тито можда био „занешен аудиторијумом међународног комунистичког покрета и није пуно обраћао пажње на реперкусије на Западу“, али уз подсећање да су његове прве процене нецелисходности дугорочне економске помоћи поред озбиљних разлика у погледу на светске прилике биле суштински тачне.<sup>435</sup> До краја септембра су се појавиле и интриге око односа Кенана са Стејт департаментом, који је већ био свестан различитих оправдања и ставова које су југословенске дипломате изнеле. Приватно су износили и ставове да су желели да заштите Хрушчова од противника у самој Москви али и да употребом комунистичке терминологије уздрмају совјетску

---

<sup>432</sup> Исто, стр. 35.

<sup>433</sup> Исто. Двадесетак година касније Поповић је признао да је и сам био донекле изненађен Титовим наступом и ставом - Aleksandar Nenadović, *Razgovori s Kočom*, Globus, Zagreb, 1989, str. 29.

<sup>434</sup> Цитирано према: Драган Богетић, „Погоршање југословенско-америчких односа после Првог самита несврстаних земаља у Београду“, *Историја 20. века*, Vol. 24, Бр. 2, 2006, стр. 81.

<sup>435</sup> Исто, стр. 35-36.

доминацију у међународном комунистичком покрету. Од више извора, укључујући и неке из Уједињених нација, Кенан је сазнао да су се југословенске дипломате трудиле да оставе утисак да амбасада у Београду није разумела југословенску улогу на конференцији те да је сам Кенан посебно за то одговоран. Тако се Иво Вејвода, тада помоћник Државног секретара, весело распитивао „да ли је амбасадор још увек љут на нас?“, желећи да остави утисак да је суштина проблема у лошој комуникацији унутар америчке администрације, што је Кенан сматрао тактиком спасавања позиција према програмима економске помоћи.<sup>436</sup> Став САД је потврдио Раск у разговору са Поповићем 28. септембра у Њујорку у УН, прво дајући подршку Кенану лично а потом и понављањем става да је Титов наступ на конференцији био проблематичан за САД.<sup>437</sup>

У сваком случају анализа политике помоћи је у Вашингтону убрзо почела. За њене потребе ЦИА је урадила пресек додељене помоћи разним земљама покрета несврстаних пореклом из Источног блока и САД:

Табела 4.1:

ЗЕМЉА	ПОМОЋ, У МИЛИОНИМА ДОЛАРА, ОД					
	Источног блока, 1954-61.			САД, 1945-61.		
	Економска	Војна	Укупно	Економска	Војна	Укупно
Авганистан	217	110	327	180	3	183
Алжир	0	12+	12+	0	0	0
Камбоџа	56	0	56	220	78	298
Куба	357	100+	457+	41	11	52
Гана	108	мала	108	7	0	7
Етиопија	114	0	114	124	57	181
Индија	1000	0	1000	3072	0	3072
Индонезија	600+	830	1430	583	мала	583
Ирак	216	240+	456+	21	46	67
УАР	800	700+	1500	439	0	439
Југославија	111	0	111	1587	694	2281

Извор: "Sino-Soviet Bloc Aid and the Belgrade Conference", CIA Office of Research and Reports, September 26 1961, цитирано према: Josip Моћник, United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 41

<sup>436</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 99, *Telegram from the Embassy in Yugoslavia to the Department of State, Belgrade*, September 26, 1961, p. 209.

<sup>437</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 100, *Telegram from the Embassy in Yugoslavia to the Department of State, Belgrade*, September 29, 1961, p. 210.



Из табеле је видљиво да је процена ЦИА-е говорила да је Југославија до лета 1961. примила око 22 пута више помоћи од САД него из Источног блока. Поједини чланови Кенедијевог тима, најпре Валт Ростов (Walt Whitman Rostow), угледни економиста и помоћник Кенедијевог саветника за националну безбедност Бандија је закључио да ће и наредних пет година Југославија остати зависна у великој мери од страних ресурса како би задржала високе стопе раста, и да је стога сврсисходно наставити политику помоћи у општим цртама. Са њим се сложио и Хамилтон Фиш Армстронг у свом писму Кенедију од 8. септембра, подвукавши да је логика америчке помоћи била у томе да „пружи помоћ слабима, неразвијенима или угроженим земљама како би развиле одрживу економију, стале на своје ноге и одабрале свој политички и економски систем ослобођене од спољашњег наметања“ те да не би волео да види да се „таква логика уништава због љутње на један Титов говор“.<sup>438</sup> Фој Колер (Foy Kohler), Расков помоћник за европска питања је Кенану писао да Вашингтон није спреман да иде толико далеко као Кенан са његовом оценом да је Југославија сама способна да очува своју независност, те да су стога основни принципи односа САД и даље важили. У те принципе Фолер је убројао изградњу основе националне независности Југославије, утицај на политичке и друштвене токове да већој демократизацији земље и извлачење максималне користи из важне улоге Југославије као независне социјалистичке земље ван совјетског блока која има реметилачку улогу према јединству тог блока.<sup>439</sup> Кенан је уочио раскорак између ставова Вашингтона и сопствене перцепције југословенске стварности и опција које су Београду стајале на располагању. У одговору на Колерово писмо (а који је истовремено проследио и Бандију) је нагласио да је Титов наступ на Београдској конференцији био само део дужег тренда у којем је Југославија показивала да је њена политика била „готово идентична совјетској“ и да генерално тежи томе да „блокира америчке напоре у хладном рату и елиминацији Америке као битног фактора глобалне политике“. Потом је објашњавао да такав став није заузиман због некаквог

---

<sup>438</sup> Исто, стр. 41-42.

<sup>439</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 102, *Letter From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Kohler) to the Ambassador to Yugoslavia (Kennan)*, Washington. October 12, 1961, p. 214.

подређеног положаја наспрам Москве или додворавања, већ је по среди био јасни и независни став југословенске спољне политике. У том светлу је он тумачио целисходност наставка политике помоћи, сматрајући да су се фундаменталне претпоставке такве политике измениле. Наглашавао је да он није био за потпуни прекид политике економске помоћи али је ставио до знања Вашингтону да би чак и потпуни прекид само успорио стопу југословенског привредног раста али не и довео до колапса економије. Дакле, из његове тачке гледишта економска помоћ је доприносила југословенској економији и независности али оне нису биле зависне од ње, што је приписао америчком прецењивању сопствене улоге и потцењивању Титове спремности да чува своју независну позицију наспрам Москве. Потом је порицао улогу помоћи у „еволуцији југословенских политичких, економских и социјалних институција по линијама демократског представљања и хуманизма уз јачање веза са Западом“. Уочавао је да у току текућих прича о реформама и новом уставу (који је донет годину и по касније) америчка помоћ није играла никакву улогу и да ју је Југославија ионако схватала здраво за готово, да је за њу чак понижење да прима помоћ од неке капиталистичке земље, да „нашу помоћ њима, у датим околностима [...] углавном схватају са циничним и ироничним хумором“. Даље је одрицао реметилачки ефекат Југославије на кохезију совјетског блока резонем да је ту на делу био чист аутоматизам – без воље Југославије сама чињеница независности од Москве је имала неку реметилачку функцију, али је то било стање ствари а не производ Југословенског залагања. Штавише, југословенску спољну политику је видео пре свега као одбијање конфронтације са Москвом и заправо одсуство било какве акције на ремећењу јединства совјетског блока, и тиме је деконструисао и трећу тачку логике економске помоћи. Као посебно негативне ефекте помоћи је набројао „наставак југословенске небриге за сопствену продуктивност у пољопривреди“, омогућавање Југославији да „настави да одлаже суочавање са проблемом својих економских односа са Западном Европом“ и да се „упушта у разне активности по Африци које без сумње доприносе Титовом личном престижу али сигурно неће дати одговор на дугорочне југословенске проблеме у међународној трговини и финансијама“. „Југославија је“, настављао је Кенан, „последњих година била водећи прималац америчких вишкова у храни по глави становника. Поред тога, колико ми је

познато, била је трећа на листи примиаоца укупне помоћи, а испред ње су били само Јужна Кореја и Индија“. Стога је Кенан предлагао флексибилнији приступ помоћи условљен актуелном југословенском политиком која је била „скоро 95% у корист Совјета“. Притом је упозоравао на притисак јавног мњења и противљења помоћи у Конгресу, који би у одсуству извесних промена у односу према Југославији могао довести до „виолентне и можда неконтролисане реакције у Сједињеним држава“, те да досадашње успешно одолевање администрације притисцима тог типа није „нема гаранција да ће се поновити и у будућности“. На крају је упозорио Вашингтон да ће одсуство промена у односу према Југославији – а одбијање промена у односима је наслућивао као став Стејт департмента - само показати Београду да су америчке речи (из ед-мемоара) само празна прича и да одсуство практичних корака дерогира и његову амбасадорску позицију.<sup>440</sup>

У наставку преписке Колер је остао на ставу да је политика према Југославији била „добра, и успешна током година и да не треба да буде напуштена или фундаментално мењана“. Колер је ту политику сматрао довољно флексибилном у склопу шире политике према Европи да су се могла правити извесна померања „ако околности наложе - како би урачунали развој ситуације у Југославији или изразили своју реакцију, ако је неопходно у нашем интересу, на кораке Југословенске владе“. Он је сматрао да су од 1949. већ чињена таква тактичка померања по потреби, као и да је активност око помоћи Југославији „значајно варирала с времена на време како би урачунала нове моменте“. „Наставак наше базичне политике ни на који начин не подразумева наставак економских програма без измене“, настављао је Колер, „и верујем да постоји сагласност у Стејт департменту, макар изван дирекција за спољну економску помоћ, да базични аспекти наше политике (у премисама и сврси) треба да се наставе“. „Што се тиче Југословенске независне позиције ми никада нисмо сумњали да је она данас одлучна да остане раздвојена од блока и не видимо шансе осим у случају неких великих промена у међународној ситуацији да се она врати Москви на старим основама потчињености. Тешко нам је, међутим, да поверујемо

---

<sup>440</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 106, *Letter From the Ambassador to Yugoslavia (Kennan) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, Washington. October 27, 1961, pp. 222-230.

да Југославији неће требати нека помоћ да би се побринула за неке ванредне околности попут садашњег недостатка хране услед лоших усева или због реформи својих институција услед потреба тржишне економије као што сада велики Западни кредити подржавају југословенску реформу њене спољне трговине и девизног система. Консолидација њене независности и економског развоја према нашем мишљењу у овом тренутку још увек захтевају неку подршку са Запада. Стејт департамент није никада мислио да Југославија треба да постане економски зависна од Запада уз очекивање да добија исте облике и износе помоћи. Тешко нам је да поверујемо да Југословени имају таква очекивања иако смо из искуства свесни да они радо примају помоћ у форми кредита и ПЛ480 програма. Штавише, некад се чине нервозним да је добију што пре када им је потребна и јасно стављају до знања да су захвални на таквој врсти помоћи [...] Они показују да, штагод јавно причали, знају веома добро да ми њиховој земљи пружамо помоћ из политичких разлога наших сопствених националних интереса пре него због неке унутрашње потребе. У сваком случају наша намера није да настављамо разне програме помоћи у недоглед него да се постепено и колико околности дозволе крећемо ка суштински комерцијалним односима. То ћемо радити на начин да можемо да наставимо разне активности на одрживој бази и да држимо врата отворена за базичне модалитете наступа ка Југословенима“. Колер је подвукао могуће шире последице евентуалног наглог прекида политике економске помоћи према Југославији. Сматрао је да би и друге Западне земље вероватно учиниле исто што би онда имало још снажније економске последице за Југославију, што би Југославију могло јаче повући ка Москви, поготово ако би Москва „мање конзервативно... прихватала националну аутономију у блоку“ у ком случају би Југославија „могла постати део Комунистичког Комонвелта“. Колер је закључио да није постојала алтернативна политика која би давала такве користи за САД са становишта њених дугорочних интереса. На Кенанов аргумент да није постојао видљив еволутивни утицај економске помоћи на институционалне и друштвене процесе у Југославији Колер је признао да „Југословени не праве своје институције нити планове да би добили нашу помоћ“. „Међутим“, сматрао је он, „кроз примање наше помоћи имали су бројне посете институцијама, организацијама и фабрикама у САД и купили многе наше производе. Развили су

континуиране контакте са појединцима, фирмама и институцијама. Имали су прилике да буду под утицајем наше велике земље и њеног снажног економског система. И ми смо утицали на њих, без обзира на њихове интересе или жеље. Видели смо то много пута у разговорима с њима овде. То је посебно тачно за средње и ниже ешалоне који ће се наћи на утицајним позицијама у будућности - за оне који желе да праве промене и иду напред“.<sup>441</sup>

Кенедијев проблем је био у томе што није могао тако лако да донесе одлуку о наставку помоћи јер је притисак јавности и дела политичког спектра постао превелики и крајем октобра је формално наредио ревизију политике помоћи али искључујући из ревизије програм ПЛ480. Администрација је већ 18. септембра суспендовала процедуре издавања извозних дозвола за земље совјетског блока али и за Југославију, што је уследило након започињања конгресне истраге издавања извозних дозвола као додатног унутрашње-политичког притиска на администрацију.<sup>442</sup> Но, суспензија издавања извозних дозвола је трајала само до 12. октобра, свега неколико недеља.<sup>443</sup>

Анализу могућих последица Београдске конференције по економске односе урадио је ДСИП за кабинет Милентија Поповића већ средином септембра. Упада у очи да је Кенедијева администрација оцењена као „идеолошки обојена“ и да ће „више него што је то чинила претходна Републиканска користити политичке могућности које види у помоћи, употребљавајући је као везан инструмент за спровођење своје политике“. Као доказ за ту оцену цитиран је део Кенедијевог говора при потписивању МСА закона за 1961. у којем је рекао „моје је уверење да приликом руковања овим средствима треба да поклонимо велику пажњу и бригу оним нацијама које деле наша мишљења у светској кризи“. Поповићу је пренето да је, „према строго интерним информацијама које имамо“, Кенан у августу писао Стејт департменту о логици економске помоћи Југославији. Тада је, према веровању ДСИП-а, Кенан јављао да је Југославија била способна да се развија

---

<sup>441</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 113, *Letter From the Assistant Secretary of State for European Affairs (Kohler) to the Ambassador to Yugoslavia (Kennan)*, Washington, December 4, 1961, pp. 242-247.

<sup>442</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. IX, No. 302, *Memorandum From Secretary of Commerce Hodges to Secretary of State Rusk and Secretary of Defense McNamara*, Washington, September 18, 1961, p. 658-659.

<sup>443</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 103, *Editorial Note*, p. 217.

сопственим средствима те да јој развојна помоћ није више била потребна, али да јој је било битно да олакша текући мањак у храни.<sup>444</sup> Саветовао је да се помоћ за индустријски развој даје али не толико због саме Југославије него више „због осталог света“, такође на повременој, једногодишњој бази, јер је „југословенска спољна политика супротна америчкој и на њу се не може рачунати“. За разлику од периода кад је дошао у Југославију, у августу је уважавао став Конгреса и јавног мњења који је био критичан према спољној помоћи и посебно оној комунистичким земљама. Сматрао је да југословенски дефицит није требало покривати у целости јер би Југословени „проширили планове и направили нове“ а „сувишна великодушност у давању помоћи не би се разумела ни у Југославији“. Поповић је обавештен да југословенска амбасада у Вашингтону „наилази на оштру и синхронизовану реакцију према Београдској конференцији и посебно ставовима Југославије“. У анализи је исправно процењено да је у току ревизија политике помоћи, у пакету према Југославији и Пољској јер су оне биле примаоци дотадашње помоћи (од оних комунистичких), као и то да се одлажу било какви планови о евентуалној Титовој посети. ДСИП је очекивао јачање политичког притиска у склопу одређивања помоћи, дозирање индустријских зајмова, одуговлачење преговора о пољопривредним вишковима и избегавање одобравања дугорочних зајмова. Тако су преговори о пољопривредним вишковима те листе за дугорочно кредитирање индустрије (у вредности од 479 милиона долара) стављени на чекање.<sup>445</sup>

Мијалко Тодоровић се, у пратњи Јакше Петрића, шефа одсека за САД у ДСИП-у, срео са Кенаном већ 12. октобра како би сам размотрио ефекте конференције на будуће економске односе. Тодоровић је изразио жаљење због стања у које су билатерални односи доспели, и нагласио да то није била жеља југословенских власти. Поновио је жалбе на натписе у америчкој штампи која је била „непријатељска на досад невиђеном нивоу“, те сметње економској сарадњи.

---

<sup>444</sup> Кенан иначе није био заговорник политике економске помоћи осим земљама које су по његовом мишљењу биле кључне за интересе и безбедност САД а то су били Јапан и земље Западне Европе/НАТО-а, види: David Mayers, *George Kennan and the Dilemmas of US Foreign Policy*, Oxford University Press, New York, 1988, p. 213. Стога се његове препоруке око редукције помоћи, одуговлачења итд. требају читати и из те стајне тачке, у којој је његова упечатљива академска и дипломатска каријера надилазила улогу амбасадора као извршиоца, посматрача и благог коректива спољне политике, и последично имала претерани утицај на односе две земље.

<sup>445</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 124, 39960, стр. 5-9.

Посебно је истакао проширење подручја сарадње са приватним компанијама у протеклом периоду а што је у новим околностима постало угрожено – „део програм сарадње је био блокиран [...] због атмосфере коју је креирала штампа појединци и банке се суздржавају од сарадње с нама“. Поповић је рекао Кенану да су након анализе и Расковог ед-мемоара и Кенановог разговора са Кочом Поповићем закључили да је дошло до промене америчке политике према Југославији те да је он желео од Кенана да сазна каква је нова политика САД. Југославија је, говорио је Поповић, радила на својим економским плановима и односи са Америком су били значајан фактор у њима, стога су се надали да ће од америчке стране добити благовремено појашњење нове политике. У случају да је дошло до промене, настављао је Поповић, Југославија би била принуђена да размотри неке друге опције и да о томе информише своју јавност. Југославија је и раније била суочена са сличним тешкоћама и не би се плашила да се поново с њима суочи. Поповић је подвукао да Југославија није ништа урадила да нашкоди билатералним односима са САД и да неће мењати своју спољну политику – „Југословени су обавезни сами себи да остану конзистентни“.<sup>446</sup> Поповић је суптилно послао Кенану поруку да је Југославија, прошавши кроз искуство 1948, имала храброст да „затегне“ односе са суперсилом без попуштања.

Тито је вербални сукоб појачао говором у Скопљу 13. новембра када је критиковао америчке капиталисте који су на Југославију „вршили економски притисак у вријеме када је наша земља овако тешко погођена сушом и када се налази у прилично тешкој ситуацији“ те поновио став из ед-мемоара да „ни овога пута нећемо одступити од својих принципа, без обзира да ли ћемо добити или нећемо добити помоћ од Америке“.<sup>447</sup> Алтернативу америчкој помоћи југословенско руководство је покушало да нађе у совјетским вишковима пшенице. Ослањајући се на јавне наступе Совјета о рекордним приносима током 1961. Београд је више пута током новембра и децембра 1961. покушавао да издејствује хитну испоруку пшенице из Совјетског савеза али ни амбасадор

---

<sup>446</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 104, *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, October 12, 1961, pp. 217-220.

<sup>447</sup> Драган Богетић, „Погоршање југословенско-америчких односа после Првог самита несврстаних земаља у Београду“, *Историја 20. века*, Vol. 24, Бр. 2, 2006, стр. 83.

Цвијетин Мијатовић нити привредна делегација која је тада боравила у СССР-у нису у томе имали успеха.<sup>448</sup>

Кенан је искористио Титов говор да понови свој захтев за ревидирањем политике помоћи Југославији, али је Кенеди тражио Расков став након што је „у новинама прочитао извештај о Титовом говору“.<sup>449</sup> Стејт департмент са своје стране још увек није био формулисао коначни став о свим програмима помоћи, али је 22. новембра Раск писао Кенедију да би Југословенима требало саопштити да су САД спремне да пошаљу пшеницу и друге пољопривредне производе по програму ПЛ480. Раск је сматрао да је економска помоћ трансформисала Југославију до те мере да она „данас има мало сличности са узорним совјетским сателитом какав је била пре 13 година“. Раск је за разлику од Кенана сматрао да је генерална југословенска спољнополитичка позиција сличнија другим несврстаним земљама попут Индонезије, пре него позицији совјетског блока, иако је признао да Југославија „склона да подржи совјетске ставове у међународним питањима“. Сматрао је да није требало претерано поклањати пажње Титовим говорима и да их треба пажљиво и контекстуално тумачити. Поновио је познати став да је првенствена важност Југославије била у томе што је она била комунистички режим који се успешно одупро совјетском империјализму, да је учврстила своју позицију реметилачког фактора („клина“) у међународном комунистичком покрету и остала извор охрабрења за националне анти-совјетске тенденције у блоку.<sup>450</sup> Тако су базичне поставке америчке политике према Југославији у датом тренутку остале непромењене. Међутим, одобравање конкретних програма помоћи Југославији је већ изашло из чисто билатералних односа и дотицало је укупну политику помоћи, одобрене суме и расположива материјална средства. У том писму Кенедију Раск је нагласио да Стејт департмент још увек није донео одлуке о конкретним програмима и износима, а посебно не о помоћи за развој (везану за ФЕР, тј. од јесени 1961. за УСАИД). Препоручио је да се по програму ПЛ480 одмах саопшти Југословенима да ће програм бити одобрен

---

<sup>448</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 48.

<sup>449</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 110, *Memorandum From President Kennedy to Secretary of State Rusk*, Washington, November 16 1961, p. 236.

<sup>450</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 112, *Memorandum From Secretary of State Rusk to President Kennedy*, Washington, November 21, 1961, p. 237-238.



(Југославија је још 1. августа тражила један милион тона пшенице, 35 хиљада тона памука, 30 хиљада тона уља и шест хиљада тона лоја, укупне вредности 102,4 милиона долара) и да то не би требало доводити у питање у даљим расправама о економској помоћи Југославији. Раск је сматрао да би даље одлагање програма ПЛ480 могло да погорша југословенску финансијску позицију што је следствено могло да има утицај на одлагање или и одустајање од пакета мера девизне и економске реформе која је била у току и за коју су САД билатерално обезбедиле 100 од 285 милиона долара међународне помоћи. Раск је предложио да се 500 хиљада тона пшенице и 30 хиљада тона уља прода по Глави 1 програма ПЛ480 (за динаре, у противвредности 45 милиона долара), што је требало да буде довољно за југословенске потребе до 30. јуна 1962. По Глави 4 (набавка за доларе) би се испоручило 50 хиљада бала (око 11 хиљада тона) памука и 6 хиљада тона лоја.<sup>451</sup> Југославији су ове испоруке по Глави 1 убрзо најављене<sup>452</sup> а 28. децембра 1961. о томе је потписан и споразум. Пет дана раније Југославија је за даље преговоре поставила питање преосталих вишкова из августовског захтева, допуњеног са захтевима за 200 хиљада тона кукуруза, 30 хиљада тона јечма, 30 хиљада тона сојине сачме и 6 хиљада тона лимуна, али су преговори о тим захтевима остављени за март 1962.<sup>453</sup>

Детаљније разјашњавање ставова две стране је уследило прво у тросатном разговору Кенана са Кардељом и Матесом у Београду 22. децембра у склопу ширег породичног сусрета. Кардељ је отворено признао грешке југословенског руководства у пољопривредној политици јер су „субвенције биле пребрзо смањене али да се та грешка коригује“, што је, по Кардељевом мишљењу требало да доведе до тога да за две до три године Југославија постане фундаментално самостална у задовољавању потреба за пшеницом и да тада неће имати потребе за помоћи по програму ПЛ480. Проценио је да ће 1962. година бити још гора од 1961. у погледу потреба за пшеницом због суше протеклог лета. Кардељ је придавао велику важност помоћи за развој у форми ФЕР-а с којим је Југославија имала позитивна искуства, док је према Кенановој оцени био незаинтересован за

---

<sup>451</sup> Исто, стр. 239.

<sup>452</sup> "Aid to Yugoslavia", *The New York Times*, November 30, 1961.

<sup>453</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 121, 49093, стр. 1.

питање помоћи приватних организација (ЦАРЕ помоћ) нити је сматрао да је техничка помоћ нужни део дугорочнијих односа. Потом је изразио незадовољство понашањем Хрушчова који није чинио гестове добре воље према Југославији (подсетимо се да је Југославија неуспешно тражила помоћ у пшеници у СССР-у), те оценио да је совјетско-кинески спор<sup>454</sup> „сувише озбиљан да би се икад у потпуности превазишао [...] биће још већи у будућности“. Кенан је критиковао писање југословенске штампе која је „ишла у екстрем“ у свом анти-американизму, и замолио Кардеља да искористи свој утицај да се то у будућности мења. Титови говори нису били део разговора а Кенан је сматрао да је била жеља Југословена да се они препусте заборавау. Кардељ је на крају рекао Кенану да је жеља Југославије да је САД сматрају земљом с којом треба узгајати добре билатералне односе зарад самих односа а не земљом која је важна само из неких тактичких мотива.<sup>455</sup>

После овог разговора Кенана је на ручку примио Коча Поповић, 5. јануара 1962. Поповић је изнео мишљење да су југословенско-амерички односи били заправо бољи него што је то изгледало, а да су југословенско-совјетски односи гори него што је то изгледало, јер „никада шансе за потпуно разумевање између Југославије и Совјета нису биле тако слабе као сада“. И Поповић је попут Кардеља сматрао да „не треба придавати дугорочну важност речима изреченим у одређеном контексту и одређеном тренутку“, алудирајући јасно на Титове говоре на Београдској конференцији и у Скопљу. Кенану је на крају рекао да је америчко-совјетски сукоб главни избор проблема за југословенско-америчке односе јер је обично водио претераном поједностављивању веома сложене југословенске позиције.<sup>456</sup> У свом писму Никезићу у Вашингтон, Поповић је са своје стране писао да је Кенан „увидео да се треба помирити са чињеницом

---

<sup>454</sup> David S. Painter, *The Cold War: An International History*, Routledge, London, 1999, pp. 39-40.

Thomas G. Paterson, *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan*, Oxford University Press, New York, 1988, pp. 222-223. Совјетско - кинески спор се отворио након 1956. и Хрушчовљевог отклона од Стаљинове политике, на 20. конгресу КПСС. Потом, Маова политика „великог скока напред“ и пратећа радикализација и унутрашњих и спољашњих односа су Москву натерали на хладнији став према Пекингу, што је појачала и ратоборнија Маова реторика и јавно инсистирање на рату као неизбежном начину обрачуна са капиталистичким системом.

<sup>455</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 114. *Airgram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, December 22, 1961, pp. 248-249; AJ, 837, I-5-6/104-9, 713/1.

<sup>456</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 115. *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, January 5, 1962, pp. 250-251.

марксизма као основе нашег бића и политике, што унапред искључује наше једнако третирање Запада и Истока. Док је Поповић оптимистички указивао да је постојало много простора за разумевање и сарадњу, Кенан се „мање плашио него пре пар месеци, али је мање и очекивао“ од билатералних односа.<sup>457</sup>

Ако погледамо ставове Кардеља и Поповића изречене Кенану, и упоредимо их са Расковим, видећемо да су они дошли на сличну позицију да се Титови јавни наступи не смеју узимати здраво за готово и да је у том тренутку било боље ставити их *ad acta* зарад стабилизације билатералних односа након неколико турбулентних месеци. Жеља Београда за стабилизацијом и очувањем добрих односа са САД је била део троструког спољно-политичког искорака ка САД, СССР и несврстанима. Тито је 18. новембра у Каиру разговарао са Нехруом и Насером о формализацији односа међу несврстанима и посебно јачању економског аспекта сарадње, што се као видна активност југословенске дипломатије али пре свега Тита лично наставило и током прве половине 1962. Сматрао је то начином да несврстане земље превазиђу искљученост из два велика блока која су дефинисала своја економска правила и развојне приоритете, и покушају да им економски парирају.<sup>458</sup> Од почетка 1962. појачани су и напори за приближавање СССР-у који су до пролећа дали прве резултате – совјетски министар спољних послова Андреј Громико је дошао у Београд 17. априла – што је био увод у дуготрајнији ослонац на СССР и у економским питањима у периоду када је америчка помоћ губила ефекат који је за југословенски државни врх требало да има.<sup>459</sup>

Амерички Савет за националну безбедност је заседао јануара 1962. како би у контексту текућих односа размотрио став о помоћи Југославији. Основна препорука је ишла линијом да је требало наставити и развојну и техничку помоћ, препоручио је нешто већи опрез у продаји наоружања али је подвукао да Југославију не треба третирати као земље совјетског блока када се радило о додељивању извозних дозвола. Појавио се и формално нови аспект политике

---

<sup>457</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 4395.

<sup>458</sup> Драган Богетић, „Увођење америчких економских рестрикција Југославији током 1962 – укидање статуса „најповлашћеније нације““, *Историја 20. века*, Vol. 27, Бр.1, 2009, стр. 92.

<sup>459</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 66-67;

помоћи – САД су желеле да активно укључе остале Западне земље у кредитирање Југославије, посебно Италију, Аустрију и Грчку (што је била идеја потекла од самог Кенедија), и истовремено су упућивале Југославију ка међународним финансијским институцијама – ММФ-у и *Светској банци*.<sup>460</sup> Такође, видели смо како је функционисала и трипартитна помоћ 1951-55. али је и она такође имала сврху подршке одбрамбеним капацитетима Југославије и превазилажењу акутних финансијских проблема у периоду конфликта са Москвом. Сада је тема била економски развој у најширем смислу речи и Америка је желела да се прошири круг кредитора, делом како би себе финансијски растеретила а делом да Југославију веже и за остале Западне изворе финансија.

Меморандум бр. 123 Савета за националну безбедност од 5. јануара 1962. је наводио детаље одобрених пакета помоћи и кредита. Техничка помоћ за фискалну 1962. годину је остала али је смањена са 2,8 милиона на 500 до 750 хиљада долара, са циљем размене стручњака како би „изложила кључне југословенске лидере Западним идејама и институцијама“. Влада САД је одобрила 10 милиона долара помоћи за економски развој уз став да би и *Ексим банка* требала да приоритетно размотри кредитирање неких југословенских пројеката такође до висине од 10 милиона долара. Помоћ на основу програма ПЛ480 је остављена на нивоу „минималних југословенских потреба за потрошњом“ и уз наглашавање испоруке по Глави 4 уместо по Глави 1.<sup>461</sup> Кенан је добио задатак да састави преглед политике помоћи Југославији који би администрација у даљим корацима користила пред Конгресом и као подсетник пред јавношћу ради објашњавања односа према Југославији, а ови кораци су били и завршетак акутне фазе неслагања Стејт департмента и амбасадора у Југославији око политике економске помоћи.

Три дана касније Раск је Никезићу у Вашингтону рекао да САД „сада врше ревизију економске помоћи како би оценили ефекат за протеклих 15 година, јер неће да им инерција намеће курс. Према томе ревизија није уперена против

---

<sup>460</sup> Paul A. Kubrick, „Politics and Foreign Policy: A Brief Look at the Kennedy Administration's Eastern European Diplomacy”, *Diplomatic History*, Vol. 11, No. 1, 1987, p. 62.

<sup>461</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 48-51.

Југославије нити је Југославија искључена из помоћи“.<sup>462</sup> Никезић је поновио оно што су Кардељ и Поповић у Београду говорили Кенану – да је за Југославију главно да САД имају интерес за Југославију као независну земљу и елемент стабилности на Балкану, да је југословенска спољна политика била „условљена посебношћу унутрашњег развоја“ те да су сумње у југословенску вољу за независношћу и могућности да се она очува биле неоправдане. Поред тога, Никезић се, попут Кардеља, жалио на Совјете али овај пут кроз оцену њихове улоге у припреми Београдске конференције јер су активно радили преко Гвинеје и Кубе на њеном подривању.<sup>463</sup> Никезић се распитивао о предстојећој расправи у Конгресу о спољној помоћи, на шта му је Раск одговорио да расправа неће бити тако бурна да би „пресудно утицала на Владу“. Следећих неколико месеци ће показати да је његова процена била погрешна, или да у најмању руку није хтео да пред југословенским амбасадором даје посебан значај том питању.

Кенан је по повратку из Вашингтона 25. јануара разговарао са Поповићем, коме је пренео неке црте разматрања у Вашингтону о Југославији као и расположење јавности и естаблишмента према Југославији. Рекао је да је „наишао на мање разумевање југословенске политике него што је очекивао“, што се „нарочито односило на штампу и на јавно мњење“. Уверавао је Поповића да је он лично давао све од себе да кроз „комплексна и прецизна објашњења... помогне званичним факторима да боље разумеју проблеме и сагледају решења“. Тврдио је да је економска помоћ била углавном стопирана при његовом доласку у Вашингтон али да је он покренуо то питање. У погледу пољопривредних вишкова сматрао је да ће они Југославији бити потребни још две године а да ће после тога југословенска пољопривреда моћи да производи довољно за југословенске потребе. Рекао је да у погледу инвестиционих развојних кредита по моделу ФЕР-а „оријентација на земље мање развијене него Југославија, па ће зато бити мање средства“ за њу, али да ће „више средстава моћи добити од *Ексим банке*“. Потом се поново осврнуо на „многе гласове“ у САД, који су говорили и да део

---

<sup>462</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 41033.

<sup>463</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 116, *Memorandum of Conversation*, Washington, January 8, 1962, p. 253. Чини се важним истаћи да ову Никезићеву опаску о совјетским акцијама против Београдске конференције из америчког извора не можемо наћи у Никезићевом извештају о разговору (ДА МСП, ПА, 1962, 120, 41033).

наоружања који је Југославија добијала и набављала од САД лиферује Куби и Судану, као и друге артикле који су под америчком забраном извоза у комунистичке земље. Кенан се пожалио Поповићу да није имао конкретне податке којима би побијао такве приче те је „дошао на идеју“ да се уз југословенску сагласност успостави механизам евидентирања да се испоручени војни материјал и робе које су на листи забране извоза у комунистичке земље заиста налазе у Југославији. Признао је да САД немају никакво право то да траже али и напоменуо да би њему то могло „знатно олакшати“ посао при објашњавању југословенске политике у Вашингтону. При том је најавио да би конкретне предлоге и захтеве сачињавали војни представници, па чак и представници *Ексим банке* чију је посету најављивао. Кенан је овим оживео стару тему која је у више наврата током 1950-их искакала у билатералним односима али већ неколико година није била у жижи дипломатије. Доступни извори нам не указују да је такав захтев био сигнализирани из Стејт департмента или неког другог америчког центра моћи, али знамо да се Раск спремао да пред Конгресом излаже политику помоћи Југославији а део излагања је био везан и за контролу извоза војних и стратешких материјала, тако да се може разумно закључити да су САД желеле да у том тренутку оцене однос Југославије према том питању. Поповић је у свом извештају са разговора ставио два знака узвика на крају овог дела Кенановог излагања, што довољно сведочи о његовом изненађењу отварањем ове теме и посебно најаве да би се и људи из *Ексим банке* могли бавити контролом лоцирања војне опреме америчког порекла у југословенском власништву.<sup>464</sup> Поповић је приметио да на терену економских односа „налазимо пред неким сужавањем“ али се и надао да ће „успети наћи довољно широко поље сарадње. Признао је Кенану „убедљивост неких од изнесених аргумената“ и рекао да „решавање економских питања, међутим, није никада потпуно одвојено и не може се одвојити од политичких консидација“ што је значило „да у томе видимо одраз једне политичке концепције“. Поповић је признао да „имамо много тешкоћа у нашем економском развоју и биће их још доста дуго. Ми смо, међутим, решили да идемо напред, морамо и можемо. База на којој градимо је сигурно чврста. Зато се ми морамо

---

<sup>464</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 42600, стр. 3.

оријентисати на добијање кредита и делимично финансирање инвестиција из иностранства. Ми ћемо их тражити упорно где год будемо могли да их добијемо: у САД, у Западној Европи, од Совјетског Савеза. Како ће се то реализовати имаће, наравно, изван утицај на наше политичке односе. Тога је било и у нашим односима са САД. То неће бити утицај који ће пореметити основу наше политике, која остаје оно што је била, али ће неизбежно бити некаквих адаптација“. У вези са Кенановим коментаром око војних материјала Поповић је кратко изнео лично уверавање да никаквог трансфера није било јер је и оно што је набављано било испод југословенских потреба, а додао је да је одлучно против било каквих механизма контроле посуда и употребе набављене опреме, јер она никада не би могла бити потпуна па не би у пуној мери уверила Американце ни у шта, а изазивала би низ инцидентних ситуација и компликовала односе. Поповић је на крају закључио да „без обзира на врло коректан Кенанов тон.... нисам могао избећи утиску да је кроз њих изнесен један смишљен тврђи став, у коме је нарочито подвучено одређено сужавање односа као и курс на стварни и већи притисак и условљавање нашом политиком и нашим држањем.<sup>465</sup>

Кенан је кроз овај разговор закључио да су Југословени „прилично добро схватили да земља њихове политичке оријентације тешко може очекивати да остане велики прималац америчке помоћи у текућим околностима; да је Тито ипак одлучан да већу вредност да политичким односима са совјетским блоком него са Западним земљама; да они схватају да ће то узроковати већи напор да се дође до капитала за развој из блоковских земаља ако желе да очувају стопе раста; и да су спремни да плате разумну цену, ако је потребно, да то постигну“. Такав југословенски курс је носио извесне ризике за САД, али су они били везани за очекиване југословенске тешкоће у привлачењу капитала, а Кенан је изразио сумњу да би се на Истоку могао наћи капитал сличног обима и по сличним условима.<sup>466</sup>

---

<sup>465</sup> Исто, стр. 4-8.

<sup>466</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 119. *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, January 25, 1962, p. 257.

## Губитак статуса најповлашћеније нације и потрага за решењем

Неколико дана после овог разговора амерички Конгрес је постао нови форум у ком се рефлектовала билатерална криза. Криза у политичким, а тиме и у економским односима како су ту везу констатовали и Кенан и Поповић, је долазила у време када је на макроекономском плану Америка показивала знаке слабости а што је додатно погађало преузете обавезе из спољне економске помоћи и остављало администрацију да се са слабијих позиција расправља са супарницима у Конгресу и широј јавности. Амерички трговински суфицит је наставио пад и 1962. је износио 2 милијарде долара (наспрам 3,2 милијарде у 1961), а и то је било остварено кроз ванредно високу наплату дугова од европских савезничких земаља. Кенеди је као битан део својих односа са савезницима преко Атлантика поставио питање плаћања трошкова америчке војске на европском континенту, и најавио да је време да Америка „озбиљно размисли о својим ужим интересима“. Трошкови одбране Европе и пре свега стационирања трупа у Западној Немачкој су код Кенедија важили као кључни узроци све горег положаја у финансијском смислу. Тако су од пролећа 1962. озбиљно разматране разне варијанте повлачења трупа уколико европски савезници не би прихватили неки модалитет поделе трошкова.<sup>467</sup> За нашу тему је ово важно како бисмо правилније разумели шири контекст односа Вашингтона према економским темама и трошковима спољне помоћи, и важност коју су државне финансије имале у Кенедијевој администрацији. „Златна времена“ после 1945. када су постојали огромни робни вишкови и неспутана доминација глобалним новчаним токовима су једноставно били прошли, и највећи део политичке елите је тога био свестан. Цело поље активности у спољној економској помоћи се померало ка строжијем приступу, покушају прецизнијег дефинисања америчких интереса и важности примаоца за америчку спољну политику. Стога су односи две земље трпели не само због билатералних криза попут питања Београдске конференције него и због наизглед неvezаних тема које су се у реалности заправо итекако читовале.

---

<sup>467</sup> Francis J. Gavin, “The Gold Battles within the Cold War: American Monetary Policy and the Defense of Europe, 1960-1963”, *Diplomatic History*, Vol. 26, No. 1, 2002, pp. 63-82.



Државни секретар Раск је 5. фебруара пред конгресним Комитетом за контролу извоза објашњавао политику САД према Југославији и логику економске помоћи која јој је била упућивана, са циљем да у могућој мери оправда досадашњу политику и тактизирање унутар ње. Формална тема конгресног одбора је била брига за ток војне опреме и стратешких материјала према Куби и Совјетском блоку, и у околностима јавне перцепције југословенског приближавања СССР-у Југославија се нашла као мета тог одбора и Раск је морао да излаже став администрације. У свом говору је истакао да „политика помоћи није направљена тако да купује пријатељство или савезништва. Југословенска власт остаје комунистичка. Она често заузима позиције о међународним питањима са којима не можемо да се сложимо. Ипак, наши односи су продуктивни и веома су се проширили од 1948. као резултат наше политике и југословенског одговора на нашу политику. Трговина са Југославијом се повећала. Културне и друге везе су се увећале. Наши дипломатски односи са Југославијом су пријатељски и искрени. Југословенска Влада је сарађивала на пољу ефикасности наше помоћи [...] и омогућила је да Југославији на пољу спољне трговине дамо статус који дајемо западно-европским државама“. Потврђујући став администрације да Југославија „није учествовала у комунистичком походу на свет“ (на који је била обавезна по МСА закону) Раск је напоменуо је Америка „охрабривала ситуације у којима је Југославија бирала да јача своје везе са Западом и слаби их са Истоком. Мање од 30% њене трговине је са Совјетским блоком. Њени извори капитала, сировина, обуке, опреме, резервних делова и чак војне опреме су углавном на Западу. Алтернатива која нам се нуди је да третирамо Југославију као чланицу Совјетског блока. Таква алтернатива би била стерилна и дефанзивна, без обећања правих добитака“. Раск је рекао да Југославија потврдила пријем авиона (78 Ф-86Е, 70 ТВ-2 и 130 Ф-86Д) на дан 27. јануара и нагласио да је сам уговор о набавци авиона закључен још 1959. садржавао клаузуле које су забрањивале реекспорт авиона, у складу са прописима америчког Секретаријата одбране. Раск је даље рекао да се реекспорт војне робе не може стално надгледати али да постоји одређени ниво поверења међу земљама ван совјетског блока о тим питањима те да је југословенско држање по том питању било „добро“ и да је откривена само једна нерегуларност око препродаје

боракса 1957. око чега је југословенска влада „правовремено реаговала“. На крају излагања је желео да увери конгресмене да је администрација уз Кенедијево интересовање проценила политику према Југославији „у светлу последњих дешавања“ те да је закључила да је та политика и даље служила америчким националним интересима.<sup>468</sup>

Југословенска реакција на Расков говор била је бурна и негативна, упркос томе што је администрација бранила постигнуте односе са Југославијом. Узрок томе је било америчко тумачење по којем је Југославија „служила америчким интересима“, које је, иако намењено унутрашњој употреби и ублажавању напада на Кенедијеву администрацију, изазвало много пажње и у Југославији и у светској, поготово комунистичкој штампи. Иво Вејвода је у разговору са замеником шефа америчке мисије у Југославији изнео југословенску узнемиреност. Према Вејводином виђењу, у разговорима Кардеља и Поповића са Кенаном разјашњена је улога Југославије као независне државе са независном спољном политиком док се у Расковим изјавама она тумачила као америчко оруђе, и напоменуо да је такав став постао предмет широке дискусије у ДСИП-у.<sup>469</sup>

Јакша Петрић је направио детаљну анализу Расковог говора који је видео као „најпотпунији приказ америчке политике према Југославији последњих година“. Петрић је као позитивне елементе изјаве навео да је у њој ипак „недвосмислено подвучена независност Југославије“, предложен наставак политике помоћи, стављање Југославије као партнера у исти ред земаља као других земаља ван совјетског блока, достигнут висок ниво међусобног поверења и проширивање и продубљивање односа. Као негативне елементе је навео Раскове речи да је „развој догађаја у Југославији потпуно у интересу САД и слободног света“, да „САД могу с пуним поверењем очекивати даље користи за Запад од става Југославије“, тезе о вишеструкој везаности Југославије за Запад, конкурисању Југославије совјетском блоку у трговинским и културним активностима у недовољно развијеним областима света, гласање заједно са САД

---

<sup>468</sup> Congressional Digest, 1962, *Department of State Bulletin*, February 26, 1962, pp. 346-348.

<sup>469</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 120, *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, February 14, 1962, p. 257-258.

по кључним питањима у УН, да је Југославија „повукла своју подршку грађанском рату у Грчкој“ и географски изоловала Албанију „омогућивши јој коначан раскид са совјетским блоком“, те је као задњу замерку навео имплицитне наде да се „утврди да ли у комунистичким земљама може доћи до мирољубивих еволутивних промена“. Петрић је сматрао да је Раск нетачно приказао и изврнуо суштину и смисао југословенске политике, јер „испада да наша независна политика није ванблоковска, уперена подједнако против оба блока, већ у ствари на страни Запада у борби против Истока“. Петрић је потом изнео неке друге изјаве америчких дипломата, попут оне Расковог заменика за Латинску Америку Гудвина да се „Југославија сваке две недеље помера са стране на страну“ и његовог помоћника Вудворта да је „Југославија саучесник Москве“. Друга изјава је била у директној супротности са Расковом, а Петрић је сматрао да је била намењена латино-америчкој публици у виду компромитације Југославије „на потенцијалном подручју нашег сукоба са САД“. Непосредни ефекти Расковог говора су дошли у виду захтева разних земаља за појашњењима југословенске политике. Петрић је наводио да су Совјети тражили да им се „објасни смисао Раскове изјаве“, а дописник чехословачке агенције ЧТК је на конференцији за штампу тражио да му се објасни „у чему се састоји суштина службе комунистичке Југославије америчким националним интересима“ па је представник ДСИП-а Драго Кунц морао јавно да побија Раскову интерпретативну тезу да је Југославија уопште послужила западним интересима.<sup>470</sup>

Тешко нам је да тек тако прихватимо Петрићеву анализу јер данас знамо да многи кораци југословенске спољне политике нису чињени само са сопственим интересима на уму него итекако у оквиру који су остављале две суперсиле, у оквиру који се мењао а који је мењао и југословенски маневарски простор. Чини се да је анализа добро проценила јавни ефекат Раскове изјаве, али остаје утисак да је постојала извесна доза самозаваравања у погледу нивоа независности југословенске спољне политике, ширине маневарског простора и могућности одабира оптималних опција.

---

<sup>470</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 45757, стр. 1-5 и Прилог 1. Такође у: Драган Богетић, „Увођење америчких економских рестрикција Југославији током 1962 – укидање статуса „најповлашћеније нације““, *Историја 20. века*, Vol. 27, Бр.1, 2009, стр. 87-106.

Петрић је у разговору са Александером Џонполом (Alexander Johnpoll, шеф политичке секције америчке амбасаде у Београду) 14. фебруара разјаснио југословенски став према говору, на линији диференцираног истицања позитивних и негативних тачака. Џонпол се, према наводима Петрића, сагласио са оценом уз напомену да је изјава дата у Конгресу и да јој је циљ био одбрана политике Кенедијеве администрације према Југославији. На Џонполово питање да ли су се Совјети интересовали за појашњење одговорио је да му то није било познато, иако смо видели да јесте, сакривши тако совјетске упите од америчког дипломате.<sup>471</sup>

До краја фебруара ДСИП је формирао став о Расковој изјави, америчким намерама и даљим југословенским корацима, па је Коча Поповић 28. фебруара послао писмо Никезићу о даљој тактици у односу према САД. Поповић је писао да су „Американци очигледно разрадили тврђу линију према нама. И договор о пшеници од децембра само тактички маневар који не мења њихову основну линију већ је учвршћује. Желе максимално користити у првом реду наше економске тешкоће, а и стварати нам политичке где и како њима одговара. Очигледно закључили, на основу наше конструктивности у превладавању ранијих тешкоћа, да њихов притисак уроди плодом. На то их могло навести и наша суздржаност о Куби на УН.“ Поповић је тражио тврђе позиционирање према САД: „Због тога је неопходно да их, ако не јавно, оно у разговорима, систематски отржењавамо, враћајући их на реалност.... Ми се не можемо дати тако маневрисати, поготово кад то повезано са стезањем и у неким важним областима билатералне сарадње – вишкови и друго... Потребна је, дакле, извесна драматизација, на основу стварног стања и одређених опасности, као и стварне праксе према нама, али пазећи да не створимо утисак да смо их већ осудили и да заоштравамо“. Поповић је желео да то буде у виду дугорочнијег деловања, да се оцене на овим линијама износе „појединачно, по деловима... није још потребно и пожељно да заказујете посебне разговоре на ту тему, нити чак у пригодним разговорима да износите све ово скупа“. Посебно је сматрао да се „треба обрачунати са њиховом тезом да ми треба да им „дајемо аргументе“, како би они

---

<sup>471</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 45757, Прилог 2.

што боље презентирали наш случај пред својим критичарима. Аргументи се на крају крајева свODE на стварност а нису никакво измишљено понашање. А ми не можемо и нећемо мењати стварност наше независне политике. Они треба да, на основу ње каква јесте, изнађу аргументе, али не такве који ће нам стварати тешкоће у односима са осталима“. „Треба их, дакле“, настављао је Поповић, „на горњи ненаметљив начин, мирно упозоравати на ризик и одговорност који примају, ако би наставили са притезањима, чак ако би то било на формално пристојан начин и ако би њихова намера била само да испитају колико смо спремни („приморани“) да подносимо [...] Могу нас довести у положај да морамо енергично реагирати, па ће после требати дуго крпити, у неповољнијим условима него раније“. <sup>472</sup> Проблем за Југославију је био у томе што је у том периоду мало ко више веровао у нагле југословенске кораке који би покварили односе са Западом. Уосталом, видели смо кроз преписку Кенана и Колера да је Стејт департамент добро проценио капацитете југословенских реакција и био уверен да неће бити никаквог раскида односа. Штавише, стрелице упућене Западу кроз – имплицитну или експлицитну - поруку „ми можемо да се окренемо и на другу страну“ су постизале супротан ефекат кроз смањену спремност Кенедијевог администрације да се у Конгресу бори за очување нивоа односа и нивоа економске помоћи Југославији. <sup>473</sup>

Док је ДСИП формулисао ставове према САД Тито је боравио у посети Египту како би убедио званични Каиро да се прихвати улоге домаћина конференције несврстаних посвећеној теми економских интеграција покрета. Његова иницијатива је наишла на добар пријем, посебно код афричких земаља, па је таква конференција заказана за месец јул. У марту је Тито добио Хрушчовљево поруку која је говорила да су постојали „добри изгледи за даље проширивање економске сарадње, текуће и дугорочне [...] без обзира да ли је то предвиђено постојећим споразумима или не“. <sup>474</sup> Тито је брзо послао узвратно писмо у ком је навео да ће „пракса и вријеме ће помоћи да се ријеша оно у чему се ми не

---

<sup>472</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 46181.

<sup>473</sup> Драган Богетић, „Увођење америчких економских рестрикција Југославији током 1962 – укидање статуса „најповлашћеније нације“, *Историја 20. века*, Vol. 27, Бр.1, 2009, стр. 91.

<sup>474</sup> Исто, стр. 93-94; Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 66-69.

слажемо. Осим тога, то су мање важне ствари, јер ми имамо истовјетне погледе на крупније и важније проблеме“ те позвао Москву на чешће сусрете високих званичника. Хрушчов је потом још мало отворио врата најавама појачане економске сарадње – „што се тиче економских односа између наших земаља, ми смо спремни да размотримо конкретна питања која се односе на трговину и друге форме економске сарадње између СССР и Југославије [...] По нашем мишљењу, било би могућно наћи погодну форму сарадње са СЕВ-ом и ми се према тој сарадњи односимо повољно“.<sup>475</sup> Годину дана раније врата СЕВ-а су била потпуно затворена, а сада су их Тито и Хрушчов заједнички отварали. Перспективе знатног побољшања економских односа са СССР-ом и позитивни изгледи почетних корака ка економској сарадњи несврстаних утицали су на спремност да се прихвати сужавање економских односа са САД на нивоу који је у том тренутку био видљив – стезање помоћи из програма ПЛ480, неповољнији услови кредитирања него претходних година, смањење кредита за развој које је дошло делом као промена у америчком систему спољне помоћи, делом као промена фокуса од Европе ка Латинској Америци и Азији али свакако добрим делом услед промене у схватању политичких односа и подешавања наспрам њихових флукуација. САД су у том тренутку сматрале да могу са нешто мање економских трошкова постићи своје базичне циљеве према Југославији.

Незадовољство државног врха економском сарадњом са Западом и посебно САД је Владимир Поповић пренео Кенану у разговору у ДСИП-у 21. марта. Поповић је навео проблем добијања 30 милиона долара од ММФ-а (одређена за подршку још крајем 1960.) и скупе кредите од земаља Западне Европе које је Југославија била принуђена да узме. Поред тога жалио се на отежавање југословенског извоза од стране земаља ЕЕЗ, на политику СР Немачке у економској размени, на утицај суше и потребу увоза већих количина пшенице од очекиваних. Потврдио је Кенану да су највиши партијски органи расправљали о тим питањима и навео да „ако не будемо нашли решења на линији о којој сам говорио, што би желели, да ћемо бити присиљени да их тражимо где можемо, па и

---

<sup>475</sup> Наведено према: Драган Богетић, „Увођење америчких економских рестрикција Југославији током 1962 – укидање статуса „најповлашћеније нације““, *Историја 20. века*, Vol. 27, Бр.1, 2009, стр. 94-95.

да преузмемо рестриктивне мере у земљи, а да све то може имати и теже последице“. Кенан је са своје стране куртоазно изнео разумевање за тешкоће проузроковане сушом, „неадекватним зајмовима за девизну реформу“ и утицај „рестриктивних мера ЕЕЗ“. Но, није пропустио да помене да југословенска привреда није користила повољности за пласман својих производа на америчко тржиште уз навођење посете представника Чикашког сајма који је наводио југословенским саговорницима да излажу што више робе коју ће моћи продати ако воде рачуна о тржишту, али да тај представник „није наишао на довољно разумевање“ својих југословенских саговорника.<sup>476</sup> Тешко је не подсетити се овде оне познате „претње“ Светозара Вукмановића приликом разговора са Робертом Марфијем да „ћемо јести корење“ уколико југословенски захтеви не буду испуњени, па Поповићева опаска о тражењу помоћи „где може“ и навођење могућности „тежих последица“ по односе делује као ехо старе приче, у нешто другачијим околностима, и, истина, у углађенијем тону.

Кенан је два дана касније јављао Вашингтону да „из више извора стичемо утисак да су југословенски лидери тренутно у некој врсти кризе одлучивања са могућим дугорочним последицама за унутрашњу и спољну политику“. Кенан је имао информације да је на проширеној седници Извршног комитета претходне недеље Тито ванредно много говорио о економским проблемима. Закључивао је да је политика либерализације из 1960-61. „сада под тешким притиском, и да су многи њени заговорници, најчешће Словенци и Кардељеви следбеници, сада у тешкој позицији. Чак би и Тодоровић могао бити погођен“. Југославија је каснила три месеца са отплатом ануитета дуга који је имала према САД, Кенан је Београду приписивао пасивност у реаговању на економску помоћ која је била „на столу“, те приметио да су дан раније Југословени одбили канадску понуду за реконструкцију рафинерије у Панчеву. Југословенско понашање је описао као „суздржано и делом контрадикторно, у великом контрасту са жељама за Западном помоћи коју су обично показивали у сличним тешким ситуацијама“. Стога, када је разматрао узроке оваквог понашања сматрао је да се Тито, заузет Африком и несврстанима, касно укључио у разматрање економских проблема, те да се можда

---

<sup>476</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 119, 410428, стр. 4-6.

може очекивати и нови апел Западу за помоћ, али је најмање вероватном сматрао опцију да се воде паралелни разговори са Москвом и да се кораци по другим питањима, укључујући и односе са САД, држе на леду.<sup>477</sup> У реалности, међутим, управо та динамика је била на делу. Лазар Мојсов је из Москве јављао да је тамо долазило до новог преиспитивања совјетске политике према Југославији, да се односи унапређују, и потврђивао изгледе за побољшање економских односа. То се показало и приликом априлске посете Андреја Громика Југославији – да постоје слагања југословенских и совјетских ставова по питањима разоружања, нуклеарних проба, питања Берлина и Немачке и колонијалних питања. Југославија није била спремна да попусти на суштинској садржини њене политике али је била спремна за тактичку флексибилност тамо где је увиђала заједнички интерес.<sup>478</sup>

Посета совјетске делегације је изазвала разумљиво интересовање Сједињених Држава и желећи да добију што јаснију слику о југословенском спољнополитичком курсу оне су упутиле позив Кочи Поповићу да у мају дође у Вашингтон на разговоре на највишем нивоу. Но, амбасада је била заокупљена и хапшењем Милована Ђиласа 7. априла због објављивања његове књиге „Разговори са Стаљином“ у САД, посебно јер су југословенски званичници оптуживали представнике амбасаде да су користили Ђиласа како би оцрнили југословенску политику у периоду појачане сарадње Југославије са СССР-ом. Оптужбе су из медија пренете на нижи дипломатски ниво, добрим делом јер је Никезић из Вашингтона јављао да Стејт департамент није био повезан са објављивањем те књиге и да америчка страна није била заинтересована за драматизацију односа.<sup>479</sup> Са друге стране на појачано америчко интересовање је извесно утицала и Првомајска парада у Београду на којој је Југословенска народна армија показала нову технику совјетског порекла – тенкове, хеликоптере и самоходне противтенковске топове, те дуги разговор који је Тито имао са

---

<sup>477</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 121. *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, March 23, 1962, pp. 258-260.

<sup>478</sup> Ljubodrag Dimić, *Jugoslavija i Hladni rat*, Arhipelag, Beograd, 2014, str. 266-268.

<sup>479</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 70-71.



совјетским амбасадором Јепишевим дан касније, пред свој пут у Сплит.<sup>480</sup> То су били сигнали приближавања две стране које САД нису могле занемарити.

Вељко Мићуновић је из ДСИП-а 25. маја послао Никезићу опширну информацију о односима са САД и Западом уопште базиране на проценама економских ресурса СИВ-а и инструкције за рад током предстојеће Поповићеве посете. Ова информација представља једно од најдиректнијих документарних сведочанстава о комплексној вези економске и спољне политике и позиције Југославије наспрам блокова и евро-интегративних процеса, те ћемо је овде опширније цитирати. Проблеми биланса плаћања су били „главни извор потешкоћа“ узрокованих „последницама неповољне пољопривредне производње, високих обавеза произашлих из неадекватне структуре иностраних кредита и зајмова, као и тешкоће на које наилази наш извоз услед мера и праксе које се према нама примењују од стране одређених интеграционих организација, пре свега на Западу“. Мићуновић је овде јасно мислио на Европску економску заједницу. Због тога се, Мићуновић пише, „влада оријентисала на предузимање врло радикалних мера у првом реду на унутрашњем плану у тежњи да не само доведе унутрашњу потрошњу у склад са нашим могућностима него да рационалнијом и економичнијом потрошњом и максималним ослањањем на сопствене извозе што пре доведе до стасбилизације унутрашњих тржишта а тиме до једног уравнотеженијег кретања привреде као целине“. Све предузете мере су биле „на линији постојећег економског система“ и у складу са „основним циљевима које је наша влада поставила у вези са девизном реформом“. Мићуновић је оцењивао да се „процес сређивања привреде одвија у оловима спољнополитичке ситуације где би свако успоравање нашег унутрашњег развитка представљало врло осетљив проблем поготово ако се имају у виду привредна кретања било код наших источних било код западних суседа која иду релативно бржом стопом развоја. Решавање тешкоћа у области биланса плаћања и то не само ослањањем на сопствене снаге јесте од великог значаја и са спољнополитичког аспекта“. У анализи положаја југословенске привреде на ширем плану међународних односа Мићуновић је истицао да се „наше потребе крећу у првом

---

<sup>480</sup> Драган Богетић, „Увођење америчких економских рестрикција Југославији током 1962 – укидање статуса „најповлашћеније нације“, *Историја 20. века*, Vol. 27, Бр.1, 2009, стр. 96.

реду да у што већој мери повећамо извоз и да савладамо тешкоће везане за пласман наше робе на иностраним тржиштима. Интеграциона кретања и то пре свега на Западу у последње време представљају врло негативни фактор који дејствује против наших напора да интензивнијим извозом поправимо ситуацију биланса плаћања. То се још више интензивира и отежава ситуацију ако се узму у обзир доспеле обавезе по линији враћања разних кредита добијених од стране западних земаља, као и чињенице да је у протеклом периоду развијена широка сарадња на линији економске и техничке кооперације наших предузећа са разним фирмама на Западу. Такав облик сарадње одразио се на повећаном увозу из свих земаља и у склопу наших тешкоћа да појачамо извоз са тим земљама представља озбиљну кочницу на линији даљег одржавања и унапређивања размене са тим земљама. Даља кретања у области заједничког тржишта само ће још више заострити већ постојеће тешкоће у развијању редовне размене и разних облика кооперације наших и иностраних предузећа“. Као други правац југословенске акције Мићуновић је навео регулисање разних кредитних и зајмовних обавеза. Обавестио је Никезића да „од укупних зајмова и кредита искоришћених илии у току коришћења, у конвертибилним валутама од 798 милиона долара - само у наредних шет година доспева 568 милиона долара – или 71% укупног садашњег стања дуга и зајмова чије је коришћење у току. Упркос приличном терету [...] наша је земља до сада водила курс најтачнијег одговарања свим својим обавезама дајући апсолутни приоритет овој врсти плаћања пред свим другим [...] с правом очекујемо да у непосредним појединачним разговорима са главним нашим земљама-партнерима нађе одговарајуће решење о овом проблему, међу осталим и знатним олакшањем извоза робе из наше земље.“ У том смислу је најавио и перспективу појачања сарадње са ГАТТ-ом чији је Југославија у том тренутку била придружени члан, те са ОЕЦД-ом где је у току било формирање сталне југословенске мисије. Мићуновић је потом навео обострану спремност СССР-а и целог источног блока и Југославије да појачају сарадњу, што је уочавао кроз најављени долазак неког од чланова совјетске владе на разговоре о економским односима и могућношћу прихватања југословенског захтева да постане придружени члан СЕВ-а што је раније два пута одбијано. На тему билатералних економских односа са САД Мићуновић је писао да је требало тежити њиховом

даљем унапређењу на стабилнијој и дугорочнијој основи, какве су САД већ имале са неким земљама (Мићуновић је навео Индију), ослањајући се на ПЛ480, ФЕР (тј. тада већ УСАИД) и *Ексим банку*. Никезића је инструисао да се „на таквим основама утврди обострани интерес за сарадњу и дефинишу општи правци политике у међусобним економским односима. Даље га је укратко обавестио о улози МБОР-а која је „одобрила зајмове који су, по нашој процени, далеко испод нивоа који је требао да буде“ и ММФ-а коме се Југославија у пролеће 1962. поново обратила са захтевом за подршку девизној реформи тј. њеним ефектима у привреди, подсећајући га да је „улога и место које имају САД у овим међународним организацијама од великог значаја и њихова активна подршка може допринети за редовније и интензивније одвијање сарадње ових институција са нашом земљом“.<sup>481</sup> Можемо закључити да је југословенска страна разумела сужавање економских односа са САД које је фактички било у току, те да је желела да очува најважније стајне тачке тих односа (приступ ПЛ480, УСАИД-у и *Ексим банци*). Но, сада нагласак функционалне улоге помоћи није био на економском развоју као ранијих година него на превазилажењу нагомиланих проблема – од мањкова у пољопривреди а посебно пшеници, до фискалних издатака услед великих обавеза спољног плаћања и слабих извозних шанси у условима економских интеграција на Западу Европе. Ови економски проблеми се нису дешавали у вакууму. Сам Тито је на партијском пленуму априла 1962. отварао питања вишеслојних криза – партијских, организационих, економских, идејних, самоуправних – које су љуљале југословенско друштво преко мере која је била по вољи партијског врха.<sup>482</sup>

Поповић је 29. маја 1962. у Вашингтону прво разговарао са Џорџом Болем и Дином Раском о економским и политичким питањима. Он их је обавестио о потребама Југославије, посебно за резервном траншом ММФ-овог кредита и настојањима да одржи јаке економске везе са Западном Европом и да повећа извоз у земље ЕЕЗ. Бол је изразио задовољство због позитивног става Југославије према ЕЕЗ, обећао подршку код ММФ-а као и очекивање да неће бити стварних

---

<sup>481</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 121, 416982.

<sup>482</sup> Љубодраг Димић, *Историја српске државности III – Србија у Југославији*, Платонеум, Нови Сад, 2001, стр. 369-370.

проблема око питања статуса најповлашћеније нације за Југославију које је почело да се поставља у Конгресу. Поповић је након тога на радном ручку са секретаром за пољопривреду Фриманом (Orville Freeman), секретаром за трговину Хоџесом (Luther H. Hodges), сенаторима Морсом (Wayne Morse) и Хикенлупером, конгресменима Морганом (Thomas E. Morgan) и Фрелингхајзенем (Peter Frelinghuysen Jr.) те Болом, Кенаном и Колером из Стејт департмента објашњавао југословенску спољну политику кроз постојање заједничких интереса уз размимоилажења по неким питањима. Никезић је у оцени састанка навео да га је Стејт департмент организовао како би показао представницима Конгреса да Стејт департмент зна и да критикује Југославију и да постоје разлике у мишљењима док је истовремено Кочу Поповића изложио притиску чланова Конгреса како би му показао његово право расположење према Југославији. Потом су Никезић и Поповић примљени код Кенедија, с ким су били Кенан и Колер. Поповић је са своје стране објашњавао Кенедију да се Југославија није приближила СССР-у због идеолошких разлога већ зато што је СССР изменио своју позицију према Југославији кроз изражену спремност да поштује њену независност. Посебно је истакао да Југославија није желела добре односе са Совјетима по цену лоших односа са Сједињеним Америчким Државама. На директно Кенедијево питање о могућностима југословенског савезништва са Совјетским Савезом Поповић је недвосмислено одбацио ту могућности подвукао да Југославија неће одустајати од ванблоковске политике. Са друге стране, док је Поповић потенцирао колонијалну политику неких Западных сила као битан камен спотицања Кенеди је подсећао да је Америка често заузимала антиколонијалне ставова које опет Југославија никада није посебно истицала као битан елемент билатералних односа. Поповић је прешао преко тога и вратио фокус на југословенску жељу да се остане ван блокова. Сматрао је да је будуће односе требало базирати на „реалистичкој бази“ а да је идеолошке разлике требало оставити по страни, са чим се Кенеди сагласио. Никезић саопштава да се разговарало „брзо и неусиљено“, да се Кенеди интересовао за начелне отворене одговоре, да је кључни амерички интерес видео у томе да Југославија постане „једна од независних и слободних држава а не да постане члан совјетског блока“ и да је видео „базу за вођење наше пријатељске политике према Југославији у очувању југословенског независног

статуса“. Кенеди је прихватио став да је Југославија била витално заинтересована за развијање односа са обема странама (америчком и совјетском – прим. аут.). Умањујући значај идеолошких разлика Поповић је као разлику у гледиштима СССР-а и САД-а навео питања колонијализма и разоружања „у коме до недавна није било позитивног става САД док га је СС стално имао“. На крају разговора Кенеди је тражио од Поповића да пренесе Титу жељу да Југославија показује више разумевања за америчку позицију и политику, споменувши успут да је 1951. боравио у Југославији и упознао Тита. Никезић је оценио посету као „веома корисну... у првом реду зато што је омогућила непосредну презентацију наше политике Кенедију, који у сва важнија питања спољне политике САД не само улази него и о њима лично доноси одлуке“.<sup>483</sup>

Ако је ова посета била корисна у појашњавању ставова две земље и потврђивању схватања да се билатерални односи не требају фундаментално мењати, акција у америчком Конгресу која је текла паралелно с њима је отворила ново поље кризе у односима. Сенатор Вилијем Проксмајер (William Proxmire), демократа из Висконсина је 29. маја у Сенату поднео амандман на Закон о спољној помоћи којим би се, почев од 1. јула 1962. за следећих годину дана суспендовали неки видови помоћи Југославији. За разлоге је навео прохрушчовљевске акције Југославије, ново хапшење Ђиласа и Титово прихватање позива за посету СССР-у.<sup>484</sup> Проксмајеров амандман је 6. јуна допунио Френк Лауш (Frank Lausche), демократа из Охаја, који је обухватио забрану коришћења програма ПЛ480 и забрану одобравања кредита земљама које имају комунистичку или марксистичку форму владавине. Интервенција Беле куће путем писма Мекдорца Бандија сенаторима није спречила изгласавање овог меморандума, тако да су у том тренутку Југославија и Пољска биле искључене из програма америчке спољне економске помоћи. Интервенција сенатора Менсфилда (Mike Mansfield), шефа демократске већине и Дирксена (Everett Dirksen), шефа републиканске мањине, је новим амандманом вратила право председнику да

---

<sup>483</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 417938; ДА МСП, ПА, 1962, 120, 419558; Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 73-74; Драган Богетић, „Увођење америчких економских рестрикција Југославији током 1962 – укидање статуса „најповлашћеније нације““, *Историја 20. века*, Vol. 27, Бр.1, 2009, стр. 97-100.

<sup>484</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 418415.

одлучи да ли нека земља може бити прималац помоћи на основу старог критеријума – да ли та земља води комунистичку политику освајања света или је под контролом неке такве земље.<sup>485</sup> Комитет Представничког дома за порезе и расходе, под председавањем демократе Вилбура Милса (Wilbur Mills), је 12. јуна усвојио верзију закона о трговини (H.R. 1818) у коју је била укључена одредба којом је укинут статус најповлашћеније нацији Југославији и Пољској. На гласању 28. јуна такав предлог је прошао гласање са 298 гласова „за“ и 125 „против“. Потом је Сенат преузео разматрање током јула месеца, и делом под утицајем Кенановог сведочења, на гласању 19. септембра донео свој закључак којим је повратио статус најповлашћеније нације двома земљама. Но, када се разликују ставови Представничког дома и Сената онда се ствар разматра у заједничком комитету. Конгресмен Милс није хтео да мења став и поред директних позива Кенедија, Раска и низа представника Стејт департамента, и осигурао је да се његова верзија Закона о проширењу трговине усвоји на гласању 4. октобра (256 гласова „за“ и 91 „против“), са упутством председнику да „кад нађе за практично укине статус најповлашћеније нације [...] земљи или територији под доминацијом комуниста“. Кенеди је 11. октобра потписао овакав закон.<sup>486</sup> У заседању Конгреса током 1962. питања о спољној помоћи и клаузули најповлашћеније нације изазвала су дебате које по дужини и броју дискутаната нису биле виђене у послератном периоду. Процена амбасаде је била да је више од две трећине дебате било посвећено помоћи Југославији. Амбасада је педантно евидентирала однос снага у Конгресу и закључио да је против Југославије иступало 33 конгресмена и 14 сенатора а у прилог Југославији 33 конгресмена и 15 сенатора. Против Југославије су редовно иступале демократе с југа САД, десне

---

<sup>485</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 419163.

<sup>486</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 130, Editorial Note, pp. 274-275. Коначна верзија амандмана гласила је овако: „Председник ће, чим то буде практично могуће, обуставити, повући и ли спречити да се на производе било које земље или области у којој доминира или коју контролише комунизам, било да су увезени непосредно или посредно, примене одредбе овог Закона одн. члана 350 Закона о царинама из 1930. године о спровођењу у живот било којег трговинског споразума, које се односе на смањење, укидање или даље остајање на снази било којих царина или других увозних ограничења, или даље остајање на снази било којег постојећег поступка за ослобођење од царина или дажбина“, цит. према ДА МСП, ПА, 1962, 121, 434868, стр. 1.

демократе са севера и конзервативни републиканци док су у корист Југославије иступали либерални републиканци и демократе као и сама администрација.<sup>487</sup>

Како је у првом кораку реаговала Југославија? Дванаестог јуна Никезић је обавио телефонски разговор са Раском и пренео му да је током Поповићеве посете САД Југославија стекла јасан утисак да су овакве акције у Конгресу против воље администрације те да је Југославија позитивно примила реакцијама важних делова америчке штампе и саме администрације. Подвукао је да је укидање и помоћи по програму ПЛ480 „у тренутку када је југословенска привреда у озбиљним тешкоћама било озбиљан ударац“ те истакао важност акције којом је у Представничком дому изузет ПЛ480 из рестрикција према Југославији. Раск је одговорио да је воља администрације била јасно исказана у оригиналном предлогу Представничком дому који није садржавао никакве рестрикције према Југославији, да су потоњи амандмани били противни вољи администрације, да су неки сенатори гласали за Лаушев амандман када су видели да ће он свакако проћи и да су многи сенатори гласали због својих ставова против помоћи уопште а не уско против Југославије или Пољске. Признао је да је администрација „била изненађена“ гласањем и да му је контрирала Менсфилд-Дирксеновим амандманом. Најавио је да ће администрација наставити да ради на побољшању предлога о помоћи и трговини, али и истакао да „је немогуће сада знати какав ће бити коначан резултат“. Никезићу је отворено рекао да није желео да га наведе на претерани оптимизам, али да је хтео да га увери у став администрације по овом питању.<sup>488</sup>

Акција конгресмена и сенатора за укидање клаузуле најповлашћеније нације у трговини са Југославијом предузета је у вези са Законом о трговини који је имао високи приоритет на листи Кенедијевих законских предлога. Циљ закона је био да се председнику САД пружи овлашћење да може ступити у преговоре за Европском заједницом ради смањивања царина на широк асортиман производа те потпуног укидања царина за неке робе. У тај оквир је требала бити укључена и Велика Британија, стварајући групацију најснажнијих западних економија. У том

---

<sup>487</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 119, 437531, стр. 6-7.

<sup>488</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 129, *Memorandum of Conversation*, Washington, June 12 1962, pp. 273-274.

смислу циљ поступка према Југославији (али истовремено и Куби и Пољској као јединим комунистичким земљама које су имале клаузулу најповлашћеније нације) је да се оне одвоје од такве релаксације царина и намета каква је била планирана са ЕЗ. Амбасада у Вашингтону је почетком јула оцењивала да ће Кенедијева администрација можда и „жртвовати“ позицију тих комунистичких земаља како би добила закон какав жели у основним цртама. Дипломатска акција Југославије је почела договором Коче Поповића, Мијалка Тодоровића, Авда Хума, Вељка Мићуновића и Јакше Петрића 22. јуна где је одлучено да се питање клаузуле одмах „најоштрије пострави Кенану“. Мићуновић му је истог дана саопштио да „ово питање има прворазредни значај и важност, да је помоћ новијег датума али да се трговина деценијама одвија по Уговору из 1881. који садржи клаузулу највећег повлашћења и да би се нанела велика штета односима ако би се клаузула укинула.“ Сутрадан је Кардељ, у пратњи Мићуновића (који је током лета отишао за амбасадора у Вашингтон док је Никезић постављен на место подсекретара ДСИП-а), поставио ствар у склопу ширих односа Југославије и САД и потврдио Кенану југословенску заинтересованост да односи због таквих акција Конгреса не узму негативан смер.<sup>489</sup> Но, ови кораци према америчкој страни су полазили од неких начелних тачака односа, будући да ДСИП ни у првој недељи јула није имао извештај од амбасаде у Вашингтону о детаљнијим разлозима за оно што су видели као промене у држању америчке администрације, те упадљиво ћутање дела америчке штампе која је неколико недеља раније иступала против амандмана али у задње време то није више чинила.<sup>490</sup> Поред расправе са америчким дипломатама Југославија је на другим странама покушавала да прошири поља своје економске сарадње. Мијалко Тодоровић је предводио привредну делегацију у СССР-у која је у вишедневној посети постигла споразум о повећању робне размене до 1965. и постепено укидање неких рестриктивних одредби СЕВ-а према Југославији. Потпунији успех је изостао будући да жеља југословенске стране да се обнове кредитни аранжмани из 1956. који су током 1957-58. стављени „на лед“ није могла бити остварена. Но, посета је свакако била успешна и настављала се на

---

<sup>489</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 421215.

<sup>490</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, *Информација о нашим корацима*, 7. јул 1962; Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 76-77.



тренд јачања односа са СССР-ом. Средином јула у Каиру је одржана конференција несврстаних земаља на тему економског развоја којој је Југославија поклањала велику пажњу. Далекосежне идеје којима је Југославија тежила – попут институционализације покрета – нису добијале подршку већине чланица. Титово незадовољство тренутном глобалном поделом на блокове, са посебним акцентом на економско обједињавање „себичних картела“ било је видљиво у његовом разговору са Адлајем Стивенсоном (Adlai Stevenson), бившим демократским председничким кандидатом и Кенедијевим амбасадором у УН, коме је рекао да Југославија због економске регулативе ЕЗ трпи штету од око 30 милиона долара годишње.<sup>491</sup> Како је наводио Бранко Хорват, редовне и варијабилне увозне царине на тржишту ЕЗ тада су износиле просечно око 50% југословенских извозних цена, а за говеђе месо чак и до 70% (услед посебно јаке заштите пољопривреде у ЕЗ). Применом варијабилних стопа, мењаних често и на недељном и дневном нивоу постизана је царинска заштита два и по пута већа од редовне, што је јасно погађало југословенски (и не само југословенски) извоз, снажно ослоњен на тржиште ЕЗ.<sup>492</sup>

Кенан је током јула и августа у Вашингтону у приватним разговорима и медијским наступима бранио политику администрације према Југославији и заговарао очување и статуса најповлашћеније нације и програма помоћи. Као основно питање се наметало да ли је Југославија независна у односу на СССР, из чега су следили и одговори на остала питања билатералних односа. Кенан је у југословенске заслуге, тј. доказе да она није била пуки члан комунистичког блока убрајао решавања тршћанског питања, примену аустријског Државног уговора, као и онемогућавање стационирања совјетске флоте у Средоземном мору. Његове изјаве за Њујорк Тајмс и Вашингтон Поуст су изазивале негативне реакције појединих конгресмена те се Стејт департмент одлучио да Кенан не излази формално пред конгресне комитете како не би даље заоштравао однос извршне и законодавне власти. Ово је био јасан сигнал Београду да ће билатерални односи

---

<sup>491</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 82-84.

<sup>492</sup> Branko Horvat, *Privredni sistem i ekonomska politika Jugoslavije: problemi, teorije, ostvarenja, propusti*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1970, str. 68.

морати да трпе због ширих Кенедијевих интереса у мултилатералној сфери односа са Европском заједницом и Великом Британијом.<sup>493</sup>

Да је Раск делимично испунио обећање које је у јуну дао Никезићу око додатног ангажмана администрације према Конгресу у смислу уклањања спорних амандмана видимо из извештаја Расковог помоћника за односе са Конгресом Фредерика Датона (Frederick C. Dutton). Он наводи да су и Кенеди и Раск разговарали са Милсом око амандмана, да је он стекао утисак да је Милс ако не једини а онда главни заговорник комитетског става да амандмани којим се укида статус најповлашћеније нације треба да остану, и признао да је у оба дома Конгреса постојао „јак сентимент против трговине, помоћи и било какве сарадње са две комунистичке земље“. Датон је у разговорима са осталим конгресменима закључио да би многи и гласали за закон без таквих амандмана, насупротив Милсових тврдњи да таква верзија закона не би прошла на гласању, али да они „нису спремни да изгурају тај став“. Датон је потом изложио своје виђење ширих последица по америчку политику према комунистичким земљама речима да ће „значајна штета бити нанета нашој економској офанзиви против Комунистичког Блока у Источној Европи [...] те међународним односима и нашем упаду у комунистичку солидарност остварену током задње деценије [...] Сва ова штета се чини у тренутку када се Совјети труде да их придобију назад - и баш у часу када су Југословени показали кроз нови устав<sup>494</sup> да желе прошире Западне концепте индивидуалне иницијативе“.<sup>495</sup> Дан након што је Датон послао овај извештај, 28. септембра, Раск је информисао Кенедија о последицама укидања статуса најповлашћеније нације за Југославију и Пољску. Док је Пољска тек крајем 1960. стекла статус најповлашћеније нације, те њена трговина са САД није стигла да се јако развије за тако кратак период и поред смањених царинских баријера, југословенска трговина са САД се одвијала кроз статус најповлашћеније нације практично без прекида од 1945. (а базирано на српско-америчкој конвенцији из 1881). Раск је тако процењивао да ће практично сав југословенски извоз у САД

---

<sup>493</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 79-81.

<sup>494</sup> Мисли се на устав који је формално донешен априла 1963. – прим. аут.

<sup>495</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 132, *Memorandum From the Assistant Secretary of State for Congressional Relations (Dutton) to Secretary of State Rusk*, Washington, September 27, 1962, pp. 276-278.

доћи под удар повећаних царина услед губитка статуса, те да ће Југославија бити диспропорционално погођена и тиме ефекти бити другачији. Он је сматрао да се кроз ојачане трговинске везе борба преноси на терен комуниста, и да у Источној Европи јачају притисци ка либерализацијама економског и политичког живота. У Југославији је, по његовом мишљењу, на делу био „постепени трансфер власти ка млађој и мање индоктринираној генерацији која је одлучна да Југославију држи подаље од комунизма. Ово није време да отпишемо наша екстензивна улагања у овој области [...] једини профит таквих акција би припао међународном комунизму и Никити Хрушчову“.<sup>496</sup> Истог дана је и Кенан разговарао са Милсом али није успео да му промени став. Телефоном је Никезићу ипак јавио да помоћ у храни није била угрожена, као и једну важну опцију – да је обавезан отказни рок од годину дана пре него што Југославија изгуби статус најповлашћеније нације, према конвенцији из 1881, те да се у тих годину дана могу наћи начини да се таква легислатива коригује.<sup>497</sup> Исту опцију је Раск предочио Владимиру Поповићу у Њујорку приликом сусрета на маргинама заседања Генералне скупштине УН.<sup>498</sup> У сваком случају закон са таквим рестриктивним амандманима је усвојен 4. октобра, а Кенан је у знак протеста следећег дана понудио своју оставку на место амбасадора у Југославији, коју му је Кенеди одбио.<sup>499</sup> Истог дана када је у Конгресу одржано ово гласање Београд је напустила совјетска делегација предвођена Леонидом Брежњевом (Леонид Ильич Брежнев), тада председником Президијума Врховног Совјета СССР-а која је у Југославији боравила десетак дана. У економским темама билатералних односа делегација се надовезала на Тодоровићеву посету из јула и гости из Москве су показали спремност да реализују договорене планове. Титу је посебно била важна преоријентација на СССР као главног снабдевача савременом војном техником, и ту је такође наишао на задовољавајући одговор. Како се примицао крај посете идеолошке размирице су искакале у први план и таласи препуцавања и мирења су доминирали разговорима. Тито никако није желео ескалацију сукоба по овим питањима и

---

<sup>496</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 66, *Telegram From the Department of State to Secretary of State Rusk*, New York, September 28, 1962, pp. 131-132.

<sup>497</sup> AJ, 837, I-5-6/104-10, 599/2.

<sup>498</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 134, *Memorandum of Conversation*, New York, October 4, 1962, p. 281.

<sup>499</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No.135, *Editorial Note*, p. 284.

чинио је све да у разговорима објасни позицију Југославије у покрету несврстаних као ближу СССР-у („вама је познато где су наша осећања“) и корисну у глобалним оквирима, избегавајући притом да директно и оштро напада САД.<sup>500</sup>

Југословенска дипломатија је можда превише била ослоњена на оптимистично тумачење најава из Стејт департамента да ће се администрација учинити све што може да спречи усвајање закона са рестриктивним амандманима. То је сматрано ставом администрације и „готово сигурним исходом“, што је Никезић саопштавао Кенану,<sup>501</sup> иако смо видели да је Раск још у јуну упозоравао против претераног оптимизма. У сваком случају јавила се потреба за преиспитивањем односа две земље, текућих питања и пожељних трендова развоја, процес који је Америка за своје потребе обавила у јесен 1961. како је раније показано. Јакша Петрић је 3. октобра припремио забелешку за колегијум ДСИП-а која се дотичала конкретно питања губитка клаузуле о најповлашћенијем положају и утицаја на политичке и економске односе две земље. Он је идентификовао неколико кључних ефеката по југословенску страну. Прво, то је било очекивано повећање тарифног оптерећења југословенског извоза на америчко тржиште. На бази извоза у 1961. у бруто вредности од 36,5 милиона долара амерички потрошачи су платили 5,8 милиона долара царина, у просеку 15,9% од вредности робе. Да у 1961. није била примењивана калузула о најповлашћенијој нацији царине би износиле 12,6 милиона долара, или 34,5% у просеку, што је разлику између веће и мање царине дизало на 216,9%.<sup>502</sup> Нешто прецизнију калкулацију другачијих царинских стопа на основу извоза 1961. урадила је у новембру *Југобанка* и она је изгледала овако:

---

<sup>500</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 85-88.

<sup>501</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-10, 587/1, стр. 4.

<sup>502</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 121, 434868, стр. 2.

Табела 4.2

<b>Апроксимативни финансијски ефекат у случају укидања клаузуле највећег повлашћења, на бази југословенског извоза у 1961. години</b>						
	<b>Вредност \$</b>	<b>% учешћа у укупном извозу</b>	<b>Пуна царина \$</b>	<b>Смањена царина \$</b>	<b>Разлика царине \$</b>	<b>% учешћа у повећаној</b>
Животиње и жив. производи за исрану	1024100	2,61	132961	91700	41261	0,67
Животиње и жив. производи - нејестиви	1664035	4,23	190463	138330	52133	0,84
Повртарски производи за храну	1132151	2,88	259761	117077	142684	2,31
Биљни производи - нејестиви	6781330	17,25	3210418	1255160	1955258	31,57
Текстилно влакно и прерађевине	725344	1,85	257723	120878	136845	2,21
Дрво и хартија	9148003	23,27	3749928	1592598	2157330	34,83
Неметали	1446353	3,68	302069	179433	122636	1,98
Метали и израде од метала	15705669	39,95	2661241	1251289	1409952	22,77
Машине и возила	325583	0,82	105322	33939	71383	1,15
Хемикалије и производи	650885	1,66	237638	150712	86926	1,4
Разно	708229	1,8	29950	12977	16973	0,27
<b>Укупно</b>	<b>39309682</b>	<b>100</b>	<b>11137474</b>	<b>4944093</b>	<b>6193381</b>	<b>100</b>
Извор: ДА МСП, ПА, 1962, 121, 441061, стр. 12.						

Утицај повећања царине би се највећим делом пренео на произвођача тј. на југословенска предузећа која би морала спуштати цене својих производа како би остала конкурентна јер су амерички потрошачи случну и упоредиву робу могли куповати из више извора. Петрић је у свом елаборату процењивао губитак на 18,6% оствареног извоза. Други ефекат је било ремећење планова за извоз на вишегодишњој бази. Извоз у 1962. је био планиран у висини од 45,5 милиона уз повећање до 1965. за коју је планиран извоз од 87,6 милиона долара, али би бројке за 1964. и 1965. претрпеле нужне корекције. Клаузула практично не би била изгубљена током већег дела 1963. све и да ју је Кенеди одмах укинуо, што он у пракси никада није урадио. Трећи ефекат је била перцепција пословног света коме би укидање клаузуле било сигнал да смање или одустану од пословања са југословенским предузећима<sup>503</sup>. Четврто, смањени извоз и смањени доларски прилив морао би реметилачки утицати на отплате југословенских доларских

<sup>503</sup> Мићуновић је јављао да је удружење америчких увозника у свом билтену саопштило свом чланству о укидању клаузуле и нетачно навело да ће то укидање тј. повећање царина наступити за 30 до 90 дана, те да интервенције у америчком Секретаријату трговине нису уродиле плодом јер оно није имало надлежност да спречи таква писања и није имало правно тумачење конвенције из 1881. па ни само није знало какви су били отказни рокови – ДА МСП, ПА, 1962, 120, 696, стр. 2.

обавеза према САД, ММФ-у и МБОР-у, а које су укупно (главница и камата) на дан 31. августа 1962. износиле 1.127.024.000 долара. Пето, укидање клаузуле би пореметило и одредбе Уговора о трговини и пловидби и усложнило обављање бродског саобраћаја, који ће убрзо претрпети и ефекте америчке поморске блокаде Кубе с почетком кубанске ракетне кризе крајем октобра. На крају, Петрић је процењивао и мултилатералне негативне ефекте укидања клаузуле, попут фактичког статуса у ММФ-у, односа са ЕЗ, статуса у ГАТТ-у, и лошије перцепције Југославије у Западним земљама. Југославија је очекивала да ће на предсојећем заседању ГАТТ-а у новембру бити примљена за привременог члана, а подршку је дала и САД што је амбасади у Вашингтону саопштено у априлу. Београд се бринуо због евентуалне измене америчке позиције која би утицала и на остале чланице те неповољно на шансе Југославије да добије статус привременог члана. Оцењујући однос Конгреса и администрације Петрић је сматрао да је било непотребно улазити у детаље и прецизно тражити „кривца“, те да је акцију америчког Конгреса требало сматрати потезом Сједињених Држава. Он је такав корак разумевао у функцији „константног притиска на нас“ а такву „ситуацију је немогуће избећи све док не дођемо у положај да се еманципујемо од нужде да тражимо ослонац на Сједињене Државе за решавање наших економских проблема, док наше економске односе не ставимо на здраву, дугорочну базу“. Имајући ово у виду он је државном врху предлагао да од успоставе старог стања ствари направи централно питање билатералних односа, да пребаци терет побољшања односа на САД и кроз јаче указивање на друге примере негативног односа Вашингтона према Југославији, да проучи могућност одустајања од помоћи у пољопривредним вишковима „који у озбиљној мери оптерећују слободу кретања на плану спровођења спољне политике“ констатујући успут да дугорочни видови помоћи (развојни кредити) нису надјачали једногодиши модалитет испоруке хране као главни вид економских односа.<sup>504</sup>

Дванаестог октобра састао се колегијум ДСИП-а ради анализе стања односа са САД у светлу новонастале ситуације, дан након што је Кенеди потписао законе усвојене у Конгресу. Колегијум је оценио да је та одлука била на линији

---

<sup>504</sup> Исто, стр. 3-13.

„општег заоштравања америчке политике у последње време“, да је америчка администрација сматрала да је ради остваривања неких других циљева била спремна да бар привремено жртвује „конструктивну политику према Југославији“. Сматрало се да је америчка администрација предимензионирала југословенске тешкоће чиме јој је у сопственим очима оборила цену у разматрањима штете и користи од јачег ангажмана у питању клаузуле, те да се јавило и америчко убеђење у непоколебљивост југословенске независности коју стога није неопходно претерано подржавати. У ширем смислу потез Вашингтона је схваћен и као довођење односа у стање привремености и нередовности које би потом могло да пружи веће могућности казни за југословенску непослушност. Као посебно осетљив проблем оцењена је испорука пољопривредних вишкова, „толико осетљивије што смо се ми већ годинама навикли да томе прилазимо као такорећи унапред обезбеђеној ставки, а Американци, знајући колико на ово рачунамо, можда рачунају да на основу тога могу себи допустити према нама све могуће притиске“. Смисао даље југословенске акције требало је поставити тако да се Американци доведу у положај да се забрину над могућим последицама таквог понашања, и Коча Поповић је такву линију требало да заузме у предстојећим разговорима са Кенаном, те да се дипломатски апарат тако постави да Америка буде заинтересована за одржавање испоруке пољопривредних вишкова као минималне везе економских односа. Такође је наглашена и потреба за разраду резервне позиције у случају да 1962. и наредних година не буде испорука америчке пшенице ако се односи погоршају, те је потреба „хитног припремања за такву евентуалност“ била „императивни задатак“.<sup>505</sup> Истог дана је Драго Кунц испред ДСИП-а медијима саопштио да је акт америчког Конгреса био „тежак једностранни акт чија је основна карактеристика политичка и економска дискриминација, и који објективно значи промену у негативном смислу политике САД према независној Југославији“ и „у оштрој супротности са досадашњим духом и базом односа [...] са оним што су о тим односима изјављивали амерички меродавни фактори“.<sup>506</sup>

---

<sup>505</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-10, 623/1.

<sup>506</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 91.

Кенан је посетио Кочу Поповића 13. октобра на Поповићев позив. Поповић му је саопштио да се од Југославије није могло очекивати да заснива своје реакције на уочавању финих разликама између различитих грана америчких власти, тако да се ова мера сматрала мером Владе САД. Из југословенске визуре постојала су два разлога на основу којих су САД могле донети такву меру - или су веровали да је Југославија била у тако бедном стању да се такав корак могао некажњено учинити, или да Југославија није у суштини водила независну политику, и „оба су имала дубоко увредљиве конотације“. Даље, Поповић је инсистирао да таква мера није могла имати само одложено дејство у смислу рока од годину дана, већ је стварала тренутне негативне последице. За пример је дао пропалу наруџбину 5000 тона сојине сачме из САД, суздржанији став *ЕКСИМ банке* према разговорима са југословенским представницима, отказивање наруџбине велике количине намештаја из словеначких фабрика итд. Навео је да је био у обавези да пренесе Титу да није у могућности да га увери у сигурност договора око вишкова хране, да не може да тврди да се неће појавити проблем који би оборио цео програм, да мора да саветује председника да треба да тражи алтернативе, као здраворазумски корак. Није видео могућности повратка односа на нормалну базу све док су нове мере остајале на снази, и упозорио је Кенана да без кориговања текућег стања и његовог наставка у недоглед „све позиције америчке Владе у овој земљи ће бити озбиљно угрожене“. Кенан је одговорио да није видео никаву угроженост пошиљки по програму ПЛ480, да ће администрација учинити све што може да у наредној сесији Конгреса обезбеди поништавање ових одлука и да ће у најскорије време то јавно и саопштити. У свом извештају Стејт департменту Кенан је нагласио да иако су Поповићеви ставови „верно рефлектовали ставове ДСИП-а“ вероватно „нису у пуној мери рефлектовали осећање повређеног поноса и бес који је присутан у руководству државе“. Поповићево помињање „америчких позиција у Југославији“ Кенан је тумачио као читаонице, програме културне размене и АИД мисију који би се нашли први на удару.<sup>507</sup> Сличне поруке је десет дана касније Мићуновић пренео

---

<sup>507</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No.138, *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, October 13, 1962, pp. 288-290; Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 91-92.



Раску током разговора у Вашингтону, од кога је добио уверавања да ће се „учинити све што се може како би се спречиле озбиљније трговинске компликације Југославији“ и да ће се уложити „труд како би се усвојио позитиван став према југословенском захтеву за ванредним чланством у ГАТТ-у“. Мићуновић је пренео мекшу поруку – да је постојало „јасно уверење у Београду у став Кенедијеве администрације према акцији у Конгресу и признато је да се администрација веома трудила да спречи оно што се испоставило коначним резултатом“ – што није заиста кореспондирало ставовима ДСИП-а и руководства али је извесно био смислен тактички потез јер није било посебне потребе за антагонизацију Стејт департмента, свакако не у том тренутку. Будући да је акутна фаза кубанске ракетне кризе почела 16. октобра и овај разговор се водио у њеној сенци и Раск је прокоментарисао да је „Југославија ухваћена у вртлог реакције на оно што се десило“ а „такође није могла да то спречи“.<sup>508</sup>

Темељнију анализу билатералних односа, и не само у вези са губитком статуса најповлашћеније нације, урадио је колегијум ДСИП-а 10. новембра, са препорукама за даље кораке према Вашингтону. Оцењено је да се дугорочни амерички интерес за Југославију и даље формирао пре свега посредно, у склопу односа према Источном блоку, те у мери у којој је јачао ванблоковски фактор у међународним односима. С обзиром на дугорочни интерес ка унутрашњој либерализацији и евентуалној дезинтеграцији Источног блока, очување независног положаја Југославије спрема тог блока и очување њеног специфичног унутрашњег система били су део тог интереса. Међутим, оцењено је и да је из америчког угла улога Југославија у том смислу слабила. Са друге стране Америка је уочавала југословенско активирање присуства у Латинској Америци баш када је ова била суочена са растућим отпором у том подручју. Јачање сукоба интереса Југославије и САД на подручју политике несврставања добијало је додатно на значају и услед америчког становишта да совјетски блок није био толико снажан

---

<sup>508</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 139, *Memorandum of Conversation, Washington*, October 23, 1962, p. 291-292. Раск је овде мислио на америчко откривање совјетских припрема за инсталирање ракета са нуклеарним бојевим главама на неколико локација на Куби, с чим се изашло у јавност 16. октобра. Ова фаза кризе је трајала до 28. октобра када је договорено совјетско повлачење ракета са Кубе, уз америчко накнадно повлачење ракета из Турске, а криза је резултовала и америчким увођењем поморске блокаде Кубе и претреса бродова који су пловили ка Куби. Ефекти ове мере на југословенски поморски саобраћај биће посебно објашњени у Глави 8.

да би угрозио америчке позиције на глобалном нивоу, што је доводило до тога да улога Југославије као подношљиве комунистичке земље нема више тај значај као десетак година раније. Укидање клаузуле најповлашћеније нације оцењено је као *conditio sine qua non* нормалних економских односа и централно питање односа уопште, без прихватања икаквих компензација по том питању, нити прихватања да најаве борбе администрације за регулисање тог питања икако побољшавају билатералне односе. Став ДСИП-а је био да се то питање мора постављати на свим нивоима контаката а посебно у Вашингтону, јер „немамо утисак да је Стејт Департамент озбиљно узео питање реституције КНП како то изгледа из уверавања која долазе од овдашње америчке амбасаде“. У зевњи од практичних ефеката укидања клаузуле сматрало се да се требала размотрити могућност за практичне путеве измештања досадашњег извоза на америчко тржиште, посебно улазак на заобилазни начин, нпр. преко Канаде.<sup>509</sup>

Крајем новембра Кенан је из Београда послао дужи преглед билатералних односа са препорукама за њихову корекцију са америчке стране. Сматрао је да је Стејт департменту потребно поље с већом слободом деловања како би формулисало политику према Југославији уз разумну наду да се та политика може и спроводити. То је значило поништавање одлуке од најповлашћенијој нацији и уклањање било каквих препрека Стејт департменту да Југославију укључи као примаоца помоћи, у складу са проценама извршне власти. За неопходне услове таквих корака сматрао је и позитиван однос јавног мњења и шире разумевање Југославије и односа са Југославијом у америчком естаблишменту, укључујући и Конгрес.<sup>510</sup> Његове препоруке нису садржавале конкретне елементе некакве нове политике према Југославији, већ су се задржале на „проветравању“ у самом Вашингтону, на рашчишћавању интерних односа унутар политичке елите, како би се тек створили услови за креирање политике нужно другачије од оне која је вођена '50-их и која је уважавала промене стварности на терену. Кенанов телеграм је очигледно имао утицаја будући да је, позивајући се на њега, Мекџорц Банди предложио Кенедију три брза корака како би се извршила корекција курса. Прво,

---

<sup>509</sup> AJ, 837, I-5-6/104-10, Стр. пов. 75, *Преглед југословенско-америчких односа*, 10. новембар 1962.

<sup>510</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 140. *Airgram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, November 28, 1962, pp. 292-309.

укључити у говор о стању уније или у поруку о годишњем буџету став да ће администрација са своје стране вратити статус најповлађеније нације у свом предлогу Закона о проширењу трговине (Trade Expansion Act) који је био у припреми. Друго, да се од Стејт департмента и Секретаријата одбране затражи предлог програма продаје војне опреме Југославији и као треће да се затражи од Стејт департмента, Секретаријата одбране и УСАИД-а да припреме програм економске помоћи.<sup>511</sup>

Како би се питање статуса клаузуле померило с мртве тачке у Београд је допутовао Датон, да прецизније опица пулс југословенске стране и најави кораке администрације. Кочи Поповићу је отворено рекао да је донета одлука да се иде на то да се законским путем, директно, ствар врати у старије стање и да ће се Кенеди у том смислу обратити Конгресу у фебруару. Пренео је уверење Стејт департмента да ће Конгрес усвојити такав корак (и према Југославији и према Пољској) и улогу коју ће имати Кенан у објашњавању америчкој јавности правог стања ствари у односима две земље и специфичности југословенског положаја. Поповић је поновио став да је питање клаузуле пореметило и блокирало односе. Додао је да је Југославија спремна да помогне у отклањању тог питања, да може да га у јавности не третира на наглашен начин али да није долазило у обзир да као део свог учешћа у отклањању питања клаузуле Југославија мења своју политичку позицију. Датон је прихватио те аргументе и рекао да разуме југословенски политички положај и да ће је пренети и Конгресу. Кенан је додао да је после кубанске ракетне кризе положај Кенедија у односу на Конгрес био јачи, и да је добар резултат демократа на конгресним изборима у новембру такође ојачао те позиције, што је давало добру основу за рад са Конгресом на решавању проблема са клаузулом, те да ће после тога на ред доћи озбиљније претресање питања аранжмана економске помоћи.<sup>512</sup> Но, први гест је у том смислу дошао већ 28. новембра када је потписан споразум о помоћи по ПЛ480 који је Југославија тражила од пролећа, укупне вредности од 108 милиона долара, у чему је било садржано 1,2 милиона тона пшенице и 30 хиљада тона јестивог уља (све за

---

<sup>511</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 141, *Memorandum From the President's Special Assistant for National Security Affairs Bundy to President Kennedy*, Washington, December 13, 1962, pp. 309-310.

<sup>512</sup> AJ, 837, I-5-6/104-10, Пов. бр. 440586, *Забелешка о разговору*, 13. децембар 1962.

динаре) и 22 хиљаде тона памука и 9 хиљада тона лоја (за доларе).<sup>513</sup> Питања инвестиционих кредита је пребачено за следећу годину, али ћемо видети да ни у 1963. није било њихове реализације.

Изнад овог нивоа односа Тито је разигравао нешто тврђи став према Вашингтону. Он није пропустио да кривицу за кубанску ракетну кризу припише „једностраним америчким мерама“, а његова дуга зимска посета СССР-у у децембру (3-20. децембар), формално ради одмора, била је по Кенановој оцени „без сумње тријумф његовог живота“<sup>514</sup> с обзиром на сусрете и са совјетским грађанством и ширим руководством.<sup>515</sup> Она је носила више симболички него практични значај – Тито је инсистирао да су односи са совјетима бар једнако приоритетни као и са неким западним земљама, да „Југославија у свим најважнијим међународним питањима стоји на сличним или истим позицијама као совјетски савез“, али није било посебних идеолошких ни политичких уступака ни Тита ни Хрушчова, Кључни резултат је био отварање простора за сарадњу на ширем плану, без посебног оптерећења старим и познатим споровима. Једним делом то јесте био одговор на сужавање односа са САД и на линији спољнополитичких препорука ДСИП-а из октобра и новембра 1962, али делом и аутохтона Титова тежња да побољша односе са Совјетима независно од односа са САД.

Кенан у детаљнијим анализама говора и изјава закључивао да се дешавала значајна промена југословенске спољне политике.<sup>516</sup> Брзо је развио врло негативан став према перспективи односа САД и Југославије и с таквим ставом, кога је пренео Поповићу без покушаја да их провери или разјасни<sup>517</sup> је почетком јануара отишао у Вашингтон, на раније заговорену акцију према политичком естаблишменту у Вашингтону у корист здравијих односа са Југославијом и ка укидању мера против клаузуле најповлашћеније нације. Стејт департмент је након интерних и консултација са обавештајним агенцијама закључио – за разлику од

---

<sup>513</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 118, 42510.

<sup>514</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 142, *Telegram From the Embassy In Yugoslavia to the Department of State, Belgrade, December 13, 1962*, p. 310.

<sup>515</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 96-103.

<sup>516</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, Nos. 144-145, *Telegram From the Embassy In Yugoslavia to the Department of State, Belgrade, January 3, 1963*, p. 315-319.

<sup>517</sup> AJ, 837, 1-5-6/104-11, 14/1.

Кенана – да Југославија није намеравала да преда било какав део суверености совјетском блоку, да се и даље сматра делом покрета несврстаности, да Титове изјаве (посебно о „декадентној уметности“ и потреби јачања социјалистичке пољопривреде) нису биле довољно јасне нити различите од ранијих да би имале посебну тежину или сигнализирале нову политику, те да све већи кинеско-совјетски сукоб јесте био један од узрока јачања совјетско-југословенских односа.<sup>518</sup>

Кенанови ставови су носили велику тежину у Вашингтону и Мићуновић је очекивао озбиљне разговоре током јануара, Кенановог боравка у САД и консултација америчких званичника на највишем нивоу о перспективама односа са Југославијом. Шеснаестог јануара су Кенеди и Кенан размотрили опције регулисања питања најповлашћеније нације и закључили да је најбољи пут да се кроз нови закон о трговини то питање анулира, с тим да се очекивало да ће то бити током лета 1963. године, те да Кенеди то убрзо и најави у неком од својих јавних наступа.<sup>519</sup> Два дана касније Кенан се састао са Мићуновићем да му пренесе оквирно став Вашингтона, али и да понови своје сумње у развој даљих односа уколико „обе стране са највишег места“ не покажу жељу за тим. Јасно је било да је Титово скретање ка Совјетима оставило негативан утисак и да су нејасни донети новог зближавања држали Американце у врло резервисаном положају према Југославији. Поред тога, Кенан је најавио и своју одлуку да се повуче са места амбасадора и врати академској каријери на Принстону, што је интерно најавио Раску још крајем маја претходне године<sup>520</sup>. Притисак да Тито учини јавни гест добре воље према Вашингтону се пренео у Београд па су Кочер и Џонпол више пута тражили такав корак. Тито је 23. јануара у говору на Конгресу народне омладине између осталог рекао да је за Југославију било неопходно одржавање добрих односа са свим земљама упркос друштвеним разликама, и то је Раску било довољно да би нотирао тај став у својим извештајима. Кенеди је 24.

---

<sup>518</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 147, *Telegram From the Department of State to the Embassy in Yugoslavia*, Washington, January 4, 1963, pp. 322-324.

<sup>519</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 149, *Memorandum of Conversation*, Washington, January 16, 1963, pp. 326-327.

<sup>520</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 55.

јануара на конференцији за новинаре изјавио да је било потребно да се нормализују трговински односи са Југославијом и да је желео да Конгрес поново размотри питање статуса најповлашћеније нације за Југославију.<sup>521</sup> Стејт департамент је јавио Кенану, који се вратио у Београд, да је југословенска амбасада била веома задовољна Председниковом изјавом о клаузули, те му је сугерисао да се он сусретне с Титом зарад даљих разговора о билатералним односима. Стејт департамент се нарочито интересовао да се подвуче да је Влада САД Титов говор схватила као жељу да се одржавају и промовишу добри односи са САД и Западом као и са другим земљама, да је уверен да је Југославија приметила Кенедијеву изјаву о клаузули, те да је узајамно дејство ових говора помагало рашчишћавању односа који су тежили негативном развоју.<sup>522</sup>

Тито је примио Кенана 30. јануара и примио од њега обавештење да је Кенедијева администрација „у догледно време“ покренути покренути и добити повраћај клаузуле, те да су примили и разумели Титове речи на Конгресу социјалистичке омладине. Тито се на почетку осврнуо на свој пут у СССР и однос Југославије према Москви, нагласивши да Југославија „остаје неангажована земља у смислу неприпадања блоковима али не можемо бити неангажовани у питању рата или мира“ додајући да и „Хрушчов стоји на позицији мира, преговарања и мирољубивог такмичења друштвених система“, из чега је поентирао да је „развитак наших односа са СССР позитиван и за мир у свету“. Кенан је из овога разумео да Тито поручује да је прецизније Југославију сматрати „ангажованом“ према тим великим питањима него „неангажованом“ према блоковима. Тито је потом прешао на своје коментаре о културној политици и економским проблемима који су били јавни, што је Кенан у свом извештају посебно забележио, сматрајући да је „Тито очигледно заборавио теме мог интересовања, те је екстензивно бранио ставове о унутрашњим питањима које ја нисам помињао и које нису биле наша брига али су очигледно биле њему на памети“, што га је наводило на закључак да показана „нервоза, несигурност и дефанзивност“ нису били последица Кенановог присуства него интерних дебата у

---

<sup>521</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 111-112.

<sup>522</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 151. *Telegram From the Department of State to the Embassy in Yugoslavia*, Washington, January 26, 1963, pp. 331-332.

руководству око односа са Совјетима. Кенан је куртоазно повлађивао овим коментарима, али се задржавао на билатералним односима. Иако је рекао да је Вашингтон разумео ставове Тита и да није имао ништа против побољшања југословенско-совјетских односа, додао је да није видео нарочите перспективе за развој југословенско-америчких односа. За Америку је понашање СССР-а остало проблематично и стога је било проблематично и југословенско преклапање са многим совјетским ставовима, а које је Тито био управо потврдио. Однос Југославије и Источног блока био је битан елемент америчке политике према Југославији и Кенан је то пренео Титу. Тито је потом кренуо у елаборацију Хрушчовљевих ставова, па је објашњавао да када је овај говорио о победи социјализма у САД мислио је заправо на дугорочан процес који ће остваривати сами Американци итд. Подвлачио је да није видео зашто би слабили односи Југославије са Западом, делимично покушавајући да то припише и деловању непријатељских кругова на Западу и активности непријатељске емиграције. Укидање клаузуле је тумачио као неоправдан напад на Југославију, и упоредио дискриминаторне мере ЕЗ у економском смислу са могућностима сарадње са СЕВ-ом, у који „нико није тражио да уђемо иако ћемо развијати сарадњу у сопственом интересу“. Кенан је упозорио да би некакав Хрушчовљев вербални напад на САД приликом очекиване посете Југославији учинио „знатне тешкоће администрацији да нешто покреће у погледу развијања односа са Југославијом“, на шта је Тито кратко одговорио да он „не може ограничити Хрушчова шта ће он јавно да каже, да је то његова лична ствар која нас ничим не обавезује према трећим земљама“. Дотичући се питања економске помоћи Тито је рекао да су Југословени веровали да им је припадала материјална помоћ од стране савезника с обзиром на жртве у рату, да су били силно разочарани оним што су добили од Немаца путем признатих репарација, те да су стога схватили економску помоћ као право и да су зато емотивно реаговали на импутирање незахвалности за њу. Стога је идеја била да се што пре реше политике помоћи, а Тито је рекао да је он сам „издао наређење да се то реши што брже могуће“. Истакао је наду да помоћ по основу ПЛ480 неће више бити потребна те да ће се пшеница куповати на комерцијалној бази. „Када се једном прекине економска помоћ“ наглашавао је Тито, „неће више бити ни изговора за злонамерне нападе којима смо били

изложени у неким конгресним круговима“, пребацујући тежиште на узимање кредита и робну размену као базу односа који се нису морали смањивати. Кенан се у суштини сложио са овим оценама. На питање Титу шта може да поручи круговима у САД Тито је рекао да је „Југославија социјалистичка земља са комунистима на влади, да се са вама не слажемо по неким питањима, а да као и сви народи у свету имамо и заједничких интереса на основу којих можемо изграђивати односе и развијати их“. <sup>523</sup>

Ефекти овог разговора унели су додатну дозу несигурности код Американаца у погледу позиције Југославије. Раск је отворено рекао Мићуновићу да Кенеди није могао превише да се залаже за Југославију у Конгресу а да притом није сигуран у домете југословенског приближавања СССР-у. Уочавајући сложеност проблема, али и сумњајући у Кененове интерпретације односа Мићуновић је позвао Раска да посети Београд, што је у Београду већ набачено као могућност у разговорима са Кочером. Позитиван исход тог разговора отварао је могућност и Кенедијевог позива Титу да га посети. Пре Раскове посете заказане за почетак маја било је неопходно извршити још једно шире разматрање југословенских спољнополитичких позиција и билатерални однос према САД. Стога је и Мићуновић крајем марта дошао у Београд да на колегијуму ДСИП-а детаљније изложи ту проблематику. У литератури је већ оцењен велики значај овог састанка чије ће аналитичке оцене и линије деловања водити југословенску политику према САД наредних година. <sup>524</sup> Мићуновић је сматрао да су односи у последњих годину-две пошли низбрдо а да је нарочито од укидања клаузуле најповлашћеније нације присутна појава негативних иницијатива са америчке стране, у виду бојкота бродског транспорта роба везаних за америчке односе са Кубом, лоше медијске слике, разних проблема у комерцијалним односима, појачавања активности непријатељске емиграције (посебно напад на конзулат у Чикагу 5. фебруара), онемогућавање набавки војне опреме по споразуму из 1959. итд. Односи су били у прелазној фази у којој је основ из 1950-их нестао а нови се

---

<sup>523</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 112-114; FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 152, *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, January 30, 1963, pp. 332-334; AJ, 837, I-3-a/САД, *Забелешка о разговору*, 30. јануар 1963; ДА МСП, ПА, 1963, 42510.

<sup>524</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 119.



није створио. Такође, приметио је да се спољна политика а конкретно однос према Југославији концентрисала код председника и неколицине најужих сарадника, те је сматрао да је био нужан реципроцитет, да Тито мора да се ангажује на том питању са југословенске стране. Утицај Београдске конференције, јавно саображаваће југословенских ставова са совјетским у разним питањима доводили су до пасивизације Кенедијевих покушаја одбране Југославије од напада америчке деснице, што у медијима што према Конгресу. Мићуновић је подсетио колеге из ДСИП-а да је америчка Влада брзо након посете Коче Поповића маја 1962. снажно реаговала на прве кораке у покушајима измене клаузуле најповлашћеније нације, али да су сумње у приближавање Совјетима током лета и јесени учиниле своје. Непознаница о томе колико је далеко Југославија била спремна да иде у приближавању Совјетима доводила је до смањеног интереса Вашингтона да покушава да нађе позитивне трендове сарадње две земље. Отворено је рекао да „САД неће и не могу да схвате мотиве наше политике према Истоку. Утолико више што СССР није у 1962. и сада у стању да врши притисак на нас, када је лагер поцепан, када Руси не могу да реше ни ствари са једном Албанијом, када су у сукобу са Кином, када су се повукли са Кубе, када су пасивни и у вези Берлина“.

Поред тога, Кенедијева влада је имала успеха у приближавању многим земљама покрета несврстаних, и водећи диференцирану политику схватила је да фактор несврстаних јача. И у том кључу јој је било несхватљиво ближе повезивање Југославије са СССР-ом. Оцењујући америчку политику спољне помоћи Мићуновић је навео да је она запала у кризу. Од 1950. године 106 земаља је примало америчку помоћ која је укупно (економска и војна) износила 98 милијарди долара, од чега је 16 милијарди било војне помоћи, а нешто преко 70 милијарди је отишло на пољопривредне вишкове и бесплатну помоћ. Југославија је била на 13. месту прималаца помоћи са укупно 2,396 милијарди долара примљене помоћи.<sup>525</sup> Подсетио је и да је Југославија добила боље услове набавке вишкова по ПЛ480 програму у задњем уговору из новембра 1962. од Грчке и Египта иако су те земље делимично пристале да се локалном валутом у

---

<sup>525</sup> Ова се бројка наводи и у Todor Kuljić, *Tito – sociološko-istorijska studija*, Gradska narodna biblioteka „Žarko Zrenjanin“, Zrenjanin, 2004, str. 145, те у Мари-Жанин Чалић, *Историја Југославије у 20. веку*, Клио, Београд, 2013, стр. 247.

америчком власништву могу финансирати амерички туристи, да је Југославији 1962. дата техничка помоћ од 1 милион долара а неким америчким савезницама попут Шпаније, Грчке и Кипра је техничка помоћ укинута. Никезић се у целини сложио с Мићуновићем и истакао да је тренд америчких односа са земљама Источне Европе узлазан а са Југославијом силазан, да због тога код Американаца влада задовољство због прво и разочарање због другог тренда. Доследнија политика несврстаности и јасно лимитирање односа са војним блоковима наметнули су се као два постулата оптималне спољне политике у датим оквирима.<sup>526</sup>

Тито је 7. априла упутио Кенедију писмо у коме му се захвалио на његовом ангажовању на питању повраћаја клаузуле најповлашћеније нације, уверавајући га да кораци приближавања СССР-у нису били уперени против САД. Позвао га је да заједно реafirмишу добре односе и зауставе процесе њихово слабљења. Тридесетог априла Кенеди је узвратио такође у позитивном тону, упркос томе што су несугласице по разним темама изван уског домена билатералних односа остале. Размена писама је показала добру вољу обе стране да разговарају о својим несугласицама али и да нађу заједнички простор за заснивање солиднијих односа у будућности. У ту сврху Дин Раск је посетио Југославију 4-5. маја. Раск је у разговору с Кочом Поповићем појаснио став администрације о активности југословенске емиграције истакавши вољу да се обрачунава са кршењем закона али објашњавајући и ограничења са којима се Стејт департмент суочавао, па и традицијом имиграције у САД и често лоших односа емигрантских група са владама у матичним земљама. Успут је обећао решење проблема набавки опреме из вишкова америчке војске који се појавио услед тумачења одлука Конгреса (о томе више у глави 8). Дотакавши се кубанске кризе Раск је врло озбиљно упозорио Поповића да не потцењује значај тог питања за САД, „јер то не може да помогне нашим односима“. Расков разговор с Титом је био уопштенији и релаксиранији, а послужио је и да Титу упути Кенедијев позив за посету Сједињеним Државама. Тито је истицао потребу побољшања односа САД и СССР који је тако снажно утицао на глобалну политику, потврђујући независност

---

<sup>526</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-11, Стр. пов. К-68/51, *Записник са састанка колегијума ДСИП*, 29. март 1963.

Југославије и несврстаност као спољнополитичко опредељење у таквим околностима. Раск је био врло задовољан разговором, и у Вашингтон је понео утиске о „дугорочној извесности“ југословенске оријентације чиме је отклонио кључну спорну тачку односа из америчке визуре.<sup>527</sup>

Од краја маја је почела озбиљнија дебата у Конгресу око верзије Закона о проширењу трговине (Trade Expansion Act) коју је поднела администрација. Изгласавањем те верзије статус најповлашћеније нације био би враћен и Југославији и Пољској. Конгресмен Вилбур Милс је поново одиграо запажену улогу, будући да је тражио да се његов Комитет за финансије поново бави питањем клаузуле најповлашћеније нације. Разлози за то нису били посве јасни, и чини се да Милс није хтео у потпуности да блокира ревизију губитка клаузуле колико да одуговлачи процес. На крају, он је играо своју политичку игру са администрацијом и ово питање је било само један жетон у тој игри. Мићуновић је јављао и да се Милс није противио да се клаузула највећег повлашћења врати Југославији али се противио да се то исто учини и Пољској. ДСИП није био сигуран у став америчке администрације (Кочер је био упитан али до средине јула није дао прецизан одговор) па је одлучено да се у будућим контактима потврди централна важност питања клаузуле за билатералне односе.<sup>528</sup> Сенатски комитет за финансије је са своје стране 13. августа усвојио оригиналну верзију Закона о проширењу трговине и тиме отворио пут превладавању одлуке Конгреса из октобра 1962. Седам дана касније Никита Хрушчов је дошао у Југославију, са породицом и сарадницима, у узвратну посету Титу. Тренутак је био незгодан за питање односа са САД, не само због текуће расправе у Конгресу око клаузуле него и због неусаглашених детаља Титове посете САД – идеално у склопу Титове јужно-америчке турнеје у Бразилу, Чилеу, Боливији и Мексику, јер о томе није било речи од кад је Раск причао са Титом 5. маја. Тито је показао више сензибилитета према односу са САД током Хрушчовљеве посете, и ако није крио блискост са СССР-ом гледао је да разграничи односе, да покаже да „никаких

---

<sup>527</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 121-129.

<sup>528</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-11, 422011.

концесија неће бити“ и да нема места бризи на Западу о томе.<sup>529</sup> Кенан је Кочи Поповићу 22. августа потврдио да ће Кенеди радо примити Тито на његовом повратку из Латинске Америке. Кенан је у разговору очекивани сусрет називао радном посетом која није подразумевала посебне протоколарне почести. Идеја америчке стране је била да се два председника сретну у Вашингтону, и да Кенеди приреди велики ручак за око 200 званица, након чега би Тито наставио за Њујорк на заседање Генералне скупштине УН.<sup>530</sup> ДСИП-ов став је био да Тито не би требао да покреће питања из економских односа осим можда редовне трговине, него да је требало оставити америчкој страни да их покреће ако је то желела. Петрић је сматрао да ће до повољног одраза посете на економске односе доћи кроз општу повољнију атмосферу, дакле посредно, и да конкретизација неких питања не би допринела побољшању укупног нивоа односа.<sup>531</sup>

Тито је крај септембра и половину октобра провео у Латинској Америци, а Стејт департамент је био задовољан његовим наступом, оцењујући га „умереним“ а не налик неком „социјалистичком активисти“, и у том смислу турнеја је била позитивна увертира за сусрет са Кенедијем који је уприличен 17. октобра у Белој кући.<sup>532</sup> Иако су се разговори у већој мери дотicali тема из ширих међународних односа – Титове импресије из Латинске Америке, односи Истока и Запада, питање акутних тензија између Алжира и Марока, Куба, стање југословенског војног контингента у Јемену, те генералног питања разоружања – они су се нужно бавили и билатералним односима. Тито је укратко упознао Кенедија са економским развојем Југославије после рата, са растом индустријске производње и очекиваним знатним растом рода пшенице те решавањем проблема исхране становништва за две до три године. Тито је сугерисао да је изналажење нове базе односа било потребно и то на недискриминаторној бази, са тенденцијама за проширење економских односа на равноправној бази. „Југославија не тражи више ништа. Она сада жели да стане на своје ноге“, изјавио је Тито. Кенеди је са своје

---

<sup>529</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 133-135.

<sup>530</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 118, 427617.

<sup>531</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 119, 428327, стр. 10.

<sup>532</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 138-139; Драган Богетић, „Прва Титова посета Вашингтону – последњи Кенедијев међународни ангажман“, *Токови историје*, Бр. 1-2/2007, стр. 65-80.

стране изнео уверење да ће питање клаузуле бити решено у Конгресу у наредних неколико недеља. За Кенедија је Београдска конференција била најнижа тачка односа две земље, који су од тада кренули узлазном линијом.<sup>533</sup> Овде морамо уочити различите погледе на стање односа, јер је за Југославију укидање клаузуле била најнижа тачка односа, а обично се сматрало да је цео период од 1961. тј. Београдске конференције несврстаних период негативног тренда, нејасних основа и магловите перспективе. Обе стране су углавном знале шта желе. Југославија је желела приступ повољним кредитима и чисту ситуацију са комерцијалним приступом тржишту (пуно важење клаузуле из 1881) те, за неки средњи рок, добијање пољопривредних вишкова. Сједињене Државе су желеле јасну и ограничену перспективу југословенских односа са Совјетима, те сужавање економске помоћи на оно што је Вашингтон сматрао баш неопходним. Проблем је наравно био у томе што је остајао међупростор и налажење прихватљиве тачке сусрета ових интереса није било лако, а није било у пуној мери решено ни сусретом Тита и Кенедија.

Након Кенедијевог убиства у Даласу 22. новембра директор мисије УСАИД-а Роберт Кливленд се обратио Кири Глигорову са молбом да се размотри могућност да *Кемијска индустрија Загреб* понесе име Џона Кенедија као своје ново име, уз напомену да је та идеја била више лична него званична и да евентуално одбијање не би било увредљиво. Иницијалне реакције су биле позитивне па је Кочеру приватно 30. новембра саопштено да ће КИЗ бити преименован већ 2. децембра када се буде пуштао у рад нови погон.<sup>534</sup> Међутим, коначно ДСИП-ово мишљење је било негативно, и водило се логиком да је постојао начелни став да се привредним друштвима не дају имена истакнутих страних личности јер су друштва могла пословати и лоше, бити упетљана у правне и финансијске проблеме, што би имену те личности давало негативан публицитет. Кливленд и Кочер су обавештени да је донета одлука да се по Џону Кенедију именују по једна улица у Београду и Загребу и једна институција у Скопљу.<sup>535</sup> Кенедијевом смрћу отворио се транзициони период од неколико

---

<sup>533</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 118, 702.

<sup>534</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 118, 438888.

<sup>535</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-11, 439083.

месеци док се нова администрација председника Линдона Џонсона није уходала. Поред тога, од краја лета 1963. Кенан се више није вратио у Југославију као амбасадор, а за његовог наследника је био постављен Бурк Елбрик (С. Burke Elbrick), каријерни дипломата који је '50-их био помоћник државног секретара за европске послове а до постављења у Београду у марту 1964. био је амбасадор у Португалу.<sup>536</sup> Према сећању њесему подређених америчких дипломата, био је „солидан професионалац, врло искусан, и угодан за рад. Био је један од последњих предратних каријерних дипломата“.<sup>537</sup>

Клаузула највећег повлашћења била је формално враћена Југославији крајем децембра кроз амендирање Закона о проширењу трговине. Међутим, Конгрес је тај статус условио потврдом председника САД да за сваку наредну фискалну годину потврђује такав третман Југославије.<sup>538</sup> Иако Кенеди није био жив у том тренутку потпуно је јасно да је она била пре свега одјек његових напора за рестаурацијом нормалних трговинских односа, а нова администрација председника Џонсона (Lyndon B. Johnson) је, очекивано, наставила тим смером. Џонсон је потом крајем јануара 1964. искористио и своје дискреционо право да примени клаузулу најповлашћеније нације на Пољску и Југославију.<sup>539</sup> Одређена ограничења су ипак остала, кроз тумачење нове верзије потписаног закона. Америчка амбасада у Београду је крајем јануара обавестила ДСИП да ће постојати ограничење у програмима помоћи за све земље које су превозиле робу ка и од Кубе или вршиле било какву трговину с њом. Та ограничења се нису односила на ПЛ480 нити на кредитирања *Ексим банке*. Директни ефекат ове мере на Југославију је био у поновном обустављању продаје војне опреме и делова са

---

<sup>536</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, pp. 67-68.

<sup>537</sup> „Oral History Interviews: Yugoslavia – Country Reader, 1941-1995”, *Memoirs and Occasional Papers Series*, Association for Diplomatic Training, George P. Shultz National Foreign Affairs Training Center, p. 148, 190, 207.

<sup>538</sup> Walter L. Hixson, *George F. Kennan, Cold War Iconoclast*, Columbia University Press, New York, 1989, p. 214; Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 65; Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 152-153.

<sup>539</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 193, 42021, стр. 1.

залиха америчке војске, док је набавка на слободном тржишту остала као могућност, без забране.<sup>540</sup>

Џонсон је у свом говору у Лексингтону 23. маја 1964. најавио „наставак изградње мостова преко провалије која нас дели од Источне Европе. То ће бити мостови повећане трговине, размене идеја, посетилаца и хуманитарне помоћи“. Наложито је Стејт департменту да до 1. августа заврши препоруке за различите програме сарадње са државама Источне Европе.<sup>541</sup> Ова политика је подразумевала ширу релаксацију политичких односа са Истоком. У томе су се садржавале идеје окончавања обележавања недеље „заточених нација“, престанак државне подршке екстремним емигрантским групама пореклом из комунистичких држава Европе, медијску кампању како би се прецизније представила стања и односи са тим државама те полагањем укидање различитих рестриктивних мера према тим државама. Разматрајући питање односа са Југославијом у оквиру овог политичког курса Џонсонов кабинет је навео да се више радило о обнови односа нарушених последње четири године реакцијама америчког Конгреса на „про-совјетски неутрализам“ и потребом за успостављањем флексибилности у односима. Краткорочни циљеви су били наставак продаје резервних делова са стокова америчке војске (која је поново суспендована крајем јануара), даљи притисак на Западне економске организације попут ГАТТ-а да буду добронамерне према Југославији с обзиром на њен изражени проблем платног биланса. Следећи пожељни корак се кретао око југословенске „рецепције пословних пракси [...] у пољима попут рекламирања, корпоративног организовања и управљања и подстицаја за раднике у индустрији“. Ове теме су оцењене као битне јер је постојало очекивање да ће се Југославија све више сусретати са проблемима индустријских друштава.<sup>542</sup>

\*\*\*

---

<sup>540</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 195, 43953.

<sup>541</sup> FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 4, *National Security Action Memorandum No. 304*, Washington, June 3, 1964, p. 12.

<sup>542</sup> "Memorandum for Director of Central Intelligence", 25. June 1964, *The National Security Archive*, FOIA Declassified Documents

Преиспитивање политике САД према Југославији након Београдске конференције и дискусије о амандманима сузило је базу међусобних економских односа постављањем тежих услова и ограничења југословенским захтевима и њиховим парцијалним решавањем. Интерес САД за независан развој Југославије је у суштини остао као део спољне политике али са новом дозом затегнутости односа. Део затегнутости припада корпусу питања који су били аутентично из домена унутрашњих америчких односа и без везе са Југославијом. У политичком животу Америке током 1962. стопиле су се три линије - непријатељство конзервативаца према политици спољне помоћи уопште, либерална критика јачања војне помоћи и економске помоћи разним диктаторским режимима, те силазак са сцене широке конгресне коалиције која је одржавала до тада прихваћену везу између спољне и економске политике. Ово је кулминирало током 1963. у ширем сукобу познатијем и као „побуна против спољне помоћи“, када је Конгрес за трећину смањио предлоге за спољну помоћ које је на усвајање послала администрација, а поред тога ново руководство УСАИД-а је Кенедија саветовало да је потребно „значајно стезање и прецизирање циљева помоћи у складу са националним интересима“.<sup>543</sup>

Вашингтон је закључио да су економски односи оличени у програмима помоћи већ били отишли испред користи коју су САД имале од Југославије последњих година, а Београдска конференција је била окидач за то ново „читање“ односа. Оцена саме југословенске економије као већ довољно стабилне и развијене да јој не треба издашна помоћ, те оцена да је југословенска независност од Источног блока снажно фундирана и без америчког уплитања, су додавали на потреби да се „затегне“ политика економске помоћи. Ниједан колосек помоћи није био формално укинут али су на сваки од њих стављане различите препреке. Укидање клаузуле најповлашћеније нације у Конгресу је било сметња америчкој политици према Југославији јер је ефективно укинуло могућност флексибилног реаговања и тактизирања, и избацило као главну тему нешто ново што Стејт департамент нити је желео нити је видео вредност у томе, већ препреку коју је

---

<sup>543</sup> Robert David Johnson, *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 94-96.



требало уклонити како би се хладнији, суздржанији приступ могао ефикасно спроводити.

Поред тога што је Југославија осећала негативне последице формирања Европске заједнице на свој извоз у те земље<sup>544</sup> југословенска дипломатија је примећивала да је процес учвршћења Западног блока, кроз економску интеграцију Европске заједнице и транс-атлантско повезивање либерализацијом трговине, деловао сужавајуће на могућности америчко-југословенске сарадње. Поред тога, тачке сусрета САД и неразвијеног, Трећег света, те југословенска позиција унутар покрета несврстаних и њен однос према САД у том светлу, су заједно постале нови фактори који су додатно компликовали билатералне односе.

---

<sup>544</sup> Branislav Radeljić, „Questionable Relationship: European Economic Community and Yugoslavia until 1968“, *Tokovi istorije*, Br. 2/2010, str. 112-127.

## РЕФОРМЕ ПРИВРЕДНОГ СИСТЕМА У КОНТЕКСТУ ПОЛИТИЧКИХ ОДНОСА СА САД (1961-1965)

### Проблем предратног југословенског дуга и питање девизног курса

Вероватно најдуготрајнији проблем југословенског односа са међународним финансијским круговима после рата је било питање признавања и метода отплате предратног државног дуга. Финансијске обавезе према правним и физичким лицима у САД су настале на неколико начина. Између 1922. и 1927. године држава се задужила преко два велика зајма – „Блеров“ зајам, закључен номинално ради изградње Јадранске пруге, и „Селигманов“ зајам, закључен ради одржавања курса динара. Поред њих, али и на њиховом основу су 1933. и 1936. издаване „фаундинг“ обвезнице, које су заправо представљале рефинансирање неисплаћених обавеза по Блеровом и Селигмановом зајму током те две године.<sup>545</sup> Сервисирање тих дугова није вршено од 1939. године. Према југословенским проценама из средине 1959. вредност тих дугова је била око 25 милиона долара.<sup>546</sup> Владимир Велебит је октобра 1951. писао *Међународној банци за обнову и развој* у име југословенске Владе да је Југославија имала намеру да од априла 1954. одваја извесне износе на страну за сервисирање предратних дугова, уколико би ти дугови били регулисани до 1954.<sup>547</sup> Наравно, то се није догодило, а видели смо да је Југославија у јуну 1954. тражила америчку подршку за одлагање овог питања до стицања бољих финансијских услова.

Иако није посебно оптерећивало билатералне односе са САД, оно је реметило могућности Југославије да се задужи код међународних финансијских институција, што је јачало улогу САД као главног извора финансија према Југославији. Видели смо да је у том смислу МБОР била најистакнутији чинилац, будући да су њени кредити имали развојни карактер и да су били у просеку повољнији од класичних комерцијалних кредита доступних код приватних

---

<sup>545</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 93, 2, П/34

<sup>546</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-7, 568/1, *Информација о преговорима*, 11. јул 1959, стр. 1.

<sup>547</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-2, 537, *Белешка са састанка*, 17. јун 1954, стр. 4-5.

банака. Њени сложени извори финансирања, који су се делом ослањали на развијено америчко и међународно тржиште новца, су њено руководство водили ка нешто ригиднијим ставовима по питању редовности сервисирања суверених дугова као битним елементима одобравања кредита. Поред поруке коју су током година добијале југословенске дипломате па и Хумо током посете 1957, и Никола Минчев (тада члан СИБ-а) је од председника Јуџина Блека у Делхију октобра 1958. добио недвосмислену поруку „да је за Југославију потребно решење дугова не само са Француском већ и са осталима, а пре свега са Великом Британијом и САД“.<sup>548</sup>

До 1958. Југославија је већ била у одмаклој фази преговора о предратним дуговима према француским портерима, укупне номиналне вредности од 180 милиона долара, што је био и највећи појединачни део укупних директних дугова из предратног периода. Они су били регулисани делимично 1951. а коначно споразумом од 2. августа 1958. на бази паушалног откупа од 10 милиона долара плативих у 13 и по година, највећим делом путем прелевмана на извоз роба у Француску. Велика разлика у вредности номиналног и признатог дуга није била неуобичајена за предратне дугове регулисане након рата. Тај споразум је садржавао и клаузулу највећег повлашћења са трајањем од пет година што је значило да би француска влада могла у том периоду да тражи нове преговоре ако би се за дугове исте природе дао бољи третман портерима из неке треће државе. Након уговорног регулисања обавеза према Француској 1958. југословенска амбасада у Вашингтону је контактирала МБОР и поставила питање Јуџину Блеку о новом зајму код те банке. Показало се да је та акција била преурањена и да је било потребно решити питање предратних јавних дугова и према другим земљама.

Југославија је у том тренутку преко амбасадора Никезића већ била успоставила контакте са удружењем америчких портера. Они су били друга преговарачка страна и у суштини су били независни од америчке владе. Како је саопштавао југословенски Државни секретаријат за послове финансија, „немогуће је уопште замислити да би америчка влада директно водила преговоре са неком

---

<sup>548</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 109, 320; АЈ, 837, I-5-6/104-6, Стр. пов. 274, *Белешка о ситуацији у економским односима са САД*, 22. септембар 1958, стр. 3.

страном владом и покушала да наметне америчким портерима неко решење о коме би се она споразумела са односном страном земљом“. Стога су ти преговори били издвојена активност у техничком смислу, али наравно са последицама које су утицале на много шири план. Савет портера је имао овлашћења да одобрава прелазне периоде у отплати дуга и да преговара о снижавању камате на заостале камате, али да не дира питање главнице дуга. Коначно, тај Савет није могао да натера појединачне портере да прихвате споразум, већ је имао пре свега улогу да препоручи адекватно решење имајући у виду и економију државе дужника тј. њену погућност плаћања, тржишне услове и повезане ризике.<sup>549</sup>

Главна тешкоћа при иницијалним контактима са америчким портерима је била у томе што они нису хтели пристати на један за њих неповољан преседан регулације дуга са ниском каматом, коју су они у свим својим преговорима држали на 3% или више, као ни на привремено решење. Југословенски дуг је износио само 0,3% укупних дуговања која је потраживао амерички Савет портера, и они нису желели да у тако малом дугу праве неки за њих неповољан преседан. Југославија није желела да финализује договор са америчким портерима на бази неповољнијој за њу од оне која је призната француским портерима све до истека клаузуле највећег повлашћења, средином 1963. Југословенска амбасада у Вашингтону се у једном тренутку преговора обратила директно Јуџину Блеку, за „савет и посредовање“ а он је одговорио да је понуда портера била „тако умерена да се налази испод границе разумног“.<sup>550</sup> Стога је, до лета 1959. југословенској страни било јасно да се више не могу добити техничке концесије од стране Савета портера У августу 1959. постигнут је приврмени договор о износима плаћања камате за наредни петогодишњи период а износ главнице и њена коначна отплата би били предмет нових преговора током 1964. године. Кључни ефекат овог провизорног стања је показивање добре воље Југославије за решењем питања које је годинама оптерећивало њене односе са МБОР али и са другим међународним финансијским институцијама, што мултилатералним што приватним.<sup>551</sup>

---

<sup>549</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 112, 472.

<sup>550</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 112, 476.

<sup>551</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 112, 429-433.

Према оцени југословенских финансијских стручњака који су радили на преговорима и при међународним финансијским институцијама ово провизорно решење се могло сматрати релативно повољним пошто до тада ни једној дужничкој држави није било омогућено да постигне привремено решење без регулисања главнице и камате до краја сервисирања дуга. Најприближнији југословенском је био случај Боливије којој је по споразуму од 1957. омогућено да почне са 1% камате у првој години отплате и да потом подиже камату до 3% која је остала до краја отплате укупног дуга. Поред тога, Југославија је успела да обезбеди себи да не плаћа камату на заосталу камату. Проблем за Југославију је био у томе што је овакав споразум садржао повољније услове за америчке портере од оних које су добили француски, што је омогућавало француској страни да поново покрене преговоре. Намера Београда је била да период од наредних пет година искористи за откуп свих својих обвезница у САД и Европи, како би се смањила маса дуга о којем би се имало преговарати у финалној рунди. Таква намера је била добро постављена с обзиром да се способност плаћања сваке земље дужника ценила њеним финансијским способностима у тренутку постизања споразума, а очекивање је било да ће амерички портери тражити отплату 100% номиналног дуга са каматом од 3%.<sup>552</sup>

Табела 5.1:

<b>Привремено регулисање дуга према америчким портерима, 1959.</b>		
<b>година</b>	<b>плаћање текуће камате</b>	<b>плаћање заостале камате</b>
1960.	1%	0,5%
1961.	1,25%	0,5%
1962.	1,5%	0,5%
1963.	1,75%	0,5%
1964.	2%	0,5%

Извор: АЈ, 837, I-5-6/104-7, 568/1, *Информација о преговорима*, 11. јул 1959, стр. 2.

<sup>552</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-7, 568/1, *Информација о преговорима*, 11. јул 1959.

У практичном смислу овим споразумом је отклоњена препрека у односима са међународним финансијским институцијама и почетком 1960-их Југославија је успешно могла да узме кредите за поједине инвестиционе пројекте али и да од ММФ-а добије помоћ за извођење девизне реформе. До тада је од процењених 238,3 милиона долара директних дугова регулисала коначним или прелиминарним споразумима 229,7 долара, укључујући и споразум са америчким портерима. Водећи паралелне преговоре о решењу предратног дуга са неколико земаља Југославија је током 1960. нашла модалитет привременог петогодишњег решења (1960-1964) отплате. Са Француском је решење постигнуто још 1958, а у фебруару 1960. је постигнут споразум са Швајцарском<sup>553</sup> те са Британијом<sup>554</sup>. Месец дана касније Југославија је објавила јавну понуду за сервисирање дугова према америчкој страни тј. према америчким држаоцима југословенских суверених обвезница (портерима) из предратног периода.<sup>555</sup> Поред директних дугова Југославија је решавала и питања индиректних дугова, осталих иза Аустро-угарске и насталих за различите сврхе (део аустро-угарских новчаних кредита, део кредита за изградњу железница на територији која је од 1918. постала део Краљевине СХС итд). Но, они, поред малог износа у односу на директне дугове (процена вредности је варијала, али радило се о износима испод 10 милиона долара), нису имали политичку димензију у односима са САД нити са међународним финансијским институцијама, и тиме нису постали предмет наше пажње.<sup>556</sup>

\* \* \*

У пролеће 1964. Југославија се припремала за коначне преговоре по овом питању. До априла те година она је на тржишту тајно успела да откупи обвезница

---

<sup>553</sup> АЈ, 112, 1165, 6, *Регулисање југословенских предратних дугова са Швајцарском*, 16. фебруар 1960. Укупни дуг је одређен на 24 милиона долара а уговорено је да до 1964. буде исплаћено шест милиона и да у том периоду буде постигнут коначни договор.

<sup>554</sup> АЈ, 112, 1165, 7, *Британско-југословенски преговори о дуговима*, 23. фебруар 1960. *Фајненшл Тајмс* је известио да је настављено сервисирање два неисплаћена дуга - црногорског из 1909. и југословенског из 1936, оба у стерлиншким фунтама, те да је то представљало битан сигнал иако се радило о врло малим износима, свега око 160 хиљада фунти стерлинга.

<sup>555</sup> АЈ, 112, 1165, 14, *Понуда за регулисање предратних југословенских дугова САД*, 30. март 1960.

<sup>556</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 109, 382-384.

вредних око 13 милиона долара. До тада је номинални дуг процењен на 28 милиона, с тим да је дуг у реалном оптицају био нешто нижи, око 25 милиона долара, а вредност обвезница портера који су прихватили провизорни споразум је била између 20,6 и 23 милиона долара. С обзиром да је Француска већ била затражила повољније услове за своје портере на основу поменуте клаузуле највећег повлашћења за њих, имајући у виду провизорни споразум са америчким портерима, и најаву швајцарских портера да ће и они тражити активирање те клаузуле која је уграђена у споразум с њима, идеално решење за Југославију је било да се провизорно стање продужи за још годину до две како би макар важење клаузуле за швајцарске портере истекло (током 1965). Очекивања Београда су се ослањала на споразум који је Боливија постигла 1957. (3% камате, амортизациони рок од 30 година), али се имало у виду да је боливијски дуг од 56 милиона долара био практично дупло већи од југословенског, да је Грчка постигла споразум крајем 1963. који је био неповољнији од боливијског, као и да је перцепција била да је стање југословенских финансија било боље 1964. него 1959. Било је важно што су предмет нових преговора биле само донете регистроване обвезнице, мимо оних обвезница збирне вредности око 13 милиона долара које је Југославија тајно откупљивала од 1959. преко својих посредника на финансијским тржиштима.<sup>557</sup> Колегијум ДСИП-а је маја 1964. јасно назначио да су преузете обавезе по овом питању биле битан услов основног споразумевања са МБОР, са којом „имамо врло добре односе“. Стога је постизање споразума са америчким портерима током лета постало императив.<sup>558</sup>

Споразумом потписаним 3. августа 1964. коначно је регулисано плаћање камате и амортизације југословенских доларских обвезница у САД. Утврђен је нови прелазни период од три године током којег ће бити продужен режим утврђен 1959. са нешто већим каматама (до 2,5%) али без званичног откупа обвезница од стране Југославије, па потом и други прелазни период са каматама од 3%. Одређено је да до 1. јула 1968. треба бити извршено формално прихватање овог финалног споразума од свих носиоца обвезница. Коначна камата је утврђена на 3,5% и она је почињала да важи од 1970. Од 1968. се формирао посебан

---

<sup>557</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 195, 424017.

<sup>558</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-12, *Извештај о стању односа између Југославије и САД*, стр. 8-9.

амортизациони фонд од 1% номиналне вредности обвезница, са роком трајања до 30 година. Плаћање заосталих камата за период 1939-1959. је утврђено на нивоу од 0,5% са крајњим роком извршења до 1. јула 1979. Поред америчке *Чејс банке* (The Chase Manhattan Bank) и НБЈ је прихваћена као тзв. фискални агент који врши услуге сервисирања овх дугова. Прихватање НБЈ је било битно за Југославију будући да је већ била у поседу око две трећине обвезница у оптицају и могла их је ликвидирати без даљих манипулативних трошкова у доларима које би имала да је само *Чејс банка* остала као фискални агент.<sup>559</sup>

У таласу решавања финансијских обавеза према америчким држављанима започето је и регулисање обештећења њихове национализоване имовине, према оквирном споразуму из јула 1948. Посебан проблем је створен након доношења Закона о национализацији зграда децембра 1958. чиме су неки амерички грађани додатно оштећени и што је америчка влада сматрала новим разлогом за обештећење. Априла 1963. америчка страна је поднела списак од 360 захтева за обештећење укупне вредности 21,8 милиона долара, а до почетка преговора септембра 1963. листа је повећана на 468 захтева. По различитим основама - да је имовина конфискована по Закону о прелазу непријатељске имовине у државну својину, по Закону о национализацији из 1948. (где је накнада већ била регулисана), по основу исељавања југословенских Јевреја у Израел приликом чега су они одрицањем од држављанства по закону из 1948. губили и право на власништво непокретности - Југославија је одбила велики број захтева и сматрала је да је око 260 захтева постало предмет преговора. Југославија је оцењивала укупну вредност тих захтева на око 3 милиона долара (према вредности из 1938), с тим да је иницијално била спремна да понуди 1-1,2 милиона.<sup>560</sup> Главна рунда преговора је одржана током лета 1964, практично паралелно са преговорима о предратном дугу. Укупна сума за обештећење је утврђена на 3,5 милиона долара коју би Југославија исплаћивала у пет једнаких годишњих рата по 700 хиљада долара, почевши од 1. јануара 1966. Преговори су вођени „у пријатељској и пословној атмосфери“ по речима др Ладислава Серба, опуномоћеног министра у

---

<sup>559</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 151, 433231.

<sup>560</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 196, 47962.



ДСИП-у и шефа преговарачког тима, а коначна верзија споразума је потписана 5. новембра 1964. у Београду.<sup>561</sup>

\* \* \*

На плану југословенских обавеза према САД јављао се проблем статуса и коришћења динарских средстава која су припадала САД по основу програма помоћи. Она су била акумулирана по основу процента од контрапарт фондова, меких динарских кредита преко програма ПЛ480, преко динарских ануитета за зајмове ФЕР-а, те проблеми укамаћења ових средстава. Ова средства књижена су на посебне рачуне код НБЈ. Према клаузулама споразума о пољопривредним вишковима и кредитних споразума са ФЕР-ом Влада САД је могла употребљавати та средства за било каква плаћања у Југославији, а по договору и у иностранству, или се мењати за друге валуте. Влада САД је била у обавези да води рачуна о стању југословенског платног биланса, што ју је донекле спутавало у захтевима за њиховим коришћењем.

Фебруара 1955. амбасадор Ридлбергер је предао америчку ноту којом су тражили да се за плате службеника амбасаде утврди курс од 600 динара за долар.<sup>562</sup> Потом су 1958. тражили да се обрачунски курс динара према долару по коме се врши уплата динарске противвредности за увезене пољопривредне вишкове повиси са 475 на 632. Америчка аргументација је да се око 39% југословенског увоза вршило по курсу од 632 а остатак и по већем курсу, те да је потребно кориговати посебни обрачунски курс за помоћ у храни.<sup>563</sup> Ако је за америчку страну питање курса било питање практичне економске политике која је била везана за трансакциону природу текућег пословања, за југословенску страну је оно јасно имало шире импликације. ДСИП је у једној анализи био на становишту да „обрачун од 632 динара за 1 долар који они захтевају не представља курс динара према долару, већ једну привремену конвенцију која у нашим спољнотрговинским трансакцијама са иностранством не претставља курс

---

<sup>561</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 195, 451618.

<sup>562</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-3, 258, *Забелешка о разговору*, 17. фебруар 1955.

<sup>563</sup> АЈ, 837, I-5-6 /104-6, *Пољопривредни вишкови САД - програм за 1958/59*, 6. децембар 1958.

већ има вишеструки карактер. Овај однос има елементе: царине, коју као што је њима познато немамо, затим пореза и у извесној мери инструмента који делује на расподелу националног дохотка. Ми се налазимо у процесу изградње царинског, пореског и девизног система што претставља обиман задатак који захтева темељно проучавање. Намера и жеља Владе ФНРЈ је, као што је њима познато да ова питања у што краћем времену реши, јер то претставља важан фактор у нашој економској сарадњи са иностранством. Међутим, у процесу изградње горњег система мора се ићи постепено и поједине мере могу се доносити онда када се за то остваре одговарајући погодни услови. Утврђивање курса динара, ма и за уговоре о пољопривредним вишковима и МСА, по нашем мишљењу не долази у обзир, јер се из изнетих разлога не може постићи реално трајно решење“. ДСИП је пристао да се курс у овим трансакцијама из домена помоћи повећа на 525 динара за долар, као прелазно решење до „до времена када за то буду настали одговарајући повољнији услови“.<sup>564</sup> Део овог питања је решен реформама с почетка 1961. које ће бити приказане у наредном поглављу. Међутим, питање курса је остајало отвореним с времена на време, будући да економска размена не трпи у потпуности фиксирани оквири.

Тако је у јануару 1962. Државни секретаријат за послове финансија разматрао захтев америчког Секретаријата за финансије да се плаћају камате на динарске делове ФЕР-ових кредита. Начелни став је био да такве захтеве треба одбијати због стања платног биланса, последица суше, чињенице да је Југославија редовно сервисирала своје финансијске обавезе по динарским средствима. Са друге стране, ДСПФ је био свестан да је НБЈ од 1953. исплаћивала симболичну камату на динарски део контрапарт фондова који се налазио на америчким рачунима код ње. Стога је као резервну позицију оставио могућност да се, по неопходности, америчкој страни понуди динарска камата од 0,5-1%.<sup>565</sup> ФЕР је са своје стране директно од *Југословенске инвестиционе банке*, која је операционализовала његове кредите, тражио укамаћење динарских средстава, али

---

<sup>564</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 109, 330-331.

<sup>565</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 122, 44321.

је то ЈИБ одбијала.<sup>566</sup> Ово питање је било везано и за питање курса, јер је свака промена односа долара и динара отварала могућност промене динарских анuitета, што је уочено одмах по укидању клаузуле најповлашћеније нације октобра 1962.<sup>567</sup> али и за питање практичног утрошка и намене средстава.

Табела 5.2:

<b>Динарски анuitети према САД (у милијардама динара)</b>				
	<b>статус</b>	<b>Пољопривредни вишкови</b>	<b>ФЕР</b>	<b>укупно</b>
<b>1961.</b>	плаћено	2,1		<b>2,1</b>
<b>1962.</b>	доспева	3,8	4,5	<b>8,3</b>
<b>1963.</b>	доспева	5,6	4,5	<b>10,1</b>
<b>1964.</b>	доспева	6,4	6,4	<b>12,8</b>
<b>1965.</b>	доспева	7,5	6,4	<b>13,9</b>

Извор: АЈ, 837, I-5-б/104-10, Стр. пов. 75, *Преглед југословенско-америчких односа*, 10. новембар 1962, стр. 20.

## **Америчка подршка реформи и петогодишњем плану (1961-1965)**

У периоду 1960-61. питања зајмова за економски раст, могућности задуживања код међународних институције (директно везано за питање предратног дуга) и питање девизне реформе која је била део мера очекиваних зарад „изласка“ југословенске привреде на међународну сцену кроз мултилатералне организације (ОЕЕЦ, ГАТТ) су конвергирала у један сложен пакет мера југословенске владе зарад унутрашњих реформи али и дипломатске активности према САД.

Реформе које су требале бити примењиване од почетка 1961. су у пракси иза себе имале 7. конгрес СКЈ из 1958. и јачање и ширење самоуправних модела организације друштва уз одговарајућу адаптацију привреде на спољашњи свет.

<sup>566</sup> АЈ, 837, I-5-б/104-10, Стр. пов. 75, *Преглед југословенско-америчких односа*, 10. новембар 1962, стр. 20.

<sup>567</sup> Исто, стр. 25.

Она је стога садржавала и измене у функционисању предузећа, али и оно што нас више интересује, измене у девизном пословању и спољној трговини. Како се истиче у једној анализи рађеној за кабинет Председника, „девизна реформа има за циљ, да у оквиру општих мера за јачање привреде и за успостављање нормалнијих односа, омогући увођење либералнијег режима спољнотрговинске размене, да допринесе њеном проширењу, да ублажи постојеће диспаритете у ценама, да допринесе уношењу више економских мерила у производну и инвестициону политику, отклањању разних деформација у привређивању и да на тај начин допринесе јачању стабилности привреде у целини“.<sup>568</sup> Она је подразумевала увођење јединственог обрачунског курса на место ранијег система коефицијената, укидање увозно-извозних коефицијената и увођење премије код извоза и царине код увоза, напуштање административне расподеле девиза, увођење либералнијег система увоза те смањење диспаритета цена, где се пре свега очекивао раст (јефтених) цена пољопривредних производа и пад (скупих) цена индустријских производа. Њено извођење је подразумевало појачану сарадњу са Међународним монетарним фондом и САД као кључном земљом западног економског блока и главним извором финансија. Реформа је изискивала двострани приступ: први је требало да ојача постојеће механизме директног кредитирања привреде како би се она јачала и без посебних проблема прошла кроз најављене измене, а са друге стране је изискивала посебну финансијску помоћ ради стабилизације финансија државе и покривања очекиваних краткорочних „шокова“. САД су биле кључно важне за оба приступа и са њима су вођени разговори практично по свим питањима реформе.

Државни секретаријат иностраних послова је са своје стране почетком јануара 1960. разматрао индиректне мере за проширење економских односа са САД. ДСИП је планирао да САД посети југословенска делегација на нивоу потпредседника или члана СИБ-а која би била примљена у Стејт департменту, МБОР-у, ММФ-у и по могућству у великим приватним банкама, а предмет разговора су требали бити евентуална подршка у примени новог петогодишњег друштвеног плана. ДСИП је знао да је таква посета била фактички условљена

---

<sup>568</sup> АЈ, 837, I-4-ц/8, *Информација о спровођењу девизне реформе и посети Мисије Међународног монетарног фонда нашој земљи*, 27. јул 1961.

коначним решавањем питања предратног дуга, те питања монетарне и царинске политике Југославије али и динамиком америчких председничких избора у новембру 1960. Очекивала се и посета Дилона Југославији, која је у разговорима помињана још 1958. а Стејт департамент ју је поново покренуо 1959. Београд се надао да ће имати посете и председника МБОР-а Блека, америчког секретара трговине Милера (Frederick H. Mueller), те председника ФЕР-а.<sup>569</sup>

Југословенску потребу за инвестиционим кредитима је Стејт департменту поновио амбасадор Марко Никезић у марту. Дилону и Кацу је предочио да су у ФЕР-у на разматрању југословенски захтеви (предати по табели 3.2 – прим. аут.) а да је у техничком проблему разматрање финансирања фабрике пластичних маса јер се део опреме могао набавити само у В. Британији што се косило са ставом ФЕР-а да је спреман да финансира куповину само америчке робе. Такође се пожалио да у односима са *Ексим банком* није било никаквог помака те да је председник МБОР-а Блек поставио нове услове – решење дуга од пре Првог светског рата направљеног од стране Аустро-угарске а чији је део Југославија наследила, те начелни проблем финансирања предузећа у државном власништву, иако се очекивало да ће мисија банке у априлу доћи у Београд. Дилон је рекао да је спреман да поново разговара и са Блеком и са Воом, нагласивши да је и *Ексим банка* „независна институција, иако је вама можда тешко то да схватите“ али и да ни сам „не разуме ставове *Ексим банке*“. Рекао је Никезићу да пад у помоћи по програму ПЛ480 није значио да ће тај мањак бити покривен из ФЕР-а. Никезић је пожуррио да објасни да није желео да се жали на рад ФЕР-а, да су Југословени успоставили добру комуникацију са Фондом и да им је јасно да је Фонд преоптерећен захтевима. Потом је обавестио Дилона о настојањима Владе да реформише и поједностави систем спољне трговине. Разлог је била жеља за развојем економије у корак са глобалним токовима, и постала је императивна јер је Југославија од новембра 1959. постала придружена чланица Општег договора о царинама и трговини (ГАТТ) а од 1956. је била посматрач Организације за европску економску сарадњу (ОЕЕЦ)<sup>570</sup>. Југославија је желела да укине трговину

---

<sup>569</sup> ДА МСП, ПА, 1960, 120, 4278.

<sup>570</sup> На састанку Општег договора о царинама и трговини (General Agreement on Tariffs and Trade – ГАТТ) у Токију (26. октобар – 20. новембар 1959) Југославија је била примљена у ГАТТ, што је

по принципу вишеструких курсева и да поједностави царинске процедуре и смањи намете, око чега је већ започела консултације и са ММФ-ом. Дилон је био врло задовољан тим развојем догађаја и саветовао је Никезића да у контактима са Воом такође то спомене јер би то могло помоћи у промени његовог става. На крају разговора је договорено да Дилон крајем јула посети Југославију након конференције Економског и социјалног савета УН у Женеви.<sup>571</sup>

Подршка југословенским жељама да се кроз чланство у ГАТТ-у реформише политика вишеструких девизних курсева и царинска политика нашла је свој израз и у смерницама Координационог одбора Стејт департмента од 24. јуна 1960. Одбор је сматрао да у ширем захвату треба подржавати „интеграцију Југославије у Западни политички и економски систем“, између осталог и кроз подршку учешћа Југославије у ГАТТ-у и међународним организацијама попут ОЕЕЦ-а, те подршку оним реформама у Југославији које могу бити неопходне да би се то учешће остваривало, док би се подршка захтеву за пуно чланство оцењивала у датим околностима.<sup>572</sup>

Питање девизне реформе и позиције Југославије у ГАТТ-у и ОЕЕЦ-у, а тиме и у укупном односу Запад – Исток, појавило се као главна тема у разматрањима која су пред долазак Дилона на састанку имали Коча Поповић, Мијалко Тодоровић, Авдо Хумо, Никола Минчев (њих тројица као чланови СИВ-а), те Копчок, Примозић и Марковић испред ДСИП-а. Оценили су да је питање девизне реформе изазвало велики интерес у иностранству, те да је писање штампе стављало нагласак на политички аспект реформе тј. појачавање југословенске жеље да се побољша развој односа са Западним земљама. За Поповића је то било проблематично, „једнострано“ тумачење јер је преувеличавало то питање. Закључено је да код југословенске штампе треба инсистирати на „правилној интерпретацији, што би онемогућило разне шпекулације“, а дописнику *Њујорк Тајмса* из Београда је требало саопштити да његова писања на такав начин могу да штете реформи и успоре њено спровођење. Због тога је такође договорено да се

---

било уско везано са њеним статусом посматрача у ОЕЕЦ-у од 1956. ОЕЕЦ је био претходник данашњег ОЕЦД, Организације за економску сарадњу и развој.

<sup>571</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 153. *Memorandum of Conversation*, Washington, March 22, 1960. pp. 402-405.

<sup>572</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 158. *Operations Coordinating Board Report*, Washington, June 24, 1960, pp. 421-422.

у разговору с Дилоном учини и критички осврт према ОЕЕЦ-у, „користећи се по потреби ставовима других земаља које се критички односе према овој организацији (Швајцарска, Шведска)“ како би се пасивизирао Дилон који се лично ангажовао на тим питањима. У робној размени је нотирана стагнација југословенског извоза у три протекле године, и с тим у вези потреба за изменом наступа у захтевима за кредитним финансирањем и веће ослањање на приватне изворе новца.<sup>573</sup>

Дилон је у Југославији боравио од 17. до 20. јула. Обишао је погоне *XIII Azotare* у изградњи у Панчеву а најважније разговоре је имао одвојено са Тодоровићем (18. јула) и Титом (19. јула). Тодоровић му је образлагао основне намере новог петогодишњег друштвеног плана који је у том тренутку био припреман а који је требао да настави економску политику брзог развоја економије, подигне животни стандард грађана и даље развија друштвени систем ка децентрализовано и демократском самоуправљању.<sup>574</sup> Очекивани раст бруто дохотка за период 1961-1965. је био 11% годишње, а Тодоровић је рекао да „иако то изгледа високо, раст задње четири године је био 12% годишње“. Предвиђан је раст извоза по стопи од 12% и раст увоза по стопи од 9%, чиме би се тадашњи извоз подигао са 700 милиона долара на 1,3 милијарде а увоз са 800 милиона на 1,3 милијарде, те би дошло до баланса чиме би и платни дефицит био елиминисан. Тодоровић је даље рекао Дилону да је доходак по глави становника у том тренутку био свега 350 долара, што је упоредио са америчким на крају 19. века, али да је и 1939. и 1947. био на нивоу од 170 долара, чиме је хтео да истакне напредак. Изнео је очекивање да ће се доходак до 1965. повећати на 570 долара по глави становника, „што је блиско садашњем италијанском нивоу“. Дилону је посебно нагласио да за остваривање плана Југославија очекује спољну помоћ од једне милијарде долара, наглашавајући проблем отплате страног дуга који је обарао нето вредност такве евентуалне помоћи. По питању реформе девизног система рекао је да је контрадикција између јачања економских слобода и „бирокупатских елемената“ у спољној трговни била годинама очигледна

---

<sup>573</sup> ДА МСП, Стр. Пов, 1960, 120, 81.

<sup>574</sup> АЈ, 112, 1165, 18, *Западнонемачки лист о циљевима новог државног плана*, 6. мај 1960. Тито је предочио циљеве новог петогодишњег плана на 5. конгресу СРНЈ 18. априла 1960. уз очекивање годишњег раста БНП-а од 11% те личне потрошња по становнику за око 7%.

југословенском врху, али да су идеје о реформи отклањане услед недостатка девиза и потреба за високим издацима за војску и економски развој. Зарад такве реформе Тодоровић је саопштио да је Југославији било потребно око 340 милиона долара краткорочних и средњерочних кредита, за које се она обраћа САД, Западној Европи и ММФ-у, у склопу чега се очекивала мисија ММФ-а у августу, а да очекује да ће после десетогодишње паузе добијати кредите и од *Ексим банке* и од МБОР-а. На крају излагања је рекао да очекује да ће се југословенски извоз у САД утростручити до 1965. Дилон је са своје стране рекао да извесни пад укупне економске помоћи Југославији није изражавао смањени амерички интерес за Југославију него побољшање југословенске економске ситуације. Поновио је ранији став да је *Ексим банка* „потпуно независна институција која није потчињена директивама Стејт департамента или Секретаријата за финансије“. Питао је Тодоровића да му појасни по ком курсу је рачунато да би југословенски доходак по глави становника могао достићи 570 долара, пошто због вишеструких девизних курсева такве калкулације су биле нужно проблематичне. Тодоровић је рекао да до бројке дошла Савезна комисија за план на основу сложене рачунице која је укључивала унутрашње цене, царине итд. На Дилоново питање из којих извора се очекивало добијање поменутих милијарду долара кредита Тодоровић је рекао да то не зна тачно али да је Београд планирао да се поред САД обрати Италији, Немачкој, Француској, Швајцарској, Белгији и Британији, па и Јапану. Такође је појаснио да 340 милиона долара очекиваних за помоћ девизној реформи не потпада под тих милијарду долара, да је то потпуно други захтев. Дилон је прокоментарисао да му се тај захтев чинио превеликим, да није било вероватно да ће због девизне реформе и последица на спољну трговину извоз опасти ма и привремено него да ће порастати, и да је најбитније било да се са детаљима упозна ММФ. Тодоровић је одговорио да је то била реалистична сума која је омогућавала да се реформа спроведе безболно, „јер јавно мњење не би лако прихватило мере које би зауставиле раст животног стандарда“, а поврх тога „мере су имале значајне спољнополитичке импликације [...] Југославија не би желела да извесним спољним чиниоцима пружи шансу да негативно коментаришу или нападају југословенски економски развој“. На крају разговора је рекао Дилону да је „Југославија намерна да настави са девизном реформом без обзира на спољну



помоћ јер је она била у интересу и Владе и народа Југославије. Од величине спољне помоћи зависиће само брзина реформе“.<sup>575</sup> Дилон је следећег дана разговарао с Титом који му је пренео своје ставове о Кини, Алжиру, Конгу, док је Дилон образлагао америчку политику према Куби. Нису се дотицали билатералних односа, нити проблема економске природе.<sup>576</sup> Развој догађаја наредних година ће показати да су процене о стопама раста југословенске привреде које је Тодоровић изнео Дилону (а које су свакако биле процене државног врха на основу података стручних служби – ДСИП-а, Савезне комисије за план итд.) биле варљиве и да су прецењивале способности домаће привреде.

Заинтересованост САД да помогну југословенску девизну реформу није била зачуђујућа ако се подсетимо да је пуна конвертибилност валута била важан циљ америчке спољно-економске политике након 1945, делом и како би се одржавао висок извоз америчких роба.<sup>577</sup> Иако пуна конвертибилност динара тада још није била изводљива, корак у том смеру се логично уклапао у овакве америчке тежње, а поврх тога политика која би водила ка конвертибилности би нужно морала да буде усклађивана и са Међународним монетарним фондом.<sup>578</sup> Основни проблем за Југославију је био у томе што је таква реформа са собом повлачила и формалну девалвацију динара и промену режима спољне трговине, што је био подухват који је захтевао девизне резерве које Југославија до тада није имала. Меморандум који је СИБ-у упутила НБЈ априла 1960. је индикативан за проблеме девизног пословања. У њему се јасно каже да се „последњих месеци се у финансирању текућег увоза са подручја конвертибилних и других чврстих девиза појављују знатне тешкоће [...] НБЈ је у свом материјалу о девизном билансу по валутним подручјима већ указивала да су поменуте тешкоће

---

<sup>575</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 163, *Memorandum of Conversation*, Belgrade, July 18, 1960, pp.437-444.

<sup>576</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 164, *Memorandum of Conversation*, Vanga, July 19, 1960, pp. 444-447; No. 165, *Memorandum of Conversation*, Vanga, July 19, 1960, p. 448; No. 166, *Memorandum of Conversation*, Vanga, July 19, 1960, pp. 449-451; No. 167, *Memorandum of Conversation*, Vanga, July 19, 1960, pp. 452-453; No. 168, *Memorandum of Conversation*, Vanga, July 19, 1960, pp. 453-454; Tvrтко Jakovina, *Socijalizam na američkoj pšenici*, Matica Hrvatska, Zagreb, 2002, str. 160.

<sup>577</sup> Thomas G. Paterson (ed), *Kennedy's Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961-1963*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1989, p. 59.

<sup>578</sup> Vjekoslav Meichsner, „The Process of Liberalization of the Foreign Exchange System and the Optimum Form of Dinar Convertibility“, *Soviet & Eastern European Foreign Trade*, Vol. 5 Issue 3/4, 1969, pp. 282-284.

структуралног карактера и да се током 1960. године може очекивати даље заостравање у том погледу [...] Обртна средства банака у конвертибилним девизама су у јануару 1960. износила свега 5,5 милијарди динара уз тенденцију сталног опадања [...] што не омогућава банкама нормалан рад с обзиром на постојање високог износа ностро девизних непокривених акредитива и високе фиксне обавезе. Знатнији пад испод постојећег нивоа може да онемогући у потпуности рад банака и да доведе у питање њихову ликвидност“.<sup>579</sup>

Проблем девизног курса је био нераскидиво везан са спољно-трговинским режимом. Како су наводили Алексић и Унковић, коефицијенти у спољној трговини и флукутирајући вишеструки курсеви динара до 1961. су имали улогу да у скоро десетогодишњем периоду југословенску привреду прилагођавају новим самоуправним моделима управљања с једне, и ефектима непосредног повезивања са светском привредом преко тржишних механизма (цена и девизни курс), с друге стране. Изнад тога се налазила тежња опште расподеле прихода из спољнотрговинског пословања. До краја 1950-их привредни и институционални систем су се у великој мери адаптирали на задате норме самоуправљања, држава је започела активнију сарадњу са ММФ-ом, приближила се ГАТТ-у и у том смислу јављао се захтев за поједностављењем и стабилизацијом девизног курса динара на нивоу који је требао да приближи његове вредности на унутрашњем и на спољним тржиштима. Друго, комбинација система спољнотрговинских коефицијената и флукутирајућег курса није представљала погодан инструмент за жељено регионално усмеравање извоза и увоза и усклађивање потреба билатералне и мултилатералне трговине. Као посебна појава у пракси појавили су се посебни компензациони и арбитражни послови, предузећа која су стекла улогу „носиоца послова“ поготово у пословању са тржиштима са клириншким валутама (пре свега Источна Европа). То је за ефекат имало даље ширење диспаритета међу обрачунским курсевима разних валута које су имале номинално признате

---

<sup>579</sup> АЈ, 130, 736, 1960, *Информација о насталим тешкоћама које се појављују у плаћањима у чврстим девизама по текућем увозу*, 19. април 1960.

вредности, а што је ефективно отежавало чак и анализу рентабилности спољне трговине на нивоу целе привреде.<sup>580</sup>

У јесен 1960. Југославија је на више страна тражила начин да прикупи 340 милиона долара које је Тодоровић навео Дилону као неопходне зарад уласка у реформу. Од тог износа 50 милиона је очекивано од ММФ-а а 150 милиона од САД.<sup>581</sup> Од СР Немачке је тражено 50 милиона долара, Италије 40, В. Британије 37, Француске 30, три земље Бенелукса укупно 20 и Швајцарске између 5 и 10 милиона долара. Иако је реформа требала да ступи на снагу 1. јануара 1961. она је померена јер се тражена средства нису могла обезбедити у року који би био довољно брз. Проблеми при тражењу новца су били велики, па је тако Влада СР Немачке прво одбила да одобри кредит те је упутила Југославију на немачке комерцијалне банке.<sup>582</sup> Државни секретар за послове финансија Никола Минчев се 26. децембра вратио са суштински успешног састанка борда директора Међународног монетарног фонда у Вашингтону. То је био завршни састанак са представницима ММФ-а са којима је, на крају крајева, договорен и нови курс динара, на нивоу од 750 динара за долар, уз другачији курс за стране туристе и дипломате који је фаворизовао динар. У свом излагању у Савезној скупштини непосредно након тога он је рекао да ће се очекивана спољна помоћ поделити тако да 60 милиона долара треба да буде утрошено за модернизацију и опремање фабрика које су некад уживале субвенције, 160 милиона за заштиту унутрашњих цена и заштиту плата од инфлаторног притиска, а око 140 милиона за финансирање либерализованог увоза. Потребу за другачијим девизним курсом за туристе у односу на јединствени је правдао тиме да би „курс за туристе од 750 динара за долар привукао толико туриста да не би било довољно хотела и ресторана у земљи да се сместе“.<sup>583</sup> Савезно извршно веће тада још није било одлучило о висини туристичког курса али је почетком фебруара он одређен на 600 динара за долар. Разлоге за одређивање обрачунског курса на нивоу од 750 динара за долар јасно је образложио Мијалко Тодоровић на састанку Одбора за привреду

---

<sup>580</sup> Milan Aleksić i Milorad Unković, *Međunarodna trgovinska politika – spoljnotrgovinski sistem Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1978, str. 246-248.

<sup>581</sup> АЈ, 112, 1164, 42, *Југославија тражи помоћ западних земаља*, 5. новембар 1960.

<sup>582</sup> АЈ, 112, 1164, 44, *Привремено одлагање југословенске девизне реформе*, 22. новембар 1960.

<sup>583</sup> АЈ, 112, 1166, 2/1, *Амерички листови о зајму Југославији*, 3. јануар 1961.

СИВ-а средином јануара: „Када су вођени преговори са ММФ-ом за добијање зајма за девизну и спољнотрговинску реформу било је одлучено да се заведе јединствени обрачунски курс од 750 динара за 1 долар, иако се већ тада знало да су просечне цене и курс изнад 750 динара. Међутим, при доношењу такве одлуке пошло се од тога да су цене производа екстрактивне индустрије, пољопривреде (сем неких артикала попут меса) грађевинарства итд. око тог курса, а да је добар део индустрије, нарочито прерађивачка индустрија, изнад курса од 750 динара. На доношење одлуке о обрачунском курсу од 750 динара за један долар, који представља доњу границу, ишло се због тога што је то у садашњем моменту за нашу привреду најјефтинија операција.“<sup>584</sup>

Међународни монетарни фонд је 27. децембра саопштио да је Југославији одобрио кредите од 75 милиона долара за подршку девизној реформи. Од тога је 45 милиона стављено на располагање одмах, преко једне трансакције, а 30 милиона за накнадну подршку у виду једногодишњег резервног аранжмана. Истовремено је Стејт департамент саопштио да ће САД подржати југословенску реформу са укупно 100 милиона долара кредита, и то 25 милиона кроз још увек важећи МСА закон, 25 милиона кроз ФЕР-ове наменске кредите и 50 милиона кроз *Ексим банку*. Приликом саопштавања ових вести представник Стејт департамента је на питање где је ту био амерички национални интерес одговорио да је „зајам у складу са принципима наше политике унапређења мултилатералне трговине. Југославија овом реформом либерализује свој увоз, што ће се без сумње позитивно одразити и на наш платни биланс“. На питање да ли ће помоћ дата реформи још више удаљити Југославију од СССР-а представник Стејт департамента је рекао да „промене у југословенском систему нису у складу са системом совјетског блока“. На питање зашто САД дају Југославији 100 милиона долара одмах после Титовог говора у коме је оптужио западне кругове због светске затегнутости представник Стејт департамента је рекао да се „преговори воде већ дуже време о кредитима за реформу“, да „нема ничег новог у југословенском међународном ставу или југословенској политици“, да „Тито јесте изразио неслагање са извесним аспектима западне политике али је осудио

---

<sup>584</sup> АЈ, 130, 871, *Записник са састанка код потпредседника СИВ-а*, 16. јануар 1961, стр. 10.

московску декларацију СССР, НР Кине и 79 других КП као „трули споразум“ и мешање у унутрашње југословенске ствари“.<sup>585</sup> ФЕР је убрзо одобрио свој део помоћи, у укупној вредности од 27,7 милиона долара и то 14 милиона за *ТЕ Косово*, за прву фазу изградње генератора од 62,5MW за шта је био надлежан *Енергопројект*, 5,2 милиона долара за куповину 21 локомотиве, углавном за модернизацију саобраћаја на линији Београд – Скопље (увођење нових дизел-локомотива уместо старих парних) и остатак кредита за изградњу нових погона железаре у Сиску.<sup>586</sup> До почетка марта Светска банка је одобрила кредит од 30 милиона долара за *Инвестбанку*, који је прикупљен од средстава пет америчких и једне британске банке и намењен изградњи хидроелектране код Сења и енерго-мреже на Јадрану<sup>587</sup> док је Влада Италије одобрила билатерални кредит од 35 милиона долара за подршку девизној реформи уз олакшице за отплату већ постојећих дугова.<sup>588</sup> Немачки лист „Ханделсблат“ је процењивао да је Југославија добила помоћ од око 275 милиона долара, што је у односу на БДП од 2330 милијарди динара или око 3,1 милијарди долара по курсу од 750, било готово 9% БДП-а.<sup>589</sup>

Девизна реформа је формално почела 1. јануара 1961. и прописивала је повећавање званичног курса од 300 динара за долар за 150% тј. на 750 динара за долар, те је он проглашен за јединствени обрачунски курс који је заменио вишеструке курсеве у пракси. Политика додељивања премија на извоз одређених роба и услуга је настављена, па су уредбом од 15. марта одређене три премије – од 10%, 22% или 32% на постигнуту продајну цену у иностранству по јединственом курсу. Тако су поједини извозници могли код банака да продају зарађене девизе по курсевима од 825, 915 или 1040 динара за долар. Из раније праксе је било познато да ни највиши курс под премијом од 32% није могао да покрије сва пореска оптерећења извозника (посебно доприноси друштвеној заједници) која страна тржишта често нису ни разумела ни уважавала као разумни трошак. Стога је 22. марта донета Наредба о ослобађању од плаћања пореза на промет извезене

---

<sup>585</sup> АЈ, 112, 1166, 2/1, *Саопштење Стејт департмента и Међународног монетарног фонда о зајмовима одобреним Југославији*, 3. јануар 1961.

<sup>586</sup> АЈ, 112, 1166, 2/2, *УСИС о америчком зајму Југославији*, 10. јануар 1961.

<sup>587</sup> АЈ, 112, 1166, 9, *Зајам Светске банке Југославији*, 1. март 1961.

<sup>588</sup> АЈ, 112, 1166, 9, *Ројтерс о италијанском зајму Југославији*, 1. март 1961.

<sup>589</sup> АЈ, 112, 1166, 2/5, *Западнонемачки лист о девизној резерви*, 8. фебруар 1961.

робе и пореза на накнаду за извршење услуге страном наручиоцу, која је увела посебне пореске олакшице кроз повраћај дела пореза извозницима. У исто време је донета и Уредба о привременој општој царинској тарифи, којом су разни производи били оптерећени царинама у распону од 0% до 60%. То је била мера ограничавања увоза будући да нови курс није имао дејство које је у том смислу југословенски државни врх желео.<sup>590</sup> Спољнотрговински режим је претрпео измене којима је увоз подељен на четири категорије. Прву категорију су чиниле робе из тржишта са којима су постојали важећи билатерални трговински споразуми, са слободним увозом и плаћањем преко обичних налога код НБЈ. Другу категорију су чиниле робе на тзв. специјалној слободној дозволи коју је одобравао Комитет за спољну трговину, уз плаћања обичним налогом код НБЈ. Трећу категорију су чиниле дозволе за слободан увоз предузећима која су извозила неку робу, пропорционално девизама које су остварила у извозу. Поред тога Комитет за спољну трговину у садејству са Државним секретаријатима за послове финансија и послове робног промета је одобравао увоз посебних артикала, оних који су се користили за повећање југословенског извоза и за стицање привредне независности од увоза. Четврту категорију су чиниле робе које су појединим предузећима биле интересантне те су о њима састављале споразуме о увозу на принципу контингената, а опет под надлежношћу Комитета за спољну трговину.<sup>591</sup> Како видимо, термин „либерализација“ спољне трговине се може користити само под наводницима, с обзиром на ниво системских ограничења која су и овом реформом стављена у погон.

Савезно извршно веће је реформисало и принципе расподеле прихода унутар предузећа, па је удео који су раднички савети добили за интерну расподелу повећан са 20% на 50%, наменски за инвестиције, амортизацију, стварање резерви и плате запослених. Речима Мијалка Тодоровића „проширења овлашћења радничких савета у расподели последица су развоја привреде у протеклом периоду“, а „циљ је давање подстрека за повећање продуктивности и

---

<sup>590</sup> Milan Aleksić i Milorad Unković, *Međunarodna trgovinska politika – spoljnotrgovinski sistem Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1978, str. 249-250.

<sup>591</sup> АЈ, 112, 1166, 2/5, *Ново усмеравање југословенског извоза и увоза*, 31. јануар 1961.

за акумулацију капитала од стране предузећа“.<sup>592</sup> Међутим већ током касног пролећа и лета савезне власти су биле у кампањи ограничавања раста цена и ограничавања кредитне експанзије. Сам Тито је прославу свог рођендана 25. маја искористио да опомене против повећања цена а посебно оне који су користили пролећне поплаве да дигну цене пољопривредних производа.<sup>593</sup> Крајем маја је уведено обавезно полагање динарских депозита при узимању увозних кредита. НБЈ је одредила минимални депозит на 10% од вредности нето кредита, уз арбитрарно повећање у зависности од роба, па је обавезни депозит при узимању кредита за увоз сировина и полуфабриката био чак 100%.<sup>594</sup> Имајући ово у виду морамо оценити као претеране наводе да је држава одлучила да укине „и последње остатке државног надзора у предузећима и да на њих пренесе право да сами располажу својом добити“.<sup>595</sup> Мере су биле циљане, ретко су се појављивале као тоталне а више као процентуалне. Уосталом, Југославију је тек чекала најпознатија економска реформа, она из 1965.

У јулу 1961. је, уз посету мисије ММФ-а, извршена прва процена ефеката реформе. До тог тренутка су зарад спровођења реформе реализовани следећи аранжмани: са ММФ-ом кредит од 40 милиона долара (специјална права вучења) и кредит од 30 милиона долара (стенд бај аранжман); са САД кредит од 50 милиона од Ексим банке, 25 милиона по специјалној дискрецији председника Кенедија и 27,2 милиона долара који су добијени за пројекте преко ФЕР-а; од Италије је узет кредит од 35,2 милиона, од Немачке 26,2 милиона, од Британије 10 милиона, од Аустрије 7 милиона долара и Швајцарске 5,1 милиона. Са Француском су у лето 1961. разговори још трајали а са Холандијом је тек требало ући у разговоре, а од та два извора је очекивано још око 15 милиона долара. Дакле, до средине јула је одобрено 260,7 милиона долара кредита, од којих свега 121 милион у готовом новцу а од остатка од 139 милиона 65 милиона је било везано за кредите за куповину опреме и покривање гаранција. Реализација тих кредита је по правилу била спорија од класичних новчаних кредита тако да је њихов утицај на реформу нужно каснио. Мисија ММФ-а је боравила у Београду

---

<sup>592</sup> АЈ, 112, 1166, 3/11, „Њујорк Тајмс“ о новим економским мерама, 14. март 1961.

<sup>593</sup> АЈ, 112, 1166, 3/22, *Амерички лист о ценама у Југославији*, 31. мај 1961.

<sup>594</sup> АЈ, 112, 1166, 27, *Западнонемачки лист о ограничењу кредита у Југославији*, 6. јул 1961.

<sup>595</sup> Мари–Жанин Чалић, *Историја Југославије у 20. веку*, Клио, Београд, 2013, стр. 280.

почетком јула и почетне југословенске кораке „није оценила неповољно“, како се каже у извештају за кабинет Председника, и „изјавила је да ће препоручити да нам се што пре омогући и реализација преосталих 15 милиона долара по станд бај кредиту, а сложила се с нама да изложена структура иностраних средстава и њихово споро реализовање стварају тешкоће у остваривању циљева девизне реформе“.<sup>596</sup> Друга анализа, рађена непосредно након одласка мисије, је да су се кретања у привреди одвијала у основи у предвиђеном смислу. Привреди и институцијама је, по очекивању, био потребан период прилагођавања, цене пољопривредних производа су, такође очекивано, порасле а у индустрији благо опале. Одступања од прогноза су уочена у извозу, где је забележен чак и пад у односу на прву половину 1960. док је очекиван раст. Већи део кривице је пребачен на поменути неповољну структуру узетих зајмова тј. мањи удео готовинских и брзо доступних кредита, а део кривице је приписан „протекционистичкој политици и разним рестриктивним мерама неких западних земаља у односу на наш извоз у те земље, и то управо оних земаља које у нашој спољној трговини представљају главне партнере (Италија, Немачка“. Поред тога је уочен утицај трговине са Источним блоком која се углавном одвијала путем клиринга који је стварао прилике за боље зарада код неких производа и где је у свакој од претходне три године бележен трговински суфицит.<sup>597</sup>

\* \* \*

Југословенски послови око девизне реформе 1961. су од Дилонове посете имали у односима са САД прворазредни политички карактер. Реализација кредите за девизну реформу остваривана је већином из извора америчке Владе и њених агенција, осим *Ексим банке* за коју је Београду било јасно да је у основи она била инструмент политике САД и чији је рад у најбитнијим цртама координиран са Стејт департментом.<sup>598</sup>

---

<sup>596</sup> АЈ, 837, I-4-ц/8, *Информација о досадашњем току извршења девизне реформе и о проблемима у вези са тим*, 14. јул 1961.

<sup>597</sup> А Ј, 837, I-4-ц/8, *Информација о спровођењу девизне реформе и посети Мисије Међународног монетарног фонда нашој земљи*, 27. јул 1961.

<sup>598</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 126, 439246.



У оцени улоге САД почетком 1961, дакле у кључном периоду реформе када је било потребно финансијски подупрети реформу и дати јој шири кредибилитет, ДСИП је оценио да су југословенски напори „наишли на значајну подршку код Владе САД како у средствима која дају САД, тако и заузимањем [код] ИМФ и код других земаља. Досада (sic!) смо завршили разговоре са: Аустријом, Италијом и САД. Разговори у Лондону били су одложени ради прилично крутог става Енглеца. Разговори са Французима још нису завршени из чисто тактичких разлога јер верујемо да ће повољнији услови постигнути у другим земљама утицати на промену њиховог става. Са 3. Немачком су преговори у току. Још није утаначена каматна стопа. Почетком марта отпочеће преговори са Швајварцима. Са Холандијом и Шведском још нису отпочели преговори јер смо их ми предвидели тек кад се заврше преговори са важнијим земљама.“<sup>599</sup> Из овога је јасно да је Југославија желела да кроз тражење финансијске потпоре у већем броју земаља створи повољније спољне услове за девизну реформу.

У периоду од десет дана Југославија је у САД успела да кроз разне форме кредита финализује следеће аранжмане:

Табела 5.3

<b>Добијена средства за девизну реформу (почетак 1961):</b>		
Дугорочни зајам из председниковог фонда (МСА) са отплатом у динарима за набавку важнијих сировина	25 мил. дол.	13. II 1961.
Дугорочни зајам код Ексим банке за куповину опреме и сировина са отплатом у доларима	50 мил. дол.	15. II 1961.
Три дугорочна зајма из Фонда за економски развој	27,7 мил. дол.	21. II 1961.
<b>Укупно од Владе САД:</b>	<b>102,7 мил. дол.</b>	
Зајам Међународне банке за обнову и развој	30 мил. дол.	23. II 1961.
Извор: ДА МСП, ПА, 1961, 127, 439308, стр. 5.		

<sup>599</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 127, 439308, стр. 1.

Наспрам ових реформи које су позитивно цењене на Западу и које су сигнализирале извештан успех и снагу југословенске економије<sup>600</sup>, прва критична потреба Југосавије на почетку 1961. је била интервентни увоз пшенице услед лоше жетве у јесен 1960. Државни секретаријат за послове робног промета је 3. фебруара 1961. послао информацију ДСИП-у о снабдевености државе пшеницом у којој је детаљније изложио проблем. Држава је пред жетву 1960. оптимистички очекивала укупан принос од 420 хиљада вагона пшенице и ражи и у оквиру тога откуп од 140 хиљада вагона, имајући на уму веома родну 1959. годину. Савезни завод за статистику је на крају жетве израчунао да је произведено око 380 хиљада вагона, дакле око 40 хиљада мање од очекивања, уз откуп од око 90 хиљада вагона. Поврх тога, у информацији се наводи да је потрошња пшенице током 1960. нагло порасла у односу на 1959. делимично и зато што су цене осталих прехранбених производа „прилично порасле, па се један део потрошача, нарочито у већим градовима, оријентисао на већу потрошњу хлеба и тестенина као јефтинији прехранбени артикал. У нежитородним подручјима један део потрошача се оријентисао на стварање залиха, нарочито у подручјима за производњу дувна. И сами произвођачи, делимично и због дискусије у вези са новим привредним системом, уздржавају се од продаје, очекивајући веће цене, а то опет код потрошача ствара психозу за обезбеђење дугорочнијих залиха за исхрану“. Коначне рачунице Државног секретаријата за робне резерве показивале су да би се, имајући у виду трендове потрошње и залихе, до 1. јула 1962. утрошиле све резерве и текући откуп те да би се салдо свео на нулу. Држава је стога одлучила да изврши интервентни увоз 45 хиљада вагона пшенице, а укупне потребе увоза до лета 1962. су оцењене на 104066 вагона.<sup>601</sup>

ДСИП је на основу ових података за кабинет Председника сачинио забелешку о преговорима са америчком страном око евентуалне куповине пшенице. Прво су подсетили да је у ранијим преговорима током 1959. најављено

---

<sup>600</sup> АЈ, 112, 3/16, *Светска банка о југословенском петогодишњем плану*, 18. априла 1961. У билтену Светске банке објављеном 10. марта констатовано је да је за четири године (1957-60) Југославија остварила и у много случајева премашила циљеве петогодишњег плана за 1957/61. Национални доходак се повећао за 63% (планирано је било 54,4%), индустријска производња за 60% (41%), лична потрошња за 46% (34-40%), увоз за 70,5% (на 810 милиона долара) а извоз за 76,7% на 555 милиона.

<sup>601</sup> ДА МСП, Стр. Пов., 1961, 126, *Информација о снабдевености пшеницом*, 3. фебруар 1961.

да се за 1959/60. неће тражити пшеница, што је у Савезној скупштини рекао и Мијалко Годоровић и што су пренели медији, а потом и да су у том тренутку у току били разговори о вишковима по ПЛ480 програму за 1960/61. годину где би се могло тражити око 300 хиљада тона пшенице јер су постојале индиције да многе друге робе (лој, сојино брашно, воћни сокови, јечам) неће бити могуће добити у очекиваним количинама. Поред тога, интерне процене ДСИП-а су говориле да су Американци били врло расположени за приступачну продају пшенице јер су имали велике вишкове којих су желели да се реше. Стога је ДСИП предложио да се потенцира и текућа девизна реформа која је стварала потребу за већим девизним резервама а куповина пшенице за динаре је ослобађала девизе од утрошка на тој страни, а поред тога и потреба стварањем завршних залиха на крају економске године (почетак лета) што би допринело стабилизацији цена на тржишту и уопште успешнијем откупу.<sup>602</sup>

Франц Примозић и Милена Кандијаш из ДСИП-ове Групе за економску сарадњу су 17. фебруара одржали састанак са представницима америчке амбасаде на ком су формално поставили питање испоруке 500 хиљада тона пшенице путем куповине из залиха пољопривредних вишкова. За разлоге су навели мањак у производњи од 400 хиљада тона, повећану потрошњу услед скока цена других прехранбених роба те употребе пшенице за исхрану стоке услед мањка протеинске сточне хране, посебно јечма и сојиног брашна. Истакли су притисак девизне реформе која је налагала да „тржиште не може да се препусти разним шпекулацијама произвођача због моменталних конјуктурних разлога укључујући и неповољне временске прилике за пшеницу“. Стога су веће резерве пшенице биле потребне „да би се отклониле на време лоше последице без увођења посебних административних мера и обезбедила у овим условима стабилност на тржишту“. Будући да су били „свесни чињенице о потреби редовног снабдевања хлебом у овој фази девизне реформе као и наше одлуке да следимо курс либералног тржишта“ југословенске дипломате су предложиле да Југославија одустане од захтева за 200 хиљада тона јечма а да заузврат добије тражених 500 хиљада тона пшенице, чиме би захтев за помоћ у том тренутку достигао 65

---

<sup>602</sup> ДА МСП, Стр. Пов., 1961, 126, *Promemoria*, 3. фебруар 1961.

милиона долара, уз најаву да су били спремни да одустану и од других мањих артикала са листе захтева. После упознавања са детаљима проблема са пшеницом, америчке дипломате су најавиле да ће захтев одмах проследити Вашингтону и изјавили да „верују да не би могле настати неке непредвиђене тешкоће у вези реализације овог захтева“.<sup>603</sup>

Четири дана касније америчке дипломате су тражиле додатна појашњења јер су сматрали да је 500 хиљада тона превелика бројка. Приможих им је пренео детаље из жетве 1960, податке о повећаној потрошњи и песимистичним предвиђањима за лето 1962. На амерички захтев је додао и то да је Југославија из СР Немачке увезла 10 хиљада тона брашна због брзе интервенције а да су комерцијалним путем већ наручили 150-200 хиљада тона из САД. На крају су Американци тражили и добили гаранцију да Југославија неће извозити пшеницу током 1961, као и гаранцију да се неће повећавати извоз кукуруза.<sup>604</sup>

\* \* \*

Поред реформе девизног система Југославија је 1961. започела нови петогодишњи план економског развоја и у том контексту је такође желела да испита терен за америчку подршку. У ед-мемоару о новом плану који је поднела Влади САД југословенска страна је навела да је он представљао „у основи наставак досадашњег развоја и економске политике која се спроводила у протеклом периоду“ а која се састојала у даљем брзом развоју економских снага земље, упоредном подизању животног стандарда и у вези с тим даљем развоју демократског друштвеног система у правцу децентрализације и демократизације на принципу самоуправљања“.<sup>605</sup>

Ед-мемоар је предочио и конкретна очекивања југословенске стране од тог плана. Предвиђен је раст националног дохотка од 71% за пет година, тј. 11,3% просечног годишњег раста. Подсетићемо се да је ово било у складу са очекивањима које је Мијалко Тодоровић изнео Дилону на састанку у Београду.

---

<sup>603</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 125, 45438.

<sup>604</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 125, 45942.

<sup>605</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 127, 439748.

Оптимизам власти према стопама раста није посустајао ни упркос проблемима са жетвом и текућом девизном реформом. Предвиђени годишњи пораст личне потрошње требало је да износи 9% годишње а 7,5% по становнику, док је раст станоградње и обима комуналних служби требао да износи 13%. Раст инвестиција је предвиђен на 12,7% годишње тј. 82% за пет година. Стопа раста запошљавања је оцењена на 6,2% годишње (у претходној петолетки 1957-61. била је 7,6%) а пораст продуктивности око 39% за наредни петогодишњи период. Раст унутрашње потрошње је планиран на нивоу од 10,3%, а разлика до очекиваних 11,3% раста националног дохотка је требала да доведе до смањења платног дефицита. Раст обима спољне трговине одређен је на 65% (10,5% годишње у просеку) уз очекивање да ће извоз (11,6%) расти брже од увоза (9,4% годишње) те додатно поправити стање дефицита. У ед-мемоару се даље каже да се предвиђа „даље усавршавање и либерализација целокупног привредног система, која треба да подстакне иницијативу привредних организација и локалних органа и створи услове за повећање рентабилности привређивања“. Благу критику према спољним партнерима видимо у ставу да је девизна реформа започета „иако Југославија није добила пуни износ потребан за њено успешно спровођење“. Поред вишекратних усмених изјава америчким саговорницима о жељи да се амерички приватни капитал више укључи у југословенску привреду, овог пута је у званичном документу та жеља потврђена и поновљена. У ед-мемоару се оцењивало да „супротно досадашњем искуству у неким земљама Западне Европе [...] досадашње искуство у САД у овом погледу показује да на страни приватног капитала САД [...] постоје извесне резерве у погледу сарадње са југословенским привредним организацијама“ те наводило да би „повољан став Владе САД у односу на овакву сарадњу и охрабрење приватним компанијама уз гаранције владиних установа постепено мењало ово стање и створило нове услове за даље проширење размене добара између две земље“. Коначно, југословенска страна је формулисала два предлога Влади САД: да размотри и позитивно оцени југословенске пројекте у склопу петогодишњег плана, из средстава Владе, те да омогући преко *Ексим банке* и сличних установа (у том тренутку УСАИД још није био формиран а ФЕР је оперисао практично на празном ходу) да се позитивно размотре извозне гаранције уговора између америчких и југословенских предузећа за извоз

инвестиционе и друге опреме из САД у Југославију.<sup>606</sup> Сума средстава за које се тражило финансирање је у најави, кроз „листу А“ намењену углавном тешкој индустрији, износила 450 милиона долара.

Прецизирање југословенских захтева је уследило с почетком преговора 3. августа 1961. у Београду. Постојали су специфични разлози зашто се Југославија одлучила да не чека јесен или крај године са изношењем захтева. Пракса је показивала да је од подношења захтева до потписивања споразума пролазило најмање шест месеци, тако да с покретањем питања у септембру не би могло да се рачуна на увоз помоћи у храни у јануару 1962. Поред тога, иако ДСИП у том тренутку није очекивао да конференција несврстаних земаља „угрози добру вољу САД“, хтели су да предупреду свако евентуално смањење помоћи у контексту утицаја те конференције. Такође, други велики корисници помоћи у храни - Индија, Пакистан и Пољска - већ су поднели своје захтеве.<sup>607</sup>

Југословенска страна је изнела две групе захтева. Први је био везан за поменуту „листу А“ тј. за дугорочно финансирање развоја инвестиционе изградње у току петогодишњег плана, сада у ревидираној вредности од укупно 459 милиона долара. Друга група захтева је била везана за ПЛ480 и у вези са подбачајем југословенске привреде, а на листи се нашло 1 милион тона пшенице, 35 хиљада тона памука, 30 хиљада тона уља и 6 хиљада тона лоја. Америчка страна је „са разумевањем“ примила захтев по ПЛ480 јер је била начелно упозната са пољопривредним проблемима и сматрала да су изнете југословенске процене текуће жетве од 3,2 милиона тона пшенице биле преоптимистичке. Американци су прва појашњења тражили у вези са укупним потребама у девизама, који су приоритети и да ли су нека средства већ тражена од неких трећих земаља. Утисак ДСИП-а је био да су „амерички представници очекивали ове наше захеве, које су примили као нормалне“.<sup>608</sup>

---

<sup>606</sup> Исто.

<sup>607</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-9, 403.

<sup>608</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-9, *Белешка о дугорочној сарадњи*, 11. августа 1961.

Табела 5.4:

<b>ЛИСТА УВОЗНЕ РОБЕ која би била финансирана од стране САД у периоду од 1961. до 1965. године</b>		
<b>Специфицирана опрема</b>	<b>Предрачунска вредност инвестиционе изградње</b>	
	<b>Укупно (милиона долара)</b>	<b>Увозна опрема (милиона долара)</b>
<b>Индустрија - укупно</b>	688,6	373,4
црна металургија	277	130
обојена металургија	148,4	79,1
неметали	21,4	12,8
метална индустрија	15,7	11
електроиндустрија	2,2	1,4
хемијска индустрија	140,7	83,3
дрвна индустрија	3	2
индустрија папира	66	45,5
индустрија гуме	7,8	5,6
прехранбена индустрија	6,4	2,7
<b>Саобраћај</b>	/	6
<b>Неспецифицирана разна опрема</b>	/	80
<b>Укупно</b>	688,6	459,4
Извор: АЈ, 837, I-5-6/104-9, 428/2.		

На следећем састанку југословенска страна је саопштила да су „сви објекти приоритетни“ али је предност дата црној металургији, алуминијуму и хемијској индустрији. Средином августа Кенан је био кратко у САД а у Београду је саопштио да ће начелно подржати ове захтеве. Америчке дипломате су ДСИП-у саопштиле да се ништа не може одлучити пре друге половине септембра, а од почетка августа више није било састанака по овом питању. Према југословенским информацијама Кенан је током боравка у Вашингтону Стејт департменту рекао да заступа настављање помоћи Југославији уз сумњу у оправданост дугорочних програма помоћи, док су до амбасаде у Вашингтону долазиле гласине да је део

администрације сматрао да Југославији није требало давати ни пољопривредне вишкове на дугорочној бази и изнад количине која би задовољила основне потребе, јер су вишкови омогућавали југословенској Влади да притиска ценом приватне произвођаче.<sup>609</sup> Одлагање разговора за другу половину септембра готово извесно је било везано са очекивањем резултата Београдске конференције, те су вишкови – 500 хиљада уместо милион тона пшенице – одобрени тек крајем децембра. Премошћавање овог временског периода је политички врх Југославије урадио тако што је *Народна банка Југославија* одобрила ванредни кредит од 15 милијарди динара *Југословенској банци за спољну трговину* зарад увоза 300 хиљада тона пшенице до краја 1961. Кредит је требало вратити до 15. јануара 1962. а о хитности говори и инструкција Савезног извршног већа која је, издата формално 3. октобра, тражила од предузећа *Гранекспорт* да увоз заврши већ до 15. октобра. Процес увоза је већ био у току а овим је фактички у току тог процеса заокружена финансијска конструкција посла.<sup>610</sup>

Већ крајем 1961. и почетком 1962. државном врху Југославије је било јасно да економски токови, а државне финансије најпре, не иду оним смером који се очекивао само годину дана раније. То је било видљиво током разговора са мисијом ММФ-а у фебруару коју је водио директор Јакобсон лично. Југославија није била задовољна висином помоћи коју је добила током 1961. на име извођења реформи – подсетимо се да је Дилону поменута бројка од 340 милиона долара а збирна средства одобрена крајем 1960. и током 1961. била су око 275 милиона долара. Јакобсон је отворено саопштио Београду да је било јасно да је курс од 750 динара за долар „постао нереалан“ и да је била потребна корекција навише, што је поставио као услов одобравања нових права вучења. Југословенска страна је одбила тај предлог са резонем да би таква промена значила отварање новог процеса престројавања цена и прилагођавања привреде када се тражила нова стабилност. Поврх тога, југословенска ликвидност у међународним плаћањима била је јако сужена што је било евидентно истог месеца (фебруара) када је уведен краткотрајни мораторијум на отплату дугова у вредности од 57 милиона долара. Стога није чудно што је као најважније питање југословенске привреде у том

---

<sup>609</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 124, 39960, стр. 8-9.

<sup>610</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-9, *Информација о предлогу одлуке за одобрење кредита*, 28. септембар 1961.



тренутку постављено олакшавање отплата иностраних зајмова и кредита у конвертибилним и чврстима валутама, и оцењено да ће период 1962-66. бити посебно тежак<sup>611</sup>, а што је илустровано у табелама 5.5 и 5.6:

Табела 5.5

<b>Стање спољног дуга, септембар 1962.</b> (у милионима долара)									
	1958.	1959.	1960.	1961.*	1962.	1963.	1964.	1965.	1966.
<b>Ефективни спољни дуг</b>	447	473	580	797					
<b>Очекиване годишње отплате</b>					202	155	179	135	178
* Укупна дуговања на дан 31. 12. 1961. укључујући кредите ФЕР, динарске кредите и оне закључене са Источним блоком износила су 1,4 милијарде долара.									
Извор: ДА МСП, ПА, 1962, 120, 43537, стр. 3-4.									

Табела 5.6

<b>ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ОБАВЕЗЕ ПРЕМА САД, 31. 12. 1961.</b>			
	<b>У доларима</b>		
	<b>Отплата</b>	<b>Камата</b>	<b>Свега</b>
<b>А. ДИНАРСКИ ЗАЈМОВИ</b>			
1) Зајмови по основу ПЛ1480 и МСА	<b>314056000</b>	<b>300066000</b>	<b>614112000</b>
2) Зајмови од ФЕР	<b>98494000</b>	<b>4048000</b>	<b>138974000</b>
<b>Б. ДОЛАРСКИ ЗАЈМОВИ</b>	<b>327477000</b> (од тога 75 милиона ММФ, 50 милиона Ексим банци и 88 милиона МБОР)	<b>51847000</b>	<b>379324000</b>
<b>В. АМЕРИЧКА СРЕДСТВА (расположива за коришћење)</b>	<b>74000000</b>		<b>74000000</b>
	<b>814017000</b>	<b>392393000</b>	<b>1206410000</b>
Састављено према: ДА МСП, ПА, 1962, 122, 42895. Америчка средства по контрапарт принципу су до 31. децембра 1961. износила 91,6 милиона долара од којих је до тада 17,6 милиона укључено у разне инвестиције у Југославији и за трошак амбасаде.			

<sup>611</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 43537, стр. 3-6.

Савезно извршно веће је било на становишту да због такве ситуације у платном билансу Југославија није у стању да на време сервисира дугове, те је одлучило да иде на добијање нових кредита од земаља Западне Европе. Са Италијом је већ била договорена кредитна линија од 70 милиона долара у лирама, која би била коришћена током четири године а била отплаћивана осам година. Три италијанске државне банке су обезбедиле кредите а поверљиве гаранције италијанске Владе су утицале на смањење камате са 7,5% на 5,5%. Од Француске је тражен кредит од 30 милиона долара, са повољним изгледима услед релаксације политичких односа након решавања алжирског питања,<sup>612</sup> иако су први сигнали из Париза говорили да ће се радити о робном а не финансијском кредиту. У СР Немачкој је фокус кредитне тражње био на комерцијалним банкама а дипломатски апарат је добио задатак да провери могућност задуживања за 50 милиона долара, уз евентуалну подршку Вашингтона код Владе у Бону. Упућени захтев према Швајцарској за кредит од 12 милиона долара није имао изгледа на успех јер је *prethodni* кредит који је додељен 1961. као подршка реформи тесном већином одобрен у скупштини. Елаборат је наводио да су швајцарски саговорници говорили да је „зајам за монетарну реформу био колективна акција солидарности и да пасивност трговинског биланса плаћања не оправдава изузетну билатералну акцију“.<sup>613</sup>

Шансу да детаљније опицају пулс америчке воље за дугорочнијим кредитирањем привреде југословенски врх је добио 1. фебруара 1962. када је у шестодневну посету дошао Том Килефер (Tom Killefer), први потпредседник *Ексим банке*. Подсетимо се, ту посету је Кенан најавио Поповићу у разговору 25. јануара. Главни саговорници су му били југословенски банкарски кругови – Никола Миљанић (председник ЈИБ) са делегацијом ЈИБ, Исак Сион (вице-губернер НБЈ), Влада Церић (државни подсекретар Секретаријата за опште привредне послове), Риста Аћимовић (генерални директор Југословенске банке уа

---

<sup>612</sup> Француски председник Шарл де Гол је у том периоду приводио крају преговоре са представницима алжирског Фронта за национално ослобођење, који су комплетирани уговорима у Евијану марта 1962. и потврђених на референдуму у априлу. Тиме је окончао осмогодишњи рат који је оптерећивао и билатералне односе са Југославијом. Види: Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War, Vol. 2*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, pp. 162-165; детаљније посебно у - Драган Богетић, *Југославија и Запад 1952-1955: југословенско приближавање НАТО-у*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000.

<sup>613</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 43537, стр. 4-5.

спољну трговину), Винко Трумбић (саветник у ДСИП-у), Лео Рип (државни саветник у Савезном заводу за планирање) и остали нижи државни службеници. У првом разговору у Београду 1. фебруара Килеферу су прво изложени параметри економског развоја у 1961. и предвиђања за 1962. те очекивани проблеми платног биланса до 1965. (изложени у табели 5.4). Саопштено му је да економски резултати постигнути у 1961. нису давали могућности за остваривање „онако крупног корака у даљем спровођењу предвиђених мера нашом реформом у 1962. онако како смо првобитно желели“. Килефер је саопштио да су САД „мање забринуте за могућности отплате кредита а више да ли ће они имати довољно средстава за финансирање наших пројеката“. Сложио се са израженом југословенском оријентацијом ка изградњи саобраћајница и туристичких објеката али није наговестио амерички интерес за њиховим финансирањем. Кредит *Ексим банке* од 50 милиона долара одобрен Југославији на почетку реформе 1961. је био следећа тема, па су обе стране констатовале да код његове реализације није било посебних проблема осим трансхе од 10 милиона долара предвиђених за финансирање мањих објеката. *Ексим банка* је тражила да јој се пре пуштања тог износа предоче детаљни планови изградње таквих објеката што је за југословенску страну био проблем јер је очекивала да ће новац бити одобрен за групу објеката без претходног прецизирања техничких планова. Килефер је обећао да ће то питање бити разматрано по његовом повратку у Вашингтон. Килефер је са своје стране објашњавао ново устројство система спољне економске помоћи кроз централизацију администрација у УСАИД-у. Рекао је да *Ексим банка* и УСАИД „најтешње сарађују преко Одбора за координацију развоја у који улазе помоћници министара трговине и финансија, представници *Ексим банке* и УСАИД-а“ те да „сви пројекти када се подносе било АИД, било *Ексим банци*, разматрају се од једне групе експерата и на основу тога се одређује која ће их од двеју установа финансирати. Ова подела се врши на основу природе објекта и степена развијености земље која тражи кредит, реалистичне процене могућности плаћања дотичне земље итд.“. Југословенска страна је желела да добије конкретније одговоре на три питања: до ког износа би се могло очекивати финансирање од стране *Ексим банке*, да ли се могло рачунати бар са делимичним финансирањем домаћих трошкова при изградњи разних објеката те који су били

критеријуми за поделу пројеката између АИД и *Ексим банке*? Килефер је према мишљењу југословенске стране „очигледно избегавао одређенији одговор по овим питањима“. Изјавио је да нису имали утврђени лимит за финансирање појединих земаља, да је нека граница морала да постоји али да њу у том тренутку нико није знао. Проблем финансирања домаћих (југословенских) трошкова при реализацији изградње објеката је избегавао, а за критеријуме усмеравања пројеката према АИД-у или *Ексим банци* је навео да „много зависи од степена развитка земље која кредит тражи“. Даље је рекао да је у току увођење новог начина осигуравања кредита за извоз, да је формиран конзорцијум од 57 осигуравајућих кућа који ће у заједници са *Ексим банком* осигуравати извозне кредите. Према том систему *Ексим банка* би покривала целокупни политички ризик и 50% трошкова економског ризика конзорцијум би покривао 50% економског с тим да би касније требало да преузме осигуравање целокупног економског ризика извозних кредита. Максимални рок таквог осигурања износио је пет година, осим за млазне путничке авионе код којих је износио седам година. На примедбу југословенске стране да је рок осигурања од пет година већ превазиђен и у Западној Европи, Килефер је рекао да је такав рок Бернска унија<sup>614</sup> већ потврдила као максимални рок за земље чланице.<sup>615</sup>

Следећи разговор у сличним делегацијама – Килефер, Миљанић, Константиновић - је обављен на Бледу 6. фебруара, у склопу Килеферове посете *Железари Јесенице* (заједно са Кенаном и Овен Џонсом, директором УСАИД-а за Југославију) за коју је *Ексим банка* одобрила средства. Југословенска страна се интересовала за могућности и модалитете кредитирања туристичких потенцијала. Килефер је рекао да *Ексим банка* није била заинтересована за кредитирање куповине путничких авиона али да је постојао интерес за кредитирањем хотелских капацитета. За такву врсту послова је затражио посебан елаборат и предложио Југословенима да покушају да у евентуални посао укључе и *Пан Ам*<sup>616</sup> како би и они евентуално уложили нека средства. Разговор се потом повео о теми

---

<sup>614</sup> Бернска унија је Међународна унија кредитних и инвестиционих осигурања, основана 1934, заједница осигуравајућих кућа у пословима кредитног и инвестиционог осигурања.

<sup>615</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 122, 47021, стр. 1-4.

<sup>616</sup> *Pan American World Airways*, тада највећа и најпознатија америчка ваздухопловна компанија која је обављала већину међународних летова из и за САД.

коришћења већ одобрених кредита. Килефер је приметио да 15 милиона долара одобрених за *Железару Јесенице* уопште није био коришћен и хтео је да зна стање пројекта. Миљанић му је рекао да су у току били разговори са испоручиоцима опреме и да још није потпуно јасно да ли ће тих 15 милиона долара бити довољно за пројекат. Килефер је рекао да *Ексим банка* није могла финансирати тај пројекат преко одобрене суме и да се Југославија консултује са испоручиоцима опреме из САД и са њима размотри евентуалне додатне кредитне линије. Обојица су констатовала да је део кредита од 25 милиона долара намењених за репродукциони материјал или искоришћен или већ алоциран за одређену робу те да ту није било отворених питања. У вези са југословенским упитом око кредитирања домаћих трошкова Килефер је рекао да је *Ексим банка* само у понеким случајевима одобравала такво финансирања те да су ту били „увек изложени оштрој критици“ али је Југославију упутио на УСАИД са таквим захтевима. На упорно тражење Миљанића да му Килефер саопшти износ до којег би *Ексим банка* финансирала пројекте у Југославији – „за нас би било корисно, с обзиром на нашу планску привреду, да чујемо...“ говорио је Миљанић – Килефер није хтео ни да наговести неки износ с којим би се могло рачунати, понављајући да се ради на основу листе поднетих пројеката. Договорено је да ће се Југословени према *Ексим банци* „појављивати само са приоритетним објектима који су за нас најзначајнији“ те да пријава буде у форми кратког (на једној куцаној страни) описа објекта на основу кога би *Ексим банка* доносила свој начелни став, након чега би се кренуло у опширнији елаборат ако би пројекат добио иницијалну сагласност.<sup>617</sup>

Паралелно са овим разговорима Југославија је успела да приволи америчку страну да амендира споразум о помоћи по порграму ПЛ480 из децембра 1961. тако да Југославија за динаре (по глави I програма) купи додатних 200 хиљада тона пшенице укупне вредности 12,5 милиона долара те 3300 тона лимуна (400 хиљада долара). Укупно са транспортним трошковима вредност те накнадно уговорене транше помоћи је износила 14,5 милиона долара. У случају лимуна Југославија није добила сву тражену количину (шест хиљада тона), добрим делом

---

<sup>617</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 122, 47021, стр. 4-7.

јер су Американци наишли на противљење „једне земље која је извозник лимуна у Југославију да САД уопште продају лимун Југославији по ПЛ480“ током „убичајених консултација“ (извори не саопштавају која је земља у питању али смислена процена указује на Грчку). Став америчке Владе, пренет преко амбасаде је био да су икаквом продајом лимуна по ПЛ480 Сједињене Државе изашле у сусрет Југославији „са циљем да развију нормалну трговину овим артиклом између наше две земље“. Стога је америчка страна тражила од Југославије да се обавезе да ће комерцијалним каналима купити 13 хиљада тона до краја календарске 1962. године као и да неће извозити лимун нити лимунов сок у истом периоду.<sup>618</sup>

Када је борд директора ММФ-а разматрао југословенски захтев за кредитирањем амерички представник је константно инсистирао на промени курса динара као услов. Истини за вољу, Југославија је била прекорачила 100% своје квоте дотадашњим повлачењем средстава и чисто финансијски разлози су њене захтеве чинили мање извесним.<sup>619</sup> Мада је ММФ ценио да су југословенски резултати у 1962. представљали „видан прогрес, како у ограничавању потрошње и одржавању цена, тако и у побољшању стања платног биланса“ Југославија је током 1963. била песимистична у погледу евентуалног добијања нових средстава (око 30-50 милиона долара) без промене курса динара.<sup>620</sup>

У јесен 1962, паралелно са акцијом у Конгресу када је Југославија изгубила статус најповлашћеније нације, почели су нови преговори о следећој транши помоћи по програму ПЛ480. Средином септембра Југославија је изнела захтев за 1,2 милиона тона пшенице, 50 хиљада тона памука, 30 хиљада тона уља и 15 хиљада тона лоја, те за 50 хиљада тона сојине сачме по глави 1 и право на слободан и неограничен увоз кукуруза, укупне вредности око 121 милион долара. Почетком новембра ДСИП је јављао да је према информацијама из амбасаде у Вашингтону Југославији одобрено 1,2 милиона тона пшенице, 30 хиљада тона уља по глави I те 23 хиљада тона памука и 8 хиљада тона лоја по глави 4. ДСИП је очекивао да ће америчка страна за набавке по глави 4 нудити рок отплате од 10 до

---

<sup>618</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 121, 410141.

<sup>619</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 43537, стр. 6.

<sup>620</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 118, 44021, стр. 32.

15 година са каматом од 4%, како је било и у претходним траншама по том основу. У првим разговорима Американци су поновили ранији захтев да се део средстава која остају за америчку употребу могу користити и за трошкове америчких туриста у Југославији. Тај трошак је југословенска страна ценила на 2,4-3 милиона долара што би значило да би се земља прихватањем таквог захтева лишила тог девизног прилива јер би амерички туристи могли да размењују доларе за динаре који су већ алоцирани за програм помоћи. Сличан захтев за коришћење динара нагомиланих на америчким рачунима код *Народне Банке Југославије* по основу 10% помоћи, а за трансфер дознака југословенске миграције у САД, који је процењен на око 14,1 милиона долара, је такође одбијен.<sup>621</sup> Иако је током 1962. закључен споразум по закону ПЛ480 којим је набављено 700 хиљада тона пшенице, 30 хиљада тона уља, 30 хиљада тона сојине сачме, 25 хиљада тона памука и 3300 тона лимуна у укупној вредности од 76,8 милиона долара, Југославија је остала без одговора на захтев из 1961. за кредитирањем индустријских погона у вредности од 479 милиона долара, а исто је без одговора остао захтев за ревидирано финансирање у износу од 128 милиона долара из јуна 1962.<sup>622</sup>

У вези с преговорима по програму ПЛ480 анализа ДСИП-а из априла 1963. је указивала да се нешто тежи преговори из претходне две године нису могли приписати само погоршању билатералних односа, јер је и америчка финансијска ситуација на плану платног биланса захтевала нешто конзервативнији приступ с њихове стране. Низ земаља примаоца помоћи које су имале добре односе са САД је добио помоћ по тежим условима од Југославије (већи проценат доларског зајма, мањи проценат бесплатне и помоћи у домаћој валути).<sup>623</sup> За Југославију је проблем био то што јој је била у ситуацији да јој је помоћ у вишковима била заиста потребна, а што је представљало смањивање слободног простора у спољној политици, и то наглашено када је помоћ била хитно потребна. ДСИП је на то питање гледао као на директну обрнуту пропорцију – мања потреба за помоћи била је једнака чвршћем ставу према САД, и обратно.

---

<sup>621</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 121, 437792.

<sup>622</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 120, 43537, стр. 9.

<sup>623</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 118, 44021, стр. 27.

Табела 5.7:

<b>Кретање робне размене (у милионима долара)</b>							
	<b>1950.</b>	<b>1951.</b>	<b>1957.</b>	<b>1959.</b>	<b>1960.</b>	<b>1961.</b>	<b>1962. (9 мес)</b>
<b>ИЗВОЗ</b>	21,3	27,3	33,3	31	38,6	36,5	35
<b>УВОЗ</b>	51	172,6	177	140	88,5	180	166

Извор: АЈ, 837, I-5-6/104-10, Стр. пов. 75, *Преглед југословенско-америчких односа*, 10. новембар 1962, стр. 12.

Табела 5.8:

<b>Очекивано кретање извоза и увоза са САД (у милионима долара)</b>			
	<b>1963.</b>	<b>1964.</b>	<b>1965.</b>
<b>ИЗВОЗ</b>	50	54	87,5
<b>УВОЗ</b>	182,6	152,6	67,9

Извор: АЈ, 837, I-5-6/104-10, Стр. пов. 75, *Преглед југословенско-америчких односа*, 10. новембар 1962, стр. 12.

У табели 5.7 можемо видети основне показатеље робне размене од 1951. до 1962. (за три квартала), из чега можемо, макар грубо, закључити да није било значајнијих промена ни у обиму ни у структури размене за тај десетогодишњи период. Увоз из САД, рачунајући и одобрену помоћ по ПЛ480 и МСА, кретала се у оквирима од 150 до 200 милиона долара, осим 1960. која је била ванредна у смислу да помоћ није била неопходна у уобичајеном обиму, а видимо и то да се југословенски извоз у САД није посебно развијао у својој укупној суми. Удео економске помоћи у укупној размени је био несумњиво њен највећи део.

Сценарио осетног повећања извоза и смањења увоза, видљив у табели 5.8 планиран је под претпоставком да неће бити ефеката укидања клаузуле најповлашћеније нације и да ће помоћ у пољопривредним вишковима престати до 1965. године. Испоставило се да је извоз у САД у 1963. ипак био осетно виши него претходних година – 52 милиона долара, док је увоз (рачунајући и помоћ)



био у ранијим оквирима – 182 милиона долара. Јакша Петрић је наводио да је извоз за 1963. „предвиђао смањење нашег извоза на 46,7 милиона долара [...] обзиром на регионално усмеравање на остала подручја“, те смањење увоза (на 168 милиона долара) „у првом реду сировина и репродукционог материјала, које би требало обезбедити из клириншког подручја и земаља у развоју“.<sup>624</sup> У овоме се јасно уочавају тенденције смањивања ослањања на тржиште САД као последицу сложенијих и нејаснијих политичких односа и стања након укидања клаузуле најповлашћеније нације.<sup>625</sup> Обресе ових корака смо могли видети у ставовима ДСИП-а на колегијумима у октобру-новембру 1962. и руковођењем економијом под теретом спољне политике и логике блоковске поделе. Главни терет смањења увоза је требало да падне на увоз сировина, које су се могле набављати у Источној Европи и код земаља у развоју из Азије и Африке. Ефекти укидања клаузуле најповлашћеније нације, иако то укидање никада није ступило на снагу, су били видљиви у паду извоза у првом кварталу 1963. за око 2 милиона долара у односу на исти период 1962.

\* \* \*

Након катастрофалног земљотреса који је погодио Скопље у раним јутарњим часовима 26. јула 1963. јавила се неодложна потреба збрињавања повређених и оних привремено смештених који су изгубили своје домове. Стејт департамент је самоиницијативно поставио питање југословенској амбасади у Вашингтону о количинама прехранбених производа потребних Југославији, наговештавајући могућност да то све дође у виду бесплатног поклона. Мисија УСАИД-а је стигла на лице места и одмах послала у Вашингтон захтеве за помоћи, војно-медицинска екипа америчке војске је дошла из Немачке. Првенствене потребе су биле везане пре свега за грађевински материјал и

---

<sup>624</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 119, 428327, стр. 1.

<sup>625</sup> Драган Богетић, „Прва Титова посета Вашингтону – последњи Кенедијев међународни ангажман“, *Токови историје*, Бр. 1-2/2007, стр. 65-80; Драган Богетић, „Југославија и САД – од спорења ка сарадњи. Искушења на путу нормализације односа током 1963“, *Историја 20. века*, Vol. 27, Бр.2, 2009, стр. 131-144.

специјализовану механизацију и опрему за рашчишћавање и поновну изградњу објеката, а мање за храну, те је југословенска страна са те тачке прилазила питању помоћи. Стога су се указале две варијанте америчке помоћи - прва као поклон у прехранбеним производима од око 7,4 милиона долара у склопу ширих међународних (и америчких) акција помоћи, и друга као већа помоћ у храни, од око 73,2 милиона долара уколико САД нису имале могућност директне финансијске или материјалне помоћи. ДСИП је преферирао прву опцију будући да храна није била посебан проблем и њен мањи удео у помоћи је наговештавао већу америчку финансијску помоћ и веће учешће у техничким аспектима обнове града.<sup>626</sup> Посебна помоћ за Скопље је прослеђена у виду привремених стамбених објеката који су били неопходни услед знатног броја лица са привременим смештајем и приближавањем зиме. Кенеди је тражио од Секретаријата одбране и УСАИД-а да координишу употребу војних ресурса за те намене, конкретно кроз допремање и монтажу 250 тзв. Батлер зграда, металних објеката за смештај више људи.<sup>627</sup> Трошкови изградње ових зграда од 1,5 милијарди динара покривени су споразумом са ИЦА јануара 1964. кроз употребу динарских средстава на рачунима америчке Владе код НБЈ, и то су били повећани са 1 милијарде на колико су трошкови били процењени у новембру.<sup>628</sup> Поред овог пројекта ИЦА је одобрила ослобађање још 25 милијарди динара од новца акумулираног кроз продају по програму ПЛ480 за изградњу железаре и рудника код Скопља, што је била подршка пројекту започетом још 1960. али је дошао у критичну фазу услед последица земљотреса. Из југословенских извора је за овај пројекат за период до 1965. одређено 48,5 милијарди динара.<sup>629</sup> У овај „талас“ издвајања динарских средстава спадало је и одређивање 15 милијарди динара за нову фазу изградње Јадранског пута (поред југословенског издвајања од 15,76 милијарди) те 6,8 милијарди за хидроелектрану *Требишњица* (уз 4,43 милијарде динара југословенских средстава).<sup>630</sup> Многе америчке дипломате су биле незадовољне

---

<sup>626</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-11, Стр. Пов. 25, *Забелешка: америчка помоћ поводом земљотреса у Скопљу*, 1. август 1963.

<sup>627</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 163, *National Security Action Memorandum No. 267*, Washington, October 18, 1963, p. 359.

<sup>628</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 194, 45413.

<sup>629</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 194, 93171.

<sup>630</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 194, 93169; ДА МСП, ПА, 1964, 194, 93170.

висином средстава која су одређена за помоћ након земљотреса. Тако је директор мисије УСАИД-а Роберт Кливленд (Robert G. Cleveland) сматрао да су финансијски аранжмани били „тотални фијаско“, за разлику од практичне помоћи на терену при изградњи привремених и сталних објеката.<sup>631</sup>

Крајем јула па до средине августа 1963. амерички секретар пољопривреде Фримен је био у посети у неколико источно-европских држава – Совјетски Савез, Пољску, Румунију, Бугарску и Југославију. У Југославији је затекао „према очекивањима, највише про-западно оријентисано стање“. У разговору са Титом су му пренете две поруке. Прва је била да је крајњи циљ пољопривредне политике примена принципа друштвене својине и у пољопривреди, а друга да се то неће радити методама насиља и принуде него кроз образовање и показивање користи, на еволутиван начин, тако да је тај процес могао трајати и „10, 20 или 50 година“. У вези с тим је био и програм ПЛ480 који је „допринео да приватни земљопоседници задрже и до 85% обрадиве земље у свом власништву. Наставак и развој трговинских односа могао би постати још важнији фактор у будућности“. Из жеље да буду „добри домаћини“ Југословени нису постављали много питања о статусу најповлашћеније нације нити су се распитивали о програму ПЛ480.<sup>632</sup> Фримен је Титу најавио америчку помоћ у вредности од 50 милиона долара за санацију штете у Скопљу, у динарима, са америчких рачуна у НБЈ акумулираних по програму ПЛ480. Тито се захваљивао уз објашњење да је Југославија организовала интерни кредит и ангажовала средства свих република за ту намену али да то просто није било довољно и да је спољна помоћ била неопходна. Рекао је да је око 65% македонске индустрије било лоцирано у и око Скопља а то је у земљотресу добрим делом било уништено, те да је око 200 хиљада становника претрпело знатну материјалну штету.<sup>633</sup>

Средином септембра Југославију је посетила група конгресмена и сенатора. Њу су сачињавали чланови Заступничког дома Катарина Сент Џорџ

---

<sup>631</sup> „Oral History Interviews: Yugoslavia – Country Reader, 1941-1995”, *Memoirs and Occasional Papers Series*, Association for Diplomatic Training, George P. Shultz National Foreign Affairs Training Center, p. 190.

<sup>632</sup> „Memorandum by Orville L. Freeman, Secretary of Agriculture to Department of State“, August 16 1963, 63-6473, *The National Security Archive*, FOIA Declassified Documents.

<sup>633</sup> „Conference with Marshall Tito“, August 17 1963, *The National Security Archive*, FOIA Declassified Documents.

(Katharine St. George), Џералд Форд (Gerald Ford, будући председник САД) и Вилијем Поуг (William R. Roage), те сенатори Мајк Монруни (Mike Monroney), Тед Кенеди (Ted Kennedy, најмлађи брат председника Кенедија) и бивши сенатор Хомер Фергусон (Homer S. Ferguson), у склопу седнице Интерпарламентарне уније која је одржавана у Београду. На главном пријему у Савезној скупштини 14. септембра примио их је Едвард Кардељ као председник Савезне скупштине, Владимир Поповић, Слако Комар (Државни секретар за пољопривреду), Киро Глигоров (Државни секретар за послове финансија), и Антон Вратуша. Разговори су вођени углавном око пољопривредних и тема економске помоћи. Конгресменка Сент Џорџ се распитивала око обавештавања југословенске јавности о помоћи од САД коју је Југославија примала, будући да је у Америци било „незадовољства због непотпуног обавештавања“. Кардељ је одговорио да су сви споразуми о помоћи уредно објављивани, да су давани интервјуи штампи и прављене ТВ репортаже са отварања објеката изграђених од средстава из помоћи чему су обично присуствовали или амерички амбасадор или неко из амбасаде, те и да су југословенске власти саме повезивале утицај економске помоћи на брзи економски раст. На питање Џералда Форда о односу са администрацијом током преговора и извршења помоћи Кардељ је похвалио саму администрацију, посебно стручњаке који су долазили у Југославију и који су дубље ушли у проблематику њеног економског положаја, али је и напоменуо да је однос са Конгресом „који пут тежи“. Потом је нагласио америчким саговорницима да се „данас за нас не поставља питање директне помоћи... ми смо данас у таквој фази нашег развоја да можемо и без помоћи. Ми ни од других земаља, на пример од СССР-а не тражимо помоћ. Оно што данас желимо од САД то су нормални економски односи: што више трговинске размене, затим кредити и сл. што је у обостраном интересу; ми смо за блиске контакте са њиховим људима; хтели бисмо њихове експерте; да користимо њихова техничка искуства, техничку помоћ онде где мислимо да бисмо могли и требало да научимо од њих, итд. То би била здрава база за наше односе у будућности“. Ово је била разрађенија верзија Титових ставова пренетих лично Кенедију, и америчка страна је стога могла да стекне сасвим поуздану и јасну перцепцију југословенских жеља о природи економских односа. Глигоров је америчким законодавцима рекао да је штета од губитка клаузуле за првих седам

месеци била процењена на два и по милиона долара иако она није ни ступила на снагу, него само од посредне штете, а да би њено ступање на снагу значило да се не би могла одржати ни половина извоза. Из ранијих интерних извештаја (нпр. у табели 4.2) чини се да је ова процена била претерана али је у сваком случају Глигоров хтео да појача на значају клаузуле у директном контакту са људима који ће о њој гласати у наредном периоду, и стога је њихова директна импресија била веома важна. На Кенедијево питање о економским везама са Источном Европом Кардељ је рекао да „ми нисмо чланови СЕВ, а немамо ни намеру да будемо“, али да је постојала жеља за сарадњом са СЕВ-ом али и са ЕЗ. Кенеди се потом интересовао за војне расходе па је Глигоров одговорио да су они били у паду, да су раније били 22% укупног националног производа а да су „данас 9-10% [...] четвртина савезног буџета [...] око 12-13% од укупних буџета“.<sup>634</sup> Морамо напоменути да ове бројке из данашње перспективе делују готово надреално високо, све и да узмемо у обзир ефекат Хладног рата и повећане војне издатке у Европи. У сваком случају, Кардељ је послао јасну поруку о пожељним оквирима економских односа две земље а такве ставове је и Тито пренео Кенедију. Тај оквир економских односа се јесте остваривао током наредних година али је помоћ и даље опстајала као значајан фактор односа.

Југословенска економија још није била у стању да изнесе терет прехране становништва те је у новембру упућен нови захтев САД за увозом 1,3 милиона тона пшенице по програму ПЛ480.<sup>635</sup> Савезно извршно веће је узимало у обзир слабију сетву и опасност од суше и издало је инструкције да се набаве потребне количине из америчких вишкова. Међутим, брзог одговора није било, и ДСИП је очекивао одговор и током фебруара 1964.<sup>636</sup> Мићуновић је јављао ДСИП-у да би ти преговори могли бити тешки и да разне институције у САД још нису биле ускладиле своје ставове.<sup>637</sup> Његов разговор са Раском 4. фебруара није донео нарочитих резултата јер „иако је Раск показао довољан лични интерес и са своје стране уложио озбиљан напор и држао се врло пријатељски, остаје чињеница да је

---

<sup>634</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 118, 430836.

<sup>635</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 158.

<sup>636</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 192, 413530, стр. 4.

<sup>637</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 193, 42021.

Раск био резервисан у погледу изјашњавања у конкретним питањима из билатералних односа, да је врло пасиван на тему о потреби даљих контаката између нас ове године“.<sup>638</sup> Мићуновић је даље јављао да су САД погоршале услове свим корисницима програма ПЛ480, да је Конгрес захтевао веће надлежности у формулисању износа и услова помоћи, те да због тога „ми интерно морамо уважити такву стварност јер се промене у политици САД не односе само на Југославију“. Он је очекивао да ће се услови тог програма „све више приближавати општем програму и политици директне помоћи САД иностранству. Стога је препоручивао да се разраде биланси у вези најнужнијег увоза и куповине пшенице и других пољопривредних производа који су добијани кроз ПЛ480 „у циљу да идуће године будемо што мање могуће зависни од политике“. Једно питање на којем су амерички саговорници (Раск, Елбрик) без резерве подржавали позитивне ставове и били у сагласју са југословенском позицијом је било питање повећања трговинске размене. Мићуновић је сматрао да се оно пре свега морало остваривати јачањем југословенског извоза и уклањањем административних препрека извозу. Посебно је апострофирао конкретније повезивање са америчким приватним капиталом, чему је помогла Титова посета САД. Сазнао је да су се МБОР и неке приватне корпорације крајем 1963. распитивале код Стејт департмента о пословним контактима са Југославијом и да је мишљење Владе САД било позитивно и охрабрујуће. Део кривике за слабо остварење резултата је пребацивао и на ишчекивање новог седмогодишњег плана друштвеног развоја (који се очекивао до краја 1964). Поред преношења ових информација и својих закључака критиковао је ДСИП зато што није на време обавештавао амбасаду о контактима и разговорима са представницима МБОР и ММФ, па се он морао довијати и користити добру вољу појединих функционера ових међународних организација.<sup>639</sup>

Погоршање услова за набавку пољопривредних производа по програму ПЛ480 јасно се видело и из понуде коју је америчка амбасада пренела ДСИП-у 5. марта, правдајући одуговлачење Кенедијевим убиством и последичном спорошћу администрације. По глави 1 нудили су само 100 хиљада тона пшенице вредности

---

<sup>638</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 193, 46931, стр. 4.

<sup>639</sup> Исто, стр. 5-7.

7,4 милиона долара, а остале артикле (памук, јестиво уље, пиринач и пасуљ) укупне вредности од 26,7 милиона долара су нудили по глави 4. Доларски кредити по глави 4 су носили камату од 3,5% на 17 година отплате. Тражени лимун и сточна храна су били искључени из финансирања по ПЛ480, а проценат динара који је остајао америчкој страни је повећан са 10% на 15% с тим да је Конгрес експлицитно навео да се тај део новца може користити и за потребе америчких туриста у земљама примаоцима помоћи. Остатак од 85% се могао користити као динарски кредит на 30 година уз камату 0,75%. Евентуална већа количина пшенице је понуђена у виду комерцијалног кредита на три године. Реакција из ДСИП-а је, очекивано, била негативна, Петрић је био „изненађен и разочаран“ посебно због количина понуђене пшенице. У разговору са Кливлендом је изнео податке о залихама и потрошњи које су (поново) показивале ургентну потребу за увозом. Југославија је тада на залихама имала 897 хиљада тона, месечна потрошња је била 185 хиљада тона што је значило да је америчка понуда од 100 хиљада тона била довољна за свега 18 дана. Прорачунати мањак пшенице, са прехранбеним потребама и резервом до следеће жетве је прорачунат на 548 хиљада тона. Петрић је рекао да са понудом од 100 хиљада тона „не постоји основа за преговоре“, а да је „база добијање минималне количине од 500 хиљада тона која би нам омогућила да, уз посебне напоре, дочекамо нову жетву без тежих последица у снабдевању“. Кливленд је одговорио да је лично био упознат са почетним ставом Секретаријата пољопривреде и других институција да се Југославији уопште не одобри пшеница, док је америчка амбасада у Београду сматрала да се она мора понудити. Сматрао је да су изгледи за повећање количина и пребацивање неких артикала са главе 4 на главу 1 „никакви“. Убеђујући Петрића по принципу боље ишта него ништа предлагао је да се додатних 200 хиљада тона купи путем комерцијалног кредита на три године и да се у току операционализације тог посла покуша то све подвести под главу 1, не дајући гаранције да ће то и бити тако.<sup>640</sup> Из разговора са Џонполом, државни саветнику у ДСИП-у Милан Булајић је 11. марта јављао да је америчка амбасада немоћна да мења ставове у Вашингтону, да су њене преговарачке могућности „равне нули“, и

---

<sup>640</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-12, Пов. бр 413224, *Забелешка о разговору*, 5. март 1964.

да је једини човек који може да утиче на промене секретар за пољопривреду Фриман, и то преко утицаја амбасадора Мићуновића у Вашингтону. Цонпол је у разговору инсистирао на томе да погоршани услови набавке пшенице никако не значе промену политике САД према Југославији. Штавише, тврдио је, на делу је била позитивна промена, позивајући се на изјаву коју је државни подсекретар Аверел Хариман дао дан раније, 10. марта, пред спољнополитичким комитетом Представничког дома, да је Југославија „задржала своју независност у политичким, војним, економским и социолошким пословима“, упркос „успостављеним побољшаним односима са Москвом“.<sup>641</sup>

Кливленд је почетком маја могао ДСИП-у да пренесе барем некакве добре вести, иако по другом основу. *Ексим банка* је одобрила нови плафон од 5 милиона долара за осигурање кредита током 1964, чиме је укинута раније ограничење од 250 хиљада долара за сваки појединачни аранжман, а што је омогућавало флексибилније кредитне аранжмане југословенским предузећима. Услови осигурања појединих кредита су захтевали да амерички извозник мора сносити део осигурања у вредности 15% од посла и да југословенски увозник мора обезбедити учешће од 20%. У том тренутку су *Ексим банци* била поднета три кредитна захтева – за набавку опреме за прераду влакана (417 хиљада долара), за набавку гасних компресора за *Нафталин* (951 хиљада долара) и *Еуклид* утовариваче за *ТЕ Косово* (788 хиљада долара). Поред тих конкретних послова вредних 2,156 милиона долара, Југославија се распитивала и за набавку пољопривредне опреме у вредности од 1,5 милиона долара, дизел локомотиве за 4 милиона, те аеродромску опрему (250 хиљада долара). Збирна вредност ових пројеката је износила око 7,9 милиона долара те је Кливленд сугерисао да се направе приоритети како би се уклопили у ограничење од 5 милиона долара. Проблем за наредне године у пословању са Ексим банком је настао у одлуци Конгреса по којој је надаље Ексим банка Југославији могла издавати само гаранције за набавку америчке робе али не и класичне кредитне аранжмане. Услов

---

<sup>641</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-12, Пов. бр. 47664, *Забљешка о разговору Др Милана Булајића са Александером Цонполом, првим секретаром амбасаде САД, у ДСИП-у 11. марта 1964.*



за такву финансијску подршку био је у томе да се учествује у захтеву са 20% вредности и да амерички партнер пристане да гарантује 15% вредности посла.<sup>642</sup>

Овако сужене основе за економску сарадњу мимо комерцијалне размене нису задовољавале југословенски врх, иако је ДСИП добро знао да је Џонсон попустио пред конгресним резањем спољне помоћи у текућем периоду за преко 1 милијарде долара<sup>643</sup>, и да је, логиком ствари, и Југославија морала трпети последице тога. Тито је 18. јуна на Брионима примио амбасадора Елбрика коме је говорио о потреби побољшања односа две земље.<sup>644</sup> На састанку код Петра Стамболића, председника Савезног извршног већа, одржаном 3. јула, шире руководство земље је разматрало текуће стање билатералних односа са САД, а у њему су учествовали и Вељко Мићуновић, Коча Поповић, Милош Минић, Борис Крајгер, Киро Глигоров, Никола Џуверовић и други чланови СИВ-а. Оцењено је да су односи били у стагнацији после кризе 1962-63, да су „коректни али не и задовољавајући“. Посебно је забрињавајуће било то што се амерички искорак према Источној Европи у склопу политике „изградње мостова“ није пренео и на Југославију. Амерички основни интерес за Југославију је остао, иако је сада функционисао у измењеним околностима у којима су САД прошириле своје везе са социјалистичким светом. Југословенски пример осталим државама Источне Европе и даље је био важан за САД као и све јачи положај Југославије у покрету несврстаних. озбиљна интроспективна вредност овог састанка овог састанка је уочљива у ставу да је „главни узрок застоја у југословенско-америчким односима овога пута се налази претежно на нашој страни“. Одсуство практичне сарадње са САД, консултација, проређени сусрети, су били јасни сигнали тога, поготово „упоређеног са интензивним развојем односа са социјалистичким земљама и са земљама Африке и Азије“. „Пошто се ослобађамо одређених односа у којима смо директно зависили од САД - жито и други пољопривредни производи, војне испоруке, инвестициони зајмови - дошло је, у пракси, до занемаривања значаја који САД, већ и самим тим што је једна од двеју главних светских сила, и без тога

---

<sup>642</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 194, 422186.

<sup>643</sup> АЈ, 837, I-5-б/104-12, Стр. пов. К-221/64, *Извод из записника о састанку колегија ДСИП о политици САД после Кенедија*, 15. мај 1964, стр. 2.

<sup>644</sup> АЈ, 837, I-3-а/САД, 181, *Забелешка о разговору друга Председника са амбасадором САД Елбриком, Бриони, 18. јун 1964.*

специфичног односа, тј. и после престанка помоћи, морају имати за Југославију управо зато, што она активно учествује у светској политици“. Учесници састанка су сматрали да се „географском удаљеношћу и малим обимом робне размене даље смањује присуство САД у нашој политици“ и да се „једино тако може објаснити чињеница да су, на пример, Италија и чак Западна Немачка практично више присутне у нашој свакидашњој политици него САД [...] Може се указати на то да мали степен сагласности између нас и САД у низу светских питања ограничава наше могућности сарадње са САД и нашег деловања на њихове ставове“. Опасност да односи падну „испод одређене границе“ носила је са собом ефекте на односе са трећим земљама јер су се добри односи са САД преливали и на шири углед Југославије и њен утицај и у социјалистичком свету, јер би „сваки радикални антиамериканизам с наше стране могао само заплашити неангазоване и деловати као фактор удаљавања од нас, јер су сви они са САД повезани значајним интересима“. Такође, однос са државама Источног блока је имао у себи уграђени компоненту односа са САД, јер ови први односи нису грађени на пуким оценама да ли се у Југославији градио „истински социјализам“ или не него пре свега од снаге укупног међународног положаја Југославије. Као мере побољшања односа са САД СИБ је препоручио прво чешће политичке сусрете и консултације. Стога је тражено да се оствари посета сенатора Фулбрајта, председника Спољно-политичког комитета Сената, чији је програм (Фулбрајтов програм културне и научне сарадње) био у процесу преговора две стране. Даље, од Тита се тражило да пристане на интервју *Њујорк Тајмсу* који је тражен неколико пута. Тражено је од југословенске штампе да „с више мере и политички зрелије приступа третирању америчких позиција и ставова како у нашим билатералним односима, тако и нариочито на широј међународној арени“. На следећем састанку код Јоже Брилеја 9. јула (са Никезићем, Глигоровом, Мићуновићем и другима) поред овога договорено је да се позове директор *Ексим банке* Линдер (Harold Francis Linder) у посету Савезном секретаријату за послове финансија ради разматрања туристичких потенцијала Југославије и осталих могућих пројеката, те сенатор Хамфри од стране Едварда Кардеља. Глигоров је на себе преузео посао регулисања трошкова око изградње монтажних објеката у Скопљу које су изградили Американци, те је дата сагласност на постизање договора са америчким

портерима. СИВ је дао и начелну сагласност за ангажовање страног капитала („под одређеним условима“) у инвестиционој изградњи у Југославији, те инструкцију да се, у немогућности набавке већих количина пшенице по глави 1 програма ПЛ480 она набавља по глави 4 (за доларе) будући да „то остаје за нас далеко најповољнија следећа могућност“. СИВ је такође релаксирао своје инструкције о путовањима политичких функционера у САД и затражио „сређивање стања“ у склопу програма „Размене лидера“ са САД.<sup>645</sup> Закључци јулских разматрања у СИВ-у су, за сада непознатим обавештајним каналима, доспели до ЦИА која је о томе могла да извести Стејт департмент<sup>646</sup>, те је америчка страна била свесна наредних југословенских корака у билатералним односима.

Практично паралелно са разговорима у СИВ-у Мићуновић је у Вашингтону 16. јула разговарао са Раском. Пренео му је државни став да су односи две земље били нормални, коректни, али и да би могли бити и бољи. За разлику од 1962. и 1963. Југославија није видела озбиљније политичке препреке бољим односима, штавише, желела је проширење односа, више знакова разумевања, више контаката, а генерално је била заинтересована да односе са Истоком и Западом држи на истом нивоу. Обавестио је Раска о финализацији преговора о предратном дугу (што смо видели у претходној глави), преговора око Фулбрајтовог програма уз најаву позива сенатору Фулбрајту да посети Југославију, али је споменуо и проблеме по питању извоза југословенског текстила и одобрених квота које је Југославија сматрала ниским. Раск је одговорио да је у време раста квоте за Југославију почетком деценије Америка имала центлменски споразум са Јапаном да се јапанске квоте замрзну, а потом је питање клаузуле о најповлашћенијој нацији дошло на дневни ред а администрација је тада привремено повећала квоте за памук како би ублажила ефекте губитка клаузуле. Мићуновић је рекао да је било тешко објаснити југословенским предузећима зашто су квоте за 1962. и 1963. више него за 1964, но и истакао наду да ће се наћи обострано прихватљиво

---

<sup>645</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-12, Стр. пов. 47, *Информација о стању односа СФРЈ-САД закључцима Савезног извршног већа*, 18. јул 1964.

<sup>646</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 72.

решење. Потом се дотакао питања пољопривреде, рекавши да је све изгледало солидно до средине јуна када је период од десетак врелих и сувих дана озбиљно оштетио усеве, и најавио да ће Београд можда због тога тражити више пшенице. Раск је куртоазно предложио Мићуновићу да ступи у контакт са Рокфелер фондацијом која је имала пољопривредне стручњаке који су имали добре резултате у Мексику и Колумбији. То је навео, како се сам оградио, без жеље да се помисли да југословенска пољопривреда није довољно развијене, него више као добру праксу повезивања са различитим стручњацима.<sup>647</sup>

Из разговора са америчким дипломатама у Београду крајем лета чинило се да су за америчку страну билатерални односи су поново постали израз ширег југословенског става према глобалним питањима, а у светлу предстојеће конференције несврстаних у Каиру. Елбрик је крајем августа помоћнику државног секретара Иви Сарајчићу скренуо пажњу на негативне написе у југословенској штампи о америчкој политици према Латинској Америци, Кипру, Вијетнаму. Позивајући се на разговор с Титом на Брионима и истицање жеље за унапређење и проширење односа, рекао је му се чинило да југословенска штампа „није спремна да ради на побољшању односа него напротив“, додајући да „Југославија мора сносити одговорност за овакве односе, јер ово што се дешава, дешава се унутар Југославије“. Поновио је став да су економски и политички односи нужно били повезани и да је то југословенска страна требала имати на уму.<sup>648</sup> Дан касније, Лоренс Иглбергер (Lawrence Sidney Eagleburger), тада други секретар амбасаде у Београду је током разговора у ДСИП-у отворено повезао позиционирање Југославије на предстојећој конференцији са перспективама односа са САД. За САД је било важно да чују формални став Југославије о питањима Северног Вијетнама, Конга, Кипра, подсећајући на проблеме у односима након Београдске конференције три године раније. Изнео је бојазан да би тврд Титов став контра америчких интереса могао поново да угрози клаузулу најповлашћеније нације и захтеве за пшеницом по ПЛ480, мислећи пре свега на могуће реакције Конгреса и предстојеће председничке изборе у Америци на

---

<sup>647</sup> FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 176, *Memorandum of Conversation*, Washington, July 16 1964, pp. 471-473.

<sup>648</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-12, *Из забелешке о разговору И. Сарајчића, помоћника државног секретара са Б. Елбриком и Е. Кочером*, Београд, 18. август 1964.

којима Џонсон није желео да мора да брани сарадњу са Југославијом која отворено критикује САД<sup>649</sup> и то када је политика „изградње мостова“ нужно била део изборне кампање.

Вељко Мићуновић је 3. септембра из Вашингтона послао исцрпан телеграм о свом виђењу текућих билатералних односа. Он је одбацивао америчку поруку, а и њену рецепцију у врху ДСИП-а да је амерички интерес око конференције несврстаних од посебног значаја за САД и односе са Југославијом. Негирао је да конференција може да одређује билатералне односе са САД и указивао да постоје интереси и трендови присутни и пре те тематике. Амерички интерес за конференцију је везивао за смрт Џавахарлала Нехруа који је у САД био виђен као стуб умерене политике несврстаних, неко ко није био комуниста и ко није тако лако кривио САД за различите глобалне проблеме. Празнина настала његовом смрћу је тако створила бојазан да би анти-америчка реторика била још јача, те се на Југославију гледало као на конструктивни фактор. Додао је да је од око 40 земаља које су требале да учествују врло мали број је био у ближим односима са Југославијом него са САД и да се није то смело губити из вида када се разматрао југословенски утицај и америчко страховање од те конференције. Оцењујући писања америчке и југословенске штампе о односима и политикама две земље напоменуо је да Џонсонова администрација никако није желела да покреће штампу против Југославије јер био то користило Берију Голдвотеру, конзервативном републиканцу и Џонсоновом против-кандидату на изборима. Није имао приговоре на политичке ставове југословенске штампе, нити је у сусретима са америчким дипломатама трпео пребацивања због ставова, већ због обима негативног писања о САД (преко 30 негативних уводника у пет главних листова, те више стотина текстова и вести у разним новинама) и појединих јачих епитете прилепљених америчкој политици (политика рата, агресије, хегемоније итд). Амбасадор Елбрик је нарочито детаљно слао извештаје о томе, посебно о стеченом утиску људства амбасаде о ефектима тих медијских написа на свакодневни живот и ставове обичног грађанства према САД. Потом је критиковао став ДСИП-а да ће југословенска штампа наставити да критикује

---

<sup>649</sup> АЈ, 837, I-5-б/104-12, *Из забелешке о разговору П. Накараде саветника у ДСИП-у са Л. С. Иглубургером*, Београд, 19. август 1964.

политику ослањања на силу без напуштања принципијелних позиција. Он је сматрао да се не ради о алтернативи, да нема дилеме или напустити принципе и сачувати односе са САД или бити принципијелан а са односима шта буде. Сматрао је да је са југословенске стране дошло до замене принципијелности са претеривањем и кампањама у којима је екстремнији став некако испадао још принципијелнији. Сматрао је нужним да се макар престане са нападима на Џонсона као шефа државе без посебне потребе. Навео је пример Борбе која је, и након протеста америчке Владе, само у једном броју објавила три негативна уводника о политици САД од којих је један био посвећен исмевању Џонсона и његовог „изума“ малог „противустаничког“ авиона, те низ њених текстова у којима се „раскринкава“ некаква невидљива америчка Влада која стоји у позадини свих најважнијих одлука, и то након јулских закључака СИВ-а о корацима за побољшање односа. Истакао је да му није познат случај ни једног званичног медијског органа неке неангазоване земље који тако поступа према земљи са којом постоје нормални дипломатски односи, нити му је било познато да су такви фељтонски напади ишли из медија у социјалистичким земљама. За најефикаснији начин побољшања тренутних односа сматрао је испуњење ставова СИВ-а о потписивању неколико уговора са САД, што би требало бити медијски адекватно пропраћено. Додао је да је упутно да се главни канал разговора обавља преко Елбрика у Београду пошто је он био добро позициониран у Стејт департменту и код Џонсона, тако да је та линија била довољно ефектна. Сматрао је нужним да се учини први корак према њему у смислу нешто смиренијег писања штампа, и да се о томе мора разговарати са Американцима. Подсетио је ДСИП да последњих месеци Џонсонова политика „изградње мостова“ са Источном Европом у суштини даје резултате, да су америчко-совјетски односи стабилни, да су у Вашингтону тренутно боравиле румунска делегација због потписивања конзуларне конвенције и уговора о изградњи хемијске индустрије, мађарска делегација због питања национализоване имовине те пољска делегација због увоза пшенице.<sup>650</sup> Мићуновић је овим телеграмом покушао да донекле унесе корекцију у југословенску политику према САД, посебно у оном сегменту у којем се спајају

---

<sup>650</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 193, 435600.

унутрашња и спољна политика, те да подсети Београд да Југославија није више имала ексклузивитет добрих односа са САД из реда социјалистичких земаља Европе.

Америчка страховања од исхода нове конференције несврстаних, одржане у Каиру почетком октобра 1964. су се показала неоправданим. Конференција је одржана у амбијенту на који су утицали стварање Организације афричког јединства 1963, стварање УНКТАД-а (Конференције УН за трговину и развој) сукоби на Кипру између грчке и турске заједнице, инцидент у Тонкинском заливу у августу 1964. који је отворио врата наглом јачању америчког војног присуства у Вијетнаму и инволвираности у тамошњи рат, те смена Никите Хрушчова са власти у СССР-у средином октобра.<sup>651</sup> Титова реторика је била знатно суздржанија од оне на конференцији у Београду, а његово супротстављање агресивнијим концепцијама „отпора светском империјализму“ и нужности сукоба развијенијих и неразвијенијих земаља су га довеле у позицију да, без посебне намере, буде на линији с којом САД нису имале проблем. Ипак, САД су биле генерално незадовољне током и закључцима конференције, указујући Београду на недоследности и неуравнотежени приступ разним текућим питањима.<sup>652</sup> Но, Мићуновић је из Вашингтона јављао да „постоје задовољавајући изгледи да добијемо целокупну количину од милион и двеста хиљада тона жита и остало под условима дугорочног кредита, односно једну количину за динаре“. Указивао је да је америчко одлагање да се реши то питање пре јесени имало и јасне елементе притиска али да су постојале и друге околности. Сенат је усвојио погоршану верзију закона ПЛ480, летњи период је био непогодан за закључивање споразума о вишковима и ниједна земља га са САД није потписивала у том периоду, те на крају председнички избори су се одржавали у новембру и пажња администрације је била окренута у том смеру. Притом је критиковао ДСИП због сугестије да тражи разговор са Раском како би му саопштио „ма шта ново“, сматрајући да ничег новог нема и да би се позиција Југославије ослабила када би се они сусрели и остали на старијим позицијама. Даље је обавештавао Београд да САД са

---

<sup>651</sup> Ranko Petković, *Nesvrstana Jugoslavija i savremeni svet: spoljna politika Jugoslavije, 1945-1985*, Školska knjiga, Zagreb, 1985, str. 314.

<sup>652</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 164-166.

социјалистичким земљама јачају односе, да је Румунија била при крају преговора о конзуларној конвенцији и изградњи хемијске индустрије, Мађарска је преговарала о обештећењу национализоване имовине а Пољска о још већем програму куповине пшенице него ранијих година.<sup>653</sup>

Када су Кардељ и Елбрик крајем октобра 1964. разговарали о односима две земље, фокусирали су се на текући тренд проширења заједничких интереса. Кардељ је потом образлагао да различити унутрашњи системи нису требали бити препрека развоју односа тамо где је постојао заједнички интерес, понављајући да је америчка помоћ знатно помогла Југославији али да је често креирала „тешке односе“ које је, стога, требало ставити на „нормалну основу“. И док је Кардељ образлагао да америчка Влада не треба да мери „колико милиметара“ се југословенска политика разликовала од совјетске - поготово у контексту смене Никите Хрушчова са места генералног секретара Комунистичке партије Совјетског Савеза - Елбрик је одговарао да је Југославија могла играти велику улогу у решавања проблема на релацији Исток-Запад али је то зависило од мере у којој је она пратила „искрену несврстану политику“.<sup>654</sup> Повољни изгледи за набавку пшенице преко програма ПЛ480 су остварени 28. октобра када је потписан и други споразум о куповини пшенице у 1964.<sup>655</sup> Укупно је то покривало 1,3 милиона тона пшенице вредности 104,7 милиона долара. Од тога је пшенице за 86,7 милиона долара било набављено по Глави 4 (за доларе) а за 18 милиона долара у динарској противвредности по глави 1 путем кредита са 3,5% камате.<sup>656</sup> Променама у програму ПЛ480 могућност даље куповине по глави 1 је практично престала, тако да је октобарски споразум био закључен по глави 4, дакле само за доларе. Дан касније је закључен и споразум о извозу југословенског памука у САД, којим је лимит за извоз тог артикла повећан са 9 на 15,1 милион долара за 1965. са уговореним повећањем тог плафона за 5% годишње. При том,

---

<sup>653</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 193, 435600.

<sup>654</sup> FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 177, *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, October 26, 1964, pp. 473-475.

<sup>655</sup> У Дипломатском архиву Министарства спољних послова су сачувани телеграми сагласности републичких Извршних већа за потписивање ових уговора, под сигнатуром ДА МСП, ПА, 1965, 148, 445725. Колико је аутору познато, ово је први пут да су републике давале своју сагласност за потписивање уговора по споразуму ПЛ480, односно да је сагласност република била потребна за тако нешто.

<sup>656</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 195, 451953, стр. 4; ДА МСП, ПА, 1965, 152, 48530.



текући југословенски захтев за почетак преговора о транши од 700 хиљада тона пшенице је иницијално требало да буде разматран у новембру, али разговори неће почети све то фебруара 1965.<sup>657</sup>

Један од циљева у односима са САД – потписивање Фулбрајтовог програма, остварен је средином новембра. Сенатор Фулбрајт је тим поводом боравио у Југославији од 6. до 14. новембра. Сам споразум је отварао путеве за размену студената, професора и научника уз пратећи новчани фонд од 2 милиона долара. Споразум је у суштини само олакшао токове ове размене али његово потписивање је имало важност у томе што је то био први случај да се тај програм потписује са једном комунистичком земљом и први случај да је сам сенатор Фулбрајт присуствовао томе. Већи значај ове посете, која је дошла у време америчких председничких избора на којима је Линдон Џонсон однео победу, је у разговорима које је сенатор Фулбрајт обавио са југословенским политичарима, будући да је био важан члан сенатског комитета за спољне послове и да је важио за политичара добронамерног према Југославији. Поред разговора са Кочом Поповићем, Едвардом Кардељом и Владимиром Поповићем, Фулбрајта је 14. новембра примио и Тито, и то је за њега био сусрет на највишем нивоу са неким америчким званичником током 1964. Почетак разговора је обележила Титова критика америчке политике у Африци и Југоисточној Азији, у смислу да она неће релаксирати већ постојеће тензије али да ће довести до пада америчког престижа. Фулбрајт је бранио неке аспекте америчке политике у Африци, понављајући да Америка није била повезана са проблемима у Конгу<sup>658</sup> у коме није имала ни посебне економске интересе. Потом је прешао на питање смене Никите Хрушчова са места генералног секретара КПСС неколико недеља пре овог састанка. Рекао је да се надао да те промене неће у СССР-у рестаурирати тврди догматизам Стаљиновог периода. Тито је сматрао да то није било изгледно, да совјетска политика неће претрпети веће измене, и да пад Хрушчова свакако није био

---

<sup>657</sup> Исто.

<sup>658</sup> Џонсон је те јесени послао америчке транспортне авионе као помоћ белгијским трупам у Конгу, уз политичку подршку коју су пружали премијеру Демократске републике Конго, Мојсеју Чомбеу (Moïse Tshombe) - Henry W. Brands, *Wages of Globalism: Lyndon Johnson and the Limits of American Power*, Oxford University Press, New York, 1995, p. 257; Драган Богетић, „Међународни положај Југославије у време првих спољнополитичких акција Џонсонове администрације“, *Токови историје*, Бр.3/2009, стр. 158.

повезан са евентуалним совјетским попуштањем у идеолошком сукобу са Кином. Он се потом пребацио на објашњавање југословенско-совјетских односа, тврдњом да је позитиван тренд на том плану требало у Вашингтону да буде схваћен и као позитиван тренд за САД, као пример мирољубиве коегзистенције. „Ту промене нема“, наглашавао је Тито. Оцењујући билатералне односе, Тито је поновио оцену да су они дошли на „реалну основу“ након престанка „бесплатне економске помоћи пре две године“ која „Југославији више није потребна, а и када би била потребна не би била стимулативна“. Тито је овде мислио на прекид програма техничке помоћи од 1962, које је био мале доларске вредности али је имао форму поклона тј. бесплатне помоћи, као последњег програма строго у том смислу. Инсистирао је на равноправној политичкој сарадњи без економске дискриминације, на платформи која би нудила дугорочност и стабилност. Фулбрајт је имао позитиван однос према тим ставовима, наглашавајући, додуше, потребу да Југославија јавно похвали одређене америчке кораке које сматра позитивним а не да стално истиче оно што је сматрала негативним - сматрао је да је и у томе био потребан баланс. Тито је тај став прихватио, нарочито јер је кроз овај Фулбрајтов став било јасно да је мишљење Југославије о низу политичких питања важно и за САД. На крају разговора Тито је дао предлог да Џонсон током 1965. посети Југославију, што је Фулбрајт позитивно примио уз опаску о лепоти Бриона којом ће убеђивати Џонсона да прихвати позив.<sup>659</sup> Фулбрајтова посета је добила и запажену медијску пажњу, а посебно његов термин „југоцентризам“ као опис политике финог балансирања између Истока и Запада.<sup>660</sup>

СИВ је крајем године поново извршио евалуацију билатералних односа са САД. На састанку код Петра Стамболића 25. децембра били су присутни Борис Крајгер, Милош Минић, Коча Поповић, Јоже Брилеј, Киро Глигоров, Никола Џуверовић, Миливој Рукавина, Марко Никезић и Вељко Мићуновић. Оценили су да је почетком 1964. дошло до пада односа САД према СССР-у, Источној Европи па и Југославији због „имобилизма америчке спољне политике“, али да је због

---

<sup>659</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 174-177; „Фулбрајт стиже данас у званичну посету Југославији“, *Политика*, 6. новембар 1964, стр. 1.

<sup>660</sup> “Yugocentrism: Belgrade’s Balancing Act as Friend of East, West and Nations in Between”, *New York Times*, 28 December 1964.

иницијатива које је преузео СИВ од лета дошло до иницијатива за побољшање са југословенске стране, и да се биланс за 1964. могао сматрати позитивним. До новембра су потписани споразуми о вишковима, споразум о извозу текстила и закључен споразум о Фулбрајтовом програму као први такве врсте који је Америка склопила са неком социјалистичком земљом. У позитивне ефекте је убројано и добијање кредита од МБОР од 70 милиона долара. Политичка оцена стања је потврђивала могућности налажења тачака сарадње али је и напоменуто да су оштрија размимоилажења на међународном плану могла имати и теже и трајније последице по билатералне односе. Уочене су три групе питања у економским односима. Прва је била потреба за увозом пшенице, у количини од 1,2 милиона тона или већој, уз напомену да ће слична потреба постојати и у наредним годинама. Присутнима је било јасно да је куповина пшенице на дугорочни кредит била могућа једино у САД, уз проблем раста доларске задужености јер куповина за динаре није више била могућа. Са вредношћу планираног увоза за 1965. доларска задуженост према САД би износила око 450 милиона долара а динарска преко милијарде долара (у противвредности). Са таквим стањем дугова, где се скоро 20% девизног прилива намењивало отплатама улазило се у веома критично подручје<sup>661</sup>, јер је већ ниво од 10% сматран критичним нивоом задужења. Друга група су били дугорочни кредити, за које је присутнима било јасно да их могу добити само у САД. Трећа тачка је била подршка очекиваној реформи токо 1965. и конверзија средњорочних у дугорочне кредите су означени као области потражње од САД. У том смислу су од дипломатског апарата очекивани „максимални напори“, да у „расположивом уском простору“, када односи за тај ниво захтева према САД „нису нарочито повољни“, издејствује најповољнији исход. Као део ангажмана у том смислу одлучено је да посете економских руководилаца добију убудуће значајно место, као део „сталне активности у изналажењу додирних тачака“, које би могле „у догледно време, повољно утицати и на политичке односе и представљати припрему за политичке контакте на вишем нивоу“. Са тако формулисаних

---

<sup>661</sup> Према неким рачуницама, на отплате главница и камата током 1964. одлазило је 55% прилива девиза из конвертибилног подручја, види Velimir Rajković, „An Appraisal of the Implementation of the Economic Reform and Current Problems“, *Eastern European Economics*, Vol. 8, No. 4, 1970, pp. 307-356.

позиција, ДСИП је добио задатак да размотри економске односе две земље са фокусом на увоз пољопривредних производа, нарочито пшенице, на доларске кредите и подршку новој реформи; да направи план посета а посебно да размотри могућност Кардељеве посете САД; да размотри ефекте Фулбрајтовог програма и његовог најцелисходнијег спровођења; те да размотри план југословенског учествовања на конференцији „Мир на земљи“ у САД.<sup>662</sup>

До пролећа 1965, пред почетак нове економске реформе, Југославија је завршила преговоре за преосталу траншу пшенице и покренула питање финансирања експанзије Азотаре у Панчеву и набавке нових локомотива, кредитима *Ексим банке*. Преговори о пшеници су започети крајем фебруара, са око четири месеца закашњења. Елбрик је 19. фебруара саопштио Никезићу да је амбасада добила инструкције да приведе преговоре крају, и добила је позитиван сигнал из Вашингтона око евентуалног кредитирања преко *Ексим банке*. Како је рекао Елбрик, Вашингтон је био „свестан тешкоћа Југославије у платном билансу и потреба за страним инвестицијама за Седмогодишњи план“.<sup>663</sup> И сам Седмогодишњи план је закључен пре истека и 1966. је прерастао у нови петогодишњи план, како би пратио ток нове реформе.<sup>664</sup>

\* \* \*

У оценама овог периода (1961-1965) Бранко Хорват је полазио од диспропорција постављених циљева и остварених резултата. Када је током 1960. рађен петогодишњи план (наспрам ранијег седмогодишњег који је одбачен на пола пута) за 1961. је предвиђан економски раст од чак 12,5% (нешто ниже бројке је Годоровић саопштавао Американцима); индустријска производња је требало да расте 12% док је стварно повећање било 7%, пољопривреда чак 15% а претрпела је пад од 3%. Извоз је био нижи од планираног а увоз виши чиме су се и отвориле „маказе платног дефицита“; инвестиције су расле упола мање од очекиваног ритма. Слични трендови су настављени и током 1962. па је одлучено да се

---

<sup>662</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 45563.

<sup>663</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, *Из забелешке о разговору заменика државног секретара Марка Никезића с амбасадором САД Елбриком*, 19. фебруар 1965.

<sup>664</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988, str. 380.

направи нови, седмогодишњи план за период 1964-70. који је касније такође напуштен. За економске показатеље 1964. Хорват је уочавао другачији тренд – да су остварени резултати били виши од планираних. Индустијска производња је порасла око 15% а планирано је 11%, извоз је порастао за 17% а планиран је био раст од 13%, раст увоза је био 26% а планирано је било 8,5%, вредност грађевинских радова у текућим ценама је за 34% била већа од планираних. Хорват је апострофирао фактор изненађења који је политичка елита доживљавала од резултата економских активности, било да су они имали позитивну било негативну конотацију – „очигледно је да су привредна кретања измакла контроли друштва“.<sup>665</sup>

Реформа из 1961. имала је за политичку последицу приближавање Југославије доминантиним међународним финансијским круговима, где су многа врата отворена, попут оних за чланство у ГАТТ-у које ће доћи пет година касније. САД су такође веома позитивно реаговале на реформу, али смо видели како су билатерални политички односи утицали на кретања економских односа и практичну америчку подршку како реформи тако и разним развојним програмима.

## **Реформа из 1965. и промена динамике економске помоћи**

Година 1965. је по питању југословенске економије остала упамћена као година најпознатије привредне реформе у социјалистичкој ери, „велике реформе“ или „реформе са великим Р“.<sup>666</sup> Идејна разрада је следила на основу устава из 1963. и на основу Резолуције Савезне скупштине о основним смерницама за даљи развој привредног система и Резолуције о смерницама за израду седмогодишњег плана, те на крају из Резолуције 8. конгреса СКЈ из децембра 1964. Као део резолуције 8. конгреса усвојен је став да је „од битне важности спровођење одлучнијих промена у друштвеној расподели у циљу реализације Уставом загарантованих права и улоге непосредних произвођача у области проширене

---

<sup>665</sup> Branko Horvat, *Jugoslavenska privreda 1965-1983: prognoze i kritike*, Cankarjeva založba, Ljubljana, Zagreb, 1984, str. 44-45.

<sup>666</sup> Susan Woodward, *Socialist Unemployment. The Political Economy of Yugoslavia 1945-1990*, Princeton University Press, Princeton, 1995, p. 237.

репродукције. Јачање материјалне основе радних организација омогућује радним колективима да сами одлучују о условима и средствима свога рада, а самим тим и о рационалном располагању плодовима свога рада“.<sup>667</sup> СКЈ је промене тражио у кључу консеквентнијег испуњавања самоуправних идеја, разрађених још на 7. конгресу 1958. и уграђених у устав из априла 1963.<sup>668</sup> У разради реформе практично је први пут консултована и економска струка. У низу дебата које су крајем 1962. и почетком 1963. организовали Савез економиста Југославије и Савезна привредна комора, дошло се прво до тзв. Жуте књиге, извештаја објављеног 1963. У њему су дати неки одговори на питање успоравања економског раста и појачаних нестабилности домаћег тржишта, те се тврдило да је неефикасно планирање резултовало нестабилношћу, да структура понуде није одговарала структури тражње и да је постојао озбиљан недостатак образоване радне снаге. Након тога је убрзо дошао други извештај, тзв. Бела књига, која је елаборирала неконзистентне инвестиционе одлуке, нужност даље децентрализације и усавршавања самоуправљања, те је одбацивала критика која је полазила са становишта класичне планске привреде. Популарисана је крилатица Рудолфа Бићанића 4Д – децентрализација, децентрализација, деполитизација и демократизација.<sup>669</sup> Од ове дебате па све до краја 1980-их више се није постављало питање општег курса економске политике.

Економску логику реформе изложио је Борис Крајгер, члан СИБ-а задужен за друштвено планирање, у Савезној скупштини 24. јула 1965. Њена основа је била у уграђивању стабилизационих фактора у читаву економију, што је подразумевало смањивање ценовних диспаритета између примарних и финалних производа и цена на југословенском тржишту са онима на спољном. Као једну од

---

<sup>667</sup> Blagoje Bošković i David Dašić (prir.), *Samoupravljanje u Jugoslaviji 1950 -1976: dokumenti razvoja*, Privredni pregled, Beograd, 1977, str. 173-174.

<sup>668</sup> Branko Horvat, Mihailo Marković i Rudi Supek (eds.) *Self-governing Socialism, Vol. 1*, International Arts and Sciences Press, New York, 1975, pp. 258-261; Nikola Čobeljić (ur.), *Jugoslavenski model socijalističke privrede (tržišnog socijalizma) - teorijska zasnovanost i mogućnost operacionalizacije*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 1991; Institute of Economic Sciences, *Economic Functions of the Federation, Document No. 2*, Belgrade, 1970.

<sup>669</sup> Branko Horvat, “Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period: Problems, Ideas, Institutional Developments“, *The American Economic Review*, Vol. 61, No. 3, Part II, 1971, pp. 71-169; Branko Horvat, “An Institutional Model of a Self-Managed Socialist Economy“, *Eastern European Economics*, Vol. 10, Issue 4, 1972, pp. 369-392; Harold Lydall, *Yugoslav Socialism. Theory and Practice*, Oxford University Press, Oxford 1984, pp. 80-83.

главних диспропорција је навео заостајање енергетског и сировинског сектора које је потребно дотирати док са друге стране поједина предузећа користе ниске цене сировина и енергената и остварују велике профите само по основу постојећих ценовних диспаритета. Потом је повезао, као двосмерни процес, потребу уклапања југословенске привреде у светску што је истовремено био услов даље модернизације и рационализације домаће економије. Поред ценовне политике други кључ реформе је видео у другачијој расподели терета социјалних намета на плате и измештања пореза на промет из домена производње у домен потрошње. У практичном смислу то је значило да ће предузећима остајати знатно већи део новца на располагању него до тада. Ове две мере требале су привреди укупно да оставе око 680 милијарди динара, или око 650 милиона долара, годишње. Признао је да је и реформа из 1961. замишљана у таквим оквирима али се она на крају фокусираола само на девизну реформу и реформу спољнотрговинског система. Ова реформа је улазила у питање односа унутар самих предузећа и односа између предузећа и државе и друштва. Говорећи о ресурсима за извођење реформе, рекао је да се Југославија пре свега ослања на своје снаге и резерве које постоје унутар привредног система, али и да је циљ подизање државних девизних резерви и успостављање политике њиховог трошења. Поред тога, набројао је низ земаља с којима је Југославија почињала разговоре о аранжманима који би помогли извођењу реформе, поменувши прво земље из Источног блока (закључен споразум са СССР и започети разговори са ЧССР, ДР Немачком и Пољском) те потом „наше највеће спољнотрговинске партнере“ САД, Енглеску, Италију и Француску.<sup>670</sup> У накнадном осврту на логику реформе и однос са иностранством, Извршни комитет ЦК СКЈ је фебруара 1967. у закључцима са седнице навео да је централно питање у економским односима са иностранством даља деетатизација, да држава не буде та која се једино повезује са иностраним привредама него да то постане првенствено ствар самоуправне привреде. „Није била реч само о новцу“, писало је у закључку, „већ и о уношењу савремене технологије, преношењу знања, могућности да се наша привреда уклопи у међународну кооперацију и себи отвори нова и шира тржишта, што све

---

<sup>670</sup> Blagoje Bošković i David Dašić (prir.), *Samoupravljanje u Jugoslaviji 1950 -1976: dokumenti razvoja*, Privredni pregled, Beograd, 1977, str. 177-190.

скупа значи оспособљавање самоуправне привреде да се конфронтира са капиталистичком привредом не само на терену општих идеолошких погледа на друштвену структуру, него и у погледу материјалних ефеката свога рада. Непосредан повод за разраду и усвајање привредне и друштвене реформе било је опште усвојено сазнање да је даљи успешан развој наше привреде могућ само под условом да се она у много већој мери него до реформе повеже са светском привредом и тиме отвори себи нове развојне могућности“.<sup>671</sup>

Део реформе чиниле су и нове измене банкарског система. Претходних година тај систем је критикован са више страна као део проблема споријег раста након реформе 1961. Тако је у свом економском реферату на пленуму ЦК СКЈ јула 1962. Борис Крајгер навео да су велике промене 1961. биле недовршене и да се реформа система мора настављати, што је и сам Тито подржао речима да је „јасно да садашњи банкарски систем, садашњи начин кредитирања неће моћи да важи убудуће и да их ми морамо темељито мењати“. Први наредни корак су биле измене у систему друштвеног књиговодства током 1962. Средином 1964. у иступима у Савезној скупштини Едвард Кардељ и Киро Глигоров су трасирали жељени смер развоја банкарског сектора. Отклањање улоге државних органа, отварање простора за сарадњу предузећа и локалних власти у отварању пословних банака, и отклањање територијално-административних препрека у пословању су биле идејне основе новог система, разрађеног у Закону о Народној банци Југославије и Закону о банкама и кредитним пословима, који су у марту 1965. усвојени у Савезној скупштини. *Народна банка Југославије*, пословне банке (три врсте: инвестиционе, комерцијалне и штедне) и Служба друштвеног књиговодства постале су три основе финансијског система. У практичном смислу можда је основна промена дошла у смислу либерализације кроз давање слободе избора правним лицима да бирају банку са којом желе да сарађују, јер су пре тога важили принципи територијалне везаности на локалном и републичком нивоу. Главна динамика развоја банкарског система непосредно након реформе ишла је

---

<sup>671</sup> АЈ, 507, 1967, IV/7, 7. седница Извршног комитета ЦК СКЈ, 16. фебруар 1967.



ка стварању мешовитих пословних банака, насталих удруживањем више до тада специјализованих пословних банака.<sup>672</sup>

Реформски захват у систему девизног пословања дошао је у два наврата, кроз законе у априлу 1965. и јулу 1966. којима је, с почетком од 1. јануар 1967. уведен нови девизни режим. У средишту расправа била тема количине девиза којим би располагала предузећа која их и зараде, а систем је ослобођен уз кључну рестрикцију да предузећа могу трошити на увоз онолико девиза колико зараде извозом. Истовремено су даље ширене листе роба без ограничења у трговини, при чему је СИВ задржао право интервенције у случају потребе.<sup>673</sup>

Почетком 1965. СИВ је утврдио нови курс динара према долару на 1200 динара за један долар, као радну претпоставку корака депресијације динара у склопу реформе. У наредних неколико месеци показало се да је реални курс варирао од 1088 до 1128 динара за долар, што је повећано услед антиципирања кретања динара у наредном периоду.<sup>674</sup> Новим Законом о паритету динара који је ступио на снагу 26. јула 1965. вредност динара је одређена нумерички према злату, па је један динар вредео 0,71093869 милиграма злата, тј. курсу од 1250 динара за један долар, што је представљало моменталну девалвацију од око 40%. Једна од идеја водила иза овог корака је јачање спољнотрговинске конкурентности привреде кроз вештачко обарање трошкова производње, те да се дестимулише увоз. Од 1. августа 1965. уведена је и деноминација динара у односу 10 старих динара (из 1955) за 1 нови. То је извршено делом из психолошких разлога, како би се анулирали симболички ефекти девалвације, а делом и из техничких разлога зарад нешто веће једноставности књиговодства и плаћања.<sup>675</sup>

Дугорочни циљ конвертибилности динара, који је утицао на многе раније одлуке, попут реформе из 1961. и усклађивања режима спољне трговине са чланством у ГАТТ-у које је остварено 1966, није био део практичног планирања ове реформе али јесте остао на уму југословенског руководства за период до

---

<sup>672</sup> Miodrag Ugričić, *Novčani sistem Jugoslavije*, Zavod za izdavanje udžbenika SR Srbije, Beograd, 1967, str. 175-185; Ivan Ribnikar, „The Yugoslav Monetary System“, *ACES Bulletin*, Vol.23, Issue 1, 1981, pp. 67-78.

<sup>673</sup> Исто, стр. 304-309.

<sup>674</sup> Blagoje Bošković i David Dašić (prir.), *Samoupravljanje u Jugoslaviji 1950 -1976: dokumenti razvoja*, Privredni pregled, Beograd, 1977, str. 184-185.

<sup>675</sup> Miodrag Ugričić, *Novčani sistem Jugoslavije*, Zavod za izdavanje udžbenika SR Srbije, Beograd, 1967, str. 155-157.

1970.<sup>676</sup> То није био краткорочно достижан циљ. На седници Комисије Савезне скупштине за систем финансирања економских односа са иностранством у јануару 1966. Киро Глигоров је за услове евентуалне конвертибилности динара навео стабилизацију привреде, отклањање инфлаторних тенденција (које су биле нужан пратећи ефекат девалвације динара), смиривање и усклађивање свих видова потрошње и стабилизацију цена и тржишта, те модернизацију предузећа и већу продуктивност рада. Овако постављени широки циљеви практично нису испуњени сво време постојања социјалистичке Југославије, и више су одраз дугорочних жеља док су делом били и део економских калкулација и одлука. Такве жеље су уграђене у закључке Трећег пленума ЦК СКЈ из марта 1966, а нови Закон о образовању и друштвеној контроли цена из марта 1967. је осликао комплексност тог питања, уводећи и тржишне прилике и општу државну политику цена као формативне елементе цена које су формирала предузећа сама.<sup>677</sup>

Раст цена и плата је у првим месецима 1965. достигао ниво који је алармирао држави врх. Предузећа су делила велике бонусе и награде радницима, плате су у јануару и фебруару 1965. порасле за 42% у односу на просек из 1964. а инфлација је била 6% и 8%, до јула већ 24%. Инфлација је у овом случају пратила повећање плата, будући да је брзо повећање цена било начин да предузећа повећају укупне приходе и повећају плате. Француски *Експрес* је почетком априла цитирао Владимира Бакарића који је рекао да се „наш економски систем налази у таквом стању распадања да се више не може толерисати, јер ће у противном настати безизлазна ситуација“, а потом и Тита који је рекао „Учинили смо тешку грешку што нисмо предвидели последице нашег претераног задуживања због изградње и опреме фабрика које раде с капацитетом од 40-50%!“. <sup>678</sup> На оно што је

---

<sup>676</sup> Velimir Rajković, „An Appraisal of the Implementation of the Economic Reform and Current Problems“, *Eastern European Economics*, Vol. 8, No. 4, 1970, pp. 307-356; Ante Čičin-Šain, "Problems of Dinar Convertibility", *Soviet & Eastern European Foreign Trade*, Vol. 5, Issue 3/4, 1969, pp. 200-233.

<sup>677</sup> Исто, стр. 160-162. Понегде се у литератури претерује када се говори о промени улоге државе у формирању цена па и економији уопште, па се нпр. говори о „укидању државне контроле над производњом, ценама и дохотком“. Видети Мари-Жанин Чалић, *Историја Југославије у 20. веку*, Клио, Београд, 2013, стр. 282. Радило се о смањењу али не о укидању улоге државе али се и то смањење у наредних неколико година у пракси поништавало.

<sup>678</sup> АЈ, 112, 1167, 7/14, *Француски лист о економској ситуацији у Југославији*, 7. април 1965.

врх државе видео као недостатак друштвене и социјалистичке свести у привреди одговорио је административним замрзавањем цена.

Реформа је требала да кроз измене у спољно-трговинском систему омогући и брже учлањење Југославије у ГАТТ. У ранијем периоду Југославија је желела да учествује у тзв. Кенедијевој рунди међународних преговора око либерализације спољне трговине, а пре финалних корака ка чланству у ГАТТ-у. Но, одлучено је да се у склопу привредне реформе може остваривати и тај циљ, око чега је Београд консултовао администрацију ГАТТ, која је дала начелно позитивно мишљење о тим корацима. Тако је Југославија унилатерално применила мере либерализације спољне трговине (смањење царина, укидање извозних субвенција, либерализација увозног режима) верујући да ће то бити само по себи довољно за пуноправно чланство у тој организацији.<sup>679</sup>

\* \* \*

Већ почетком 1965. југословенска дипломатија је уочавала потребу да се једна југословенска делегација на вишем нивоу посети САД ради конкретнијих разговора о кредитним потребама, било за нове кредите било за консолидацију или одлагање старих обавеза. Из контаката са америчким дипломатама је било јасно да САД не могу прићи разматрању југословенских потреба и захтева без представљања прецизних и детаљних података.<sup>680</sup>

Први разговор на вишем нивоу у тренутку када је припреман захтев Америци за подршку реформи обавио је Мићуновић код Раска 18. јуна. Излажући пресек стања односа, Мићуновић је констатовао да у билатералним односима није било крупних отворених проблема, да су се они развијали углавном задовољавајуће и да постоје крупни програми сарадње на разним пољима, али и да су разлике и сукоби спољних политика две земље угрожавали и ометали успешни билатерални развој, где је централно место добило питање Вијетнама. Раск није излагао америчке ставове о привредној реформи у Југославији, иако је прећутно подржао Мићуновићеве сугестије о потреби консултација две владе и по том питању. Политичке разлике су за њега добиле прворазредан значај. Раск је

---

<sup>679</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 434921.

<sup>680</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 45567.

рекао да је Америка рачунала на постојеће разлике, али и да је степен њиховог исказивања утицао на односе две земље. Поновио је амерички став да ће се повући из Вијетнама чим С. Вијетнам и Кина престану са устаничким акцијама на југу, уз то елаборирајући северно-вијетнамске снаге и кинеску војну подршку Ханоју. Неколико пута је поновио да је Америка спремна за преговоре али не и на војни пораз, и да сви (мислећи пре свега на СССР и Кину) то треба да имају на уму. Након тога је критиковао и учестало југословенско критиковање америчке политике као агресорске и империјалистичке, у разговорима са трећим земљама, држећи у руци скорашњи југословенско-чехословачки коминике са таквом формулацијом. Потом је прешао на одбрану интервенције у Доминиканској Републици, негирајући да су САД подржавале десничаре, подсећајући да су прекинули односе са десничарем Трухиљом, да знају да је Кастро умешао прсте тамо. Мићуновић је рекао да је Југославија осуђивала мотиве интервенције, да се тамо шаље америчка војска јер у Доминиканској Републици има „53 или 58 комуниста“, помало иронично додајући да их је у Италији 8 милиона а да су у Југославији на власти, и изнео став да су такве интервенције требале бити ствар прошлости. Раск је кратко одговорио да то није била ствар интереса већ ствар принципа. Мићуновић је из разговора закључио да су САД велики фокус ставиле на међународна питања и да је простор за билатералну сарадњу смањен и да је сада „проблем како да се очува оно што је до сада постигнуто“. При том се поново жалио на комуникацију са ДСИП-ом, који му није доставио адекватне тачке за разговор о међународним питањима већ само из домена билатералних односа, остављајући га пасивним у разговору и у позицији да импровизује.<sup>681</sup> Овакав пресек стања билатералних политичких односа није уливало посебну наду да Вашингтон стати иза реформе у пуној мери. Но, за југословенску страну то није било ни неочекивано. У анализи ДСИП-а која носи име „Одроз могућег заштравања односа са САД“ и која је сачињена средином маја, истакнуте су тачке захлађивања и заштравања политичких односа које су долазиле из сфере различитих погледа на глобална питања а не директно из билатералних односа. Југословенске дипломате су уочиле да се са америчке стране све више почело

---

<sup>681</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 422341.

истицати да су размимоилажења у низу међународних питања почела да утичу и на билатералне односе, те да су се оквири сарадње сужавали у фазама заострених односа и јавне реторике. ДСИП је очекивао погоршање услова набавке пољопривредних вишкова, нотирајући кашњења у преговорима - касни завршетак преговора о пшеници и одлагање разговора о памуку и уљу. Поред тога, када је у марту упућен захтев *Ексим банци* за добијање два кредита, за проширење Азотаре у Панчеву и набавку нових локомотива, уочена је спорост и у иницијалном одговарању иако је банка обећала релативно брз одговор. Поред овога, негативно је истакнуто понашање америчких амбасадора у Алжиру и Уједињеној Арапској Републици приликом Титових посета у априлу, те одсуство амбасадора Елбрика приликом дочека Тита у повратку, где је ДСИП сумњао да је Елбрик био смишљено одсутан из земље због бенигнијег изговора, а поврх тога није присуствовао свечаној академији после параде 9. маја.<sup>682</sup> Насупрот овога, ДСИП је увиђао да је Џонсон остајао при политици „изградње мостова“ са Источном Европом која је укључивала и добре односе са Југославијом, а посебно је истакнут значај појачане културне размене, несметани рад Фулбрајтовог програма, проширење програма размене лидера, као и то да је Раскова честитка Никезићу на преузимању дужности државног секретара за спољне послове 23. априла „прелазила оквир конвенционалне формалности“. Односи су дошли у фазу у којој није постојало посебно јако заостравање али се јављало комешање различитих елемената односа који су носили са собом претњу да се тако нешто могло догодити. Обим економских односа, који је укључивао пољопривредну помоћ, текуће кредитне аранжмане, комерцијалну размену, те очекиване аранжмане за помоћ у наредном периоду, а које би озбиљније заостравање са америчке стране могло погодити, ДСИП је оцењивао на преко 460 милиона долара.<sup>683</sup>

Делегација из Југославије која је требала званичницима САД детаљније да представи југословенске планове и очекивања од САД, а коју су предводили гувернер НБЈ Никола Миљанић и заменик државног секретара за финансије

---

<sup>682</sup> Из разговора Милана Булајића са Адолфом Добсом (Adolf Dobbs), шефом политичког одељења америчке амбасаде, вођеним 12. маја, можемо сазнати да је Елбрик требало да путује у САД на дужи период због лечења, и да је то, из приче америчког дипломате, био узрок Елбриковог слабијег појављивања у јавности, укључујући и то што се није видео са Никезићем од када је овај постао државни секретар – ДА МСП, ПА, 1965, 151, 416567.

<sup>683</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 416614.

Владимир Церић, је 16. јула отпочела низ састанака Вашингтону. Уз делегацију су обично били и амбасадор Мићуновић и економски саветник амбасаде Михаило Стевовић, а на разговорима у ММФ и МБОР је био и Александар Богоев, заменик извршног директора МБОР. Први састанак је одржан са Питером Лифтинком (Peter Liefertink), директором одељења у ММФ-у. ММФ је био упознат са неким фискалним мерама реформе, попут смањења доприноса од личних доходака за буџете и социјално осигурање, са циљем да се растерете предузећа. Представници ММФ-а су изнели став да је Југославија могла очекивати пуну сагласност и подршку Управног одбора ММФ-а по свим питањима која су се односила на спровођење привредне реформе. То је делегацији нешто касније потврдио и директор фонда Пјер Пол Швајцер (Pierre-Paul Schweitzer).<sup>684</sup> У Стејт Департменту су 22. јула одржани главни састанци на ту тему, а поред амбасадора Мићуновића био је присутан и гувернер НБЈ Никола Миљанић, док су поред америчких дипломата били присутни и представници УСАИД-а, *Ексим банке*, и секретаријата за финансије и пољопривреду. После тога је одржан састанак и са представницима *Међународне банке за обнову и развој*. Њима су представљећи детаљи планова за развој алуминијумске индустрије и разговоре који се о томе воде са фирмама *Пешинај* и *Кајзер* (Kaiser Aluminium), те су замолили и МБОР да ако је у могућности утиче позитивно на формирање ставова у тим компанијама. Договорено је да представништво Југословенске инвестиционе банке и даље буде канал комуникације, преко којег би ишле и информације о току реформе.<sup>685</sup> Дан касније одржан је састанак са представницима *Ексим банке*. Њима је предочен захтев за кредитирањем набавке сировина и репроматеријала. Међутим, помоћник директора је, обећаваши да ће банка размотрити захтев, најавио потешкоће јер банка у дотадашњој пракси није одобравала гаранције за набавку таквих роба, већ углавном готових производа, и поготово не на рок од пет година колико је југословенска делегација наговестила.<sup>686</sup> Подсекретар Стејт Департамента за економске послове Томас Ман (Thomas C. Mann), који је важио за експерта за политику помоћи и једно време био и шеф УСАИД-а, је потврдио

---

<sup>684</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 153, 446308, стр. 1-2.

<sup>685</sup> Исто.

<sup>686</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 425949; ДА МСП, ПА, 1965, 153, 446308, стр. 6.

заинтересованост Владе САД за привредну реформу и потврдио спремност за „пуну кооперативност“. Обећао је релативно брз одговор али је успут алудирао и на тешкоће по тим питањима због јавне југословенске критике америчке спољне политике. Први утисак југословенске делегације је ипак остао повољан.<sup>687</sup> Укупни захтеви су имали вредност од 167 милиона долара, од тога је на пољопривредне вишкове отпадало 117 милиона, 20 милиона за нове кредите, 30 милиона за одгоду доспелих плаћања по програму ПЛ480.<sup>688</sup>

Миљанић и Церић су у свом извештају, поред забелешки са састанака, изнели нека додатна опажања. Сматрали су да је оклевање администрације да пружи конкретније позитивне одговоре било условљено ставом Југославије поводом рата у Вијетнаму, поготово зато што је паралелно са боравком делегације, секретар одбране Мекнамара председнику и јавности предочавао своје утиске из Вијетнама. Препоручили су да се одмах преко америчке амбасаде у Београду покрене захтев за куповину пољопривредних вишкова по уобичајеној процедури. Такође су сматрали да је питање домаће производње пшенице било од ванредног економског али и политичког значаја, да се не би остало принуђеним да се сваке године обраћа Америци за помоћ, јер ће, изузимајући политичке односе, набавка за доларе већ за пар година представљати велики терет за југословенски буџет.<sup>689</sup>

У опширном писму Мекџорцу Бандију, Ман је изложио југословенске захтеве и иницијалне реакције на њих. Описао је југословенску реформу као „далекосежни програм који је био припреман у блиској сарадњи са ММФ-ом“ и који је укључивао даљу унутрашњу децентрализацију одлучивања у привреди где се тежиште померало ка предузећима и банкама које су требале да функционишу „у контексту тржишне економије“. То је значило, између осталог, девалвацију динара и коришћење царинских стопа како би се смањила улога административних мера. Наводио је да су „Југословени забринuti да неће имати довољно девиза да изврше тај програм у жељеном ритму [...] јер девизне резерве износе 70 милиона долара или мање од једномесечног увоза“. Критични период за

---

<sup>687</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 425908.

<sup>688</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 439361, стр. 9.

<sup>689</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 153, 446308, стр. 7.

реформу је био наредне три и по године (до краја 1968) и Југославија је желела да подигне резерве на 200 милиона долара до краја 1965. и 300 милиона до краја 1968. Да би то остварили, наводио је, Југославија је тражила пакет средњорочних и дугорочних кредита у вредности од 150-160 милиона долара од САД, Италије, Француске и САД, и 50 милиона долара од ММФ-а. Према САД су постављене три групе захтева: чврсто обећање да ће *Ексим* издати средњорочне гаранције за куповину сировина и полупроизвода у САД у износу од 20 до 25 милиона долара до фискалне 1968. године; одобравање двогодишњег грејс периода на споразуме по глави 4 ПЛ480 из 1964 и марта 1965. и продужетак рока исплате за споразуме из 1964. са три на 12 година, што је у ефекту значило одгоду наплате око 26 милиона долара на кратак рок; одобравање двогодишњег грејс периода од две године и отплату на рок од 12 до 17 година за очекиване набавке по глави 4 ПЛ480 током 1966. Ман је одмах напоменуо да нису постојале правне препреке за ове захтеве, те да је председник Џонсон већ донео позитивну начелну одлуку према питању кредитирања од стране *Ексим банке*. Но, први захтев, према *Ексим* банци, је излазио из оквира редовних кредитних аранжмана, јер је банка тада имала редовну политику да одобрава кредите на период до 18 месеци. Као политичку позадину разматрања ових захтева Ман је навео да су југословенски планови били додатни корак на удаљавању од класичне комунистичке ка класично западној економији, да су отварали могућност за пуно југословенско чланство у ГАТТ-у, и да ће та реформа дефинитивно имати улогу „излога“ ка Источној Европи, „где је незадовољство текућим економским системом и експериментисањем са реформама већ широко“. „Морам да приметим“, писао је Ман, „да су високи југословенски званичници, а посебно Тито, и југословенска штампа оштро и једнострано критиковали америчку политику у Вијетнаму, Доминиканској Републици и Конгу. Ми смо оштро протествовали против тога и ставили им до знања да то утиче на оно што ми можемо да урадимо на пољу економије. Од тада су југословенске изјаве нешто суздржаније а Титов коминике поводом путовања у Москву је позвао само на прекид америчког бомбардовања а не и на повлачење америчких трупа“. Истичући ове две тачке - либерализацију економије и критику америчке спољне политике - Ман је сматрао да се оне морају добро промислити у међусобном односу. По његовом мишљењу финансијски



захтеви Југославије су били релативно мали, мање од 17 милиона долара годишње, и то не у форми бесплатне помоћи него углавном продужетка текућих обавеза. Његов закључак је био да такав пакет помоћи није довољно велики да доминантно утиче на југословенске ставове о америчкој војној операцији у Вијетнаму и њихово јавно изражавање. Стога је препоручио да се програм ПЛ480 настави у нормалном ритму уз „умерено“ излагање у сусрет југословенским захтевима за помоћ економској реформи која земљу „више економски интегрише са Слободним Светом“.<sup>690</sup>

Последњи састанак делегација је имала 24. јула са помоћником државног секретара за економска питања Ентонијем Соломоном (Anthony M. Solomon) који је поновио Манове изјаве и обећао да ће први одговор стићи за недељу дана, најкасније за две, и напоменуо да ће одговор бити на нивоу принципа, не на нивоу конкретних бројки. Изразио је сумњу у погледу захтева према *Ексим банци* у смислу рокова отплате, и рекао да секретаријат пољопривреде није до сада одобравао одлагања плаћања по програму ПЛ480. Поново је истакао проблеме и тешкоће које имају „с конгресом око критике америчке политике“. Мићуновић и Миљанић су само поновили да су разумели шта им је речено.<sup>691</sup>

Паралелно са овим сусретима Тито је водио посебне разговоре са Џорџом Кенаном и Аверелом Хариманом који су се тицали глобалних тема, пре свега Вијетнама. На тај начин САД су желеле да прецизније одреде Титове ставове и укалкулишу то у своје оцене билатералних односа. Кенан је од Тита тражио да буде нешто суздржанији и стрпљивији по питању Вијетнама, док се Тито мирио са тиме да ће билатерални односи трпети због различитих погледа на развој стања у свету. Хариману је говорио да жели да САД престану са бомбардовањем Северног Вијетнама и да је очување мира био једини југословенски интерес. У сом извештају Џонсону Хариман је нагласио да је био убеђен да Југославија не пружа никакву значајну војну помоћ Северном Вијетнаму, и закључио да је „било

---

<sup>690</sup> FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 178, *Memorandum from the Under Secretary of State for Economic Affairs (Mann) to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy)*, Washington, July 22 1965, pp. 475-478.

<sup>691</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 426034. Према изменама закона ПЛ480 од 20. октобра 1965. надлежност над спровођењем програма „Храна за мир“ је пребачена са Секретаријата за пољопривреду на Стејт Департамент, ради поједностављена и боље оперативности програма - ДА МСП, ПА, 1965, 152, 436407.

глупо од нас што стављамо Југославију на списак оних који помажу Северни Вијетнам“.<sup>692</sup> Џонсон је 13. септембра упутио Титу писмо након што је од Харимана добио извештај о разговору који је водио с Титом. Џонсон се у писмо дотакао питања Вијетнама, истакавши да је спреман да о томе разговара у склопу шире конференције и оптужујући Ханој да је неспреман за тако нешто. Титу је захвалио за „сопствене изразе добре воље у овој ствари“ а на крају је додао да је од Раска сазнао за боравак југословенске делегације у вези економског програма те да се „надамо да ћемо у блиској будућности завршити разматрање захтева делегације уа подршку овом програму“.<sup>693</sup>

Прве информације о рецепцији ових захтева југословенска страна је добила тек 30. августа. Елбрик је на свој захтев био примљен код Никезића, ради размене мишљења о актуелним питањима билатералних и међународних односа. Никезићу је рекао да је америчка амбасада са „јаком препоруком“ проследила југословенске захтеве за куповину пољопривредних вишкова који су упућени после посете делегације Вашингтону, и нагласила хитност испоруке. У погледу подршке реформи и финансијских мера, Елбрик је пренео свој утисак да су у Вашингтону „сви меродавни то примили с разумевањем, али да сама природа ствари захтева дужу процедуру“. Амбасада је стога, објаснио је, инсистирала на хитности испоруке пшенице јер је то могло брже да се испослује а свакако је помагало реформи. Никезић је рекао да је од председника СИБ-а добио инструкцију да говори о тим питањима, јер није било довољно брзог одговора америчке стране. Појаснио је да је позитиван амерички одговор битан и због разговора са другим потенцијалним кредиторима, где је са Италијом и Француском остварен изванредан напредак док су са Британијом и СР Немачком постојале тешкоће. У разговору о Вијетнаму Елбрик је изнео став да према америчким информацијама евентуални прекид бомбардовања не би приволео Ханој на преговоре, док је Никезић поновио став Југославије да је прекид бомбардовања нужан предуслов даљим мировним напорима. Елбрик је на крају подвлачио важност избалансираног става код

---

<sup>692</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, pp. 77-79.

<sup>693</sup> AJ, 837, I-1, 1102.

несврстаних по том питању.<sup>694</sup> Није спорно да је Стејт департмент често користио проблеме у Конгресу као изговор за одређена одуговлачења или смањивања југословенских очекивања од САД, и онда када је сама желела да затегне односе. И сад је то био случај. Ман је био јасан у својим ставовима да југословенским захтевима не треба изаћи у сусрет у целости и да пакет реформи и питања развоја нису били тако битна тема за САД.

Поред тога, у Конгресу је такође отворена критика против Југославије и према предатим захтевима. Сенатор Лауш је на седници од 12. августа дискутовао о девалвацији динара као о „неочекиваној и изненадној мери која својом природом демантује многе позитивне оцене о економским, социјалним и другим успесима постигнутим у Југославији“. Додао је да је према подацима Секретаријата за финансије Југославија имала дугове према САД од 187,6 милиона долара у доларима и 388,5 милиона долара у динарима, по новом курсу. Поента његовог говора је била у томе да због форме неких кредитних аранжмана који не садржавају клаузулу о одржавању вредности валуте, неки динарски аранжмани су девалвацијом обезвређени, да је вредност укупних обавеза према ПЛ480 програму тако вештачки смањена за 60%, иако су ефекти тога били упитни јер се динари ионако нису износили из Југославије, али је у сваком случају дошло до „крађе новца грађана САД“. Подсекретар за финансије је објашњавао да Америка јесте претрпела извесну штету овим кораком али да се радило само о валоризацији фактичког стања тј. опадања моћи динара претходних година, што је значило да се у пракси у датом тренутку ништа заправо није променило.<sup>695</sup>

У следећа четири месеца уследио је низ порука, питања и одговора на тему конкретне америчке одлуке. Раск је Мићуновићу 25. августа јавио да је разговарао са Џонсоном и да је он мишљења да треба настојати да се изађе у сусрет захтевима Југославије, потом је Елбрик разговарао са Никезићем у Београду пет дана касније. Расков помоћник за Европу Дејвис (Richard H. Davis) је 13. септембра Мићуновићу обећао скори одговор и рекао да ће бити позитиван, потом је Тито добио Џонсоново писмо 17. септембра са сличном поруком.<sup>696</sup> Почетком

---

<sup>694</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 430261.

<sup>695</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 429201.

<sup>696</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 439361.

октобра у Вашингтон су отпутовали Глигоров и Миљанић те су заједно са Мићуновићем били примљени код Мана. Он им је рекао да је Стејт департамент радио на југословенским захтевима од како је делегација посетила Вашингтон у јулу, указујући на гломазност администрације и тешкоће у усклађивању ставова. Истакао је да су неки делови захтева били нови за америчке институције, попут модификације ранијих споразума у смислу одлагања плаћања и захтев Ексиму за набавку репроматеријала. Пред тога је истицао и текуће америчке проблеме у платном билансу, али је подвлачио да се са симпатијама гледало на југословенске захтеве, да ће остати у контакту са амбасадом и да ће конкретније одговоре дати наредне недеље. Глигоров му је одговорио да су му такви ставови помагали да обавести Београд да кашњења нису имала политичку него процедуралну позадину. Ман је потом додао да није било политичких проблема између две земље, али да је очекивао проблеме у Конгресу где је група сенатора најављивала критику одлуке администрације да шири трговину са Источном Европом, где су и извештаји појединих сенатских комитета говорили против таквог настојања администрације. Ман је на крају подвукао да САД нису тражиле слагање са својом политиком него узајамно поштовање и коректан речник.<sup>697</sup> Но, одговор ни после овога није стизао па је Мићуновић поново интервенисао код Раска, 5. новембра, а овај му је рекао да „нису постојали нити постоје политички разлози за одуговлачење одговора“ него да је то „последница недавне Џонсонове болести и операције“, и да „САД желе да се одлука донесе на највишем нивоу“. Мићуновић је уочио америчку резервисаност у разговорима последњих недеља пред тај разговор. Имајући у виду да су САД показале жив интерес за учешће на новембарској конференцији југословенских кредитора у Риму, сигнализирајући своју спремност, и вукући паралелу са подршком реформи 1961. када је било јасно да је амерички позитиван став био плод интерне одлуке а не повођења за другим заинтересованим земљама, Мићуновић је закључивао да се радило о смишљеном одуговлачењу по питању захтева за подршку реформи, пре свега по хитнијим питањима програма ПЛ480.<sup>698</sup>

---

<sup>697</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 434536.

<sup>698</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 439361.

Пре формалног одговора на питање подршке реформи, Елбрик је 15. новембра јавио Никезићу да су САД спремне да одмах почну преговоре за испоруку 700 хиљада тона пшенице, вредности око 46 милиона долара по условима нешто повољнијим него 1964. (када је камата била 3,4% уз две године грејс периода и укупно трајање кредита од 14 година). Овиме, сматрао је Елбрик, испуњавао се део одговора, у смислу да се прво може решавати питање пшенице.<sup>699</sup> Технички преговори о овој транши, која је поред пшенице укључивала и 33 хиљаде тона памука и 50 хиљада тона уља, су требали почети годину дана раније, па су започети тек у фебруару, а основни нацрт уговора за пшеницу је потписан 16. марта. Преговори вођени од фебруара до јуна су заправо показали да се америчка понуда у међувремену погоршала у неким елементима. Понуда уља је преполовљена на 25 хиљада тона, првобитна начелна сагласност да кредит буде одобрен на рок од 17 година и уз грејс период од две године је повучена и рок је одређен на 12 година, додуше уз нижу каматну стопу (3,5% уместо 4%) и исти грејс период, који је у једном тренутку био и потпуно избачен из понуде. Ове измене су амерички представници карактерисали двојачо: скраћење рока је морало да уследи „упркос жељама Стејт Департамента, због југословенских критика америчке спољне политике“, али су побољшања каматне стопе и враћање грејс периода уследило због тога што се „водило рачуна о економским тешкоћама Југославије“. ДСИП је ово искуство преговора тумачио као потврду да је „политика САД са пољопривредним вишковима, осим у односу на неке кључне земље постепено смањење погодности и уношење све више елемената комерцијалних аранжмана са перспективом прелажења на комерцијалне трансакције и све оштрији курс за коришћење фондова у националним валутама [...] Проблеми платног биланса САД су у току ове године додатно интензивирали тај процес. У односу на Југославију та тенденција је нарочито дошла до изражаја у фебруарским преговорима, укидањем грејс периода, док су у јуну већ дејствовале у супротном правцу наше тешкоће биланса плаћања“. Извештај ДСИП-а о преговорима јасно каже и да „овогодишње преговоре карактерише и чињеница да је за разлику од раније, када је са америчке

---

<sup>699</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, Пов. бр. 440411, *Забелешка о разговору државног секретара М. Микезића с амбасадором САД Ц. Бурк Елбриком*, 15. новембар 1965.

стране одбијана свака алузија да се преговори користе за вршење политичког притиска, сада је амерички преговарач дао изричиту изјаву да су услови могли бити повољнији да није било наших критика на рачун америчке политике. Већ сама чињеница да је друга фаза преговора уместо наговештеног новембра, почела у фебруару, и да су преговори за уље и памук почели тек у јуну указује на то да су политички моменти играли ове године већу улогу него раније<sup>.700</sup> Стога, када је Елбрик у новембру изашао са понудом, југословенска страна је отворено изразила незадовољство. Економски саветник америчке амбасаде Луис Бучевар (Louis Boochevar) је у разговорима у ДСИП-у исказао разумевање за југословенско незадовољство у смислу дугог чекања на понуду, понављајући да се чекало одобрење Џонсона и да је Елбрик пожуривао Вашингтон. Његова оцена понуде је била позитивна јер је сматрао да је упркос краћих укупних рокова отплате понуда тако структурисана да са грејс периодом од две године и прве две рате од по једног уместо четири милиона долара она одговара краткорочним југословенским потребама, јер би до 1970. требало отплатити само два милиона долара.<sup>701</sup> Због хитности увоза 22. новембра је потписан споразум о увозу 700 хиљада тона пшенице вредности 45,9 милиона долара, мање од десет дана након што је Елбрик предао понуду.<sup>702</sup>

Елбрик је 14. децембра Никезићу предао ед-мемоар са одговором америчке Владе на захтеве по питању подршке привредној реформи. Рекао је да ће Влада САД одложити плаћања у 1966. у висини од 3,5 плус 8,15 милиона долара уз одобравање новог кредита од 5 милиона за куповину опреме, уз напомену да се са таквим кредитом може рачунати и у годинама након 1966. Такође, одобрени су захтеви према *Ексим банци* за покривање финансирања проширења *Азотаре* у Панчеву и набавке локомотива. За евентуална одлагања плаћања по ПЛ480 за 1967. и 1968. је поручио да ће се морати накнадно разговарати, док је одлагање плаћања кредита *Ексим банке* одбијено. Додао је да *Ексим банка* не кредитира извоз репроматеријала већ само готове опреме па су кредити у том смислу били немогући. Пошто је задњи уговор по ПЛ480 склопљен у новембру, дакле у току

---

<sup>700</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, Пов. бр. 426178, *Извештаји о преговорима и закључењу Споразума за набавку пољопривредних вишкова из САД за 1964/65. годину*, 29. јул 1965.

<sup>701</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 153, 440476.

<sup>702</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 178, 414598.

чекања на амерички одговор, Елбрик је рекао да су у њега биле већ уграђене повољности око плаћања, те да ће се преговори за остатак пшенице и памук и уље наставити пре нове године или најкасније у јануару. На крају је додао да су амбасадори заинтересованих Западных земаља већ добили обавештење да су САД позитивно реаговале на југословенске захтеве и да ће у том смислу обавести своје владе. Стога је очекивао позитиван ефекат одговора, мада је напоменуо да им није објашњавао детаље већ да је дао само начелну информацију. Никезић се захвалио уз напомену да ће бити потребно детаљније проучавање ед-мемоара да би се стекла детаљнија слика. У својим напоменама о разговору Никезић је оценио да је и ово делимично решавање захтева било позитивно. Сматрао је очигледним да је темпо одговора на захтеве био спор с намером, везан за стање билатералних политичких односа и оштрину југословенских ставова према САД у главним међународним питањима.<sup>703</sup> У протеклим месецима није било посебне критике југословенских ставова од стране САД, али је спорост одговора била критика сама по себи. Детаљнији преглед америчког одговора се може видети у табели 5.9 коју је сачинио ДСИП:

Табела 5.9

<b>Табеларни приказ реализације захтева за привредну реформу</b>		
(вредност у милионима долара)		
Опис	Наш захтев	Американци одобрили
<b>I - Захтев за привредну реформу</b>	117,2	117,2
1. пољопривредни вишкови		
2. одлагање дугова		
а) грејс период по зајму од 16. марта 1965	5,0	одбијено
б) одлагање по зајмовима од 24. 4. 1964. и 29. 10. 1964 за 1965.	6,6	плаћено
за 1966.	10,5	8,2
за 1967.	10,4	остављено
за 1968.	3,8	отворено
3. нови кредити за репроматеријал		
а) код Ексим банке	20 - 25	одбијено
<b>укупно</b>	<b>176,5 - 181,5</b>	<b>125,4</b>
<b>II - Захтев Ексим банци пред привредну реформу</b>		
а) Азотара Панчево	24,5	24,5
б) локомотиве	10	10
<b>III - Одобрено што нисмо тражили</b>		
а) гаранција Ексим банке за набавку опреме у 1966.		5,0
б) одгода доспелих плаћања у 1966.		5,5
в) олакшице по зајму ПЛ480 од 22. новембра 1965.		5,6
<b>Свега укупно:</b>	<b>211 - 216</b>	<b>174</b>
Извор: ДА МСП, ПА, 1965, 150, 444013, стр. 6.		

<sup>703</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 444013.

Мићуновић је јављао да је према разговорима које је водио, Стејт Департамент очекивао да делимични амерички одговор неће бити добро примљен. Ипак, надали су се да ће дати услови, поготово за пшеницу, бити оцењени као повољни када су узму у обзир тржишни услови у САД (смањени вишкови, велика међународна потражња). Мишљење амбасаде је било да су понуђени услови за пшеницу били повољни, повољнији него што су је добијале Грчка и посебно Пољска, иако не тако повољно као Индија и Сирија.<sup>704</sup> Укупно гледајући, Мићуновић је сматрао да је америчка Влада учинила максимум у датом тренутку, и да би јој „требало одати дужно признање иако се нашим укупним условима није изашло у сусрет“. Додао је још да је интерес Стејт Департамента био да се не публикују детаљи уговора и одобрени услови, да се дају само уопштени одговори на упите јавности.<sup>705</sup> Преговори око остатка захтева по ПЛ480 који је упућен у августу – али само за преосталих 650 хиљада тона пшенице – завршени су у јануару. Вредност те транше је била 40,5 милиона долара, тако да је набавка пшенице од новембра 1965. до јануара 1966. вредела 86,4 милиона долара. Двадесетог јануара САД су понудиле продају 137 хиљада бала памука и 35 хиљада тона јестивог уља, нешто више од првобитно тражених количина. Укупна вредност те транше је била 27,9 милиона долара а уговор је потписан 11. априла 1966. Приликом закључивања споразума за памук и уље појавиле су се две нове тачке у реализацији програма. Вашингтон је тражио да се обезбеди сагласност њиховог Секретаријата за пољопривреду код проналажења америчких посредника у набавци вишкова, како би се заштитили крајњи корисници од несолидних америчких фирми које су уочене од стране администрације. Даље, тражено је да се споразумно пронађу области употребе динарских средстава из продаје памука и уља на југословенском тржишту, за објекте и услуге који би служили не само југословенском привредном развоју него и обезбеђењу континуираног тржишта за америчку робу. За пример су узети изградња силоса и капацитети за утовар и истовар. Преговарачи из Стејт департамента су такав захтев образлагали притиском Конгреса на њих и критике да не воде довољно рачуна о америчким

---

<sup>704</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 441000.

<sup>705</sup> ДА МСП, ПА, 1965, 150, 444279.



економским интересима. Најавили су да ће такви захтеви убудуће бити део свих споразума из програма ПЛ480, бранећи се притом да нису желели да ометају привредну реформу нити да желе да постављају круте захтеве, него да ће то просто морати бити тема будућих преговора.<sup>706</sup> Тако је у заједничкој изјави након потписивања споразума у априлу убачен и део који је говорио да „Влада планира у наредних неколико година да настави изградњу новог складишног простора зависно од потреба и расположивости финансијских средстава“. Мада је у 1966. и даље вођена политика смањења јавних инвестиција зарад балансирања буџета, средства за инвестиције у такве капацитете, углавном у лукама, остала су непромењена, на нивоу од 7 милијарди динара.<sup>707</sup> Ово је био један од сигнала пребацивања тежишта на комерцијалне принципе сарадње. Ако је Југославија желела повољне, дугорочне кредите и немешање америчке стране у економску политику, САД су желеле формирање тржишта за своју робу.

У целини узев 1965. је била успешна година у економској размени две земље. Робна размена је била рекордна до тада, како је то оценила Савезна привредна комора, са извозом од преко 70 милијарди динара (уз курс 1250 динара за долар) и увозом од преко 230 милијарди динара.<sup>708</sup> Сличне оцене је изнела и амбасада у Вашингтону у свом годишњем извештају с краја јануара 1966. у којем је на почетку речено да је дошло до даљег значајног унапређења и проширења наших економских односа са САД, да су у најважнијим секторима забележене рекордне цифре. Обим и ширина остварених економских односа су оцењени као посебно значајни у светлу озбиљних заштравања и криза у међународним политичким односима који су претили и билатералним односима са САД. Три споразума о вишковима по ПЛ480, укупне вредности 119,9 милиона долара, су представљали рекордну годишњу вредност помоћи по том програму за једну календарску годину. Такав резултат треба сагледати и у светлу изјава које је Мићуновић добио од директора програма ПЛ480 да већ у 1966. САД неће моћи да задовоље све захтеве за пшеницом услед смањивања укупних америчких вишкова, и да ће морати да врше селекцију, да одређују приоритет и смањују захтеве оних

---

<sup>706</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 178, 414598.

<sup>707</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 178, 48612.

<sup>708</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176, 442; АЈ, 222, 1966, Бр 1731/31, *Записник са II састанка Одбора Секције за унапређење привредне сарадње са САД и Канадом*, 21. децембар 1966, стр. 2.

земаља које су економски боље стајале и за које је Вашингтон процењивао да су биле у стању да задовољавају своје потребе, у које је тај амерички функционер сврставао и Југославију.<sup>709</sup>

Мићуновићу је предстојао краткотрајни повратак у Београд, пре кога је разговарао са Раском 15. фебруара, доминантно око питања Вијетнама. Раск је изразио задовољство добрим развојем билатералних односа и распитивао се да ли има одређених проблема. Мићуновић је поменуо питање емиграције али је одмах истакао и кооперативност Стејт департмента, и навео америчко разумевање привредне реформе, успешне преговоре о програму ПЛ480 за 1966, пријем Југославије у ГАТТ, обнову трговине војним материјалима, као позитивне и доминантне тачке билатералних односа. Велика већина разговора је била посвећена Расковом излагању о текућим америчким погледима на питање Вијетнама. Из тога је Мићуновић закључио да је у САД чврсто превладао курс јачања војних и економских напора ради даљег мењања војне ситуације у своју корист, али да вероватно неће бити посебне ескалације већ да ће степен бомбардовања Северног Вијетнама остати сличан ономе из 1965, мада би неке јаче акције Ханоја, попут суђења америчким заробљеницима као ратним злочинцима или неки војни неуспеси Јужног Вијетнама лако могли довести до ескалације.<sup>710</sup>

Убрзо после овог разговора Мићуновић се вратио у Београд. Пред Одбором за спољне послове и међународне односе Савезне скупштине је 8. марта одржао говор о политици САД и билатералним односима са Југославијом. Први део иступања је био посвећен анализи америчке политике према Вијетнаму и неуспешних југословенских покушаја да се одигра посредничка улога, док је билатералним односима посветио завршни део. У њему је јасно рекао да су „разлике између нас и Америке врло оштре у спољној политици. Што је међународна ситуација гора и што је политика Сједињених Америчких Држава агресивнија и више антикомунистичка у Вијетнаму и другде, утолико су те разлике и отворени сукоби између нас и Американаца већи. То није ништа ново, то тако траје мање-више читаво време и сигурно ће остати и убудуће, па ако ту

---

<sup>709</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176, 47078, стр. 21-22.

<sup>710</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176, 46495.

има неког питања, а свакако има, то је питање проналажења извесних пропорција и извесне мере у погледу формулисања наше политике, заправо не толико самих ставова, колико извршавање наше политике, форми и начина у којима се та наша политика спроводи“. Прелазећи на економске односе, Мићуновић је рекао да „наша Влада, ДСИП и ми тамо смо задовољни са свим уговорима, задовољни смо што смо купили од Американаца 1350000 тона жита и то само за једну годину, задовољни смо да тако кажем, и са другим задуживањима Југославије у Америци - која ми тражимо, а они дају. Међутим, гледано на дужи рок, то свакако тешко да може испасти добра политика за нашу земљу, јер је Југославија већ врло дубоко у дуговима према Америци“. Осврћући се на улогу САД у реализацији саме реформе, Мићуновић је рекао да су сви „изгледи да ће Југославија морати програмирати даља задужења у Сједињеним Америчким Државама. Ту имам у виду не само директно фондове владе Сједињених Америчких Држава, него и такве организације као што су Међународни монетарни фонд и *Међународна банка*, где и ствари леже највећим делом америчке паре, које се добијају утолико лакше уколико су наши односи са САД бољи. То значи да ће економско-финансијски интереси Југославије у Сједињеним Америчким Државама бити огромни и за следећу годину и за наредне године. У том погледу, ствари се нису промениле, а са политиком реформе и са политиком повећања девизних резерви, ми ћемо и већ смо, за то постоје конкретни пројекти код наше владе, оријентисани на обезбеђење тих интереса у САД у још већем обиму. [...] Издвајајући питање жита није у питању само задужење и сви знамо да се не задужујемо зато што нам се то свиђа, већ је у питању и то да Југославија, и без Вијетнама и без сукобљавања са Сједињеним Америчким Државама у међународним пословима, може бити онемогућена што се тиче наше досадашње политике око набавки жита у САД. То је само питање времена. То може бити питање године, две или три, кад ће Југославија уместо досадашњих доларских куповина чије плаћање траје десетак или 12 или 14 година, бити доведена да плаћа те огромне количине жита готовином, односно кредитима од свега 2-3 године што је исто као готовина. [...] Неопходно је да наша влада и руководство размотри све аспекте овог крупног проблема не само због односа са САД већ и због тога што из овога произлази скоро 60% нашег општег платног дефицита [...] Колико знам, наша влада мора да

обезбеди око два милиона и седамстотина хиљада тона, или нешто мало више, жита за потрошњу ван села и за резерве. Ове године ми смо купили за доларе и на кредит милион и триста педесет хиљада тона жита у САД. Значи, свако друго коло хлеба набављамо на кредит из САД“.<sup>711</sup> Овај говор је вероватно најбоља, а опет довољно кратка и јасна, документована анализа стања и перспектива југословенске економске позиције према САД у периоду сложених односа где су у политици доминирале глобалне теме а у економији својеврсни терет наслеђа економске помоћи и транзиције ка доминацији комерцијалних видова сарадње.

Америчка пословна заједница је до лета 1966. већ изражавала скепсу према макроекономским показатељима југословенске привреде. Киро Глигоров је почетком јуна са групом привредника боравио у Њујорку на састанцима са представницима америчког банкарског сектора. Представник *Мануфакчурерс Хановер Троста* (Manufacturers Hannover Trust) га је након једног од састанака дискретно питао како објашњава тако озбиљан пад југословенских девизних резерви у марту и априлу. Глигоров му је одговорио да се вероватно радило о давању аванса за увоз репроматеријала, уз ограду да не зна прецизно да му одговори. Саговорник му је прокоментарисао да је тај пад врло велики и да би његова банка, да се радило о било којој другој земљи, алармирала финансијске кругове. После тога је *Фрст Нешнел Сити* (First National City) банка у својој публикацији коментарисала пад девизних резерви на крају марта од 88 милиона долара речима да ће „такав развој отежати Југославији постизање њеног циља потпуно конвертибилног динара у текућим трансакцијама у наредних годину - две дана, што је иначе поступак који захтева претходно стварање значајних међународних резерви“.<sup>712</sup>

\* \* \*

Почетком јула 1966. одиграо се завршни чин интерног партијског обрачуна у чијем центру се нашао Александар Ранковић, до тада потпредседник Југославије, шеф безбедносног апарата државе и члан ЦК СКЈ задужен за

---

<sup>711</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176413593, стр. 18-22.

<sup>712</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176, 422065.

кадровску и организациону политику партије. Обрачун је текао кроз анализу стања у Служби државне безбедности који је радила посебна комисија формирана 16. јуна, а која је свој извештај Извршном комитету ЦК СКЈ предала шест дана касније. Оштар и релативно широк напад на рад СДБ је ишао кроз тезе о претварању службе у изоловани и исполитизовани апарат, прислушкивање државних чиновника и самог врха земље, укључујући Титове приватне просторије, тајност и непроверљивост рада. На 4. пленуму ЦК КПЈ, познатог и као Брионски пленум, 1. јула, на којем су Ранковић и његов заменик и члан СИВ-а Светислав Стефановић. Брзина којом је партијски систем деловао против Ранковића, изоловани амбијент на Брионима и практично непостојање политичких савезника у том тренутку су утицали на његово пасивно држање на том састанку. Он је понудио оставку на место члана ЦК СКЈ, нешто касније и Савезној скупштини на место потпредседника, док је Стефановић искључен из СКЈ. Посебна рунда обрачуна уследила је у септембру на нивоу СК Србије, када је ЦК СКС прихватио предлог да се Ранковић искључи и из Савеза комуниста. Овим обрачуном уклоњен је формално најекспониранiji човек СК после Тита. Након овог чина следила је и припрема интерне организације партије, уз склањање појединаца сумњичених за блискост Ранковићу. Политички елементи Брионског пленума су стварали слику да се радило о партијској борби против „прикривеног отпора у врху СКЈ и државног руководства мерама привредне реформе и променама у југословенској федерацији“.<sup>713</sup>

Хорват је Брионски пленум разумевао у контексту даље либерализације па га је описивао и као трансформацију привредне реформе у „веома далекосежну друштвено-политичку реформу“, чак и „нашу трећу револуцију“ након ратне (1941-45) и самоуправне (1948-50), у којој непријатељ није ни класни ни инострани капитал него „наш домаћи конзервативизам“.<sup>714</sup> У анализи ЦИА-а под насловом „Југославија - пад Ранковића“ одмах на почетку се догађаји са Брионског пленума тумаче у кључу реорганизације партије и Владе, са чиме је паралелно текла „примена либералних политика“, а што је све доводило до највеће кризе од када је Југославија избачена из Коминформа 1948. Американци

---

<sup>713</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988, str. 381-390.

<sup>714</sup> Branko Horvat, *Ogled o jugoslavenskom društvu*, Mladost, Zagreb, 1969, str. 97.

нису сумњали у тачност оптужби за прислушкивања упућених Ранковићу, штавише наводило се да су „оптужбе несумњиво истините“ и да „није било много сумње да је Ранковић користио тајну полицију да продре у сегменте власти који су иначе били ван његове контроле“, те су наводили смене у ДСИП-у и постављање њему лојалних кадрова у тада још новој Служби за истраживање и документацију (СИД) као наследници старог Координационог комитета. Притом су истакли одлучност Титове акције будући да је Ранковић предводио партијску делегацију у Москви крајем марта на 23. конгресу Комунистичке партије СССР-а и партијску делегацију у посети Пољској средином маја. У анализи се наводе и шири проблеми на које утиче Ранковићево уклањање. Поред етничких питања, где је нотирано да су српски кадрови имали главне улоге у нападу на Ранковића и да је партија уложила велики напор да се отклони сумња да је напад на Ранковића истовремено и напад на Србију, анализа је истакла и ширу друштвену борбу конзервативизма и либерализма за трасирање будућих корака друштва, где су конзервативци добили улогу централиста а либерали децентралиста. Смена Ранковића је тако била „пре свега победа либералног крила партије које ће доминирати у блиској будућности“, али је додато и то да ће без појаве новог националног вође након Тита, Титов крај отворити период неизбежне борбе за моћ, и „цео Титов систем ће бити изазван како се кандидати буду борили за моћ а републичке вође за неке локалне добитке“.<sup>715</sup>

Елбрик се код Никезића интересовао за утицај Ранковићеве смене на привредну реформу и да ли ће се она ефикасније спроводити. Елбрик је на уму имао Титове изјава са 3. пленума из фебруара на којем је поменуо опозицију реформама у партијском врху. Никезић је рекао да никакве формалне опозиције реформи није било, али да ће јединство у највишем руководству утицати на оне који су можда имали резерве или показивали неодлучност. Елбрик је потом прешао на питање америчких пољопривредних вишкова, наводећи да су они бивали све мањи и да је било све мање могуће удовољити тражњи. Велику помоћ у вишковима за 1965. и почетком 1966. је образлагао подршком реформи. Додао је

---

<sup>715</sup> CIA, Directorate of Intelligence, *Yugoslavia - The Fall of Rankovic*, 5 August 1966; Момчило Павловић (прир.), *Документи ЦИА о Југославији 1948-1983*, Институт за савремену историју, Факултет безбедности Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2009, стр. 223-232.

да није имао инструкције из Вашингтона око новог очекиваног југословенског захтева али је скренуо Никезићу пажњу да ће то убудуће ићи све теже, те да ако Југославија не буде битно смањила и постепено елиминисала своје захтеве, мора рачунати да се Америка тим захтевима неће одазвати. Никезић је рекао да је из америчке штампе био упознат са стањем вишкова и са приоритетним потребама Индије<sup>716</sup>, те да ће Југославија у најкраћем року предати своје захтеве уз објашњења. Рекао је да је испорука пољопривредних вишкова требала да представља директан и важан допринос спровођењу привредне реформе.<sup>717</sup>

Као један од ефеката Ранковићеве смене можемо издвојити и извештај под називом „О неким проблемима рада и односа у амбасади СФРЈ у Вашингтону“, који је сачинио Михаило Стевовић, саветник за економске послове амбасаде, и који је почетком септембра доставио државном и партијском врху. Изводи из овог извештаја су припремљени и за Кабинет Председника Републике који је исти и прочитао, и ми свакако морамо обратити пажњу на извештај, који, иако фундаментално упире прст у личне односе у амбасади као изворе онога што је он сматрао проблематичним, такође има и компоненту утицаја тих личних односа на функционисање југословенске дипломатије и политичке односе са САД. Као слабости у раду амбасаде наводе се несистематско и недовољно објективно информисање ДСИП-а о америчкој спољној и унутрашњој политици, непотпуно и необјективно сагледавање циљева америчке политике према Југославији, необјективно оцењивање писања америчке штампе о Југославији, занемаривање, заташкавање и неистинито приказивање рада, радних и међусобних односа у амбасади, гушење слободе дискусије како на колегијуму амбасаде тако и у оквиру одбора СКЈ унутар амбасаде. Стевовић је наводио неслагања са оценама одељења за штампу којим је руководио Цвијето Јоб а које је, по Стевовићевим речима, исувише често описивало писање америчке штампе о Југославији као повољно, позитивно, док је он сматрао да оно није било такво. Такви сукоби су се завршавали оптужбама Стевовића да се преносе лични утисци а не утисци

---

<sup>716</sup> Индија је преживљавала озбиљну кризу прехране становништва 1965-1966. и у том смислу недвосмислено је заокупљала и највећу пажњу и највећи појединачни обим помоћи у храни. Види Kristin L. Ahlberg, „Machiavelli with a Heart”: The Johnson Administration’s Food for Peace Program in India, 1965–1966“, *Diplomatic History*, Vol. 31, No. 4, 2007, pp. 665-701.

<sup>717</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, Пов. бр. 425557, *Забелешка о разговору државног секретара М. Никезића са амбасадором САД Б. Елбриком*, 13. јула 1966.

амбасаде, јер остале нико није ништа питао за мишљење, на шта је Јоб одговарао да је за њега „амбасада све оно што потпише друг Мићуновић“. Суштина оптужби је ишла ка томе да је намерно прећуткивано негативно а понекад и увредљиво писање америчке штампе како не би било материјала за погоршавање односа две земље. Такође је наведено да је Јоб негативно коментарисао Никезићева јавна иступања по питању Вијетнама речима да су „груба и тврда за америчко ухо“. Навођено је да је америчка политика слабо праћена и да се сводила на службене контакте са Стејт департаментом, да је Мићуновић одбијао да детаљније анализира америчку политику према Вијетнаму, „да ту нема шта да се пише, ствари веома лоше стоје“. Извештај жели да покаже да је оцена политичких односа две земље која је долазила из амбасаде била много повољнија од стварног стање. У њему се наводи да је пет представника југословенских предузећа „за последњих годину и по дана остало у Њујорку“, да су учестали покушаји врбовања војног аташеа, министра-саветника, што се све прећуткивало у извештајима. Додаје се да су „занемарене суштинске класне и системске разлике које опредељују америчку спољну политику према нашој земљи“, да се „исувише страхује да би објективно приказивање ситуације могло довести до кварења односа па се због тога често пада у опортунизам и непринципијелност“, а да се са друге стране инсистирало на разликама југословенског од осталих источно-европских социјализама и да на „таквим основама и на критици осталих социјалистичких земаља поједини радници граде пријатељске односе са својим везама“. Основна мета Стевовићевих критика је био Вељко Мићуновић. Стевовић даје врло негативну карактеристику његовог рада али и људског карактера - да је био склон да подржи оне који су послушно спроводили оно што је он хтео да је подстицао полтронство и опортунизам, да се стално на некога другога жалио, све је гледао мрачно, с подозрењем, да није био схваћен у Београду. То је све, закључује Стевовић, „доводило до морално-политичких деформација па и до политичке деморализације и пропадања појединаца које их је одвело у издајство - Замбели и Перц“.<sup>718</sup> Вељку Мићуновићу је мандат на месту амбасадора у САД истекао тек

---

<sup>718</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, *О неким проблемима рада и односа у амбасади СФРЈ у Вашингтону*, 1. октобар 1966. Б. Перц је био пуковник ЈНА кога је заврбовао амерички војни аташе у Југославији пуковник Вајт, о чему је постојало Перцово признање, и о чему ће више бити речи касније.



1967, после пет година боравка, а у периоду 1969-1971. је, по други пут, обављао дужност амбасадора у Москви, а након тога је био и члан Председништва СФРЈ испред СР Црне Горе. У одсуству конкретнијих документарних доказа, можемо само опрезно закључити да ове оптужбе нису озбиљније нарушиле његов углед или политичке позиције. У Стевовићевим оптужбама можемо наћи језгро ширих оптужби на рад ДСИП-а у смислу да је тзв. сиповска линија у својој политици била наклоњенија САД него СССР-у што се као питање потезало наредних година.<sup>719</sup> Оштрица системске критике рада ДСИП-а након Брионског пленума је била уперена пре свега против начина рада Службе за истраживање и документацију. Комисија за утврђивање злоупотреба у појединим организационим јединицама ДСИП-а и потоњи закључци СИБ-а од 15. октобра 1966. закључили су да је СИД деловао на као подређена целина унутар ДСИП-а него као део система безбедности и под пуном контролом Александра Ранковића и Светислава Стефановића, и да је коришћена у њиховој фракцијској борби за власт. Марко Никезић је у децембру 1966. поставио основе реорганизације СИД-а као службе и правно и фактични укључене у рад ДСИП-а. Положај СИД-а као затворене целине, у суштини израсле из старог Координационог комитета који је сам настао из УДБ 1952. пребацивањем у ДСИП, „није одговарао потребама наше

---

Замбели се спомиње у једном потоњем случају, са још једним дипломатом, Јовановићем, као пребег који је радио за ЦИА-у. Наиме, југословенски амбасадор у Нигерији, Бранко Карапанца, је марта 1967. јавио ДСИП-у о покушају представника америчке фирме Вестингхаус, а у ствари агента ЦИА, да га врбује да за њих шпијунира совјетске активности у Нигерији. Карапанца је то одбио и вербално му се супротставио, претњом да ће о том покушају врбовања сазвати конференцију за штампу и обавестити Владу и Тита лично „уколико му не објасни шта за њега раде Јовановић и Замбели (које је америчка обавештајна служба врбовала за време њиховог службовања у САД)“. Пар дана након овога ДСИП је послао циркуларни телеграм низу југословенских дипломатско-конзуларних представништава обавештавајући их да „америчка обавештајна служба перманентно врши грубе покушаје врбовки наших дипломатских службеника и других југословенских грађана који службено бораве у иностранству [...] Стичемо утисак да је њена делатност после 4. пленума постала интензивнија [...] вероватно сматра да може безобзирније деловати према оним нашим људима за које претпоставља да су на било који начин тангирани пленумским одлукама. Имамо доказе да су такви подаци сакупљани врло брижљиво [...] будите врло опрезни и суздржљиви“ - АЈ, 837, I-5-6/104-15, ДСИП, *Покушај америчке обавештајне службе да врбује амбасадора Карапанцу*; АЈ, 837, I-5-6/104-15, Бр. 473, 15. март 1967.

<sup>719</sup> Aleksandar Nenadović, *Razgovori s Kočom*, Globus, Zagreb, 1989; Marko Nikezić, *Srpska krhka vertikala*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2003; Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 205-206.

спољне политике и задацима ДСИП-а, штетно се одражавао на рад ДСИП-а као целине и доводио до паралелизма између ДСИП-а и СИД-а“.<sup>720</sup>

\* \* \*

Мало после ових разговора о Ранковићевој смени Југославија је затражила нову рунду помоћи у вези са реформом. Шестог јула је одржан састанак у кабинету Бориса Крајгера на ком су били Никезић, Мићуновић, Глигоров, Хакија Поздерац (тада Државни секретар за опште привредне послове и за индустрију и трговину), Јоже Инголич (Државни секретар за опште привредне послове и за пољопривреду) и представници Дирекције за исхрану, Дирекције за сировине, Државног секретаријата финансија и спољних послова. Договорено је да се од Американаца за 1966/67. тражи 1,15 милиона тона пшенице, 30 хиљада тона памука и 15 хиљада тона масти. На састанку је размотрен пад америчких залиха пшенице, а по неким рачуницама могло се доћи и до тога да је Америка можда морала да увезе мању количину пшенице како би покрила своје потребе и алоцирану спољну помоћ. Како је очекивано да ће захтеви корисника ПЛ480 бити скупа кресани за 15-25% идеја је била да се изађе одмах са што већом бројком како би се на крају дошло до количине која је требала да покрије југословенске потребе. Поред тога уочен је раст цене пшенице за коју се очекивало да ће је Американци понудити, на основу њихових најави са тек завршене Међународне конференције о пшеници. Југословенски државни врх је очекивао да ће домаћа производња бити на нивоу од око 4,2 милиона тона а крајње залихе око 645 хиљада тона. Међутим, домаћи медији су већ писали о очекиваној жетви која ће донети 4,5 милиона тона, што је могао бити аргумент Американцима да и по том основу умање југословенски захтев.<sup>721</sup>

Киро Глигоров је 22. јула позвао отправника послова америчке амбасаде Ирвина Тобина (Irwin Tobin) на детаљан разговор о томе. Он је у разговору прво образлагао дотадашњи ток реформе, за који је рекао да је ишао „у правцу одређене стабилизације“, да „још има крупних проблема, недостатака, али процес

---

<sup>720</sup> АЈ, 837, II-5-ц-2/173, *Тезе о организацији и раду Службе за истраживање и документацију ДСИП-а*, 20. децембар 1966.

<sup>721</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 178, 425473.

је у току“. По његовим речима, прва година реформи је искоришћена да се скрате инвестиције, снизи стандард, буџети, расходи, што је довело да уравнотеженијег платног биланса и трговинске размене мада је знао да су то резултати остварени кроз посебне напоре. Оно што је Југославија од тог тренутка стављала у фокус били су економски односи са иностранством, девизни режим тј. отварање привреде према свету. Ту је у првом реду стајала либерализација увоза, што је он сматрао главним кораком привредне реформе пошто је он значио и већи притисак спољног тржишта на домаће. Ако такав корак не би био учињен, настављао је Глигоров, „онда би дозволили да у унутрашњем затвореном тржишту и даље живе неекономична предузећа а домаће потрошаче би оставили без ширег избора“, и из тог разлога су донете мере о девизном пословању које су требале да ступе на снагу 1. јануара 1967. Глигоров је очекивао позитиван став ММФ-а чија је мисија управо била напустила Београд, и очекивала се помоћ фонда кроз нове стэнд-бај аранжмане како би се „либерализовани режим увоза могао сачувати“. Додао је да је „та помоћ нарочито потребна због наше ниске златне и валутне резерве. Ми смо заправо чврсто решили да идемо на либерализацију независно од недовољне златне и валутне резерве јер сматрамо да тај одлучни корак морамо направити, па ћемо ових преосталих шест месеци још користити да се добро припремимо у области кредитне и фискалне политике [...] У септембру ћемо разматрати још даљње мере којима ћемо онемогућити да се примарном емисијом финансира домаћа потрошња. Кад се овај корак учини, ту повратка нема јер би то значило компромитацију привредне реформе и репутације целе привреде [...] Ми осећамо и тежину одговорности коју смо преузели тиме што идемо путем који је без преседана и који треба да демонстрира компатибилност нашег социјалистичког поретка са тржишном привредом. Наша одговорност је шира јер земље са сличним поретком будно прате наш развој и са тог гледишта је веома важно како ћемо ми успети.“ Имајући у виду да је америчка помоћ у виду одлагања обавеза покривала обавезе за 1966. сада се Глигоров обраћао Американцима са захтевом за сличну помоћ за 1967. и 1968. Упутио им је три захтева: да се, као и 1966. одложе обавезе које су доспевале по програму ПЛ480, да се обезбеде потребне количине пољопривредних вишкова под истим или повољнијим условима као 1965, и да се размотри одлагање обавеза према *Ексим банци*. Код последњег

захтева је Глигоров молио за хитност одлуке, како би се знало са каквом сигурношћу је Југославија улазила у период либерализације. Тобин је одговорио да је Влада САД подржала реформу не из неких посебних мотива већ просто што је оценила да је узет исправан курс, и да је очекивао да ће се та подршка наставити. Оградио се од одговора на три конкретна питања и затражио је информације о стању у разговорима са другим државама и о стању девизних резерви. Глигоров је укратко изложио које је аранжмане Југославија остварила са осталим земљама, а о стању девизних резерви је рекао да су на крају 1965. износиле свега 127 милиона долара у злату и конвертибилним валутама, да су оне пале на око 90 милиона у првим месецима 1966. због динамике робних плаћања, али да се до краја текуће године очекивао нешто виши ниво него на крају 1965. Надања југословенског врха су била да ће се у либерализацију трговине ући са резервама од 180-200 милиона долара али то очигледно није било оствариво, па је блага скепса била и према очекивању да ће се резерве попети на 500 милиона крајем 1970. Додао је да је остварени пораст производње у 1966. до тада остварен већом продуктивношћу рада а да је број запослених пао за 2 процентна поена у односу на 1965. Тобин се потом интересовао за могућности уласка страног капитала. Глигоров је рекао да је посебна комисија разматрала тај проблем, да су одређени кораци већ учињени, попут релаксације трансфера новца. Тобин је на крају замолио да амбасада САД добије пресек ових изјава и најава у писаном облику, што је Глигоров и обећао.<sup>722</sup> Према калкулацији Народне банке Југославије, до краја јула 1966. Југославија је успела да оствари међународне финансијске аранжмане као део помоћи реформи наведене у табели 5.10, и то су подаци са којима је југословенска страна оперисала као о закљученим аранжманима.

---

<sup>722</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176, 445703.

Табела 5.10

<b>Страна помоћ економској реформи</b> до 31. јула 1966. (у милионима долара)					
	<b>Земља</b>	<b>износ</b>	<b>датум</b>	<b>камата</b>	<b>намена</b>
1	ММФ, Вашингтон	80,0	23. 7. 1965.	0-5%	за привредну реформу
2	САД - Ексим банка	3,5	29. 3. 1966.	5,5%	за одлагање плаћања у 1966. по постојећим кредитима, платив у 5 рата 1969-1971.
	САД - ПЛ480	8,2	30. 12. 1965.	4%	за одлагање плаћања у 1966. по постојећим кредитима, платив у 5 рата 1968-1973.
3	Канада	8,2	1. 1966.	6%	за одлагање плаћања у 1966. по постојећим кредитима, платив у 3 рате 1968-1969.
4	Холандија	3,6	5. 3. 1966.	5,75%	за одлагање плаћања у 1966. по постојећим кредитима, платив у 5 рата 1969-1973.
5	Италија	45	30. 10. 1965.	5,5+0,1%	за одлагање плаћања у 1965. по постојећим кредитима, на 7 и по година
6	Француска	12	13. 8. 1965.	5,6%	за сировине и полупроизоде, са 10% учешћа и полугодишњим ратама након испоруке
		11	8. 4. 1966.		за сировине и полупроизоде, са 10% учешћа и полугодишњим ратама након испоруке
7	СР Немачка	26,2	18. 3. 1966.	7,625%	за одлагање плаћања у 1966. по постојећим кредитима, за наплату у 1968.
8	СССР	30,0	7. 6. 1965.		за одлагање плаћања у 1966. по постојећим кредитима, за наплату у 1967.
9	Јапан	5,0	30. 7. 1966.	5,5%	за сировине и полупроизоде, на 7 година
Извор: ДА МСП, ПА, 1966, 176, 432010.					

Поред тога, америчка страна је била обавештена да су су разговори са Белгијом око рефинансирања кредита од 800 хиљада долара били при крају, да су у току били разговори са Шведском и Норвешком, а да су одговори В. Британије, Швајцарске и Аустрије на југословенске молбе били такви да нису одговарали сврси помоћи економске реформе.<sup>723</sup> Поред тога, Југославија је са СССР-ом у мају 1966. закључила вишегодишњи аранжман, до 1970, о робној размени на клириншким основама плаћања.<sup>724</sup> Коначно, 25. августа 1966. Југославија је постала пуноправна чланица ГАТТ-а, 70. по реду, а прва корист је била

<sup>723</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176, 432066.

<sup>724</sup> АЈ, 751, 1967, 46, Пов. Бр. 03-1065/1, *Допис о Протоколу о допунским испорукама роба*, 14. јун 1967.

либерализација трговине са кључним економским партнерима, земљама Западне Европе.<sup>725</sup>

Америчкој амбасади је 26. јула предат ед-мемоар о новим југословенским захтевима. На основу програма ПЛ480 тражене су поменуте количине вишкова (115 хиљада тона пшенице, 30 хиљада тона памука и 15 хиљада тона уља, за 1966/67) али и одлагање исплата по споразумима из 1964. и 1965. које су доспевале у 1967. и 1968, попут одлагања које је одобрено за 1966. Упућен је и начелни захтев Ексим банци, без конкретних бројки, да се размотри одлагање плаћања главнице кредита која су доспевала у 1967. и 1968.<sup>726</sup> Први амерички одговори су стигли одмах из амбасаде у Београду. Поручено је да је амерички принос био у текућој години мањи за 7% него у претходној а да су захтеви све већи, и да треба очекивати да ће се моћи покрити захтеви до нивоа од приближно 55%, а да се за памук нису предвиђале посебне тешкоће.<sup>727</sup> Из амбасаде у Београду је речено да се захтеви проучавају у Вашингтону али да су њихове процене говориле да су југословенске потребе у потрошњи пшенице за 1966/67. на нивоу од око 600 хиљада тона. Југословенски одговор је био да је много тога зависило од жетве и откупа и да се ситуација може мењати, те да ће Вашингтон ревидирати своје цифре када се то покаже као потребно.<sup>728</sup>

Правни проблем евентуалној америчкој помоћи кроз испоруку пољопривредних вишкова је настао крајем октобра када је Конгрес изгласао тзв. Финдлијев амандман на закон ПЛ480. Тим амандманом Југославији је онемогућено даље коришћење доларских кредита за куповину пољопривредних производа у САД по основу тог програма. У пракси је Југославија била једна од ретких земаља која је тиме била погођена, пошто је председнику дата могућност да омогући коришћење доларских кредита земљама које су извозиле на Кубу и у Северну Кореју само одређени списак роба (лекове, медицинску опрему, вештака ђубрива). Тиме су Индија, Мароко, Уједињена Арапска Република и други могли бити изузети из забране јер се њихов извоз углавном уклапао у таква

---

<sup>725</sup> АЈ, 130, 736, 1967, Пов.бр. 05-1039/1, *Утицај нашег приступања ГАТТ-у на побољшање услова за нашу спољну трговину*, 22. јун 1967.

<sup>726</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, ДСИП, Пов. бр. 426913, *Забелешка о разговору Ј. Пресбургера, помоћника начелника, са Н. Сигалом, помоћником шефа економског одељења амбасаде САД*, 26. јул 1966.

<sup>727</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, *Захтев о испоруци пољопривредних вишкова из САД*, 30. јул 1966.

<sup>728</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 432201.

ограничења.<sup>729</sup> У следећем поглављу ћемо детаљније размотрити позадину доношења овог амандмана, у овом тренутку је битно имати га на уму као препреку у наставку до тада уходаног процеса преговора о пољопривредним вишковима као основи помоћи у извршењу реформе. Поред тога, у читав програм спољне економске помоћи је од јануара претрпео додатна смањења средстава приликом апропријације новца у Конгресу, тако да је то био најмањи годишњи програм од 1948, укупно 2,93 милијарде долара од чега 2,14 милијарди за економску и 790 милиона за војну помоћ. Џонсонова администрација није ни покушала да тражи петогодишњи буџет већ само двогодишњи, знајући расположење новог Конгреса након избора у новембру. Југословенска амбасада је уочила трендове промена облика помоћи, од јачања помоћи у храни кроз АИД програм најсиромашнијим државама до преферирања мултилатералних приступа развојним пројектима код средње развијених земаља.<sup>730</sup>

У осврту на ток југословенске реформе амерички обавештајни апарат је подсећао врх администрације да су у том тренутку у току биле економске реформе у седам европских комунистичких земаља (И. Немачка, Пољска, Мађарска, Чехословачка, Бугарска, СССР и Југославија). Уочено је да је мотивација била различита. Бугарска економија је имала раст од 9% годишње док су И. Немачка, Чехословачка и СССР имале знатно успоравање раста од почетка деценије и потреба за реформом се чинила логичном. Заједничко свим овим реформама је била тежња ка смањењу државне административне контроле у привреди, те примеренија употреба цена и профитних подстицаја. Осврћући се дуже у прошлост, предочено је да су прве економске реформе у комунистичком блоку изведене у Југославији 1950-52, па потом у Пољској 1957, па исте године у СССР-у. Од текућих реформи у 1966. као три најзанимљивије издвојене су совјетска, чехословачка и југословенска. Југословенска је оцењена као модел који је највише утицао на све остале, као последња фаза комунистичких привредних реформи. Оцењено је да је установљење самоуправљања од 1950. требало брзо да отвори пут ка моделу тржишног социјализма, социјализма са примесама капитализма у смислу слободнијег тржишта и формирања цена и коришћења

---

<sup>729</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, *Стање и перспективе економских односа са САД*, 29. октобар 1966.

<sup>730</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 157, 49269.

остварених профита, „али су провинцијски и локални званичници и партијски апарат брзо попунили празнину која је створена повлачењем апарата централизованог планирања, и инфлаторне инвестиције и монетарна политика су довеле до политике контроле цена и више државне администрације по већ познатим моделима“. Тако је, каже се у извештају, „у 1965. и 1966. Тито поново покренуо реформу како би стабилизовао цене и ослободио формирање цена појединих производа, како би одузео контролу економије из руку провинцијалних званичника и партијских људи и пребацио је у предузећа у банке за која се надао да ће бити неутрална, објективна и не-капиталистичка. Он још није постигао стабилне и слободно-формирајуће цене а изгледа да се други циљ полако претвара у чистку партије, чији је исход непредвидљив“. Америчко је предвиђање било да ће темељно растурање економских бирократија и њихова замена тржишним процесима довести до значајног унапређења економских перформанси.<sup>731</sup> Нешто целовитије америчке оцене су дошле почетком 1967. у виду заједничке процене ЦИА, Стејт департамента, Секретаријата одбране и НСА, под називом „Југословенски експеримент“. У делу који је говорио о „економском експерименту“ оцењивало се да је реформа, као и оне претходне, имала своје „конзервативне противнике“, да су директори и радници неефикасних предузећа били забринути у очекивању деловања тржишних сила, а да су потрошачи, у теорији главни добитници реформе, тренутно били суочени са робним несташицама и растом цена. „Југословенска привреда је нестабилна и таква ће остати уколико се тржишне силе не уведу као довољно поуздани регулаторни механизам наспрам централизованог управљања које је раније одликовало југословенску економију“, сматрало се у извештају. Тито је правио низ компромиса, смањивао али не и потпуно потискивао утицај конзервативаца, допустио је организовање синдиката и мимо строге партијске контроле па је у 1965. забележено 230 штрајкова, углавном због ниских плата. Тренд децентрализације и јачања самоуправљања је „вероватно иреверзибилан“; контрола токова новца је сада лежала код локалних банака а не код савезних власти, како је било до 1964-65, али је нестабилност економије убедила Тита да

---

<sup>731</sup> CIA, Directorate of Intelligence, *Communist Economic Reforms*, 9 September 1966.



задржи неке полуге економске моћи на том нивоу, попут могућности ограничења раста плата, надзора над спољном трговином те кроз индиректне мере фискалне и монетарне политике. Поред оцена економске политике извештај се осврнуо и на спољну политику Југославије. Билатерални односи су оцењени као „генерално пријатељски, али су обележени извесном суздржаношћу и замором с обе стране“. Прагматизам је био основа југословенске спољне политике, али је у највећем броју глобалних тема Југославија јавно држала страну комунизму. Поред тога, односи са суседима су се осетно поправили током претходних година, као део тежње умањивања потенцијала совјетског притиска.<sup>732</sup>

Државни подсекретар у Стејт департменту Каценбах и државни подсекретар пољопривреде Шниткер су 30. новембра у заједничком меморандуму препоручили председнику Џонсону да одобри продају 35 хиљада тона јестивог уља и 450 хиљада тона пшенице Југославији по програму ПЛ480 пре истека 1966, у складу са законским могућностима. У пропратном тексту навели су да је у Југославију од 1950. уложено 3,5 милијарде долара што је омогућило Титу да истраје у раскиду са Стаљином и да се то исплатило. Том чину је приписан „почетак растурања комунистичког блока“ кроз буне у Пољској и Мађарској 1956. и укупно кроз свест о националној независности у Источној Европи. Такође, навели су му да је Џонсонова политика „изградње мостова“ била могућа управо захваљујући трендовима које је покренула југословенска независност од СССР-а. Слично томе, текућа југословенска реформа је „дала модел за остале земље Источне Европе. У нашем је интересу да она успе“. Стога је препоручена продаја, вредна око 40 милиона долара, сматрана добром инвестицијом, јер би омогућила југословенској влади простор за економски маневар у периоду када су постојали велики притисци на платни биланс услед либерализације увоза. У препоруци је стајало и то да би продају требало обавити пре краја године како би се избегли

---

<sup>732</sup> FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 183, *National Intelligence Estimate NIE 15-67, The Yugoslav Experiment*, Washington, April 13 1967, pp. 485-497. За време Џонсонове администрације 1963-1968. ово је била једина заједничка оцена обавештајне заједнице, Стејт департамента и Секретаријата одбране о Југославији. Видети Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 97.

директни ефекти Финдлијевог амандмана.<sup>733</sup> Ову препоруку Бела кућа није уважила.

Стејт департмент је покушавао да нађе начин да заобиђе проблем са Финдлијевим амандманом. Како је Турпин рекао Владимиру Поповићу у Београду 9. новембра, у Вашингтону се Стејт департмент консултовао са *Ексим банком* ради испитивања могућности да та банка одобри директан зајам на основу посебне одлуке председника Џонсона. Поред тога, разматрају се и друге опције на баци одобравања извозних гаранција *Ексим банке*, али је такође рекао да су све то били почети процеса и да ће за евентуалне позитивне одлуке требати време.<sup>734</sup> Слично је Мићуновићу рекао Елбрик, на ручку у Вашингтону 11. новембра, када је Елбрик боравио у САД. Он је веровао да ће Ексим банка урадити оно што председник од ње буде тражио, али да се у банци веома негативно прима двоструки захтев - за одлагање отплате старих кредита и за издавање нових, позамашних. Такође је говорио да у Секретаријату пољопривреде постоји отпор одлагању плаћања по испорученој пшеници. Питао је Мићуновића за став Југославије око будућих испорука пшенице по моделу ЦЦЦ (*Comodities Credit Corporation*), државне мини-банке која је пословала у склопу Секретаријата пољопривреде и одобравала доларске зајмове за пољопривредне производе, али на краћи рок, обично око три године, са три годишње транше отплате. То је наравно било знатно неповољније од исплата по ПЛ480 које су у том тренутку биле омогућене на рок од 12 година. Мићуновић је одговорио да је то било врло неповољно за Југославију, да је то практично значило куповину пшенице за готов новац. Као позитивни момент у тренутку када је набавка пшенице по ПЛ480 због амандмана изгледала неизвесном, сагласили су се да је одобравање новог аранжмана од ММФ-а у вредности од 45 милиона долара веома значило за подршку привредној реформи.<sup>735</sup> Борис Крајгер је 3. новембра разговарао са Елбриком, о ширим импликацијама евентуалног прекидања помоћи по програму ПЛ480. Нагласио је да га Југославија није доживљавала само као средство за

---

<sup>733</sup> FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 180, *Memorandum From the Under Secretary of State (Katzenbach) and the Under Secretary of Agriculture (Schnittker) to President Johnson*, Washington, November 30, 1966, pp. 479-480.

<sup>734</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 440117.

<sup>735</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 440644.

подмирење конкретних потреба за храном већ и ставком у подршци економској реформи. Од четири главна спољна извора помоћи за 1967, три - ММФ, Италија и Француска - су већ била обезбеђена па је испадало да су само САД део проблема. Последице одсуства америчке помоћи је објашњавао тиме да ће се морати чинити нове жртве од народа у интересу постизања реформе а „такав ток би објективно јачао унутрашње конзервативне снаге са ширим импликацијама у другим социјалистичким земљама, нарочито у онима у којима су у току процеси отварања према светском тржишту“. Елбрик се интересовао о стању прописа о страном капиталу, а Крајгер му је рекао да су предлози мера у интерном разматрању те да ће почетком 1967. доћи на дневни ред у Скупштини. Додао је да се они нису дотицали само увоза страног капитала него и нове кодификације унутрашњег кретања капитала, што је опет повезао са потребама реформе и апеловао на Елбрика да САД пожуре са позитивним одлукама о југословенским захтевима.<sup>736</sup> Убрзо је преко југословенске амбасаде у Вашингтону тражен конкретан одговор о последицама неодобравања одлагања доспелих плаћања од 34 милиона долара, тј. ефекат редовних исплата на процес либерализације увоза, кретање робне размене, биланса плаћања и девизних резерви. Тражила се детаљнија аргументација финансијског дела укупних захтева.<sup>737</sup> Из ДСИП-а је одговорено да се у 1967. предвиђало повећање обима размене са конвертибилним подручјем а да је око половине трошкова тог повећања требало бити покривено кроз одлагање доспелих обавеза. Имајући у виду мале девизне резерве, план је био да се одлагање обавеза директно преточи у повећање обима размене са Западом, и, посредно, благом повећању девизних резерви. Уколико би САД одбиле да омогуће одлагање плаћања доспелих обавеза, повећање трговинске размене би се „морало тражити у регионалном усмеравању увоза са подручја где се располаже већим финансијским могућностима“<sup>738</sup>, тј. ка земљама Источне Европе. Имплицитна претња преусмеравањем тежишта на Исток и овај пут је употребљена. Конкретну бројку је Американцима саопштио Крајгер, у разговору с Елбриком почетком децембра. Одсуство помоћи по ПЛ480 програму,

---

<sup>736</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 438122.

<sup>737</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 440688.

<sup>738</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 440978.

укључујући и немогућност одлагања плаћања у 1967. уз куповину пшенице по ЦЦЦ модалитету би значило штету за платни биланс од око 60 милиона долара.<sup>739</sup>

Паралелно са овим разговорима, у новембру 1966. ДСИП је начинио кратак осврт на америчку подршку југословенској привредној реформи, и извео три основна закључка. Први је да су САД у својим изјавама, и то на највишем нивоу (у писму Џонсона Титу и изјавама Раска Мићуновићу током 1965) доследно давале подршку привредној реформи истичући њену корисност за даљи економски развој Југославије, као и за подстицање међународне трговине уопште. Као пример ДСИП је навео да се амерички представник у ММФ-у први јавио за реч, дајући подршку своје Владе када је тема подршке југословенској реформи била на дневном реду у лето 1965. Друго, доминантни фактор економске помоћи били су политички односи, посебно ставови Југославије према политичким акцијама САД у свету. Југословенским тражењима одговорено је делимично, а при том је требало имати у виду да су неки захтеви ишли контра дотадашње праксе па и административних могућности америчких институција. Треће, Никезић је дао суштински позитивну оцену подршке, имајући у виду укупно стање односа. Притом је нагласио да нам „Американци нису у току последњих месеци поставили ни директно ни индиректно ниједан захтев у том смислу, али спорост процедуре и решавање у траншама, које је и раније било карактеристично, али је сада још изразитије, мислим да има за циљ да обезбеди умереније ставове и наше стране докле год не буду решена до краја главна питања за која смо заинтересовани“.<sup>740</sup> Захтеви постављени током 1966. обухватили су нове транше вишкова вредности око 100 милиона долара и одлагања плаћања за 1967. и 1968. у висини од 29,7 милиона долара. Финдлијев амандман је умногоме променио рачунице ДСИП-а у погледу програма ПЛ480 и даљег ослоња на тај вид помоћи. „Чак и ако се успе благовремено наћи одговарајућа компензација“ наводило се у закључку овог извештаја о ПЛ480 с краја новембра, „треба предвидети да ћемо се с проблемом у још акутнијој форми сусрести идуће године. Због тога остаје и даље потреба да се интерно што брже оријентишемо на

---

<sup>739</sup> FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 181, *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, December 7, 1966, pp. 481-482.

<sup>740</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176, 445518.

ослобађање од ПЛ480 и на друге видове економско-финансијске сарадње који нам и практички више конвергирају - повећање извоза, гаранције Ексим банке, коришћење приватног капитала уколико за то буду постојали законски услови - а за које постоје широке могућности с обзиром на потенцијал америчке привреде и тржишта“.<sup>741</sup> Крајем 1966. ниједан од поднетих захтева није показивао изгледе за позитивно решавање. Промене у политици помоћи кроз Финдлијев амандман показали су тачност оцене о доминацији политичких односа над економским, и нагостили почетак краја читаве епохе економске помоћи по устаљеним обрасцима. Напади десничарске емиграције на југословенска дипломатско-конзуларна представништва у децембру 1966. и јануару 1967. донели су нову дозу неповерења и сумњичења, не довољно јаку да битније уздрма односе (упркос разумљивим реакцијама југословенске дипломатије) али опет приметну у мери да остане као терет у наредном периоду.<sup>742</sup>

Рачунајући са немогућношћу набавке пољопривредних вишкова по програму ПЛ480 и са одлагањем јасних одговора на питања везана за кредите Ексим банке, Глигоров је Елбрику предао нови ед-мемоар 19. јануара. Најавио му је да ће проблем економских односа за неколико дана стићи и пред Савезну скупштину јер су се морала тражити повећања пореза како би се на време компензовали губици због наведених проблема. Могућност куповине 400 хиљада тона пшенице преко ЦЦЦ кредита на три године је била у разматрању, уколико је било могуће да се износ плати на крају кредитног рока, тј. за три године. Елбрик је уверавао Глигорова да су позитивни ставови САД остајали на снази и да је администрација била ангажована да у оквиру својих овлашћења тражи модалитете подршке реформи, укључујући и притисак на директора *Ексим банке*. Даље је говорио да је секретар пољопривреде Фримен био начелно спреман да одобри одлагање плаћања по ранијим споразумима из програма ПЛ480, али да је наилазио на интерне отпоре. У самом ед-мемоару Југославија је тражила следеће: да се убрза доношење позитивних одлука о одлагању плаћања по програму ПЛ480 оствареном у 1964. и 1965. (9,8 милиона долара у 1967) и према *Ексим банци* (9,4

---

<sup>741</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, *Билатерални односи СФРЈ-САД с освртом на садашње стање програма ПЛ480*, 14. новембар 1966; ДА МСП, ПА, 1966, 179, 438195

<sup>742</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 157, 464; ДА МСП, ПА, 1967, 158, 43007; ДА МСП, ПА, 1967, 158, 48659.

милиона долара у 1967. и 6 милиона у 1968), те да се одложе исплате ранијих ПЛ480 аранжмана, од 1962. до 1965. у укупном износу од 21,2 милиона долара (по 10,6 у 1967. и 1968). То је у суми износило одлагање плаћања од 29,8 милиона долара у 1967. и 16,6 милиона у 1968. Уз то, Југославија је наговестила разматрање набавке пшенице по ЦЦЦ условима, али и очекивање да ће стићи раније уговорена транша уља.<sup>743</sup> Два дана касније Дабс је јавио Брунеру да је Џонсон одобрио испоруку уља по југословенском захтеву. То је била транша од 35 хиљада тона вредности око 10 милиона долара.<sup>744</sup> Елбрик је две недеље касније јавио Никезићевом заменику Миши Павићевићу да ће транша уља стићи према ранијем споразуму и да је захтев за куповину 400 хиљада тона пшенице по ЦЦЦ условима, те да још није било извесно да ће се одобрити захтев за одлагањем плаћања по програму ПЛ480.<sup>745</sup> Међутим, услови тог аранжмана су били стандардни, тј. подразумевали су три годишње рате отплате а не отплату на крају трогодишњег периода како је Југославија тражила. Камата на те кредите је износила 6-7%, у зависности од тога да ли су кредит гарантовале америчке или југословенске банке, што је било практично дупло више него што је била камата по ПЛ480 програму.<sup>746</sup> Месец дана касније је обавестио Мићуновића да ће *Ексим банка* вероватно одобрити нови кредит Југославији, али не за репроматеријал како је тражено још 1965. него за један од развојних пројеката. Такође је разговор о програму ПЛ480 скренуо у смеру помоћи у стручном и техничком смислу, за јачање капацитета југословенске пољопривреде, што је Мићуновић у свом извештају о разговору препоручио као тему за размишљање.<sup>747</sup>

Током 1967. разговори о привредној реформи су постали тема од слабог интереса која је само спорадично спомињана. Елбрик се 27. јула упознао са новим савезним секретаром за спољну трговину, Василом Гривчевим. У куртоазном разговору прва тема су били комерцијални односи који су обострано оцењени као „задовољавајући са тенденцијом раста“, иако је Гривчев истакао незадовољство структуром југословенског извоза у којем су доминирале сировине и производи

---

<sup>743</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-15, ДСИП Пов. бр. 41779, *Забелешка о разговору савезног секретара К. Глигорова са америчким амбасадором Ц. Б. Елбриком*, 19. јануар 1967.

<sup>744</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 162, 42869.

<sup>745</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 158, 44596.

<sup>746</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 162, 44629.

<sup>747</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 158, 48659.

ниског степена обраде. Елбрик је рекао да Америка има велики интерес у праћењу југословенске реформе, да су претходне године „били у могућности да дају свој допринос у њеном поспешењу одгађањем отплате дугова и кроз друге форме помоћи“ али да је у текућој години таква помоћ изостала због америчких „интерних тешкоћа“, али да се надао да ће нови југословенски закони којима је делимично, у појединим секторима отворена прилика за страна улагања имати дубок ефекат и да побуђују интерес пословних људи, те да би улагање капитала могла бити нова форма сарадње односно помоћи. Гривчев је рекао да би веће улагање америчке индустрије у југословенску привреду било од користи за обе стране. Елбрик је додао да су контакти пословних људи постајали све чешћи и да ће се он и лично на томе ангажовати.<sup>748</sup> У разговору с Никезићем 8. новембра, Елбрик се за реформу интересовао само узгредно, када је само рекао да Вашингтон „зна за наше тешкоће, незапосленост, заостајање инвестиционе изградње, као и одређене отпоре реформи, али исто тако и да је југословенска влада решена да настави у том правцу“. Никезић се позвао на говор председника СИВ-а Мике Шпиљка у Савезној скупштини у смислу да није било алтернативе реформи и даљој стабилизацији, да је то опредељење било дугорочно и повезано са ширим гледањем Југославије на сопствену будућност и будућност Европе и оспособљавање домаће привреде за утакмицу на равноправној основи.<sup>749</sup>

\* \* \*

Гледајући краткорочне ефекте реформи из 1961. и 1965. Хорват је закључио да су обе имале негативан утицај по раст индустријске производње, односно да је стопа раста била нижа од оне у години пре покретања саме реформе. Тако су ланчани индекси индустријске производње били:

- 1960. – 115	- 1964. – 116
- 1961. – 107	- 1965. – 108
- 1962. – 107	- 1966. – 105

---

<sup>748</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-15, СССТ, Пов. 01-1386, *Белешка о разговору др. Васил Гривчева, савезног секретара, са господином Бурк Елбриком, амбасадором САД у Београду*, 27. јул 1967.

<sup>749</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 154, 438493.

где је индекс 100 износио производњу у претходној години (1959. и 1963).<sup>750</sup> Од 1965. до 1967. бележен је пад стопе привредног раста и стопе раста зарада, видљив у табели 5.11.

Табела 5.11

<b>Стопе раста</b>			
		<b>производња %</b>	<b>реални особни дохоци %</b>
<b>Просек</b>	<b>1952-1964</b>	<b>10,3</b>	<b>5,4</b>
<b>1965.</b>	I квартал	10	13
	II квартал	5	9
	III квартал	3	-1
	IV квартал	3	-3
<b>1966.</b>	I квартал	3	1
	II квартал	3	6
	III квартал	2	19
	IV квартал	0	19
<b>1967.</b>	I квартал	0	14
	II квартал	-1	8
	III квартал	-2*	4**
* без септембра			
** без септембра и августа			
Извор: Branko Horvat, <i>Jugoslavenska privreda 1965-1983: prognoze i kritike</i> , Cankarjeva založba, Ljubljana, Zagreb, 1984, str. 15.			

Из табеле се и статистички види како је процес прерасподеле новца који је практично одузет држави и остављен предузећима довео до убрзаног раста плата од средине 1966, када су се предузећа адаптирала нормативним променама које је донела реформа. Паралелно с тим текао је процес доласка то стагнације па и рецесије читаве економије од краја 1966. будући да су се и средства за инвестиције смањила на уштрб повећања плата. У другом замаху, и плате су успориле раст будући да су морале да прате динамику читаве економије.

Реформа 1965. је дошла на крају периода од преко 10 година веома брзог раста који је храњен хаотичном индустријализацијом и јефтином радном снагом која је брзо потискивана из села у град. Она није могла задовољити савремене

<sup>750</sup> Branko Horvat, *Jugoslavenska privreda 1965-1983: prognoze i kritike*, Cankarjeva založba, Ljubljana, Zagreb, 1984, str. 47.



стандарде ефикасности и трпела је у судару са глобалном конкуренцијом. Очекивало се да ће измештањем инвестиционог одлучивања, везаног са остављањем већег дела зараде предузећима, од државе ка предузећима, систем постићи већу ефикасност, да ће самоуправно предузеће моћи да одговори на тржишне импулсе.<sup>751</sup> У сумирању резултата реформе које је Бранко Хорват у фебруару 1969. урадио за Кабинет Председника Републике, навео је да се „интенције привредне реформе не испуњавају“ и да у вези с тим „изјаве са званичних места и обавештења јавности не одговарају стварности“ јер „изузев кретања цијена произвођача, ниједан од привредних циљева реформе, који се може мјерити, није испуњен“. „Оно што посебно забрињава“, истицао је, „јест да нема изгледа да се ти циљеви испуне у скорој будућности, јер су неки садашњи трендови управо супротни циљевима реформе: у 1969. години под контролом је упола више индустријских цена него прије десет година, инфлациони притисци се опет појачавају, раскорак између предвиђања и реализације је већи него прије 1960, регионалне разлике се повећавају, умјесто либерализације у вањској трговини заводи се све више рестрикција, извоз заостаје, а поновно је почела депресијација валуте. Ваља додати да подузеће није добило ону улогу коју је реформа претпостављала, а расподјела дохотка одвија се тако да је директно негиран социјалистички принцип расподјеле према резултатима рада. [...] Никада од 1952. године даље није тржиште било толико нестабилно [...] незапосленост је процентуално знатно већа него у западним капиталистичким земљама“.<sup>752</sup> Део проблема заостајања извоза је било и релативно лоше стање западних економија почетком друге половине 1960-их што је успоравало стопе раста југословенског извоза на тамошња тржишта, а тиме и генерисање држави преко потребног девизног прилива.<sup>753</sup> Бранко Петрановић је међу резултате реформе убрајао и пад акумулативне способности привреде, формирање трговачког и банкарског

---

<sup>751</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 77-78.

<sup>752</sup> Branko Horvat, *Jugoslavenska privreda 1965-1983: prognoze i kritike*, Cankarjeva založba, Ljubljana, Zagreb, 1984, str. 107-108; Branko Horvat and Helen Kramer, "Monetary - Credit Factors and Prices", *Eastern European Economics*, Vol. 9, Issue 3/4, 1971, pp. 127-129.

<sup>753</sup> Susan Woodward, *Socialist Unemployment. The Political Economy of Yugoslavia 1945-1990*, Princeton University Press, Princeton, 1995, p. 248.

капитала, те да су у целини били супротни очекивањима.<sup>754</sup> Економиста Франц Черне је проблем планирања и анализе подвукао у свом наступу на седници Комисије за привреду СИВ-а, јула 1967. када је рекао да му „се чини да 25 година правимо планове и све могуће резолуције, а никада нисам, нити једном, чуо закључак да направимо анализу шта смо ми предвидели а шта се није реализовало. Јер, на крају, ако нико не ради ex-post анализе, чему сва наша планирања и све наше анализе? [...] Ми смо планирали просечну стопу раста индустријске производње од 9-10% а просек за две године је 2,7%“.<sup>755</sup> ЦИА је у свом извештају о југословенској економији из августа 1968. тврдила да је „Југославија одмицала од економске политике вођене 1965-1967, која је оборила инфлаторне притиске и довела до смањења контроле над ценама и увозом. Те су политике резултовале у драматичном успоравању економског раста и нису учиниле много да подстакну ефикасност“.<sup>756</sup> Поједине анализе су јасно упозоравале да је ефикасност била под притиском самог самоуправног система и конкуренције између радничких доходака и новца за инвестиције и остале трошкове унутар предузећа. У тој борби су кроз ову реформу радници добили веће могућности, а њихов фундаментални интерес је био да што пре и што више повећају своје зараде које су потом дизале цене и увоз, али „југословенске власти нису успеле да препознају проблеме проистекле из реформе 1965. зато што нису узели у обзир међузависност својинских права, подстицаја и понашања“.<sup>757</sup>

Привредна реформа није имала свој практични крај у некој новој економској и нормативној акцији државе, само су се њени резултати расплинули преко целог економског спектра и временом су решавани у суштини одвојено. Она је, са друге стране, представљала озбиљну политичку инвестицију партије, и део идеје самоуправљања као кључне унутрашње политичке легитимације према јавности, и стога се ње није било могло одрећи, или је превазићи неком новом

---

<sup>754</sup> Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, III*, Nolit, Beograd, 1988, str. 380-383; Milica Uvalić, *Investment and Property Rights in Yugoslavia: The Long Transition to a Market Economy*, Cambridge University Press, New York, 1992, pp. 157-158.

<sup>755</sup> AJ, 130, 669, 1967, стр. 5-7.

<sup>756</sup> CIA, *Intelligence Memorandum ER-IM 68-105*, "New Shifts in Economic Policy in Yugoslavia", August 1968, The National Security Archive, FOIA Declassified Documents.

<sup>757</sup> Eirik G. Furubotn, and Pejovich, Svetozar, "Property Rights, Economic Decentralization, and the Evolution of the Yugoslav Firm, 1965-1972", *Journal of Law and Economics*, Vol. 16, No. 2, 1973, pp. 301.

реформом. У суштини је одговор државе на оно што је видела као економски проблем у наредним годинама дошао кроз политичку реформу путем даље децентрализације и кроз детаљније разрађивање концепта самоуправљања кроз законодавство о удруженом раду средином наредне деценије.

Табела 5.12

<b>Структура југословенског спољног дуга</b> (у милионима долара, на крају године)					
Година	Укупни дуг	Дугорочни кредити		Потрошачки кредити	Краткорочни кредити
		Финансијски кредити	Инвестициони кредити		
1961.	633	184	290	50	109
1962.	711	188	321	89	113
1963.	849	226	381	141	101
1964.	1003	225	429	178	171
1965.	1243	271	539	255	178
1966.	1418	276	636	339	167
1967.	1620	361	737	352	169
1968.	1840	388	846	356	239

Извор: Mate Babic and Emil Primorac, „Some Causes of the Growth of the Yugoslav External Debt“, *Soviet Studies*, Vol. 38, No. 1, 1986, p. 71.

Кроз замах реформе, паралелно и донекле у корелацији с њом, природа економских односа са САД је такође трпела промене. Када амбасада у Вашингтону у јануару 1966. шаље свој годишњи економски извештај за претходну годину<sup>758</sup>, огромну већину тог извештаја чине информације из комерцијалне размене, контаката предузећа, кредитне политике, проблема набавке и пласмана, дакле целог спектра економских односа мимо строго државних аранжмана који су претходних година, заправо од 1945. и посебно од почетка разних облика помоћи 1948/49. представљали главну форму сарадње. Не

<sup>758</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176, 47078.

можемо занемарити бројчану вредност аранжмана по програму ПЛ480 (који су нпр. 1965. били више него дупло већи од укупног југословенског извоза у САД), динамика испод површине је показивала своје ново и другачије лице, које ће наредних година још јаче долазити до изражаја.

Период у којем је Југославија започела реформу 1965. године поклапао се са појачаним америчким интересом за економску сарадњу са Источном Европом. Тзв. Милеров комитет, који је у априлу 1965. за рачун администрације објавио свој извештај о перспективама трговине Запад - Исток, јасно је назначио да „политичка, а не комерцијална или економска, разматрања требало би да одлучују о формулацији и спровођењу наше трговинске политике“. Политички циљ према земљама Источне Европе је било подстицање њихове независности у односу на СССР кроз јачање тамошње перцепције о квалитету живота који би се побољшавао трговином са САД, а у циљу „стабилнијег и мирнијег света“. Овакав приступ је исходило из уверења да ће само упуштање у трговинске преговоре и размену постепено мењати навике људи на Истоку Европе.<sup>759</sup> Иако у бројкама до тада није дала посебне резултате, Џонсонова политика „изградње мостова“ је створила повољнију атмосферу, посебно према Пољској и Румунији. У изглед је стављано уклањање административних баријера трговини, давање клаузуле најповлашћеније нације, те решавање питање транспорта жита за извоз у СССР бродовима под америчком заставом, што је био велики камен спотицања Вашингтона и Москве у домену трговине. У оквиру таквих трендова шире америчке спољно-економске политике, посебна позиција Југославије је неумитно бледела, све и ако изузмемо билатералне теме које смо до сада анализирали. У покрету је био сложени механизам конкретних економских односа, политичке позиције Југославије као несврстане земље, њених јавно изражених ставова о питањима мимо билатералних односа, те америчких покушаја да се покрену позитивни трендови сарадње са земљама Источне Европе.

У другој фази реформе, од лета 1966. америчка помоћ није била у складу са очекивањима Београда. Спорост у динамици преговора о помоћи, те Финдлијев амандман, су посебно бацили негативно светло на економску страну односа.

---

<sup>759</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176, 47077, стр. 13; Alan P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991. Of sanctions, embargoes and economic warfare*, Routledge, London 2002, pp. 160-163.

Југославији је било јасно да су шире међународне промене продубиле билатералне политичке разлике, упркос доброј вољи две стране да у директно везаним питањима очувају ниво односа. Степен америчког интереса за Југославију се додатно променио, и вредност југословенске економске реформе није била толика да би се америчка администрација посебно ангажовала у унутрашњој политици како би излазила по том питању у сусрет. Парцијално одобравање пакета помоћи, који није вредео више од 20% укупног југословенског захтева из лета 1966. је учињено у циљу да се односи не погоршају у знатнијој мери и како би се, сада са америчке стране, економске везе погурале у правцу даље комерцијализације. Заопштравање политичких односа током 1967. додатно ће потврдити сужавање аспекта економске помоћи као дела билатералних односа.

## ПОЛИТИКА НЕСВРСТАНОСТИ И ВИЈЕТНАМСКИ РАТ: УТИЦАЈИ НА ЕКОНОМСКУ САРАДЊУ (1965-1968)

### Политички односи и терет супротстављених ставова

Пораз Француске војне јединице код Дијен Бијен Фуа на северу Вијетнама у пролеће 1954. је финализовао њену колонијалну управу, а Женевске конференције исте године којим је територија Вијетнама подељена на два дела, Северни (под вођством Хо Ши Минових комуниста) и Јужни (који је остао капиталистички), отворила је простор за улазак САД на то подручје. Џон Фостер Далес је, насупрот саветима војске, Француза и свог амбасадора у Сајгону одлучио да ће САД снажно подржати јужно-вијетнамског председника Нго Дин Дијема (Ngo Dinh Diem) како би одржао Јужни Вијетнам изван комунистичке сфере. Већ 1957. се чинило да је Дијем стабилизовао земљу и да је могао преузети улогу бране против комунизма са севера. Но, он није учинио нити је имао намеру да учини корак на који је Јужни Вијетнам био обавезан – расписивање избора у року од две године – будући да је било очекивано да ће комунисти на изборима добити власт. Ипак, до краја те деценије економски неуспеси, корупција, те политичка агитација и спорадичне оружане акције комунистичких герилских јединица су показивали нестабилност Дијемове власти.<sup>760</sup> Но, Ајзенхауер није сматрао ни потребним ни целисходним да у подршци иде даље од економске помоћи и помоћи кроз ангажман обавештајног апарата, који је премрежио војни систем Јужног Вијетнама и кроз програме обуке па и садејства у борбама против комунистичке побуне у руралним пределима суштински отворио врата будућој ескалацији.

Сва четири америчка председника која су на овај или онај начин учествовала у рату у Вијетнаму, од Ајзенхауера до Никсона, су покушавала да јавности предоче тај рат као још један „добар рат“, праведан попут Другог

---

<sup>760</sup> Michael J. Hogan (ed.), *America in the World: The Historiography of American Foreign Relations since 1941*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 311-312.

светског рата, у којем се једна земља и један народ (јужно-вијетнамски) штитио од агресије земље под тоталитарним режимом.<sup>761</sup> То је била логика потпуно ослоњена и на хладноратовску дихотомију добра и зла, тзв. домино теорију по којој би пад Јужног Вијетнама нужно значио и пад Лаоса, Камбоџе, Малезије под власт комуниста, те „губитак“ читаве Југоисточне Азије, као што је од 1949. „изгубљена“ и Кина. До доласка Линдона Џонсона на место председника у новембру 1963. политички консензус обе велике партије о природи Хладног рата је већ био чврсто изграђен. Око 16 хиљада америчких војника је већ било стационарано у Јужном Вијетнаму кад је Џонсон преузео дужност. Утисак о комунистичкој агресивности, подстицању побуне и гушењу политичке опозиције само је појачан након искуства са Кубом. Поред тога, код многих демократа на власти је остао утисак оптужбе за мекан став према комунизму, који је сезао до времена Другог светског рата и политике Френклина Рузвелта, па преко „губитка“ Кине и унутрашње попустљивости према комунистима. Ти елементи су онемогућили да се поведе политика повлачења из Вијетнама.<sup>762</sup>

Почетком августа 1964. америчка јавност је узбуркана информацијама да су бродови ратне морнарице Северног Вијетнама испалили хице према америчком разарачу у близини обале, а два дана касније исти брод је са још једним разарачем поново нападнут. Детаљи напада су били нејасни, али је Секретар одбране Роберт Мекнамара лично водио кратку проверу информација и потврдио да се напад заиста десио. Џонсон је наредио узвратни напад бомбардовањем из ваздуха, и затражио од Конгреса да му пружи одрешене руке у случају потребе за даљом ескалацијом сукоба.<sup>763</sup> Резолуција о Тонкиншком заливу (Х.Ј. РЕС 1145) од 7. августа 1964. је дала могућност Џонсону да предузме све мере да „одбије сваки напад на снаге САД и спречи даљу агресију“ те да „у интересу мира и безбедности у Југоисточној Азији [...] предузме све кораке, укључујући и употребу оружаних снага, да помогне било којој чланици Заједничког

---

<sup>761</sup> Michael J. Hogan and Thomas G. Paterson (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 288; John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, Oxford University Press, New York, 2005, pp. 236-237.

<sup>762</sup> Thomas W. Cowger and Sherwin M. Markman (eds.), *Lyndon Johnson Remembered: An Intimate Portrait of a Presidency*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2003, pp. 112-114.

<sup>763</sup> Joseph A. Califano, Jr., *The Triumph and Tragedy of Lyndon Johnson: The White House Years*, Texas A&M University Press, College Station, 2000, pp. 31-32.

одбрамбеног уговора Југоисточне Азије која затражи помоћ у одбрани своје слободе“ што је у пракси значило употребу америчке војске у корист Јужног Вијетнама.<sup>764</sup> Корак у смеру који му је омогућио Конгрес Џонсон је учинио 7. фебруара, почевши кампању ваздушног бомбардовања Северног Вијетнама због напада северно-вијетнамске војске на америчку ваздухопловну базу на југу, а 8. марта је искрцао прве копнене трупе са намером директног укључивања у борбе.<sup>765</sup>

Истовремено је ова ескалација почела да се појављује и у односима две земље. Десетог фебруара 1965. Ерик Кочер је био позван у ДСИП да би му помоћник државног секретара Сарајчић саопштио да је бомбардовање северно-вијетнамске територије било агресивни акт који је наишао на осуду светске и југословенске јавности. Кочер је бранио позиције САД да је Северни Вијетнам активно учествовао у сукобу у Јужном Вијетнаму и да посебно помаже нападе на америчке базе, и да је бомбардовање било знак одмазде, те да је Америка та која је заинтересована за поштовање важећих Женевских споразума али да их Северни Вијетнам упорно крши. Притом се интересовао за југословенски став о политичком решењу проблема у Вијетнаму, који Иви Сарајчићу није био познат, пошто је у забелешки о разговору тражио од надређених да се припреми разрађена концепција онога што је Југославија подразумевала под политичким решењем проблема Вијетнама.<sup>766</sup> Овакви искораци још нису имали директног ефекта на укупне политичке односе, што је било јасно прво из Елбриковог разговора са Црнобрњом 18. фебруара, када је тема Вијетнама споменута успут<sup>767</sup>, и из Елбриковог разговора са Никезићем следећег дана. Непосредни повод је било Елбриково обавештење о његовом предавању студентима Универзитета Кентакија у Луивилу, о односима САД и Југославије, а које је и амбасада у Вашингтону позитивно оценила и које је Стејт департамент пренео у својим медијским

---

<sup>764</sup> Наведено према Richard Dean Burns and Joseph M. Siracusa, *The A to Z of the Kennedy – Johnson Era*, The Scarecrow Press, Lanham, 2009, p. 348.

<sup>765</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 178.

<sup>766</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, *Из забелешке о разговору помоћника државног секретара за иностране послове Иве Сарајчића са министром-саветником Амбасаде САД Ериком Кочером*, 10. фебруар 1965.

<sup>767</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, Стр. пов. бр. 99/1, *Забелешка о разговору Б. Црнобрње са амбасадором САД Б. Елбриком*, 18. фебруар 1965.



извештајима. Елбрик је истицао да „америчка јавност све више познаје и цени политику Југославије“ а захвалио се и на донацији од 20 хиљада долара за изградњу Кенедијеве библиотеке. У претресању питања из билатералних односа сматрао је да постоји шири позитивни тренд - у техничким преговорима око испоруке друге транше помоћи у пшеници од 700 хиљада тона, у области техничке сарадње у којој се истраживала могућност слања југословенских стручњака на специјализације у САД, и посебно у спремности Владе САД да пружи свој део помоћи за седмогодишњи југословенски друштвени план. Рекао је да је *Ексим банка* благонаклоно гледала на југословенске захтеве те да је потребно да југословенска страна направи листу приоритета, уз опаску да су се челници *Ексим банке* чудили што је кредит за пољопривредну опрему од 5 милиона долара Југославија искористила само у износу од 700 хиљада долара током протекле две године. Иако није био задовољан писањем југословенске штампе о америчком ангажману у Вијетнаму, није посебно инсистирао на том питању. Само је приметио да ни Југославија „не би могла видети свој интерес у једностраном америчком повлачењу, јер је сигурно да би та област потпала под доминацију Кине“. Такође се осврнуо на јачање југословенских односа са Немачком Демократском Републиком - кроз најављено Титово путовање у Источни Берлин и успутну посету Валтера Улбрихта Дубровнику приликом његовог путовања бродом за Каиро. Јасно је пренео став да је „Влада САД желела да се развој односа СФРЈ и НДР одвија тако да не поквари односе са СРН“. Никезић је одговорио да је Југославија полазила са позиције постојања две Немачке, да је желела да са обе развија нормалне односе те да не може прихватити да „једна немачка држава одређује докле можемо ићи у сарадњи са другом“, уз куртоазни израз захвалности САД због напора да се побољшају односи Југославије и СРН.<sup>768</sup> Из овога разговора можемо видети како је Вијетнам ушао као предмет разговора у комплекс односа две земље и ширих тема од заједничког интереса.

Како би додатно отопио односе са САД Тито је 2. марта послао писмо Џонсону након пријема вести о америчком бомбардовању Северног Вијетнама. У

---

<sup>768</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, Пов. бр. 46484, *Из забелешке о разговору заменика државног секретара М. Никезића с амбасадором САД Елбриком*, 19. фебруар 1965.

писму није било осуде америчке акције нити истицања потребе за повлачењем америчких трупа из Вијетнама, већ начелног подржавања мирољубивог решења спора путем директних преговора, без предуслова. Дипломатски проблем је искрснуо због тога што је писмо објављено у југословенској штампи пре него што је стигло до Џонсона, што је Елбрик јасно ставио до знања Никезићу.<sup>769</sup>

У овој ескалацији рата у Вијетнаму југословенско руководство је видело простор за афирмацију улоге несврстаних као колективног посредника у проналажењу путева ка преговорима и миру. У тој динамици Југославија је себе доживела као главног координатора процеса, и стога је за средину марта у Београду заказала амбасадорску конференцију несврстаних. Џонсон је одговорио на Титово писмо комбинујући Титове поруке и улогу конференције, те је истакао интерес за њен садржај и закључке, али и упозорио на проблем евентуалног једностраног сагледавања ситуације у Вијетнаму и истакао амерички интерес – „решење које ће унапредити слободу, а не подјармљивање, јужновијетнамског народа“. Писмо је уручено Титу дан пред састанак несврстаних. Таква формулација која је промовисала постојање два вијетнамска народа, северни и јужни, била је суштински супротна југословенским погледима на тај рат, али, морамо напоменути, била је и поражена током рата у Вијетнаму. Југословенски ставови на конференцији су се центрирали око поштовања Женевских споразума, тражења мирољубивог решења преговорима и поштовања легитимних аспирација вијетнамског народа. Југословенска формулација у којој је осуђивана америчка агресија није добила подршку, те је усвојена формулација осуде стране војне интервенције, што је могло значити и осуду других актера рата поред САД. Две присутне чланице, Куба и Мали, нису се сагласиле са финалним текстом, неке земље су мало касније додале свој потпис и тиме је формулисан Апел 17 несврстаних земаља. Тај апел је одиграо своју улогу у скретању пажње на покрет несврстаних и посебно Југославију као иницијатора састанка. Северни Вијетнам и Фронт за национално ослобођење су оштро критиковали текст због одсуства јасне и специфичне осуде САД, Јужни Вијетнам га је одбацио јер није прихватио захтев за укључивање Фронта у преговоре, али је зато Џонсон у свом говору у

---

<sup>769</sup> Драган Богетић, „Почетак Вијетнамског рата и југословенско-амерички односи“, *Историја 20. века*, Vol. 25, Бр.1, 2007, стр. 92-93.

Балтимору 7. априла похвално говорио о апелу и прихватио понеке препоруке, попут позива на преговоре. Уследила је потом његова порука Титу у којој је поновио генерално позитиван став према апелу, уз објашњавање америчког виђења рата, што је у Београду протумачено као наговештај даљег наставка ратне кампање. Утисак да је америчка политика попримила облике ратоборности на широком фронту појачана је чином америчке војне интервенције у Доминиканској Републици 28. априла, као подршке војној хунти која је у септембру 1963. оборила легитимног и прогресивног председника Хуана Боша, па је потом сама запала у кризу почетком 1965.<sup>770</sup> Југословенска дипломатија је из ових дешавања могла да закључи да се Џонсон одмицао од Кенедијеве политике, уочивши у његовим наступима тезе о „поправљању грешака претходника“ који су дозволили да се „Куба претвори у базу светског комунизма“, и обећао да ће спречавати „стварање друге Кубе на Западној хемисфери“ и „ширење кастроизма“.<sup>771</sup> Негативна оцена његове политике ипак није била преточена у пракси у заоштравање односа са југословенске стране. Било је потребно очувати стечене позиције у Вашингтону и обезбедити добру вољу администрације за подршку реформи а са друге стране очувати и позиције у покрету несврстаних те са совјетским блоком. Простор за балансирање између ових обавеза ће се сужавати кроз ескалацију америчког војног учешћа у рату.

Увиђајући да суштински супротстављени ставови две земље који су тек повремено искакали на површину носе са собом велики ризик од снажнијег сукоба, југословенско руководство је до краја јуна 1965. урадило две анализе последица могућег заоштравања политичких односа две земље, очекујући да ће се спорне теме из светске политике све више одражавати на билатералне односе. У првој анализи за кабинет Председника, завршеној 31. маја и насловљеној „Одроз могућег заоштравања односа са САД“, на почетку је примећено да су САД, паралелно са спровођењем политике ослањања на силу и директне војне интервенције (за пример су дати Конго, Вијетнам, Доминиканска Република), у говорима председника Џонсона и његових сарадника све чешће условљавали

---

<sup>770</sup> Исто, стр. 93-98.

<sup>771</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 186.

односе са појединим земљама њиховим ставом према спољној политици САД на светском нивоу, ставом према интересима САД и уздржавањем од демонстрација пред представништвима САД у тим земљама. ДСИП није сматрао да је према Југославији дошло до неког видног преокрета али је примећен низ момената који су завређивали пажњу. Док се раније у разговорима са функционерима америчке амбасаде подразумевало да размимоилажења нису требала да спречавају развој билатералне сарадње, у последње време је примећено да су америчке дипломате истицале да је таква сарадња имала ограничене оквире, који су у фазама заоштравања додатно сужавани. Даље, писање америчке штампе о Југославији је постајало све негативније; нападала се укупна спољна политика и критиковао се унутрашњи развој, до мере да је то понекад захтевало званичне дипломатске интервенције. Потом, одлагање преговора по програму ПЛ480 од јесени 1964. до пролећа 1965. је, из поверљивих извора, указивало да је Стејт департмент кочи почетак преговора. Могло се очекивати даље погоршање услова набавке вишкова, делом и услед фокуса Вашингтона на „кључне земље“ попут Индије у Азији, Бразила у Јужној Америци и Нигерија и Конга у Африци. Поред ових одуговлачења побројани су и спори одговори Ексим банке на упите о кредитима за железницу и нове погоне Азотаре у Панчеву, те односа Елбрика према прослави 9. маја и понашања америчких амбасадора приликом Титове посете Алжиру и УАР. Наспрам ових наведене су и неке позитивне тачке, попут интензивирања културне сарадње и програма Размене лидера, рад Фулбрајтовог програма, позитивна улога америчке амбасаде у билатералним односима. Потенцијал за ескалацију лоших односа је постојао ако би САД процениле да се Југославија не понаша у складу са америчким очекивањима. У случају да се у Вашингтону Југославија сврста међу земље које нису биле пријатељске према САД и које нису завређивале помоћ и предусретљивост САД, наводило се да би директна економска штета преко целог спектра односа могла достићи бројку од око 318 милиона долара у виду неоствареног и смањеног обима сарадње. Највећи део од тога одлазио је на губитак очекиваних аранжмана по ПЛ480 (око 100 милиона долара), потом кроз отказивање кредита Ексим банке (76 милиона у 1965. и 1966), МБОР (70 милиона), отказивање набавке памука и уља (33 милиона), губитак прихода од возарина (25 милиона), туризма (8,7 милиона) и од

доларских пензија (5,5 милиона). Иако извештај није у томе експлицитан, морамо напоменути да ово никако нису могли бити нето губици нити ненадокнадиви губици, већ више грубо брисање ставки из пописа економских односа. Сам извештај је казао да је било тешко претпоставити да би заостравање погодило одједном све ове ставке.<sup>772</sup> Друга анализа достављена 25. јуна је донекле ревидирала процену бројке евентуалне штете, подигавши је на 334 милиона долара. Уз то је у закључку истакнуто да би у случају заостравања политике према нашој земљи САД могле утицати и на своје партнере што је могло имати одраз и на економске односе Југославије са тим земљама. Поред тога, истакнуто је, по први пут у озбиљнијем тону и у документу за ужи државни врх, да би шира и слободнија активност непријатељске емиграције могла бити последица евентуалног политичког заостравања односа.<sup>773</sup> Са овим тезама на уму Југославија се месец дана касније обратила за пакет помоћи у извршењу отпочете економске реформе.

Лето 1965. је било обележено стабилним односима са САД. Сенатор Фулбрајт је тек био поднео Сенату свој извештај са пута у Југославију, преносећи позитивне утиске и карактеришући Југославију као стабилног и лојалног партнера, спремног да без обзира на догме проналази у пракси најбоље путеве.<sup>774</sup> Београд је то оцењивао као привремено стање, готово затишју пред буру. Веровало се да је потребно развити шири политички приступ према питању Вијетнама која је морала да задовољи два услова: да очува и евентуално ојача углед у покрету несврстаних и да битно не наруши позиције према Истоку и Западу, али уз приоритет дат односу са Истоком. Идеолошки аспект сукоба у Вијетнаму је био неизбежан путоказ за курс југословенске спољне политике. Први тест је у том смислу била посета Аверела Харимана Београду крајем јула, паралелно са посетом југословенске делегације Вашингтону где је образлагана природа економских реформи и молба за помоћ. Хариман је послат да испита

---

<sup>772</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, *Одраз могућег заостравања односа са САД.*

<sup>773</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, *Могуће последице погоршања односа са САД*, 25. јун 1965.

<sup>774</sup> Цитирано према Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 191.

могућност Титовог посредовања у питању Вијетнама.<sup>775</sup> До почетка 1966. Хариман ће се три пута сусрести са Титом. Хариман је Никезићу 27. јула предао меморандум америчке Владе о решавању проблема у Вијетнаму, а који је уручио и индијском премијеру Шастрију (Lal Bahadur Shastri) који је истовремено боравио у Београду. Кључна тачка америчког става, како га је пренео Хариман, је била да су САД биле спремне на разговоре са Северним Вијетнамом и да су на томе инсистирале месецима, али да је друга страна то одбијала јер је веровала у своју војну победу на терену. Хариман је довољно јасно повезао питање економске сарадње, пре свега захтеве за економском помоћи, са ширим политичким ставовима према америчкој спољној политици. Нагласио је да су политичке снаге које су захтевале јачи војни ангажман у Вијетнаму биле знатно јаче од анти-ратних снага, и да су те снаге, са јаким политичких позиција, постајале све скептичније према сарадњи са државама које „не показују заинтересованост за пријатељске односе са САД“. Повезаност питања економске помоћи и Вијетнама је била „факат живота“, како је рекао. Дан касније је у Белом двору примљен код Тита. Изнео је став, сасвим доминантан у САД, да се у Вијетнаму радило о агресији Северног Вијетнама а не о грађанском рату у Јужном Вијетнаму, да су САД одлучиле да помогну жртву агресије на њен позив, покушавајући притом да иницирају преговоре са званичним Ханојем, који је све време одбијао тај предлог. Хариман се осврнуо и на Апел 17 несврстаних земаља који је такође позвао на преговоре, што је Ханој такође игнорисао. Тито је сматрао да је престанак бомбардовања Северног Вијетнама кључно састојак процеса преговора, јер би се тиме избио из руке аргумент Ханоја да су САД главни кривац за ескалацију сукоба. Ако би и тада Ханој (заједно са Пекингом који је смаатран главним спонзором Северног Вијетнама) одбио да преговара онда би свима било јасно да су они били ти који су блокирали пут ка мировном решењу. Поред тога, сматрао је да су САД требале да подрже тачке из Женевских споразума из 1954. у којима је речено да ће се и у Јужном Вијетнаму спровести слободни избори, што је власт у Сајгону одбијала, страхујући да би комунисти на

---

<sup>775</sup> Michael J. Hogan and Thomas G. Paterson (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 295-296; „Oral History Interviews: Yugoslavia – Country Reader, 1941-1995”, *Memoirs and Occasional Papers Series*, Association for Diplomatic Training, George P. Shultz National Foreign Affairs Training Center, p. 114.

тим изборима победили. Тито је отворено рекао Хариману да су САД грешиле што су одбијале да признају национално-ослободилачке покрете док су подржавале разне корумпиране и реакционарне диктаторе и владе. Ту је направио и контраст између Кенедија и Џонсона, јер је Кенеди повукао амбасадора из Доминиканске републике кад је тамо извршен војни удар, док је Џонсон подржао владајућу структуру која је и извела удар. Хариман је подсетио Тита да су САД дале пуну подршку Југославији у сукобу са Стаљином те да није тачно да оне подржавају само реакционаре, на шта је Тито „поцрвенео“. Да би опустио атмосферу Тито је у једном тренутку устао и донео флашу мариборског вина из 1892, његове године рођења, док је Хариман био годину дана старији.<sup>776</sup> Упоредио је помоћ Југославији након 1948. са помоћи Јужном Вијетнаму у том тренутку. Рекао је да Џонсон не може обуставити бомбардовање јер би то само охрабрило Северни Вијетнам, те да ће се САД моментално војно повући кад престану напади из Северног на Јужни Вијетнам. Сумњао је у делотворност преговора под премисом прекида бомбардовања, јер би такви преговори, сматрао је, били намерно одуговлачени све док Северни Вијетнам не би додатно побољшао своје војне позиције на Југу. Стога је „бомбардовање једини начин да се покаже Ханоју да не може да добије рат“ јер је раније заустављање бомбардовања на неколико дана и упућен амерички позив за преговоре наишао на одбијање у Ханоју. Замоливши Тита да са Шастријем размотри могућности заједничког деловања ка иницирању преговора у Вијетнаму, похвалио је несврстану политику Југославије и нагласио њен потенцијал „моста између комунистичких земаља и некомунистичког света“. Други њихов састанак је одржан 31. јула на Брионима, након Титовог састанка са Шастријем. Тито је Хариману пренео три става око којих се он сложио са Шастријем: моментално америчко заустављање бомбардовања, поштовање Женевског споразума као основе за разговоре и укључивање Фронта за национално ослобођење Вијетнама као равноправног судеолика у преговорима. Тито и Шастри нису подржали став Ханоја и Пекинга о нужном уједињењу два Вијетнама, пре свега зато што им није одговарало

---

<sup>776</sup> „Oral History Interviews: Yugoslavia – Country Reader, 1941-1995”, *Memoirs and Occasional Papers Series*, Association for Diplomatic Training, George P. Shultz National Foreign Affairs Training Center, p. 114.

стварање велике државе под кинеским патронатом. Тито се тада надао да би Јужни Вијетнам могао постати независна демократска држава ван сфере Пекинга. Хариман је са своје стране образлагао да су САД биле заинтересоване за „часно решење“ што је искључивало њихов војни пораз у Вијетнаму, те је поновио практичну немогућност да Вашингтон одустане од текуће политике бомбардовања. На крају разговора Хариман је разговоре о овој теми на редовној бази пребацио на амбасаду у Београду, уз укључивање Вашингтона по потреби. Јасно је да није било никаквог видљивог приближавања ставова две земље али је Хариман био задовољан искреном расправом, отварањем комуникације о том питању и каквом-таквом добром вољом која је обострано исказана.<sup>777</sup> Практични резултат за Југославију је био видљив у оном Џонсоновом писму којим је најавио америчку подршку текућој реформи.

Сам Џонсон је у мемоарима забележио да је у лето 1965. дошао до „болног закључка“ да независни Јужни Вијетнам може опстати једино ако Сједињене Америчке Државе и друге земље прискоче у помоћ са својим оружаним снагама, те да се до 1965. „завршила најгора криза“ јер се погоршавање војног положаја Јужног Вијетнама зауставило.<sup>778</sup> Секретар за одбрану Мекнамара је од јесени унутар администрације почео да заступа став о паузи о бомбардовању дугој шест до осам недеља како би се ипак отворио простор за евентуални мултилатерални дијалог. Током децембра низ дипломата из земаља које су имале развијене контакте са Ханом (Џонсон је помињао Совјете и Мађаре) слале информације да треба бити оптимистичан у погледу почетка разговора ако би се бомбардовање прекинуло за неки период, а у врху администрације је превладао став да треба прекинути бомбардовање.<sup>779</sup> Џонсон је наредио „божићно примирје“ 23. децембра 1966. како би донекле релаксирао ситуацију и проверио спремност Ханом за преговоре. „На нас се сручила ватра захтева из Ханом и цијелог пропагандног апарата комунистичког свијета да обуставимо бомбардирање. Повику су прихватили неки наши иноземни пријатељи и - са све већим интензитетом - мало

---

<sup>777</sup> Исто, стр. 193-198.

<sup>778</sup> Lindon B. Džonson, *Memoari 1963 -1969*, Globus, Zagreb, 1974, str. 137, 146.

<sup>779</sup> Исто, стр. 138-142.



наших грађана“, записао је.<sup>780</sup> Хариман је 1. јануара примљен код Тита, када је на Брдо код Крања дошао из Пољске где је разговарао са највишим државним врхом. Тита је замолио да искористи свој утицај у Москви, као што је то тражио и од Баршаве, у тренутку када су САД учиниле оно што су многе земље, укључујући и Југославију, предлагале, тј. када су прекинуле бомбардовање. Сматрао је да су Совјети требали да притисну Ханој да прихвати преговоре, а да би за убеђивање Москве можда интервенција Тита могла бити од одлучујућег значаја. Тито је начелно прихватио да Совјетима пренесе поруку, при том понављајући да примирје мора дуже да траје да би имало ефекта. Хариман је планирао још да посети Египат и Индију и сугестивно је пренео Титу да му је Џонсон тражио да прво посети Тита, што је требало да покаже значај који је Титу дат у Вашингтону. Званични Београд је у том тренутку био спреман да подржи јавне позиције САД када је примирје ступило на снагу и начелна понуда преговора била на столу. Проблем је био у томе што Москва није показивала сигнале да је спремна да притиска Ханој, те се посредничка улога Југославије брзо показала као неуспешна. Не треба заборавити да Москва није била главни савезник Ханоја, већ је то био Пекинг. Москва је због свог сукоба са Пекингом да врло опрезно наступа према Ханоју те су стога шансе за некакву одлучну акцију са њихове стране и иначе биле мале, што је Тито добро схватао.<sup>781</sup> Морамо имати на уму и то да је Влада Северног Вијетнама одбијала икакву сарадњу са Југославијом, избегавала и обичне контакте а камоли показивала некакву захвалност за напоре које је Југославија чинила у покушајима да омекша позиције САД, фактички жртвујући своје односе са њом.<sup>782</sup> Поврх тога, покрет несврстаних није било могуће мобилисати за заједничку акцију утицања на Ханој да седне за сто. Никезић није могао Елбрику пружити чврсто уверавање да је прекид бомбардовања довео до политичких помака ка преговорима, нити да је Југославија икако позитивно утицала било на Москву било на несврстане. Њихов хладан сусрет пред Елбриков одлазак у Вашингтон на детаљније реферисање најављивао је још тврђи амерички став по овим питањима. Крај примирја најавило је отворено писмо Хо Ши Мина

---

<sup>780</sup> Исто, стр. 145.

<sup>781</sup> John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History*, The Penguin Press, New York, 2005, p. 141-142.

<sup>782</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 205.

прочитано са Радио Ханоја 28. јануара, у којем је критиковао „такозвано тражење мира“, оптужио Америку за лицемерје, тражио повлачење америчких јединица из Вијетнама и прихватање Фронта за национално ослобођење као јединог легитимног представника народа у Јужном Вијетнаму.<sup>783</sup> Док је Елбрик био у Вашингтону, отправник послова Тобин је 31. јануара пренео Џонсонову поруку да су САД одлучиле да прекину примирје које је дуго трајало између осталог и на савет Југославије, јер Ханој ничим није показао да је спреман да седне за сто, а у тих око месец дана акције комунистичких трупа на југу су се само појачавале.<sup>784</sup> Оваква формулација је суштински поручивала да сарадња САД и Југославије по питању Вијетнама није имала ефективност којој су се САД надале чак и када су чиниле кораке блиске југословенским ставовима. Наравно, оне то нису радиле по „наговору“ Југославије већ из своје процене да су такви кораци били корисни у ширем оквиру јер су сличне поруке добијали од низа земаља, а неуспех ове иницијативе је деловао на Вашингтон тако да се на изврстан начин затворио у себе и одлучио да појача војну кампању и води оштрију политику према земљама које нису уважавале њене ставове.

ДСИП је у анализи америчке политике продаје вишкова с краја јануара 1966. уочавао тенденцију још израженијег коришћења пољопривредних вишкова као инструмента америчке спољне политике, у условима повећане потражње у свету, а нарочито у социјалистичким земљама. То је било видљиво у одбијању захтева Гане након објављивања Нкрумахове књиге „Неоколонијализам - последња фаза империјализма“, у обустављању помоћи у јуну 1965. Уједињеној Арапској Републици и одобравање само делимичне продаја за доларе, те у притиску на Индију у питању Кашмира.<sup>785</sup> Политички притисак на широком фронту скопчан са питањем Вијетнама као одредницом „ко нам је пријатељ а ко није“ био је посве видљив. У таквим околностима у југословенском државном врху дошло је размимоилажења у погледу адаптације на нове околности и наставак бомбардовања. Марко Никезић и Вељко Мићуновић су сматрали да честа јавна осуда америчке политике није доносила жељене резултате, није

---

<sup>783</sup> Lindon B. Džonson, *Memoari 1963 -1969*, Globus, Zagreb, 1974, str. 146.

<sup>784</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 199-204.

<sup>785</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 178, 43046.

приближавала Југославију несврстанима нити појачавала њену међународну позицију, али је зато погоршавала односе са САД. Процењивали су да мир није био достижан циљ у предвидљиво време и да стога није било мудро излагати се америчкој критици без користи. Колегијум ДСИП-а је крајем фебруара је наводио да „наш даљи прилаз оцењивању и супротстављању политици и активности САД у Вијетнаму имаће ефекте не само на наше билатералне односе са САД, већ и на могућност одржавања отворених врата за нашу посредничку акцију у САД у питању вијетнамског сукоба, што има шири значај за нашу политику. Стога о томе треба специјално да водимо рачуна“. Активност Југославије у претходних годину дана у вези са вијетнамским ратом оцењена је као „правилна и здрава, управо зато што смо гледали да се наши јавни ставови што мање разликују од наших фактичких мишљења, што није био случај код других социјалистичких земаља. Наша оријентација је била принципијелна, одмерена и разумна. И убудуће треба да делујемо на принципијелним позицијама супротстављања и осуде америчке политике и америчког рата у Вијетнаму и да при томе истовремено водимо рачуна о потреби да очувамо могућност нашег дејствовања код САД у правцу политичког решавања вијетнамског проблема и да не угрозимо битно наше билатералне односе са САД [...] Што се тиче покретања неких наших акција, сада није моменат да се појавимо са неком иницијативом. Очигледно после неуспеха „офанзиве мира“, сила мора бити употребљена на изванредан период, док једна и друга страна у пракси рата не пронађу неке минусе за себе, што би их навело да разговарају“.<sup>786</sup>

Тито је током 1966. појачао активност према несврстанима. У мају је отишао у Каиро код Насера како би заједно послали поруке о ревитализацији значаја покрета у светским питањима. У јулу је на Брионима примио Индиру Ганди где су се сагласили да је Вијетнам претио да ескалира у шири сукоб и да је било потребно да несврстане и мирољубиве земље уложе напоре у „спречавању нове катастрофе света“. Њих троје су се потом састали у октобру у Њу Делхију где су поновили поруке о потреби налажења мирног решења за рат у Вијетнаму. Но, ови састанци су открили и разлике у пракси вођења спољне политике, будући

---

<sup>786</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, ДСИП, Стр.пов.бр. 13/66, *Извод из записника са састанка колегијума ДСИП-а одржаног 21. фебруара 1966, 7. март 1966.*

да Индија и Уједињена Арапска Република нису биле спремне да ризикују своје односе са САД због питања Вијетнама. Посебно су се уздржавали од напада на Џонсона лично, за разлику од југословенске штампе и појединих политичара, и чешће и јасније су осуђивали и Кину због подршке Северном Вијетнаму која је додатно компликовала налажење пута ка преговорима. Југословенска Влада је најавила недељу солидарности са вијетнамским народом средином септембра 1966. а у Словенији је организован Словеначки народни координациони комитет за помоћ жртвама империјалистичке агресије. Крајем октобра америчка амбасада је јављала о новим студентским демонстрацијама у Загребу и захтевима за потпуним повлачењем америчких трупа из Вијетнама.<sup>787</sup> Ове разлике између несврстаних држава нису промакле Вашингтону, и имале су улогу у разматрању захтева за економску помоћ. Тежња да се значајно поправе односи са Ханојем и Фронтом за национално ослобођење увели су југословенску спољну политику у позицију незамерања Кини и врло једнострано замерање Америци. При том ни Ханој ни Пекинг нису показивали ни најмање интересовања за поправљање односа са Београдом; Пекинг и Београд су били у идеолошком рату годинама уназад а Ханој није имао намеру да се замера Пекингу због Југославије. Крајњи домет такве политике је била само економска штета у односима са САД.

Спор Југославије са САД по питању Вијетнама показивао је колике су биле разлике у сагледавању основних узрока тамошњег рата, а тиме и корака које је требало чинити како би се он привео крају. Јачање америчког војног напора и покушај решавања рата силом у своју корист од 1966. додатно су закомпликовали односе две земље. Положај који је Југославија имала у програмима економске помоћи био је сувише издашан, гледајући из угла већине америчке политичке елите. Титов покушај током 1965. и почетком 1966. да одигра активнију улогу посредника није уродио плодом, те је корист Југославије за САД нужно падала након тог периода.<sup>788</sup> Поред тога, учестале јавне кампање у Југославији против рата у Вијетнаму, тј. пре свега против америчке улоге, су додатно иритирале Вашингтон. Но, паралелно са тим процесом се током година изградила стабилнија

---

<sup>787</sup> Alena N. Eskridge-Kosmach, "Yugoslavia and US Foreign Policy in the 1960–1970s of the 20th Century", *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 22, No. 3, 2010, p. 400.

<sup>788</sup> Драган Богетић, „Југославија у Хладном рату“, *Историја 20. века*, Vol. 26, Бр.2, 2008, стр. 356.

основа односа. Она је потекла из учесталог разјашњавања позиција две земље и суштинског прихватања постојања разлика, те калкулација које су из тога проистицале. Након окончања програма ПЛ480 за Југославију они су у наредним годинама остали пристојни, са повременим осцилацијама које нису претиле да битно наруше ту стабилност, без директних политичких притисака, са отвореним комерцијалним каналима економске сарадње уз спорадичну америчку помоћ када су се интереси две земље поклапали, као крајем 1968. године, као последица совјетског напада на Чехословачку.

Ако је 1965-1966. Вијетнам био у центру пажње као међународна тема, у 1967. то је постао Блиски исток. Ровити мир између Израела и његових арапских суседа, Египта, Јордана и Сирије је трајао од краја Суецке кризе 1956. када се Израел повукао са окупираних територија уз америчке гаранције за слободно коришћење Акабског залива и Тиранског мореуза. Југославија је кроз читав период била недвосмислено на страни Египта, а тиме и осталих арапских држава, махом везаних за покрет несврстаних. Од краја 1966. гранични инциденти су постајали све учесталији а јавна реторика све заоштренија. Реагујући на изјаве израелских команданата да ће Израел напасти Сирију, Египат је 15. маја 1967. отпочео концентрацију својих трупа на Синају, на шта је Израел одговорио тајном мобилизацијом и концентрацијом својих трупа. До 18. маја су се са Синаја повукли и посматрачи УН, на захтев Египта. Тај Насеров корак, као и затварање Акабског залива и Тиранског мореуза је добио подршку и од званичног Београда. Израел је, суочен са извесним нападом из више праваца, одлучио да изведе први, превентивни удар по арапским суседима. Изненадни ваздухоплови напад започет 5. јуна ујутру десетковао је арапска ваздухопловства и омогућио Израелу да оствари потпуну превласт у ваздуху, за чим је следио копнени напад преко Синаја. Рано ујутру 7. јуна израелски предњи ешалони избили су на Суецки канал. Увече 8. јуна уз посредовање УН прекинуте су операције на Синају уз потпуни пораз египатске војске. Фокус израелских операција померен је на север, ка Сирији и Јордану, који су поражени до прекида ватре 10. јуна.<sup>789</sup>

---

<sup>789</sup> Драган Богетић и Александар Животић, *Југославија и Арапско-израелски рат 1967*, Институт за савремену историју, Београд, 2010, стр. 107-112.

Реперкусије тешког пораза арапских држава су за Југославију биле посве озбиљне. Прво, Југославија је подржавала Насера и у корацима који су били агресивни и уперени чак и против УН. Друго, пораз је јасно показао Насеру да су домети несврставања лимитирани и да, ако жели да створи озбиљну војску, мора да се ослони на СССР. Другим речима, несврстани су знатно изгубили на вредности. Треће, да би очувао несврстане Тито је морао да се у таквом тренутку приближи Совјетима, а што је практично аутоматски значило и удаљавање од САД. И то приближавање је морао да ради када су односи са Совјетима били лоши након одбијања Југославије у марту да пошаље партијску делегацију на саветовање источноевропских комунистичких партија у Карловим Варима. Четврто, инсистирање на мирном решавању спора у тренутку тешког пораза арапских држава је ризиковало да изазове и њихов бес. Пето, медијски наступи и политички коментари у јавности су стварали утисак да је Југославија као главног кривца практично видела САД тј. „светски империјализам“, што је чак и СССР избегавао да ради. Тито је 9. јуна отишао у Москву на саветовање лидера социјалистичких земаља, али ту није имао неког успеха. Већина земаља, осим Румуније, је критиковала Насера због провокативног понашања и мањка консултација са совјетским блоком. Формални корак према Израелу Југославија је учинила 11. јуна када су званично прекинути дипломатски односи.<sup>790</sup> Сутрадан је у Каиру Коча Поповић разговарао са Насером, како би га охрабрио и уверио да треба да се води политика политичког решења сукоба са Израелом, који је под окупацијом држао Синај, и да се размишља на дуги рок. Убеђивање у сврсисходност несврстане политике није много импресионирао Насера и он је у наредном периоду тражио ослонац у СССР-у.<sup>791</sup>

На заседању Генералне скупштине Уједињених нација Југославија се сукобила са САД кад је испред дела несврстаних земаља поднела предлог резолуције која је позивала на израелско напуштање окупираног Синаја, без елаборације даљих корака или отклањања корена рата у виду одсуства међусобних безбедносних гаранција. САД су наступ Југославије оцењивале као

---

<sup>790</sup> Перо Симић, Звонимир Деспот, *Тито - строго поверљиво. Архивски документи*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 238.

<sup>791</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 214-219.

„једностран“ и „екстреман“ и оптуживале су Југославију да се „поново сврставала уз СССР“. Са друге стране СССР је почео да подржава реваншизам арапских земаља како би у тим околностима могао да се постави као њихов спонзор, али је након разговора Џонсона са совјетским председником владе Косигином одустао од тога и почео да им сугерише да размотре давање безбедносних гаранција Израелу у замену за повлачење са Синаја. Мићуновић и Никезић су у јулу месецу на састанцима државног врха покушавали да релаксирају позицију земље према САД, негирајући тезе које су постојале у јавности о великим америчким империјалним плановима на Блиском истоку и Источном Медитерану. Крајем јуна Тито је у разговорима са Елбриком и са бившим председником Врховног суда САД Ерлом Вореном (Earl Warren) донекле ублажио своје ставове о САД и заложиио се за смиривање реторике и рад на очувању односа. У том смислу је започео преписку са Џонсоном која је трајала неколико месеци. Амерички ед- мемоар о догађајима на Блиском истоку је стигао 14. јула и у њему су одбачене југословенске оптужбе да су САД стајале иза израелског напада и иза априлског војног пуча у Грчкој. Елбрик је приметио нервозу у Југославији и поновио је да САД желе да Југославија остане независна, „независна од САД и од било кога другог“. Џонсоново писмо Титу је стигло 9. августа<sup>792</sup>, и у њему је Џонсон замолио Тита да у својим сусретима са арапским лидерима покуша да их увери да САД нису стајале иза израелског напада нити да имају неки посебан интерес мимо постизања и очувања мира. Тито је одговорио Џонсону 24. августа писмом које је послао и у Москву, након свог повратка из Египта, Сирије и Ирака. Навео је да је уверен да је убедио арапске лидере да одустану од планирања ратних опција. Отворено му је рекао да је анти-амерички сентимент у побројаним земљама био јак. Као своју идеју разрешења кризе понудио је два принципа: повлачење израелске војске на положаје од 4. јуна и истовремено гарантовање безбедности тих граница од стране пет сталних чланица Савета безбедности уз евентуално размештање трупа УН. Док је из Москве стигло начелно одобравање ових предлога, Џонсон је негативно одговорио на ове идеје својим писмом од 19.

---

<sup>792</sup> Миладин Милошевић и Нада Пантелић (прир.), *Југославија – Сједињене Америчке Државе: поруке председника Југославије и Сједињених Америчких Држава 1944-1980*, Архив Југославије, Београд, 2014, стр. 51-54.

септембра. Упитао се какве су сврхе имале те гаранције ако би арапске земље наставиле да буду у стању фактичког рата и припреме за освету, и питао га зашто је игнорисао амерички став о потреби престанка наоружавања зараћених страна. Тито је добро проценио до које су границе арапске земље биле спремне да иду и он у својим тезама није ишао преко тих граница. Но, то није било довољно. Почетком новембра је отишао у Москву на ново саветовање комунистичких лидера, уприличено поводом 50. годишњице Октобарске револуције. Ту је покушавао да укаже на важност очувања политике несврстаности на Блиском истоку и последице евентуалног колапса тих земаља, као и потребу да СССР буде нешто чвршћи према САД у том региону. На задњем саветовању, у Варшави, 19-20. децембра, Громико је предложио стварање „анти-империјалистичке коалиције арапских земаља“ на линијама спољне политике СССР-а, што је значајно одбило Југославију од даљег учешћа на таквим састанцима. У том тренутку, крајем 1967. Југославија је имала нервозне односе са обе велесиле, несврстани су се чинили практично небитним, и ниједна од те три линије односа није слутила да ће се лако побољшати.<sup>793</sup>

Наредна година је Југославији донела безбедносни изазов какав није имала од почетка 1950-их. Ера економских реформи на Истоку Европе, која је текла паралелно са онима у Југославији, је отворила одређену динамику преиспитивања затеченог стања, уочавања могућих алтернатива. На прелазу из 1967. у 1968. у врху чехословачке комунистичке партије дошло је до брзих смена на врху. Почетком јануара за новог првог секретара партије изабран је Александар Дубчек, човек који је важио за поборника либералнијих и демократичнијих политика него што је дотадашња пракса у ЧССР показивала. Дубчек се јавно декларисао као заговорник марксизма-лењинизма, али је инсистирао на вођењу политике у складу са локалним, чехословачким околностима пре него у складу са совјетским визијама интернационализма и заједничког, лагерског, деловања. Током пролећа из СССР-а су почеле да стижу оптужбе за ревизионизам и рестаурацију капитализма, док је Југославија позитивно гледала на такав развој догађаја, тумачећи га у кључу отпора ригидном приступу и идеологији и пракси.

---

<sup>793</sup> Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 227-231.



Могућност озбиљнијег сукоба унутар блока је била видљива Титу током посете СССР-у крајем априла, када су совјетски саговорници редом вербално критиковали политику Дубчека, оптужујући га за дозвољавање контрареволуционарног деловања. Слично размишљању Вашингтона о Вијетнаму кроз примену домино теорије – ако Вијетнам падне под власт комуниста, пашће и остатак земаља у Југоисточној Азији – совјетски врх је размишљао у оквиру своје домино теорије – ако се у ЧССР рестаурира буржоаска република, доћи до ланчане реакције и у осталим чланицама, па и у Југославији, како је у разговору с Титом набацио Косигин. Средином јула на састанку комунистичких партија у Варшави, на који је Дубчек одбио да оде, осуђени су „ревизионизам“ и „реакционарност“ новог партијског врха у Прагу, који је омогућавао да „антисоцијалистичке снаге делују у правцу контрареволуционарног преврата“, а у Савезној скупштини у Београду се јавно говорило да су притисци на ЧССР личили на притиске на Југославију 1968.. Тито је пружао јавну подршку КПЧ у смислу да је изражавао уверење да је она била способна да гради социјализам у Чехословачкој, покушавајући тако да контрира совјетским тврдњама иза којих је стајала припрема за интервенцију. Тито је на позив отишао у Праг 9-10. августа, када је претња војном интервенцијом СССР била опипљива. Тито је покушао да утиче на Дубчека да буде нешто оштрији према постојећим опозиционим групама у Чехословачкој, да је демократске форме изражавања требало дозволити онима који се боре за социјализам али не и онима који су против социјализма. Дубчек је остао на ставу да у датој ситуацији није требало примењивати икакве репресивне методе борбе, и у бити то је одредило даљи ток догађаја. Десет дана након Титове посете, 20-21. августа, трупе земаља Варшавског пакта, осим Румуније, извршиле су војну интервенцију у Чехословачкој, заузеле Праг, ухапсиле чланове врха КПЧ, међу њима и Дубчека и авионом их транспортовали у СССР. Видевши у совјетским акцијама обресе могућих будући интервенција и према Југославији, Тито је одлучио да се брзо и јавно реагује у осуди понашања Москве, као уосталом и око 25 других комунистичких партија у свету. На разговорима партијског врха 22. августа се показало да је, за разлику од 1948, стање унутрашње кохезије у Југославији било знатно слабије, како је говорио генерал армије Иван Гошњак „Југославија није нарочито спремна за једну овакву

ситуацију“, и да „то што Совјети знају да нема јединства у Југославији може их гурнути у једну авантуру, из које ми, може бити изађемо као победници, али питање са каквим жртвама.“ Тито је за нејединство критиковао „ранковићевце“, студентске демонстрације два месеца раније, „непријатеље и са лева и са десна“, „империјалистичке, прозападне елементе“.<sup>794</sup>

Заоштравање односа са СССР-ом и перцепција реалног угрожавања безбедности земље су нужно утицали и на односа са САД, које су биле суочене са совјетском агресивношћу и стога спремније да учине корак ка Југославији. Елбрик је покушавао да се нешто детаљније информише о совјетским намерама преко Никезића. У разговору 30. августа Никезић му је рекао да да он лично још није могао да сагледа границе промена код Совјета, што је било неопходно да би се разумеле њихове шире намере. Да ли су желели да учврсте раније позиције, или су се осећали довољно јаким услед околности у свету, да чак и ратом прошире своју зону утицаја, што би водило даљим конфликтима, прво са мањим земљама и коначно према једном већем рату. Никезић је сматрао да је тренутно било изгубљено разумевање правих совјетских мотива као основе на којој се градило поверење. „Ако су мотиви били нејасни“, резоновао је Никезић, „ако се може сматрати да је нечији витални интерес да уништи витални интерес неког другог онда је то била нова ситуација“. Елбрик је рекао да је питао Тита око положаја Румуније и изнео му страховање да ће СССР даље онемогућавати било какво осамостаљивање међу социјалистичким земљама, као у ЧССР где су се развијале тенденције сличне онима у Југославији. Никезић је одговорио Елбрику да га је управо то узнемиравало, будући да се сматрало да је од 1955. дошло до извесне еволуције у СССР и да је развој Румуније па у сличној мери и ЧССР могао бити прихваћен јер, барем по мишљењу југословенске дипломатије, није угрожавао ниједан витални интерес СССР као светске силе нити војног савеза на чијем је челу био. „Ми и сад сматрамо“ настављао је Никезић, „да, гледајући на интеллигентан начин и дугорочно, они нису могли сматрати да су њихови витални интереси угрожени и нису имали потребе да интервенишу. На крају, искуство са

---

<sup>794</sup> Исто, стр. 247-261; Ljubodrag Dimić, *Jugoslavija i Hladni rat*, Arhipelag, Beograd, 2014, str. 321-356; Људмила Величанскаја и др. (прир.), *Југославија – СССР: сусрети и разговори на највишем нивоу руководиоца Југославије и СССР: 1965-1980, том 2*, Архив Југославије, Београд, 2016; стр. 326-341.

Југославијом је показивало да је СССР у току последњих 10 година био стекао врло добре позиције код нас, много боље него у претходној декади кад смо били у сукобу [...] Међутим, изгледа да су други погледи и друга страховања превладали код њих, тако да сад нисмо начисто ни са њиховим мотивима, ни са тим шта се дешава у дубини ствари“.<sup>795</sup> Док је Тито покушавао да у разговорима са Громиком почетком септембра изглади односе, поручујући да је Југославија била социјалистичка земља, да ће на основама равноправности сарађивати са свима, и, можда најважније, да „наш пут није пут према Западу“<sup>796</sup>, Киро Глигоров је у октобру посетио САД како би размотрио какве су биле перспективе економске сарадње у наредном периоду, имајући у виду појачани амерички интерес за Југославију у том тренутку. Џонсон га је примио 4. октобра, свакако гест пажње у односу да догађања у Чехословачкој и потврда добрих односа. Поред Глигорова разговору су присуствовали амбасадор Црнобрња и Џонсонов саветник Дејвис. Џонсон је изнео три битна момента међународних односа: да гледа песимистички на даљи развој међународне ситуације и да се у томе разликује од неких својих саветника, помињао је и опасност од Трећег светског рата. Био је љут на Совјете, који су га „преварили“, јер су заједнички мукотрпно припремали пакете разговора - Вијетнам, Блиски исток, нуклеарно оружје - и његову посету Москви а они су Чехословачку очевидно претпоставили њиховом споразумевању. Прокоментарисао је да се не могу знати даљи поступци Совјета јер „животињи, кад почне да комада жртву, са јелом расте апетит“. Рекао је да му је жао што није успео да разговара са Титом који је био „историјска личности јер је, поред осталог, донео две судбоносне одлуке: 1948. године у вези са Коминтерном и у овој години у случају Чехословачке“. Глигоров је рекао да је Тито био срећан што Југославија није била у позицији као 1948. када је морала да моли за америчку помоћ, она се развила у тих 20 година а америчка помоћ је у томе много помогла. Сада је Југославија могла да разговара на бази партнерства, да развије своју трговину. Југославија је желела амерички капитал и заједничка улагања, а америчка подршка у томе би била подршка за независну Југославију и њену

---

<sup>795</sup> АЈ, 507, IX, 109/V-59, Кабинет ДСИП, Строго пов. 431739, *Забелешка о разговору државног секретара за иностране послове М. Никеџића са амбасадором САД Б. Елбриком*, 30. август 1968.

<sup>796</sup> Ljubodrag Dimić, *Jugoslavija i Hladni rat*, Arhipelag, Beograd, 2014, str. 361.

независну позицију. Џонсон је на крају рекао да сарадња САД са Југославијом треба да се развија на свим доменима и да ће САД са своје стране учинити потребне кораке.<sup>797</sup>

Две недеље касније Каценбах је посетио Тита у Београду, како би чуо југословенски поглед на совјетску интервенцију у Чехословачкој из прве руке. Тито је рекао да је био потпуно изненађен совјетском употребом силе, а да је из својих сусрета са лидерима ЧССР био стекао утисак да је оно било спремно и способно да брани тековине социјализма. Као главну намеру совјетске интервенције навео је онемогућавање спровођења новог курса у економском и политичком животу и спречавање процеса унутрашње демократизације. На Каценбахово питање да ли је Југославији претила непосредна опасност Тито је одговорио да није веровао у то. Сматрао је да је посебан југословенски пут у социјализам и даље опасан преседан из угла гледања СССР-а а да се са употребом силе ништа није могло искључити. Тито је рекао да је Југославија била способна да наоружа 1,2 милиона људи, те да је нова концепција општенародне одбране била прихваћена у јавности те да ће убрзо бити преточена у закон. Тито није тражио никакву војну помоћ од Каценбаха и рекао му је да је једина помоћ која је Југославији требала је економска, како би се наставиле реформе.<sup>798</sup> У разговору са Мишом Павићевићем, који је важност економских односа са Западом поставио на три тачке: да су били важни за успех реформе, због политичких импликација успеха реформе, због консолидације југословенског међународног положаја.<sup>799</sup>

Конкретан корак подршке САД је уследио почетком децембра. Приликом посете Кири Глигорову (тада је обављао функцију потпредседника СИВ-а) 3. децембра 1968, Елбрик му је предао меморандум у којем је изнета спремност владе САД да одгоди извршење југословенских финансијских обавеза по раније закљученим споразумима из програма ПЛ480. Те обавезе су доспевале у децембру

---

<sup>797</sup> AJ, 837, I-5-6/104-16, *Разговор Кири Глигорова са Председником САД Линдоном Џонсоном*, 17. октобар 1968; FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 195, *Memorandum of Conversation*, Washington, October 4, 1968, pp. 518-520.

<sup>798</sup> FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 196. *Telegram From the Under Secretary of State (Katzenbah) to the Department of State*, Belgrade, October 18, 1968, pp. 521-523; Миладин Милошевић и Драган Богетић (прир.), *Југославија – Сједињене Америчке Државе: сусрети и разговори највиших званичника Југославије и САД 1955-1980*, Архив Југославије, Београд, 2017, стр. 213-224.

<sup>799</sup> FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 197. *Telegram from the Department of State to the Mission to the North Atlantic Treaty Organization*, Washington, October 24, 1968, pp. 523-525.

1968. и децембру 1969. Одлагања су се односила на четири уговора из ПЛ480 програма, а трансхе које су одлагане су вределе укупно 15,9 милиона долара. Уместо да буду плаћене у две рате по 7,95 милиона, обавезе су биле одложене тако да буду плаћене у четири годишње рате, сваког јуна 1971-1974. с тим да су рате ишле од најмање ка највећој. Глигоров је Елбрику рекао да се надао да ће овај амерички гест утицати и на друге земље кредиторе, пре свега СР Немачку, Италију и Француску, да омогуће померање рокова отплате или да дају нове кредите, и у том смислу је помињао спремност Бона да изда кредит од 75 милиона долара.<sup>800</sup> Када је десет дана касније Бучевар био у ДСИП-у ради разговора о детаљима потписивања споразума, брзо је договорено да се одлагању плаћања обавеза није требао давати посебан публицитет већ само уобичајену информација за јавност.<sup>801</sup>

На крају 1968. Југославија је са САД имала стабилне односе који су носили јасне обресе будућих трендова. Они нису више садржавали програме економске помоћи, повољни кредити *Ексим банке* су били доступни, комерцијални односи су преузели примат и као концепт и у укупној вредности размене, а повремена америчка помоћ у виду одлагања кредитних обавеза и подршке у међународним институцијама ће бити обележје односа практично до распада Југославије. Односи са Совјетима, поремећени интервенцијом у Чехословачкој, су личним залагањима Тита били враћени у редовне токове на основама које је он желео – социјализам, независност, несврставање.

### **Посета представника Конгреса Југославији 1966.**

За крај новембра 1966. две земље су припремале посету мешовите конгресне делегације Југославији. Америчка амбасада је 3. новембра најавила ДСИП-у посету и жељу челних људи делегације да буду примљени на највишем нивоу - код Тита, Кардеља, Коче Поповића, Вељка Влаховића, Мијалка

---

<sup>800</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-16, *Белешка о разговору друга Кире Глигорова, потпредседника СИВ-а са г. Бурке Елбриком, амбасадором САД у Београду*, 3. децембар 1968.

<sup>801</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 178, 443521.

Тодоровића, Марка Никезића, Јоже Брилеја и Антона Вратуше.<sup>802</sup> Четири дана касније југословенска амбасада у Вашингтону је послала детаље америчког предлога. Поткомитет за Европу Представничког дома, који се налазио у оквиру Комитета за међународне односе, на челу са председником Поткомитета конгресменком Едном Кели (Edna F. Kelly, чланица Демократске партије, из Њујорка) и већином чланова поткомитета је требало да борави у Југославији од 28. новембра до 1. децембра. Потом, сенатор Џозеф Кларк (Joseph Clark, демократа из Пенсилваније) члан спољно-политичког комитета Сената (којим је председавао сенатор Фулбрајт) је планирао боравак од 25. до 28. новембра а сенатор Хју Скот (Hugh Scott, републиканац из Пенсилваније), такође из спољно-политичког комитета Сената је најављивао посету од 28. до 30. новембра. Амбасада у Вашингтону је препоручивала да се све посете прихвате, „да ово представља једну посебну акцију која нам налаже и посебне напоре да искористимо у нашем најбољем интересу овако и оволико присуство врло утицајних чланова Конгреса САД“. У образлагању свог става амбасада је напомињала да, изузимајући састанке Интерпарламентарне уније (у Југославији је један од састанака одржан 1963), је то био први случај да читав један поткомитет једног од два дома Конгреса, уз истовремени долазак два угледна сенатора. Њих двојица су желела да посете Југославију у склопу шире посете региону и земљама Источне Европе, што је амбасада сматрала још једним доказом нешто другачијих трендова у односу према Источној Европи. Интерес за разговорима о низу глобалних питања, од Вијетнама, односа Исток - Запад, превазилажењу хладноратовских баријера итд. били су видљиви у деловима политичке елите мимо администрације Стејт департамента и Беле куће. Од непосреднијег интереса за Југославију ове посете су требале имати посебан значај за билатералне односе са САД, јер су представљале прилику за јачање југословенског утицаја у Конгресу где су се последњих година налазиле главне препреке остваривању главних токова економске сарадње какву је Југославија желела. Такође, очекивало се да ће у будућности, без обзира на логику економске помоћи која се знатно сужавала, постојати низ могућности да се користи америчко законодавство из области

---

<sup>802</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 438109/3У.

трговине и инвестиција, третирања Југославије у међународним економским организацијама итд. Амбасада се надала да је посета могла послужити и јачању југословенског утицаја на америчка размишљања о политичким питањима као што су били проблеми разоружања, питања Немачке и нормализације односа САД са Источном Европом.<sup>803</sup>

Десет од дванаест чланова Поткомитета Представничког дома је најавило долазак (и то са супружницима), 20 људи укупно, уз које је требало да дође и заменик државног секретара Раска за односе са Конгресом, Џон Вајт (John P. White). Сенатор Кларк је важио за либерала, противника рата у Вијетнаму и утицајног члана неколико сенатских комитета. У писму амбасадору Мићуновићу је рекао да је желео да разговара о могућностима међународне сарадње са нагласком на питања разоружања, али и да се упозна са развојем Југославије, у којој никада раније није био, са проблемима у билатералним односима са фокусом на ПЛ480. Сенатор Скот је важио за врло снажну личност у Републиканској партији, чији је председник био 1948-1949, а био је врло близак Ајзенхауеру, и заговорник америчке ратне политике у Вијетнаму. И он и Кларк су раније гласали у корист Југославије у Сенату када се постављало питање клаузуле о најповлашћенијој нацији.<sup>804</sup>

Имајући све то у виду, Мићуновић је сматрао да је било неопходно да их Тито све прими, у три одвојене посете, и поред тога што су посете падале у време државних празника, и да је био свестан Титовог оптерећења другим државним пословима. Додао је да су посете чланова Конгреса у ствари биле сасвим ретке, „да нас нису после Другог светског рата уопште оптерећивале, да ово морамо имати у виду када одлучујемо о томе да им у тим ретким приликама дамо нужан и за нас користан третман“.<sup>805</sup> Због величине групе поткомитета и државних празника прве реакције из Југославије су биле релативно хладне. Америчка амбасада је јавила Стејт департменту да су државни званичници из Београда и Загреба саопштили да због празника који трају „пет дана“ не могу организовати званични и друштвени контакти, и предлагали да група прво оде у Румунију, у

---

<sup>803</sup> Исто.

<sup>804</sup> Исто.

<sup>805</sup> Исто.

коју је требала да отпутује након посете Југославији, па да се почетком децембра врати у Југославију. Мићуновић је поново ургирао да се нађе нека могућност, јер је и Американцима било јасно да ће то бити период празника али да се није могло веровати да се кроз четири или пет дана делегацији није могао наћи адекватан контакт и програм. Подсећао је да су многи чланови делегације важили за пријатеље Југославије, на чему је у амбасади инсистирао и Стејт департамент. Напомињао је да ће делегација имати свој авион и да они могу лако отпутовати у место у Југославији где би био неко од виших државних званичника.<sup>806</sup> Додли Милер (Dodley Miller), референт за Југославију у Стејт департаменту је 21. новембра јавио Мићуновићу да се отказује свечани ручак у југословенској амбасади заказан за чланове Конгреса који је био заказан за 25. новембар, непосредно пред пут. Ручак је био отказан из „техничких разлога“, због заузетости конгресмена. Мићуновић је јављао Београду своје сумње да је то учињено као одговор на хладан пријем најаве посете у Београду.<sup>807</sup>

На крају је договорено да Тито прими сенатора Кларка током пријема за Дан републике 29. новембра, а да га поред њега прими и Владимир Поповић. За Скота је предвиђен разговор са Поповићем, Никезићем, Милошем Минићем и Глигоровим. Америчке сугестије да је Кларкова посета нешто важнија за њих и да Скот није посебно инсистирао на нивоу разговора су утицали на одлуку ко ће бити примљен код Тита. Делегација конгресмена је требала да кратко буде у Београду па да отпутује у Загреб и Љубљану 29. и 30. новембра.<sup>808</sup>

Кларк је у Београду изнео своје ставове Титу и Владимиру Поповићу. У вези економских односа две земље и скоро изгласаног Финдлијевог амандмана, он је поновио своје неслагање са таквом позицијом Конгреса и истакао противљење администрације и више чланова сенатског комитета за спољну политику према таквом кораку. Оставио је могућност да ће се тај амандман мењати од почетка 1967. али није, наравно, давао икакве гаранције. Тито је објашњавао потешкоће које је тај амандман донео Југославији услед практичног искључивања опције куповине пољопривредних вишкова за доларе, али није снажно инсистирао на том

---

<sup>806</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 440712.

<sup>807</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 441223.

<sup>808</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 440712.



питању. На крају је своју позицију представио у позитивном светлу, изражавајући уверење да ће се и тај проблем превазићи. У разговору о питању Вијетнама показала се својеврсна пат-позиција америчких и југословенских ставова, који су били слични позицији осталих источно-европских држава а то је да је прекид америчког бомбардовања Северног Вијетнама био фундаментални услов за евентуалне озбиљније разговоре.<sup>809</sup> Сенатор Скот је био више фокусиран на питање Вијетнама, и за разлику од Кларка био је много тврђи у одбрани америчких званичних позиција. Ратоборну политику је делом правдао расположењем америчке јавности која није желела да Америка попусти без видљивих дипломатских добитака.<sup>810</sup> Америчка амбасада је била веома задовољна боравком два сенатора у Вашингтону. Групу Едне Кели примио је у Љубљани Маријан Брецељ, потпредседник Скупштине СР Словеније, на државни празник 29. новембра. Следећег дана група је боравила у Загребу где их је примио председник СИБ-а Мика Шпиљак, са потпредседником Сабора Светозаром Рикановићем. Међутим, због лоших временских услова, како је америчка амбасада јавила ДСИП-у, они нису могли слетети у Београд и пошто је већ било касно отишли су из Загреба директно за Букурешт.<sup>811</sup>

За разлику од раније Фулбрајтове посете ово је била посета нешто мање везана за билатералне односе а више за размену мишљења о, за Америку свакако, главном политичком проблему, рату у Вијетнаму. Практично истовремено са овом посетом у Југославији је дошло до кулминације јавне подршке Северном Вијетнаму. Осамнаестог новембра су студенти Београдског универзитета одржали јавни митинг подршке, почетком децембра је у Загребу растурина америчка читаоница при конзулату, а 20. децембра је у Београду одржан нови митинг солидарности.<sup>812</sup> Но, и поред тога, оно што је посета показала је да су две земље могле да размењују мишљења без великог оптерећења да се нужно сложе, дакле да остану на супротним странама али да због тога политички односи посебно не

---

<sup>809</sup> АЈ, 837, I-3-а, САД, 181, *Забелешка о разговору друга Председника са америчким сенатором Џозефом Кларком на пријему поводом Дана Републике*, 26. новембар 1966.

<sup>810</sup> АЈ, 837, I-5-б, САД, *Забелешка о разговорима на ручку који је за америчког сенатора Хју Скота приредио савезни посланик Бого Горјан у „Метрополу“*, 24. новембар 1966.

<sup>811</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 40712.

<sup>812</sup> Radina Vučetić, *Koka-kola socijalizam. Amerikanizacija jugoslovenske popularne kulture šezdesetih godina XX veka*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 70-71.

трпе, али и то да је шири круг америчких политичара показивао интерес за Југославију, делом директно а делом у контексту ширења контаката са земљама Источне Европе. Америчка политичка елита је чинила практичне кораке да из прве руке упознаје земље за које су до тад углавном били задужени стручни кадрови Стејт департмента, врло уски круг сенатора, Бела кућа и специјализоване институције. То је био још један сигнал стабилизације односа на основама које нису биле оптерећене логиком економске помоћи.

### **Измене у програму „Храна за мир“ (1966-1967)**

Почетком лета 1966. југословенски државни врх је добио прве наговештаје да се у текућем процесу буџетирања и расправе о програму ПЛ480 у Конгресу појављује могућност да Југославија фактички изгуби могућност приступа том програму. У склопу свог предлога закона, Џонсон је користио термин „Храна за слободу“ уместо термина „Храна за мир“, што је, имајући у виду политички тренутак и историјат тог програма од 1954. била индикативна идеолошка измена. Ако је некада тема био мир, многе земље које нису биле на америчкој политичкој линији у потпуности су могле бити кориснице програма, попут Југославије. Како је тема постајала слобода, у смислу у коме се схватала у савременом америчком јавном дискурсу, то је више значило слободу од репресије, тј. уже – слободу од комунизма. Конгрес је у финалној верзији ипак одбацио ове измене, не желећи да додатно оптерећује програм будући да су финансијска средства већ била значајно мања од захтева администрације, и будући да су услови набавке постали строжи. Политика спољне помоћи је и терминолошки доживљавала сужење перспективе. ДСИП је јављао да је у току прелиминарних расправа о предлогу закона, Комитет за пољопривреду Представничког дома изгласао амандман конгресмена Пола Финдлија (Paul Findley, републиканац из Илиноја) према коме се цео програм не би могао применити на државе које су пословале са Кубом или Северним Вијетнамом. Под пословањем се подразумевала трговина, транспорт па и испорука хуманитарне помоћи. Прве информације су упућивале на то да се администрација противила том амандману јер би он значајно променио

физиономију и ефикасност програма, а у пракси би искључио примену на Југославију, Пољску, Индију, Пакистан и Мароко. Притисак администрације ка Конгресу у смислу повлачења тог амандмана је укључивао и појашњавање штете за америчку пољопривреду пошто би планирано повећање од 15% површина које би давале планиране количине вишкова било поништено. Ипак, Представнички дом је великом већином, 333 гласа „за“ и само 20 гласова „против“ усвојио тај амандман који је формулисан тако да из програма искључи све земље „које извозе или снабдевају робом Кубу или С. Вијетнам, или чији бродови или авиони преносе опрему, материјал или робу на или са Кубе или у и из С. Вијетнама“. Истовремено је одбачен амандман групе републиканаца (релативно слабом већином, 220:159) да се укине ниска каматна стопа на дугорочне кредите при продаји вишкова „комунистичким земљама, као Југославија и Пољска“. Амбасада је у том тренутку, крајем јуна, добијала уверавања администрације да ће усвојени амандман претрпети измену и да ће се забрана ограничити на земље које испоручују или превозе Куби и С. Вијетнаму стратегијски материјал (који се обично класификовао према старим листама Закона о контроли извоза, што је, како смо видели, била тема и билатералних односа Југославије и САД средином и крајем 1950-их). ДСИП је у случају таквог ограниченог дефинисања амандмана предвиђао проблеме, јер би то подразумевало да је Југославија морала да правда своју трговину са наведеним земљама, да административно доказује да им не испоручује стратешки материјал, што би додатно оптеретило односе са САД. Такође, одбацивање амандмана о каматама са танком већином је било додатни сигнал расположења америчке политичке елите и додатно је објашњавало мањак интереса да се Југославији за 1967. изађе у сусрет са одлагањем финансијских обавеза. ДСИП је предложио Титу да се 1967. више не подносе нови захтеви према програму ПЛ480 док се не рашчисти питање амандмана, и да се адекватно политички реагује и у Вашингтону и према амбасади у Београду, изражавањем забринутости због таквих тенденција.<sup>813</sup>

Амбасада у Вашингтону је јавила да је приликом усаглашавања Закона о апропријацији средстава по Закону о продаји пољопривредних производа на

---

<sup>813</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 178, 423236

седници комитета оба дома Конгреса 24. августа усвојен раније предложени амандман конгресмена Финдлија. Њена процена је била да се тешко могло очекивати да ће Џонсон уложити свој вето, зато што би, поред политичких калкулација вето стопирао и извршење програма ПЛ480 у целини а администрација то никако није желела. Секретаријат за пољопривреду је Белој кући био послао поверљиви списак шест земаља које су куповале вишкове а које су биле погођене тим амандманом, и Југославија није била на том списку. Опречне прве информације које су стизале из Стејт департамента су у суштини зависиле од тумачења да ли су испоруке помоћи Северном Вијетнаму од стране југословенског Црвеног крста сматране проблематичним или не. Расправа у Сенату се затим повела око тога да ли је председнику требало оставити право да дефинише да ли нека земља, која можда формално не испуњава услове према новом амандману, ипак може добити помоћ под кринком „у интересу безбедности САД“, како је то углавном био случај и раније. Амбасада је поред овога јављала да је стање америчких вишкова било такво да би се сваки захтев за пшеницом готово извесно на почетку морао смањивати, те да би се морао чекати крај године да би се видели резултати жетве.<sup>814</sup>

Финална верзија закона је изгласана у комитетима Конгреса 27. септембра 1966. те је та верзија ушла у процедуру за пленарно гласање. Изгласан је само двогодишњи период финансирања уместо траженог петогодишњег, одобрено је укупно 5 уместо тражених 6,2 милијарди, начелни рок отплате додељених вишкова је одређен на 20 година са 10 година грејс периода а одбачен је захтев администрације да рок буде 40 година. Комунистичким земљама је поново забрањена куповина за локалну валуту (по глави 1), а земљама које су транспортовале робу или трговале стратешком робом са Кубом и Северним Вијетнамом је забрањена продаја било за доларе било за локалну валуту. Председнику је остављено само у случају Уједињене Арапске Републике да одлучи да ли ће у националном интересу САД својим потписом омогућити њено учешће у програму.<sup>815</sup> Државни секретар Раск је почетком октобра упутио

---

<sup>814</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 431647.

<sup>815</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 435174.

председнику Представничког дома писмо о последицама усвајања закона у датом облику, и у том писму од страних земаља се поименце помињала само Југославија. Раск је писао да „неке земље које САД желе да подрже кроз продају хране на основу ПЛ480 могу да не желе или да нису у стању да плате политичку цену коју за њих инволвира прекид сарадње сваке трговине и поморског саобраћаја са Кубом. На пример, Југославија је радије одустала од осталих облика помоћи од САД него да пристане да уопште спречи своје бродове да долазе на Кубу. Постоје повремена путовања, али то није врло значајно. Па ипак Југославија има добре односе са Западом. Сада је у процесу рапидног кретања ка децентрализованости у тржишној привреди. Тај прогрес има базичне политичке и економске импликације за остали део Источне Европе. Важне земље у развоју такође следе југословенски експеримент са великим интересом. Ако би Југославија била одсечена од нашег програма продаје по ПЛ480, последице за њену привреду би могле да зауставе или да врате назад овај повољан развој“. Мићуновић је ове изјаве сматрао веома успешним, за америчке прилике, заступањем ставова администрације, али да је изазивало забринутост код њега јер да ситуација за Југославију није озбиљно не би дошло до тако експлицитног изражавања става о Југославији од Раска.<sup>816</sup>

Из југословенске амбасаде је 28. септембра интервенисано код Секретаријата пољопривреде ради појашњења одредби нове верзије закона. Администратор службе за спољну помоћ Рејмонд Лоанс (Raymond A. Loanes) је објашњавао сужавање могућности сарадње око пољопривредних вишкова, да је амандман унео додатне проблеме и ефективно онемогућио преговоре око нових транши као и да је у политичком смислу још теже позитивно одговорити на захтев за одлагањем плаћања. Поред тога, наводио је да је Индија имала приоритет у одобравању количина и испоруци. На коментар југословенске стране да је Југославија у Северни Вијетнам слала само пошиљке Црвеног крста и да је став САД био „чудан и изненађујућ“, Лоанс се обрецнуо речима „а да ли смо ми слали пошиљке Црвеног крста Немцима кад су ратовали са вама?“, после чега је прекинут разговор на ту тему. Мићуновић је у извештају напоменуо да је

---

<sup>816</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 436435.

„атмосфера била нормална“, ваљда осећајући потребу за таквом напоменом након навођења Лоансовог коментара.<sup>817</sup> Из Београда му је поручено да се више са југословенске стране не покреће питање да ли се амандмани односе на Југославију, да ће се ДСИП задржати на ранијој информацији о списку погођених земаља на којој није било Југославије а да ће се на америчке упите о трговини са С. Вијетнамом одговарати да се ту радило само о помоћи Црвеног крста.<sup>818</sup>

Сумирајући стање тренутних преговора о помоћи по програму ПЛ480, ДСИП је средином октобра процењивао да ће изгласавање амандмана вероватно погодити и испоруку већ уговорене (на пролеће 1966) количине од 35 хиљада тона уља, будући да је уговор садржавао клаузулу по којој су обе стране могле отказати споразум уколико би настала ситуација због које би наставак извршења уговора, продаја и испорука робе постала непотребна или непожељна. Тумачило се да се је кроз комбинацију ове две ставке дошло у ситуацију да америчка страна откаже и већ потписани споразум. Но, у том тренутку, средином октобра, из Стејт департамента нису стизале такве најаве, штавише, контакти са америчким дипломатама су указивали да би америчка страна нерадо учинила и тај корак будући да је стално тврдила да су билатерални односи били добри.<sup>819</sup> У том тренутку америчка дипломатија још није формално југословенској страни јасно рекла да ће тај амандман извесно имати дејство на Југославију. Када је у разговору са Бучеваром 10. октобра предочено да ће Југославија имати потребе за 850 хиљада тона пшенице, Бучевар је само разматрао висину захтева, тврдећи да није био оптимиста, да је Вашингтон размишљао само о неопходним потребама потрошње а Београд и о ширем обезбеђивању тржишта пшенице и обезбеђењу залиха.<sup>820</sup> Десет дана након тога Срђа Прица је Елбрику формално изразио забринутост поводом припремања новог закона о програму ПЛ480. Брзо је рекао да ће престанак учешћа Југославије у том програму имати негативне последице по билатералне односе, упркос томе што је Београд знао за напоре администрације да убеди Конгрес да измени ограничења у новој верзији, помињући том приликом

---

<sup>817</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 432401.

<sup>818</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 434422.

<sup>819</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 435986.

<sup>820</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, ДСИП, Пов.бр. 434622, *Из забелешке о разговорима са представницима америчке амбасаде у београду о набавкама америчких пољопривредних вишкова*, 10. октобар 1966.

и Расково писмо председнику Представничког дома. Штета по односе, настављао је Прица, не би се задржала само у економској сфери, на пољу наставка реформе и либерализације економије, већ би се одразила и на политичке односе, „изграђене стрпљивим напорима обе владе за последњих десетак година и заснованим, како их ми схватамо, на одсутности притиска, на узајамном разумевању и отворености“. Елбрик је објашњавао да одлука није још коначно усвојена али да је и сам увиђао да је то било дефинитивно решење. Истакао је да његова забринутост „није ништа мања од наше“, да је лично погођен и да је због тога одлучио да оде у Вашингтон одмах после избора почетком новембра и „нађе неки излаз“.<sup>821</sup> А истог дана када је Прица у Београду разговарао са Елбриком, Стејт департамент је југословенској амбасади потврдио да законска решења не остављају простор за учешће Југославије у програму ПЛ480, будући да је својим бродовима обављала трговину са Кубом, да је у тој трговини извозила индустријске производе, те да су њени бродови обављали транспорт према и од Северног Вијетнама.<sup>822</sup>

У међувремену, Стејт департамент се код југословенске амбасаде распитивао о алтернативним решењима, попут куповине пшенице преко ЦЦЦ-а али и о могућности да Југославија прекине трговину и транспортне аранжмане са С. Вијетнамом, што није наишло на разумевање југословенске стране.<sup>823</sup> Мићуновић је саветовао Београд да се размотри и опција набавке пшенице преко кредита *Ексим банке* будући да је Ексим банка у неким ранијим случајевима покривала и такву опцију према Југославији, те је као подршку реформи 1961. издала и неубичајени зајам за набавку репроматеријала. Истовремено је јављао да су из разговора са Натанијелом Дејвисом (Nathaniel Davis, специјални саветник за СССР, Источну Европу, Југославију и УН при Националном савету за безбедност) и Лоренсом Иглбергером који је након службовања у Београду постављен у одељење за Западну Европу при Стејт департменту, закључили да администрација није учинила све што је могла да обезбеди за Југославију

---

<sup>821</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, ДСИП Бр. 436106, *Забелешка о разговору саветника државног секретара Срђе Прице са амбасадором САД, Ц. Бурке Елбриком*, 20. октобар 1966.

<sup>822</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 437598.

<sup>823</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 436745.

повољну верзију текста, као што је то успела за Индију, иако се није спорило да је учињен изванредан напор да се то учини.<sup>824</sup>

Мићуновић је у елаборацији односа администрације према том питању наводио да „иако је предизборна ситуација, Џонсон и други заузети Вијетнамом, путују и сл., врло изнијансирано и промишљено су успели да и од Сената и од Хауса добију такве формулације око ПЛ480 којима се задржавају програми за Индију, Мароко, УАР, а није учињено, у формулацијама, релативно незнатан корак даље да се задржи и програм за Југославију (било би довољно да су, на пример, остали при најгорој, ранијој формулацији Хауса о „стратешкој“ трговини са Кубом, они то погоршали и ограничили се на „пољопривредну“ трговину чиме сачували Индију и сл. а погодили Југославију). На последњим седницама Сената и Хауса, пре самог закључења распуста Конгреса, „у бесомучној трци и конфузији“ да се изгласају десетине крупнијих и ситнијих разноврсних закона, администрацији и њеним присталицама, које у огромној већини, сасвим лепо успело да укину претходно усвојен амандман који би онемогућио Ексим банци да гарантује кредите „комунистичким земљама“, Мак Кормак председник Хауса, у последњем моменту, водио лично битку за ово и било очигледно да то договорено са Џонсоном и да администрација свакако желела да се ово постигне јер би у обратном случају Џонсонове најаве у говору од 7. октобра о либерализацији трговине са комунистичким земљама испале сасвим неозбиљне. У јучерашњим разговорима у апарату Беле куће, и Дејвис и Иглбергер или полу сасвим признали да се администрација, Председник нису довољно заинтересовали, заложили око задржавања нашег програма. (У свим дебатама са представницима администрације током 1962, и 1963. у заједничкој борби за очување КНП никада нам нису коинцидирали да се администрација или Председник нису довољно заложили). Сем горњег треба подвући и то да, за разлику од њеног понашања у претходним сличним случајевима и много мањим, укидање војне помоћи 1964, пребацивање исплата пензија на динарска средства, итд. администрација оног пута није ишла на то да нашој страни указује на озбиљност ситуације, индицира могућност најгорег, тражи сарадњу у заједничкој борби, материјале и сл.,

---

<sup>824</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 437598.



консултује се, већ је, напротив, учињено скоро све да се нашој страни ствара представа да ни поред непријатељских покушаја, сам програм у суштини није базично угрожен. [...] Сем тога изгледа да су учинили посебан напор да ствар не продре у штампу, нити су уопште ишли на покретање у јавност и у САД практично нико не зна још да је Југославија изгубила у вези свега овога. Све до сада, иако борба у Конгресу траје око месец дана, није било, сем Расковог писма Мек Кормаку, који је објављен у деловима у НЈ тајмсу и Џ. оф комерце, ниједне изјаве ни званичног представника СД, а камо ли Раска, Беле куће и сл. Напротив истовремено са одбијањем програма за Југославију по ПЛ480, што у доларима и динарима износи скоро 200 милијарди динара годишње и што значи нарушавање једне традиционалне трговине и тржишта за њих са једином комунистичком земљом са којом имају добре опште и нормалне економско-трговинске односе. [...] Према свему изнесеном, а и иначе, јасно је да је одговорност за ово што се десило у пуној мери пада на администрацију. [...] Сматрамо да прекид програма по ПЛ480 треба америчкој страни тако приказати да се максимално подвуче њихова одговорност за ударац нанет политичким односима и конкретну штету нанету нашој реформи, привреди и узајамној трговини. Политички, поступак тешко погађа годинама изграђивано поверење. Тиме су они довели у питање постојећу праксу да се крупне одлуке међу нашим земљама доносе заједнички или уз претходне консултације као што је било у случају отказивања војне помоћи, престанка директне економске помоћи, да се за поједине битне ствари из билатералних односа заједнички залажемо (битка за КНП). Поверење које се градило годинама оваквим поступком је озбиљно доведено у питање. Економску, штета мерама наше реформе је огромна: губитак сигурно очекиваних количина пшенице, памука, уља и др. елиминисање финансијског прихода од продаје истих у години преломној за заустављање инфлације, код нас, неочекивана потреба да се хитно из ионако оскудних девизних резерви у Југославији набаве потребне количине пшенице, памука и др., поремећај робних и финансијских биланса већ усвојених од наше владе за 1967, ударац предстојећој либерализацији увоза код нас и тежак поремећај ионако натегнутог платног биланса. [...] инсистирањем на њиховој одговорности и тешкој штети, заправо на ударац „ножем у леђа“ реформи коју иначе влада САД грлато подржава [...] само тако, чини ми се, ми

можемо водити борбу за враћање ПЛ480 програма, односно за компензациона нова решења, за даљу стабилизацију и развијање економских и других односа две земље“ [sic!].<sup>825</sup> Овако јаке Мићуновићеве речи јесу у знатној мери осликале стање ствари и невољност администрације да учини много шта како би очувала позиције Југославије у програму ПЛ480. Можда бисмо могли њихов тон донекле отписати и на Мићуновићеву позицију амбасадора и макар имплицитно питање да ли је он могао више да учини да то таквог развоја догађаја не дође.

Миша Павићевић је пар дана касније одговорио Мићуновићу да је требало са Американцима разговарати на високом политичком нивоу подвлачећи реперкусије за билатералне односе, али и оставити довољан простор за даљи развој односа. Саветован је да посети Раска и да му саопшти да се у првом реду радило о политичким реперкусијама у односима две земље који су „грађени стрпљивим напорима обе владе у току низа година и заснованим, како их ми схватамо, на одсутности притиска, узајамном разумевању и отворености“.<sup>826</sup> Ово се до у реч поклапало са оним што је Прица већ био рекао Елбрику, и позитивна Елбрикова рецепција тог става је утицала да се иста формулација саопшти директно и у Вашингтону. Тек се у другом реду радило о економским последицама и утицају на либерализацију привреде. Мићуновићу је саветовано да се постави тако да на Американцима остане да се изјасне о југословенским ставовима и да изађу са сугестијама за компензацију, не упуштајући се у детаље. Обавештен је да Београд неће ангажовати штампу и да ће избегавати јавне коментаре, и да ће се конкретнији кораци предузимати тек после детаљнијег увида у стање односа и са америчке стране.<sup>827</sup>

Истог дана када је Павићевић послао овај телеграм, 27. октобра, Мићуновић је позван код Николаса Каценбаха (Nicholas Katzenbach), новог Расковог подсекретара и бившег државног тужиоца, не стигавши да прочита упутства из Београда. Каценбах је Мићуновићу рекао да су и председник Џонсон и Влада САД били „дубоко незадовољни“ одлукама Конгреса, да су те одлуке биле штетне не само за билатералне односе већ и за САД, да нису очекивали такав

---

<sup>825</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 437600.

<sup>826</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 438010.

<sup>827</sup> Исто.

развој догађаја те је изостала шира координација две владе против „лоших иницијатива Конгреса“, јер да су очекивали „радили би с нама као и раније (у питању клаузуле највећег повлашћења)“. Каценбах је желео да увери Мићуновића да је администрација у кратком року покушала да мења формулације амандмана, да су постојале претње целом програму у којем је Индија тражила осам милиона тона пшенице. Потом је објашњавао да овај корак Конгреса није био нужно уперен против Југославије већ да су се сваке године водиле сличне борбе и да се овог пута све брзо одиграло. Оцена Владе САД је била да су позиције Југославије у Конгресу биле много боље него раније и да сам закон није био права слика ствари. Посета групе конгресмена и сенатора је на неки начин потврдила Каценбахове речи. Додао је да се Влада неће помирити са таквом одлуком Конгреса, да се испитују могућности кроз другачије аранжмане да се „не нанесе штета Југославији“, можда и пре краја 1966. Замолио је Мићуновића да Београду пренесе да су Џонсон и Влада били против таквог закона и да сматрају да политика добрих односа и сарадње са Југославијом остаје непромењена, и друго, да је Влада САД била свесна да је Југославији учињена штета посебно у време напора за економску реформу коју је Влада САД подржала и намеравала и даље да подржава. У телеграму који је послао Мићуновић је навео да је Каценбаху одговарао у лично име „јер од вас немам никаквих инструкција“, а радило заправо се радило о брзини заказивања разговора и касног стицања Павићевићевих инструкција, мада то није направило штету. Рекао му је да му се чинило да је укинута трговина са Југославијом вредна око 100 милиона долара годишње у време кад су се и Конгрес и администрација залагали за нормализацију трговине са Источном Европом, да због америчке спорости око ранијих преговора по програму ПЛ480 нису на време постигнути аранжмани а да је новим законом све изгубљено, да је јавност у Југославији била обавештена о економским плановима у које је била урачуната већ уобичајена сарадња са САД и да је настао нови неповољан моменат за званични Београд у смислу унутрашње политике. Додао је да је саветовао Београд да се не износе јавни ставови док се не расправе детаљи и перспективе односа, на шта је Каценбах рекао да одсуство јаке јавне реакције из Београда помаже Џонсону и Влади у налажењу решења. Каценбах је, по Мићуновићевом опису разговора, држао оптимистичну позу док је Мићуновић

деловао као песимиста, сасвим у складу са развојем догађаја.<sup>828</sup> Американцима је било стало да се тема приведи крају и да се можда нађу нови модалитети сарадње, док је Југославија желела да види може ли издејствовати какву компензацију науштрб своје повређености. Након пријема телеграма о овом разговору ДСИП је оценио да је предлагани разговор са Раском требало занемарити и да ће се даље разговарати са Елбриком пре него што оде за Вашингтон.<sup>829</sup> То је учинио Крајгер, који је Елбрику изложио проблеме југословенске реформе и повезаност са програмом ПЛ480, како смо видели у претходној глави.

На новом састанку са Рејмондом Лоансом из Секретаријата за пољопривреду, 7. новембра, Југословени су добили обресе онога што је било могуће у датом тренутку. Лоанс је суво поновио раније позиције, да су опције биле да се купи пшеница по ЦЦЦ моделу или да Југославија прекине трговину и транспорт са Кубом како би могла бити враћена у програм ПЛ480. На Југославији је остало да одабере шта ће прихватити од те две опције, мада је Лоансу јасно стављено до знања да прва опција није одговарала из економских разлога а да друга просто није долазила у обзир.<sup>830</sup> Посебан проблем је представљало то што је истог дана Цвијети Јобу у Стејт департменту речено да је ЦЦЦ програм куповине поменут успут као опција и да Стејт департмент разуме да то није била прихватљива опција за Југославију, а да није била ни фокус америчке стране, него да је Стејт департмент још увек проучавао законске последице Финдлијевог амандмана и питање да ли је заиста Југославија била онемогућена да купује вишкове по програму ПЛ480.<sup>831</sup> Опцију прекидања трговине са Кубом је поновио Елбрик, у свом разговору са Никезићем 23. новембра, по свом повратку из САД. Он је образлагао да је југословенска размена са Кубом била мала, да је то такође утицало на примену амандмана и да југословенска привреда није зависила од трговине са Кубом. Никезић је добро разумео да је амандман више био уперен против Кубе него против Југославије будући да су Американци сада већ из више праваца деловали ка томе да Југославија прекине трговину са Кубом у замену за обнову учешћа у програму ПЛ480. Рекао је Елбрику да је таква рачуница била

---

<sup>828</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 438380.

<sup>829</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 438010.

<sup>830</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 439716.

<sup>831</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 439737.

тачна али да је то било принципијелно питање, те да се Елбрик као дугогодишњи амбасадор требао уверити да Југославија није прихватала условљавања у односима и да Југославија неће спречавати трговину са Кубом због могуће жеље америчког Конгреса. Елбрик је рекао да је то разумео и да је у том смислу и наступао у Вашингтону. Никезић је без коментара и одговора прешао преко Елбриковог образлагања могућности набавке преко ЦЦЦ програма, већ га је питао о могућностима компензације преко Ексим банке. Елбрик му је одговорио да директор банке није био склон одлагању доспелих обавеза, те да би пре био за давање нових кредита за неке специфичне пројекте, мада је изнео и уверавање да то Југославији није тренутно било најбитније него да рефинансира доспеле дугове.<sup>832</sup> Елбрик је потом у неколико разговора у Београду објашњавао да је Стејт департамент тражио решење у виду брзог закључења допуне ранијих споразума из програма ПЛ480 пре истека године и формалног ступања на снагу клаузуле, али да је Секретаријат пољопривреде био против јер су се плашили политичких последица ако би ишли у изврдавање намера Конгреса<sup>833</sup>, мада се морамо подсетити да је предлог Каценбаха у смислу закључивања брзог уговора на основу ПЛ480 подржао и подсекретар пољопривреде Шниткер.

Крајем новембра Мићуновић је, у недостатку даљих инструкција из Београда, сугерисао да није било целисходно да се делује према америчкој јавности у смислу детаљног обавештавања о погледима Југославије на настали проблем. У том тренутку су „стање, а и сами проблеми, битно друкчији него пре три године када смо, заједно са Владом САД, водили врло успешну акцију против одлуке Конгреса око клаузуле највећег повлашћења. Тада СД и други органи владе тражили у већем броју материјале које била припремила наша Амбасада, растурајући их својим званичним и другим каналима на најважнија места у Конгресу и другде. Данас не очекујемо да би нас влада САД у овоме подржала већ би се могло догодити обрнуто што не би дало добре резултате за сами проблем и иначе“.<sup>834</sup> Мада, амбасада јесте ипак деловала према америчком јавном мњењу. Новинар *Бостон Глоуба* (Boston Globe) Ото Заусмер (Otto Zausmer) је, након

---

<sup>832</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 439992.

<sup>833</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 440644.

<sup>834</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 441673.

информисања од југословенских дипломата написао критички текст о Финдлијевом амандману. Будући да је Заусмер марта 1966. боравио у Југославији и за исти лист написао три похвална текста о њој, стекао је одређене позиције у амбасади у Вашингтону, и амбасада није пропустила да бар преко тог канала утиче, макар и у малој мери, на визуру јавности о том питању.<sup>835</sup> Промена односа у току те три године које је Мићуновић узео за тачке посматрања (1963. и 1966) је била довољно упечатљива.<sup>836</sup> Односи се нису нужно погоршали, али су били у фази у којој су супротстављени политички ставови диктирали природу економских односа у којој је комерцијална размена заузимала све више места а програми помоћи били истискивани. Тај процес није текао линеарно ни глатко али је временом дошао у равнотежну тачку на једном другом нивоу од оног у којем је био у време доминације програма помоћи.

Табела 6.1:

<b>Коришћење ПЛ480 по глави 1 и глави 4</b>			
номинални износи, у милионима долара			
<b>године</b>	<b>глава 1</b>	<b>глава 4</b>	<b>укупно</b>
1955.	71,2		71,2
1956.	49		49
1957.	107,1		107,1
1958.	65,5		65,5
1959.	96,7		96,7
1960.	18,8		18,8
1961.	64		64
1962.	45	43,2	88,2
1963.	92,1		92,1
1964.	18,2	96,6	114,8
1965.		119,9	119,9
1966.		40,5	40,5
<b>Укупно:</b>	<b>627,6</b>	<b>300,2</b>	<b>927,8</b>
Извор: ДА МСП, ПА, 1966, 178, 43046, стр. 5.			

<sup>835</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 154, 4366.

<sup>836</sup> Слична је оцена и Драгана Богетића - Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012, стр. 212.

Табела 6.2:

<b>Учешће пшенице у ПЛ480</b>				
количине у тонама, у милионима долара вредности				
године	глава 1		глава 4	
	количина	вредност	количина	вредност
1955.	525000	34,9		
1956.	1300000	84,4		
1957.	80000	5		
1958.	1460000	91,2		
1959.				
1960.				
1961.	1000000	62,6		
1962.	1400000	89,6		
1963.				
1964.	240000	16,2	760000	51,8
1965.			1400000	93,5
1966.			650000	40,5
<b>Укупно:</b>	<b>6005000</b>	<b>383,9</b>	<b>2810000</b>	<b>185,8</b>

Извор: ДА МСП, ПА, 1966, 178, 43046, стр. 5.

Према статистичким подацима у времену од 1955. до 1966. увезено је 8.612.942 тона пшенице, док је овај документ ДСИП-а показивао збир од 8.815.000 тона. Разлика од око 200 хиљада тона за тих 11 година потиче од тога што је у пракси коришћена флукуација цена за увоз већих количина од предвиђених.<sup>837</sup> Транша од 40 хиљада тона уља која је начелно била уговорена још у пролеће 1966. је остварена током 1967. и њена вредност је износила 9,6 милиона долара. То се сматра и последњом испоруком из програма ПЛ480.<sup>838</sup>

## **Питање динарских средстава у власништву САД и проблем отплате дугова**

Кроз финансијске аранжмане програма ПЛ480 било је предвиђено да један проценат, обично 10% закљученог аранжмана буде одвојен као власништво Владе САД, а похрањен у локалним банкама – у Југославији је тај новац био депонован и укамаћен код НБЈ. Тим новцем, често у документима названим „US use“ („за америчко коришћење“) је у пракси оперисала америчка амбасада која је тако

<sup>837</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 178, 43046, стр. 6.

<sup>838</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 177, 49553.

подмиривала своје текуће трошкове. Највећи део новца је био у локалној валути јер је таква била и природа већине аранжмана из програма. Поред тога, новац настао кредитирањем вишкова по глави 1 програма ПЛ480 који је значио трансакцију у локалној валути је полаган на рачуне који су такође припадали САД. Пракса је показала да су ти износи обично били далеко од расхода амбасада, да су се gomилали на рачунима током година, па се поставило питање њихове целисходне употребе. У договору САД, које су имале обавезу да пазе на финансијско стање примаоца, и земље примаоца помоћи тај новац је коришћен за проширене потребе амбасаде и америчких држављана који су боравили или пословали са том земљом и имали одређене трошкове, али и кроз разне пројекте попут изградње болница, објеката културе и спорта, стамбених објеката и слично. У једном каснијем осврту, амерички дипломата Вилијем Кил (William P. Kiehl, службовао је у Југославији почетком 1970-их) је причао како су „сви у америчкој влади путовали по свету картама купљеним код ЈАТ-а, *Ер Индије* или туниског авио-превозника, какогод се он звао. Све је било плаћано у мароканском или тунишком новцу, или југословенским динарима, индијским или пакистанским рупијима, због вишкова на рачунима у тим валутама који су се gomилали у локалним банкама брже него што смо ми могли да их потрошимо. Мислим да је Мојнихен (Daniel Patrick Moynihan, амбасадор у Индији почетком 1970-их, прим. аутора) дао Индијцима четири или пет милијарди долара индијској влади и рекао: „Узмите. Склањајте то с наших рачуна, илуђује нас“. Толико се брзо акумулирало да бисмо за пар година имали пола индијског новца у оптицају кроз неколико година“.<sup>839</sup>

Југословенске динарске обавезе су настајале кроз набавку вишкова по глави 1 програма ПЛ480 од 1954. до 1964. и кроз ФЕР кредите у кратком периоду 1958-1961. Према одредбама закључених споразума, динарска средства створена уплатом ануитета, влада САД је могла користити за било какве издатке и плаћања у Југославији, а делимично и за употребу у другим земљама или претварање у друге валуте према заједничком споразуму, а водећи притом рачуна о платно-

---

<sup>839</sup> „Oral History Interviews: Yugoslavia – Country Reader, 1941-1995”, *Memoirs and Occasional Papers Series*, Association for Diplomatic Training, George P. Shultz National Foreign Affairs Training Center, p. 266.



билансно ситуацији Југославије. Такође је потребно напоменути да су износи тих ануитета вођени виртуелно, тј. на рачунима није било увек новца него се водило рачуна о износу обавезе. Новац се користио онда када се постизао договор са САД за конкретни пројекат и потребу са конкретном обавезом која се онда редовно извршавала. Пре девизне реформе 1961. америчка страна је настојала да у овој динамици доларских и динарских средстава приспелих преко програма помоћи обезбеди за себе курс који је био повољнији од званичног.

Тема употребе динарских средстава у америчком власништву је почела да се озбиљније јавља као тема од друге половине 1961. што је коинцидирало са затезањем односа након конференције несврстаних у Београду. Први упити са америчке стране су се тicali евентуалног претварања одређене количине динара у доларе, те давања могућности да амерички туристи користе те динаре током боравка у Југославији, што је Југославија брзо одбила, правдајући се лошим стањем у платном билансу и могућим последицама таквих корака и такве употребе динара са рачуна НБЈ. ДСИП је већ тада тражио од државног врха да донесе начелну одлуку о коришћењу тих средстава, али, како ћемо видети, све до краја периода који овде пратимо неће бити конкретне одлуке већ ће се ствар одуговлачити и само понекад добијати конкретну примену.<sup>840</sup>

Америчка страна је временом предлагала различите пројекте на које би се део тог новца могао потрошити. Дипломате из америчке амбасаде су се током 1962. и почетком '63. интересовале за могућност изградње голф терена у близини Београда од новца из контрапарт фондова. Маја 1963. Кливленд и Џонпол су водили приватне разговоре - инсистирали су да је то приватни упит америчке стране - са људима из ДСИП-а. Идеја је била да се такав терен сматра туристичким објектом, а сматрали су да су се поред Београда такви терени могли у перспективи градити и у другим већим градовима Југославије. Југословенској страни су оставили да одлуче о локацијама, опцијама куповине земљишта, као наравно и да да своје мишљење о самој идеји. Тек потом би они ту идеју изнели пред више америчке инстанце, пред врх Стејт департамента. ДСИП је начелно сматрао да то није била лоша идеја, да је за голф тереном постојала потреба с

---

<sup>840</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-10, ДСИП, Стр.Пов.бр. 75, *Преглед југословенско-америчких односа*, 10. новембар 1962, стр. 15, 20.

обзиром на жељу за развојем туристичких потенцијала Београда и завршетка новог међународног аеродрома Сурчин, те да је то било посебно интересантно члановима дипломатског кора који су због играња голфа често путовали у Италију и Аустрију.<sup>841</sup> Немамо даљих документарних извора о судбини упита а аутору није познато да је овај предлог доживео реализацију. Највећа појединачна потрошња тих средстава у периоду у којем пратимо економске односе дошла је у склопу санације земљотреса у Скопљу 1963, где је коришћење средстава текло и у 1966. траншом од 180 милиона нових динара употребљеном у марту.<sup>842</sup>

Од 1963. су доспели први ануитети камата насталих по овим програмима. До тада су САД трошиле новац из оног дела који им је остајао према споразумима, и он је трошен за текуће потребе амбасаде и неке шире активности, попут учешћа на загребачком Велесајму. Доспеле камате су постајале део америчких „US use“ средстава, а ДСИП је средином 1964. упозоравао државни врх да размисли о приступу проблему утрошка тих средстава.<sup>843</sup> Из Титовог кабинета је почетком 1965. стигло неколико смерница око пожељних начина регулисања тог питања, мада питању није приступљено у пуном обиму. Наведено је да је за Југославију било најцелисходније да се та средства користе за разне програме у области истраживања, за културно-просветну сарадњу и за друге облике помоћи, што су биле теме које су често и Американци истицали. Тим путем су се тако набављена средства добијала као поклон док се истовремено решавало и питање дуга у тим износима. Из кабинета се предлагало стварање центра за координацију предлога и потраживања, како би се избегло да југословенске установе директно комуницирају са амбасадом и шаљу своје упите и предлоге мимо државне политике. Питање одабира пројеката за финансирање из ових средстава, а у договору са Американцима је било посебно обрађено. Начелно, динарске инвестиције су требале да иду у грађевинске радове и домаћу опрему а не за куповину увозне опреме; идеални пројекти су били путеви, пруге, канали; требало је тражити мањи број скупљих пројеката, уместо већег броја

---

<sup>841</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-11, Стр. пов. 384/1, *Забелешка о предлогу Америчке амбасаде за изградњу "гольф терена" крај Београда*, 31. мај 1963.

<sup>842</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, *Из забелешке о разговору државног секретара М. Никезића с амбасадором САД Ц. Бурке Елбриком*, 7. март 1966.

<sup>843</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-12, ДСИП, Стр.пов. 425336, *Стање односа између Југославије и САД*, 15. јуна 1964.

мањих пројеката, јер је то компликовало и одуговлачило употребу новца. Амерички захтев је био да се пројекти структуришу тако да америчка средства чине 50% а да Југославија из посебних извора издвоји другу половину инвестиција. Проблем у одабиру пројеката је што је требало планирати унапред око две до три године за сваки пројекат, што је додатно сужавало повољне опције.<sup>844</sup>

Анализа ДСИП-а из маја 1965. је показивала да је политика САД у односу на средства на њеном слободном располагању, тада у износу око 20,5 милиона долара, све више желела да их користи на рачун југословенског девизног прилива. Од Београда је тражено да се из тих средстава од 1. јула 1965. исплаћују обавезе САД на пољу социјалног осигурања корисницима у Југославији, што је смањивало девизни прилив Југославије за око 4 милиона долара. Из америчке амбасаде су тврдили да то није био захтев специфичан у односима са Југославијом него да је постао део стандардне праксе, где се као најкарактеристичнији пример узимао Израел. Пољска је била једини изузетак јер је имала двоструки курс за долар, те се таква мера није могла спроводити без знатне штете по кориснике осигурања. Поред тог новца, динарски износи од вишегодишњих аранжмана из програма ПЛ480 су достигла укупну вредност од око милијарду долара у динарима су инвестирана у низ индустријских предузећа по договору две стране. У том тренутку су доспевали ануитети од око 15 милијарди динара па је требало размотрити начине утрошка тих средстава. Америчка страна је имала више предлога. Постојала је Фулбрајтова идеја да се оснују независне фондације под двонационалном управом за унапређење културних, социјалних и других циљева. Секретар пољопривреде Фримен је предлагао да се користе за унапређење култивације земље. У обзир су долазила и друга решења попут инвестиције у изградњу разних објеката или чак отплате понеких кредита. Такође, САД су могле да инсистирају на свом ставу да са тим

---

<sup>844</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, ГСПР, *Информација о проблему коришћења средстава по основу продаје пољопривредних вишкова САД која у целости припадају влади САД /US-use средства/, 3. фебруар 1965.*

средствима могу слободно располагати. ДСИП је сматрао да то није био акутни проблем али да је требало размишљати о њему.<sup>845</sup>

У анализи билатералних односа састављеној марта 1967. то питање се обрађује у сличном тону, само су бројке и понеки детаљи били другачији. Тада су САД располагале динарским средствима у износу од 53,6 милијарди (старих) динара формираних из отплата кредита из програма ПЛ480 и ФЕР. Због рата у Вијетнаму и тешкоћа у платном билансу САД су у све већој мери настојале да ова средства користе у решавању сопствених проблема. У Конгресу је током 1965. и 1966. више пута наглашавана оријентација на коришћење ових средстава у свим земљама у којима су постојала. Конгрес је стварао законску могућност да се та средства могу користити и као удео америчких фирми у тим земљама, као извор средстава америчких туриста и као фонд за исплату пензија у трећим земљама. Према Југославији су САД изашле са неколико предлога. Први је био да се пројекти подршке извоза опреме из Југославије финансирају у износу од 50% тим новцем, а 50% у доларима. Други је био да се формира фонд од око 30 милиона долара који би америчке фирме користиле за инвестиције или набавку роба у Југославији, а све као противуслуга америчке владе према тим фирмама. Даље, да се 20% вредности извезене робе из Југославије за потребе америчке армије стационаране у СР Немачкој плаћа у динарима из тих средстава уместо у доларима. Предлагала се изградња болнице у Београду за дипломатски кор, изградња дечије болнице на Новом Београду, изградња медицинског центра у Београду и коришћење средстава за културну и научну сарадњу. Стандардни југословенски одговор је био да су „предлози на разматрању“, јер државни врх није био заузео начелан став нити се могло шта конкретније рећи. Једна од идеја коју је био споменуо Расков помоћник за Европу Леди (John Marshall Leddy) у једном разговору са Мићуновићем је да се од тих средстава један део искористи као део помоћи реформи. ДСИП је стога тражио од државног врха да се утврде начелни принципи на основу којих би се о томе разговарало са Американцима, са идејом да се иде на решавање на широј и дугорочној основи како би се избегло стално преговарање о ситнијим питањима.<sup>846</sup>

---

<sup>845</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, *Одраз могућег заоштравања односа са САД.*

<sup>846</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 158, 410405.

Треба напоменути да су дуги рокови оригинално закључених споразуме од средине 1950-их до средине 1960-их значили да су се та средства обртала кроз систем између 12 и 40 година, тако да то није била тема која се појавила и нестала у периоду који нас интересује, већ да је остала као део односа две стране далеко после краја 1960-их. У случају отплате на време, последња рата отплате требала је да буде извршена тек 1999.<sup>847</sup> Интерна југословенска процена је говорила да би у 1970. та средства била у висини око 76 милијарди динара, а америчка процена је говорила да би у 1975. износ доспелих ануитета био 228 милијарди динара.<sup>848</sup>

\* \* \*

У 1967. економски односи су се одвијали у пословним, комерцијалним оквирима, без нових трансакција заснованих на економској помоћи, а изостала је и било каква посебна финансијска помоћ ради подршке привредној реформи. Кредити према ЦЦЦ моделу, на три године отплате и у доларима, су били одобрени до висине од 40 милиона долара, од тога 30 милиона за пшеницу и 10 милиона за памук. Југославија то није сматрала помоћу будући да су услови били маргинално повољнији него на слободном тржишту. До средине фебруара 1968. купљено је пшенице за око 27 милиона долара, памука за нешто мање од 5 милиона, те 40 хиљада тона уља која је начелно била уговорена још у пролеће 1966, за 9,6 милиона долара. Како је трговински дефицит са САД за 1967. износио 44,3 милиона долара, може се видети да је он практично у потпуности отпадао на остварене набавке по ЦЦЦ и ПЛ480 програмима.<sup>849</sup>

Линдон Џонсон је у поруци нацији 1. јануара 1968. најавио програм мера за уравнотежење америчког платног биланса. Прва мера је била обустављање нових директних инвестиција у западноевропске и друге развијене земље и делимично обустављање инвестиција према одређеном броју земаља; смањење зајмова иностранству; ограничавање путовања америчких грађана ван САД и смањење владиних издатака у иностранству и смањење трошкова америчке војске у

---

<sup>847</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 158, 410405.

<sup>848</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, *Могуће последице погоршања односа са САД*, 25. јун 1965.

<sup>849</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 177, 49553.

Европу. Питање заједничког доприноса и оптерећења по појединим државама унутар НАТО-а поново је постало актуелно, и челници Стејт департмента су отишли савезничке земље како би издејствовали измене у текућим принципима расхода за заједничку одбрану.<sup>850</sup> Проблем тзв. евродолара, долара који су инвестирани из САД у Европи након 1945. а који нису више били у рукама држављана или компанија из САД, и који су служили у међусобном плаћању ван америчког тржишта, као и за резерве, додатно је оптерећивао амерички платни биланс.<sup>851</sup> Планиране су мере за повећање извоза, привлачење иностраног капитала и туриста у САД. Процењени ефекат ових мера у 1968. години је износио 3,3 милијарде долара. Југославија није била укључена међу наведене развијене земље према којима су најављена ограничавања инвестиција у 1968, него се нашла на списку земаља у развоју где су се инвестиције ограничавале на ниво од 110% онога оствареног у 1965/66. години. У Југославији није било директних америчких инвестиција у том тренутку, јер то није било законски могуће све до закона о страним улагањима из 1967. Стога је постојала бојазан да би такве рестрикције - будући да су инвестиције 1965/66. биле нула долара онда би и инвестиције у 1968. могле бити само бесмислено мале. Смањење америчких зајмова иностранству је представљало меру од већег значаја за економске односе две земље. Престанком коришћења класичне америчке помоћи и зајмова кроз програм ПЛ480, Ексим банка је остала једини прави извор дугорочног финансирања развоја по повољним условима. Но, упити око кредитирања постављени почетком 1967. нису добили одговор, добрим делом и због неубичајено дуге расправу Конгресу око финансирања те банке у наредном периоду. У ДСИП-у су се бринули да се такво одуговлачење не пренесе и на паралелни захтев МБОР-у да кредитира пругу Београд-Бар, услед доминантног утицаја САД у тој институцији. Очекивао се и пад броја америчких туриста који су чинили око 10% њиховог укупног броја. Смањење трошкова америчке војске у Европи је могло да се негативно одрази на набавке које су САД вршиле у Југославији за те потребе. У контексту финансијских проблема у САД питање

---

<sup>850</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 178, 4170.

<sup>851</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-16, *Информација о економској политици Атлантске заједнице и улози САД*, 20. фебруар 1968.

динарских средстава у америчком власништву у Југославији (у том тренутку на висини око 660 милијарди динара) је заузимало посебно место. ДСИП је и овај пут, дакле у јануару 1968. констатовао да су САД више пута тражиле употребу ових средстава у разне сврхе „али у тим захтевима нису били категорични“. Међутим, новонастала ситуација и оштар курс ка смањењу доларског одлива могао је да изложи Југославију јачем притиску по том питању и да евентуално постави ту тему у први план односа. Према мишљењу ДСИП-а та средства су се могла користити код приватних америчких инвестиција кроз заједничка улагања, што је био и један од захтева САД; за давање зајмова трећим земљама у развоју путем извоза југословенских роба; за америчке државне набавке у Југославији попут набавке за војску у Европи; за посете америчких туриста Југославији који би добијали повољнији курс за своје доларе. Југославија је одбијала детаљније разговоре о тим питањима правдајући се нестабилним платним билансом, што је била ефективна тактика јер је у уговорима било записано да се о томе мора водити рачуна при разговорима о утрошку тог новца. Међутим, с обзиром на јавно исказане проблеме америчког платног биланса такав аргумент Југославије је донекле губио на снази и предлагано је да се нађу неки модалитети прихватљиви и Београду.<sup>852</sup>

Почетком 1968. измењена је стратегија сарадње са *Ексим банком*. На састанку представника 12 пословних банака овлашћених за пословање са иностранством, одржаном 28. јануара у Савезном секретаријату за финансије, дата је информација да је *Ексим банка* спремна да прими нове захтеве за кредитима. Према договору, југословенске банке су требале да сондирају интерес привреде и изађу са конкретним предлозима, док би Југословенска инвестициона банка наступила ка *Ексим банци* зарад добијања почетних информација о условима кредитирања.<sup>853</sup> До тада је уобичајено било да се на нивоу амбасада, тј. директно преко државне администрације уручују захтеви за кредитирање. Поред тога, Југославија је бринула да би амандмани на закон о *Ексим банци* који су требали бити усвојени у марту 1968. искључили Југославију услед могуће пуне забране пословања са комунистичким земљама. На седници 8. фебруара 1968.

---

<sup>852</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 178, 4532.

<sup>853</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 178, 43587.

Представнички дом се сагласио са предлогом да се пословање *Ексим банке* продужи за пет година и да се капитал повећа са тадашњих 9 на 13,5 милијарди долара. Повећање је требало да стимулативно делује на амерички извоз наредних година и стога се начелно уклапало у најављене Џонсонове финансијске мере. Убедљивом већином је изгласана забрана давања кредита земљама које су укључене у војни сукоб против САД. Текст забране се донекле разликовао од текста који је у августу претходне године изгласао Сенат тако да је било потребно да се дође до коначне верзије. Конгресмен Фино (Paul A. Fino, републиканац из Њујорка), предлагач забране, је на седници рекао да он није погађао Југославију, а исту информацију су дали Стејт департмент и амбасада у Београду.<sup>854</sup> Закон је на крају у марту усвојен са амандманом који је експлицитно наводио да се забрана односила на све комунистичке земље осим Југославије.<sup>855</sup> Међутим, то је покривало само издавање извозних гаранција. Да би *Ексим банка* могла Југославији да одобри кредит, била је потребна сагласност председника, у складу са последњом верзијом закона (Export Import Act of 1968). Џонсонов саветник Ростов (Walt Rostow) је предлагао да се да такво одобрење, речима да је то просто било „добра спољна политика и добар посао“. Додао је да се у Конгресу нису очекивали никакви битни гласови против тога.<sup>856</sup> Тиме је *Ексим банка* остала извор дугорочног финансирања за Југославију.

---

<sup>854</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 178, 45321.

<sup>855</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 178, 413035.

<sup>856</sup> FRUS, 1964-1968, Vol. XVII, No. 188. *Memorandum From the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson*, Washington, May 6, 1968, pp. 503-504.



Табела 6.3:

<b>Рокови и модалитети отплате по глави 1</b>			
(у милионима динара)			
<b>година</b>	<b>главница</b>	<b>камата</b>	<b>свега</b>
<b>плаћено до 1965.</b>	986,1	24127,6	25113,7
<b>1966.</b>	704,4	8816,6	9521,7
<b>1967.</b>	957,1	8946,6	9903,7
<b>1968.</b>	1423,3	9115,7	10539
<b>1969.</b>	2023,2	9087,7	11110,9
<b>1970.</b>	3053	9021,3	12074,3
<b>1971.</b>	3672,4	8922,4	12594,8
<b>1972.</b>	4299,9	8804	13103,9
<b>1973.</b>	4872,4	8507,9	13390,3
<b>1974.</b>	5524,3	8351,8	13876
<b>1975.</b>	6177,3	8174,8	14352,1
<b>касније године</b>	260016,8	100275,0	360292,6
<b>Укупно:</b>	<b>293720,2</b>	<b>212152,1</b>	<b>505872,3</b>

Извор: ДА МСП, ПА, 1966, 178, 43046, стр. 6.

Табела 6.4:

<b>Доспелост доларских задужења</b>			
(у хиљадама долара)			
<b>година</b>	<b>главница</b>	<b>камата</b>	<b>свега</b>
<b>плаћено до 1965.</b>	14774,8	3863,2	18638
<b>1966.</b>	10585,6	7369	17954,6
<b>1967.</b>	20412,7	8758,6	29171,3
<b>1968.</b>	14103,4	7958,2	2061,6
<b>1969.</b>	13258,2	7421,8	20680
<b>1970.</b>	20697,9	6918,9	27616,8
<b>1971.</b>	20697,9	6155,5	26853,8
<b>1972.</b>	20698	5392,4	26090,3
<b>1973.</b>	19058,2	4629,2	23687,4
<b>1974.</b>	19058,2	3932,8	22991
<b>1975.</b>	19058,2	3236,6	22294,8
<b>касније године</b>	69830,5	7342	77172,5
<b>Укупно:</b>	<b>262683,8</b>	<b>72978,1</b>	<b>335661,9</b>

Извор: ДА МСП, ПА, 1966, 178, 43046, стр. 6.

## Завршетак рада ЦАРЕ мисије 1968: сумирање резултата

ЦАРЕ организација (Cooperative for American Remittances to Europe - Сарадња за америчке дознаке Европи) је била највећа добровољна организација у САД за помоћ иностранству у храни, одећи и другим нужним животним потребама. Функционисала је на принципу бесплатне помоћи од роба које су скупљали широм САД. Земља прималац је обично делила само трошкове транспорта из САД, без обавеза плаћања самих роба. Организација је почела са радом 1945. а са Југославијом је почела сарадњу јуна 1950. кроз закључивање споразума са Министарством спољне трговине. Помоћ је у периоду 1950-1957. упућивана преко тог министарства и касније надлежних државних органа, а од 1957. до краја рада 1968. је помоћ упућивана преко југословенског Црвеног крста. Попут других добротворних организација функционисала је и у оквиру главе 3 програма ПЛ480. Главни примаоци помоћи су биле здравствене и социјалне установе као и кухиње за социјално незбринута лица, а понекад су пакети дељени директно грађанима. ЦАРЕ је била приватна организација али због логике свог посла је зависила од дипломатских услуга Стејт департамента и спољнополитичких односа САД са неком земљом, иако је ниво потребних односа за функционисање ЦАРЕ програма био значајно мањи него за функционисање главних државних програма помоћи током година (МСА, ПЛ480, ФЕР, УСАИД, Ексим банка).

ЦАРЕ мисија јесте улазила у домен спољнополитичке логике. Пре отпочињања програма ПЛ480 она је служила као канал преко кога су набављане допунске количине хране које нису стизале кроз МСА програм. Почетком марта 1953. амбасадору Владимиру Поповићу су се у Вашингтону јавили представници ЦАРЕ-а како би помогли у набавци пшенице у критичном периоду након суше 1952. године. Представници ЦАРЕ су му рекли да су могли набавити одређене количине хране из америчких залиха, а Поповић се накнадно распитивао у Стејт департменту да ли је ЦАРЕ могао бити ангажован око испоруке 200 хиљада тона

пшенице, 200 хиљада тона кукуруза и 20 хиљада тона свињске масти.<sup>857</sup> Џорџ Кенан је непосредно након конференције несврстаних у Београду предлагао да се као једна од мера укину приватни програми помоћи, где је спадао и ЦАРЕ, поред Светске службе црква чији је фокус био битно ужи и мање значајан. У тим предлозима он је наишао на отпор Стејт департмента који је сматрао да су ти програми требали да се наставе и да односи нису били дошли на тако ниску тачку.<sup>858</sup>

Према споразуму из јуна 1950. договорено роба коју је ЦАРЕ испоручиво је имала вид поклона, који су по садржају могли бити храна, текстил, медицински и научни инструменти, стручне књиге и часописи. Ове робе су биле покривене преко три посебна програма у раду организације. Почетком јануара 1951. канцеларија организације је отворена у Београду и пословала је према законским прописима Југославије. Из једног меморандума ДСИП-а из 1956. видимо да југословенски органи нису вршили никакав надзор над радом организације у Југославији нити је иједан државни орган одржавао сталну везу са том организацијом у циљу боље и правилније реализације споразума. Низ институција и предузећа, попут ДСИП-а, Црвеног крста, НБЈ, предузећа *Трансјуг* које је обављало највећи део транспортних потреба, су били партнери по потреби. ДСИП је имао одређене сумње у рад запослених у организацији, примећивао је честу смену на месту шефа представништва и запошљавање страних посматрача без сагласности Управе за спољну трговину. Такође је примећено да је кроз организацију слања пакета на лично име одређени број грађана одржавао везу са политичком емиграцијом и непријатељским круговима у иностранству. У меморандуму се наводило да се „исто тако запажа да преко остваривања овог програма ЦАРЕ иде за тим да делује на пропагандном подручју у корист САД. У том циљу упућују се поклон-пакети многим лицима односно породицама политичких емиграната или осуђених сарадника окупатора и ратних злочинаца, затим свештеницима, нарочито католичким, као и верским школама. Ради постизања пропагандног ефекта ЦАРЕ је развио веома широку акцију помагања

---

<sup>857</sup> FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, No. 674, *Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Eastern European Affairs (Barbour)*, Washington, March 2, 1963, p. 1344.

<sup>858</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 107, *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, November 6, 1961, p. 232.

ученика и студената. На универзитетима и многим школама пакети се деле појединцима. ЦАРЕ-у више одговара индивидуално дељење ових пакета, него да се односне количине хране користе у студентским мензама или школским кухињама, јер индивидуалном поделом више долази до изражаја помоћ коју пружа САД, чиме се постизава и јачи пропагандни ефекат. [...] Прилично је нејасно и финансијско пословање представништва ЦАРЕ. Према информацији Савезне девизне инспекције наша земља сноси превозне трошкове и трошкове осигурања пошиљки и издржавања представништва“. ДСИП је тражио од Комитета за спољну трговину да поведе рачуна о тим аспектима рада организације.<sup>859</sup>

Према споразумима из децембра 1958. и јануара 1959. Југославија је добила 8817 тона млека у праху и 14100 тона пшеничног брашна. Ти износи су били за око 10% мањи од претходне године јер је процена била да је за око 10% пао број корисника помоћи. Вредност помоћи је процењена на 4,1 милион долара, а пошто у тој годишњој транши није било ни пастеризованог сира износ помоћи је био више него дупло мањи од 9 милиона колико је било обезбеђено за претходни годишњи пакет помоћи. За трошкове паковања, обележавања и пратеће административне трошкове Југославија се обавезала овим уговорима да ће мисији ЦАРЕ платити 150 хиљада долара, те 25 хиљада за трошкове њеног рада у Југославији.<sup>860</sup>

Комитет за спољну трговину је ДСИП-у послао допис о прегледу рада ЦАРЕ мисије до фебруара 1959. Према том допису активност мисије је подељена на три дела. Први део је чинила испорука пакета - 1951. је било испоручено 2455 пакета, 1952. 1874 пакета, 1953. 25000 пакета, 1954. 60000 пакета, 1955. 24000 пакета, 1956. 300000 пакета, 1957. 237500 пакета и 1958. 287000 пакета. До 1953. године пакети су били дељени од стране мисије ЦАРЕ у Београду на основу списка које је достављао Југословенски Црвени крст. Од 1954. пакети су стизали на Југословенски Црвени крст који је сам вршио расподелу пакета, углавном туберкулозним болесницима, сиромашним грађанима, а један део пакета

---

<sup>859</sup> ДА МСП, ПА, 1956, 8, 423116.

<sup>860</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-7, Пов. бр. 9720, *Реферат у вези потписивања Уредбе о ратификацији споразума*, 25. јул 1959.

је био додељен за помоћ људима на поплављеном подручју у Војводини 1956/57. Вредност пакета је била процењена на 7-10 долара по пакету, што је износило око 7,5 милиона долара. Други део је чинила испорука хране, углавном млека у праху, бутера, масти, сира и брашна. Вредност испоручене хране у 1953. је била 300 хиљада долара, 1955/56. је била 7,1 милион долара, 1957/58. 8,5 милиона долара. Трећи део је чинила испорука пакета мађарским избеглицама; испоручено је 11 хиљада пакета хране, а око 82 хиљаде пакета је садржало одећу, обућу и прибор за личну хигијену, све укупне вредности 440 хиљада долара.<sup>861</sup>

Извршни директор ЦАРЕ мисије Пол Френч (Paul French) је у пролеће 1962. посетио Југославију, па је био примљен код Богдана Црнобрња. Највише га је интересовала стање прехране у Југославији, да ли су биле превазиђене последице суше и у којим артиклима се највише оскудевало. Црнобрња му је рекао да последице нису отклоњене јер се чекала нова жетва, да је суша била донела озбиљне економске тешкоће јер је цена хлеба морала бити подигнута а друге цене су неконтролисано расле услед мале понуде и високе тражње. Рекао му је да „слободно тржиште које смо увели има своје природне законе и његову стабилност могуће је држати само ако постоје одговарајуће количине робе“. Југославија је највеће потребе имала у пшеници, кукурузу, масти и шећеру, али и да би разни други артикли добро дошли. Френч је рекао да влада САД још није била донела одлуку о помоћи и да није знао какви су били изгледи за пшеницу (мислио је на ПЛ480 програм), а да је млеко у праху било много лакше набавити. Френч је додао да је био врло задовољан сарадњом са Југославијом, да је наилазио само на ситне злоупотребе у смислу препродаје роба коју је ЦАРЕ испоручивао, али су то били изузеци и занемарљиве количине. Црнобрња га је питао у којим све земљама је ЦАРЕ оперисао а Френч је рекао „у скоро свим земљама слободног света“, на шта је Црнобрња додао „дакле, све земље изузев земаља Источног блока“. Френч је рекао да су се спремали да отпочну сарадњу са Источном Немачком. Френч се распитивао да ли је могао видети Тита и Кардеља, „ако су у Београду“, на шта је Црнобрња кратко одговорио да „нису, колико ми је познато“. Ниво сарадње са ЦАРЕ мисијом, иако посве позитиван и без значајнијих

---

<sup>861</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 113, 551.

трошкова за Југославију осим дела трошкова транспорта, није могао да обезбеди сусрет са председником државе, поготово не у тренутку релативно затегнутих односа са САД и без преке потребе за рад ЦАРЕ мисије у Југославији.<sup>862</sup>

Последњи годишњи програм помоћи преко ЦАРЕ мисије је потписан 1. августа 1968. Он је обухватао испоруку око 1400 тона млека у праху, 1756 тона биљног уља и 6780 тона брашна. Роба је била намењена за расподелу неким групама људи тешког материјалног стања за период 1966-1968. Материјалне обавезе Југославије за део манипулативних трошкова су износиле око 71 хиљаде долара, а преузета је обавеза да се испоручена роба не сме препродавати нити потрошити за другу намену.<sup>863</sup>

Харолд Мајнер (Harold Miner) председник организације ЦАРЕ и Френк Гофио (Frank Goffio), извршни директор, су боравили у Југославији 24-27. маја 1968, по позиву југословенског Црвеног крста, како би се обележио крај рада те мисије у Југославији који је формално долазио 1. јула исте године. Они су позвани да би се обележио укупни осамнаестогодишњи рад организације у Југославији, и како би се тренутним руководиоцима одало признање и захвалност за њихов рад. Мајнер и Гофио су били примљени код председника СИВ-а Мике Шпиљка. На том пријему су били још и члан СИВ-а Марко Булц, амбасадор Елбрик те генерал-пуковник Ђура Мештеровић, председник Савезног одбора ЈЦК и други званичници организације. Шпиљак се захвалио гостима на свему што је ЦАРЕ урадила за Југославију истакавши да се њихова хумана активност високо ценила и да ће је многе генерације памтити. Гостима је приређен и свечани ручак у београдском „Метрополу“, а потом су провели викенд у Дубровнику, Котору и на Св. Стефану. На свечаној седници Извршног одбора Савезног одбора ЈЦК посвећеној завршетку рада мисије у Југославији, прочитана је порука амбасадора Елбрика који је поручио да је „у току претходних 18 година ЦАРЕ преносио народима Југославије поруке пријатељства народа Америке“ и да „пошто је сада развитак Југославије довео до уздизања животног стандарда њених народа, ЦАРЕ је завршио свој програм“. Укупна вредност пошилики брашна, млека у праху и уља које су достављене Југославији у том периоду је премашивала 90 милиона

---

<sup>862</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-10, Стр. пов. 702, *Белешка о разговору*.

<sup>863</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 179, 428038.

долара.<sup>864</sup> Елбрикова порука је укратко сумирала пут који је Југославија прешла од почетка 1950-их до 1968, и крај рада мисије ЦАРЕ је био симболична потврда да је Југославија престала да брине егзистенцијалне економске бриге и да је могла равноправно – а то је значило без посебних програма помоћи – да буде чинилац међународног тржишта и међународних односа.

---

<sup>864</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 179, 414693.

## КОМЕРЦИЈАЛНИ ОДНОСИ, ИНИЦИЈАТИВА ПРИВРЕДЕ И ИСКОРАК НА АМЕРИЧКО ТРЖИШТЕ

### Питање спољнотрговинског представљања на тржишту САД

Тржиште Њујорка је до краја 1950-их било практично центар пословне активности југословенских фирми на америчком тржишту. Ту се налазио трговински аташе, нешто југословенских представничких фирми и низа америчких партнерских фирми које су вршиле посао заступања на америчком тржишту. У новембру 1958. разматрана је могућност отварања привредног представништва у Чикагу. Амбасада и конзулат у Чикагу су добијали замерке из локалних пословних кругова што све послове посредовања и увоза и звоза Југославија обавља преко Њујорка, када је чикашко тржиште „веома важно и по броју становника и по своме специфичном карактеру“. Мишљење амбасаде је било да је то тржиште требало посматрати као једну посебну целину, посебно с гледишта будућег извоза месних прерађевина, те је предложено да се за почетак отвори ново радно место у Савезној спољнотрговинској комори које би обрађивало то тржиште.<sup>865</sup>

Из дописа Комитета за спољну трговину упућеног ДСИП-у 31. јула можемо видети које су југословенске фирме пословале на америчком тржишту а да су биле заступљене од америчких фирми. Са југословенске стране на списку су се налазили *Турист експрес* (Београд), *Билка* (лековито биље, из Скопља), *Југометал* (продаја ферохрома, из Београда), *Винаг* (алкохолна пића, из Љубљане), *Југодрво* (Београд), *Југокамомила* (лековито биље, из Београда), *Југоминерал* (Загреб), *Токо* (кожна галантерија, из Домжала), *Биљана* (лековито биље, Загреб), *Навин* (Београд), *Госад* (узгој гљива, Љубљана), *Лек* (извоз живиног оксида, Љубљана), *Босна фолклор* (Сарајево), *Македонија табако експорт* (Скопље). У списку америчких заступничких фирми нашле су се *American Abroad* (Чикаго), *William Bernstein Co.* (Њујорк), *Debanders Inc.*

---

<sup>865</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 109, 13, 428659, стр. 3.



(Њујорк), *Derby Co.* (Њујорк), *Du Wall International* (Сан Франциско), *Interprogress* (Њујорк), *Joseph Neuman* (Њујорк), *V. E. Cordovi* (Њујорк), *Leonard Kreuzsch Inc.* (Норт Берген), *Ludwig Mueller Co.* (Њујорк), *Mercantile Metal Ore Corp.* (Њујорк), *Revelly Chemical Co.* (Њујорк), *Sassand Ilić* (Њујорк). *Socotab Leaf Tobacco Co.* (Њујорк), *Herbert H. Parker* (Њујорк), *Impex Overseas Corp.* (Њујорк), *United Trade Representative* (Њујорк), *European Wood Products* (Њујорк).<sup>866</sup> Генерална жеља југословенске администрације је била да се ова пословања уреде тако да се југословенске трговинске фирме поставе као носиоци послова на америчком тржишту, на договорни начин, и да иза себе вежу одређене групације домаћих произвођача. Такав сценарио се није никада остварио у озбиљнијој форми, поједине трговинске фирме попут *Генекса* или *Интерекспорта* су се почеле појављивати као носиоци послова наредних година. Но, уређење тако сложених пословних веза разапетих између релативно ригидне структуре самоуправне привреде и развијеног и захтевног америчког тржишта напосто није било могуће у датом историјском тренутку.

Спој социјалистичког уређења на домаћем тржишту и тржишног пословања на иностраном тржишту, и жеља државног врха да ојача спољнотрговинску размену довели су до системске мере стварања тзв. реекспортних предузећа (РЕП). Почетком 1960-их их је било шест (*Генералекспорт*, *Интерекспорт*, *Прогрес*, све из Београда, *Интертраде* из Љубљане, *Интеримпекс* из Скопља и *Астра* из Загреба), поименце гледано то су била нека од најпознатијих предузећа социјалистичке Југославије. Она су имала улогу да спајајући југословенске производне капацитете са спољним токовима новца, сировина и полу-производа затворе тај циклус и омогуће пораст извоза производа вишег нивоа обраде. Она су имала нешто другачији правни положај од класичних трговачких фирми, рецимо имала су обавезу да сва девизна средства која су им прописима остављена продају *Југобанци*, с тим да им банка та иста средства врати у виду дугорочног девизног кредита. Од 1960. постојао је списак предузећа којима је дато право да оснивају подружнице у иностранству, и реекспортна предузећа су била главни актери у том послу. Реекспортери су 1960-

---

<sup>866</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 112, 176-177.

63. отворили 51 предузеће и 17 представништава у иностранству, већину у Европу и 6 у САД. Извештај Девизног инспектората који је 1961-62. проверавао рад ових предузећа нам пружа увид у мало тамније аспекте економских активности. Основне констатације су биле да су РЕП биле иницијатори и извршиоци многих неправилности које су „доводиле до разних деформација у спољнотрговинској размени“ и да су пословале под много повољнијим условима него остала увозно-извозна предузећа. Од 1960, када им је пружена могућност дораде-прераде, конверзије девиза и „сличним пословима са изгледом на велику и лако остварљиву добит - РЕП су све више напуштале своју редовну делатност“. Од 1960. до 1962. остварила су 202,1 милиона долара промета. „Подаци указују да се око 75% целокупне њихове делатности односило на послове дораде-прераде, купопродаје девиза и репласман послова, тј. на оне врсте послова код којих финансијски успех није зависио од неке њихове пословне умешности у наступу према иностраним партнерима, већ готово искључиво од сналажљивости да се такви послови унутар земље исконструишу, а затим искористе слабости и неизграђеност девизног и спољнотрговинског режима и пратећих извозно-увозних инструмената“. У погледу делатности отварања представништва у иностранству контрола је утврдила да „није било планског - регионалног усмеравања, већ су иста, мање-више ницала тамо где су сами реекспортери, било из тренутног или неког перспективног интереса за то налазили потребу“. „Иступање, мање-више, на иста инострана тржишта (европско и америчко) са оволиким бројем предузећа ствара истовремено и услове за развијање нелојалне конкуренције између ових предузећа, обзиром да свако од њих неизбежно води рачуна првенствено о сопственим интересима, што опет ниуком (sic!) случају не може да одговара општим југословенским интересима, јер је сасвим природно да плод те њихове конкуренције најчешће буде обарање цена југословенским производима који се преко ових предузећа пласирају на инострана тржишта [...] Као општа појава мање више код свих афилијација у иностранству јавља се стална жеља код ових организација да пред иностраним властима прикрију право стање њиховог пословања, како ви остваривање евентуалне добити свели на минимум и тиме избегли већа плаћања на име пореза на добит. Из ових разлога поменуте организације прибегавају вођењу двоструког књиговодства у иностранству и

изради - састављању на крају сваке године два биланса – један (смањени) за иностране власти и други - реални који обухвата целокупно њихово пословање<sup>867</sup>. Држава је имала замисао о функцији тих предузећа, која није укључивала њихову амбицију да увећавају свој профит него идеју да увећавају извоз индустријске робе из Југославије; није се желела њихова међусобна конкуренција, која се онда преносила на конкуренцију произвођача у Југославији. Желела се уредна и управљива експанзија производње и трговине али је пословна пракса често слала другачије сигнале.

Југословенске банке се почињу озбиљније укључивати у платни промет према САД тек од почетка 1961. године, кроз преузимање дела послова око трансакција из домена економске помоћи. Представници НБЈ, *Југобанке* и *Инвестбанке* (прве две су имале представништва у Њујорку а трећа у Вашингтону) су са представницима спољнотрговинских предузећа (*Импекс*, *Инвестимпорт*, *Металокемикал* и *Интерпрогрес*) у јануару 1961. у Њујорку одржали састанак о међу-банкарској сарадњи и пословима на увозу и финансирању опреме. Текуће коришћење разноврсних средстава из САД – преко ФЕР-а, МБОР-а и ММФ-а је давало основу за побољшање кредитних операција у САД. На састанку је изнета идеја да НБЈ и *Југобанка* буду основне банке преко којих би се каналисао платни промет, те да по могућству деле и заједничке канцеларије у Њујорку, а да са друге стране *Инвестбанка* кроз централу и представништво у САД буде на вези са трговачким фирмама како би им давала правремене информације о потребама и програмима увоза опреме. Одобрење *Инвестбанке* за набавку одређене опреме је постало услов закључивања посла и механизма финансирања увозних послова за робу из домена економске помоћи.<sup>868</sup>

Можемо рећи да је током 1963. године дат велики подстицај комерцијалним односима две земље, са политичког нивоа. Било је неколико посета на високом нивоу које су трговину обрађивале као важну тему (амерички секретари Фримен и Хоџис, сусрет Глигорова и Дилона) те сусрет Тита и Кенедија, решавање питања клаузуле најповлашћеније нације - све је то

---

<sup>867</sup> АЈ, 130, 736, 1963, *Допис Одбора за друштвени надзор Савезне Народне Скупштине бр. 149*, 12. април 1963.

<sup>868</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 127, 439141.

потврдио интерес две земље да се појача робна размена. То је био важан моменат јер је удео САД у југословенском извозу био у релативном опадању од 1957. до 1963. године, оквирно од 8,6% до око 6%, дакле јачање извоза се није остваривало у тој мери на америчком тржишту. Анализирајући пад извоза 1963. у односу на 1962. амбасада у Вашингтону је, поред очигледног утицаја губитка клаузуле тј. уношења несигурности у пословање тим чином, уочила и друге разлога - непридржавање рокова испорука и низак квалитет производа. Штавише, из разговора са југословенским привредницима лоцираних у Њујорку, који је био и главни пункт за цело америчко тржиште, закључено је да су питање клаузуле и бојкота роба били од секундарног значаја, јер да су југословенска предузећа са 90% извршила своје уговорене послове извоз би у 1963. био већи од оног у 1962. а он је био мањи (око 45 наспрам 52 милиона долара). У металопредавачкој грани предузеће *Impex Overseas* (чији је оснивач био *Генекс*) је извршавало своје послове са око 60% јер није имало југословенске робе на залихама. *Интерекспорт* је био закључио извозни уговор за 1,7 милиона долара а извршио је 1,3 милиона. *Буро Салај* је закључио уговор од 500 хиљада долара за извоз месинганих цеви али је касније уговор отказан због немогућности да произведе уговорену робу. Предузеће *Omnico*, у власништву загребачке *Астрепе*, је закључило извоз предива од 600 хиљада али је извршило само 100 хиљада; закључило је извоз целулозних влакана за 825 хиљада долара а испоручило је око пола робе; каснило је у испорукама одеће. И у извозу прехранбених производа било је упоредивог кашњења и непридржавања рокова. Трговински аташе у Њујорку је сматрао да је обим извоза у САД пре свега зависио од спремности индустрије за производњу за америчко тржиште, за специјализацију производње, одвајање робе за то тржиште и разумевање комерцијалних услова - цене, рокови, испорука, квалитет, паковање, јер је искуство показивало да су само производи високог степена обраде могли трајније обезбедити место Југославије на америчком тржишту. Као део проблема сматран је мали број производа који је укупно нуђен - око 280 у 1963. - и који је даље „цепан“ на већи број извозника што, „поред тога што има негативан одраз на цене онемогућава да се иде на солидније партнере који траже веће количине, сигурност и континуитет у снабдевању, поштовање уговорних обавеза и друго“. Аташе је сматрао да није било „објективних разлога“

да се производи металопрерађивачког сектора нуде преко пет посредника, од којих су два била потпуно нова (*Отнисо* и *Интерпрогрес*)“. Са углавном истим производима и можда 15-20% већим количинама од прошлогодишњих, то не може остати без негативног одраза на цене [...] Многи амерички привредници не осећају наше присуство овде. Својевремено смо указивали да публикације које долазе из земље не задовољавају потребе рекламе овде и да би средства за пропаганду требало објединити, а исту прилагодити овдашњим захтевима и водити на овде уобичајен начин“. Једине административне препреке југословенском извозу након решавања питања клаузуле су биле квоте за текстилне производе, тако да баријере те категорије практично нису постојале, што је била одлика практично читавог периода економских односа који смо овде обрађивали. Повремено је америчка администрација покретала анти-дампиншке поступке због ниских цена неких производа (против *Ваљаонице Севојно* и *Словенијалеса* током 1963) али то нису били специфични проблеми везани за однос са Југославијом. Аташе је предлагао да се унутар Савезне привредне коморе организује један центар који би окупио производне и извозне фирме ради максималног учинка у продору на америчко тржиште, те да се формира клуб југословенских извозника у Њујорку.<sup>869</sup> Овакви захтеви су били део економског размишљања социјалистичких привреда, које су економију тумачиле готово као органску целину у којој су разни чиниоци били пука продужена рука државе и који су требали да делују неконфликтно и синергетски, а за општу корист. Тако се чини тачном оцена Егона Жижмонда да се у Југославији радило о варијацији лењинистичког некомпетитивног система<sup>870</sup>, иако је компетитивност полако, у таласима, увођена у систем током година. При Савезној спољнотрговинској комори је још децембра 1957. био основан Комитет за унапређење спољнотрговинске размене са САД<sup>871</sup> али су очекивани резултати изостали.

Развој комерцијалних односа од средине 1960-их и практично прелазак од политике економске помоћи на политику обичне економске размене као главне

---

<sup>869</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 197, 412850, стр. 1-12.

<sup>870</sup> Egon Žižmond, “The Collapse of the Yugoslav Economy“, *Soviet Studies*, Vol. 44, No. 1, 1992, p. 102.

<sup>871</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 106, 2, 44944, стр. 5.

карактеристике економских односа довели су и до потребе да се југословенско-америчке пословне везе додатно учврсте. Конзулат у Њујорку је током 1967. и 1968. покушавао да утврди да ли је било интереса и могућности да се у Њујорку оснује југословенско-америчка трговинска комора. Пословни свет у Њујорку који је био везан за трговину са Југославију је показивао извесни интерес, а из Београда, из Савезне привредне коморе је у новембру 1967. поручено да је постојала заинтересованост, али да би се таква комора морала формирати на основу заједничких комора које су постојале у Италији и другим европским земљама тј. да се формирају две коморе, једна (Југословенско-америчка) у Београду и друга (Америчко-југословенска) у Њујорку. Конзул Јосип Пресбургер је након тога проучавао правни аспект тог посла и јавио да, иако је у САД постојало више међународних комора ниједна није била формирана на такав начин какав је тражила СПК, све су биле формиране у складу са регулацијама државе Њујорк, да би се пословни свет тешко адаптирао на дуалну природу коморе, те на крају да је постојећи модел био довољно добар и за потребе југословенских фирми у САД - повећање извоза и информисање југословенске привреде о америчком тржишту. Од 1. јануара 1968. у Њујорку је пословала, по америчким законима и моделима, Арапско-америчка трговинска комора која је окупљала 13 арапских земаља, без обзира на унутрашње политичко уређење, што је Пресбургер наводио како би показао да је тај модел био довољно флексибилан и погодан и за потребе Југославије.<sup>872</sup> Држава се није брзо покренула по том питању – јула 1974. отворена је заједничка комора у Београду а у Њујорку заједнички савет.<sup>873</sup>

Крајем јануара 1968. је у Савезном секретаријату за финансије је одржан састанак са представницима пословних банака ради организовања наступа према Ексим банци. Представници дванаест банака овлашћених за пословање са иностранством (*Инвестбанка, Југобанка, Београдска банка, Привредна банка, Југословенска пољопривредна банка*, све из Београда, *Сплошна господарска банка* и *Кредитна банка* из Љубљане, *Привредна банка* и *Кредитна банка* из Загреба,

---

<sup>872</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 177, 47529.

<sup>873</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 128.

*Стопанска банка* из Скопја, *Инвестициона банка* из Сарајева и *Инвестициона комерцијална банка* из Сплита) су обавештени да је *Ексим банка* била спремна да разматра нове кредитне захтеве из Југославије. Детаљнији услови још увек нису били познати па је фокус дискусије био на испитивању потреба југословенске привреде за средствима *Ексим банке* и начину сарадње. Договорено је да се овласти *Инвестбанка* да контактира *Ексим банку* и прибави детаље могућих финансијских аранжмана, али и да им саопшти да постоји интерес за набавку саме опреме, невезане за комплетне пројекте какве је Ексим до тада углавном финансирао у Југославији. *Инвестбанка* је требала да прикупи захтеве домаће привреде и да даље наступа према *Ексим банци* у поступку тражења и закључивању кредита. На истом састанку је договорено да се формира посебна комисија при Удружењу банака Југославије која је требала да утврди принципе, опште услове и форме наступања југословенских банака при тражењу кредита у иностранству, изузимајући однос са *Ексим банком*. Ово су били јасни знаци промене пословања са иностранством, јер су се нивои комуникације и закључивања послова измештали из државних органа ка привредним организацијама.<sup>874</sup> Посебан проблем се јавио услед недоумица код *Ексим банке* како да третира гаранције три специјализоване банке (*Инвестбанке*, *Југобанке* и *Југословенске пољопривредне банке*). До 1967. гаранције ових банака су третиране као гаранције државе, тј. НБЈ. Детаљнија правна анализа је показала управи *Ексим банке* да то није био случај тј. да НБЈ није формално стајала иза ове три банке нити су оне формално биле државне банке. Политички моменат је превладао, али и став амбасаде у Београду да је сама чињеница да то нису биле државне банке попут оних у Источној Европи била позитиван развој догађаја који је требало подржати. У потоњој пракси је НБЈ издавала гаранције за пословање за *Ексим банком* ако је ова то захтевала.<sup>875</sup>

---

<sup>874</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 178, 43587.

<sup>875</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 83.

Табела 7.1:

<b>Пословање Ексим банке у Југославији до 1968.</b>		
(у милионима долара)		
<b>година</b>	<b>одобрени зајмови</b>	<b>намена</b>
<b>1930-е</b>		два мала неискоришћена зајма
<b>1949.</b>	20	рударска опрема
<b>1950.</b>	35	храна, памук, индустријске сировине
<b>1961.</b>	50	машине, опрема сировине
<b>1962.</b>	0,12	багери, индустријске бушилице
<b>1963.</b>	0,45	багери, бушилице
<b>1964.</b>	16,85	опрема за алум. индустрију, машине
<b>1965.</b>	3,4	пољо-механизација, опрема за нафтну индустрију, ТВ опрема
<b>1966.</b>	53	локомотиве, фабрика вешт. ђубрива, механизација, рачунарска опрема
<b>1967.</b>	3	електронска опрема, механизација
<b>1968.</b>	4,2	авиони, механизација, рударска опрема, механизација
<b>1969-89.</b>	2441,6	
Извор: Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, <i>Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата</i> , Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 102-103.		

## **Интерес југословенске привреде: лавиринти кредитне политике и административних мера**

Робна размена са САД се одвијала на основу Уговора о трговини и пловидби коју су потписале Краљевина Србија и САД 1881. године. Обим размене у првим годинама након завршетка Другог светског рата био је занемарљив али је брзо растао од 1949. Од 1948. до 1958. извоз је био порастао са 7,4 милиона на 32,9 милиона долара. У структури извоза у САД, како пре тако и



после рата видну улогу је имало рударство, посебно извоз бакра и олова. Таква уска фокусираност је довела до осетног пада извоза 1953-54. услед смањеног америчког увоза тих роба. Држава је сматрала да је требало да се шири асортиман извозних артикала, те је у наредних пет година удео рударства и металске индустрије пао са 85% на 46%, а повећан је удео финалних производа од дрвета, дувана и разних неметала.<sup>876</sup>

Почетком 1957. извршено је усклађивање југословенских и америчких ветеринарских прописа чиме су отворене формалне могућности за извоз југословенских месних прерађевина.<sup>877</sup> Ветеринарска инспекција је 1958. вршила контролу заинтересованих погона и крајем 1958. је дала предлог да четири кланице (*Гавриловић, Кикинда, Сљеме, Чока*) добију лиценце за извоз меса у САД, док је америчка страна прихватила само две фирме (*Сљеме и Чоку*). Та разлика је у Вашингтону створила утисак да југословенска Ветеринарска инспекција није довољно квалитетно радила свој посао. То је био разлог што су децембра 1958. одбили да издају лиценце у целини, за све кланице, јер је приступ ишао линијом да се нису хтели упуштати у већање да ли да пусте ову или ону фирму него су били одлучили да онемогуће извоз на државном нивоу. Америчка страна је прихватила накнадну понуду Ветеринарске инспекција да повуче лиценце за две спорне фирме те да предложи да их добију само *Сљеме и Чока*.<sup>878</sup> И поред тако проблематичног процеса на почетку, ова грана ће остваривати знатан раст извоза наредних година.

Анализирајући извоз дрвних производа, трговински аташе у Њујорку је у свом извештају с краја 1959. навео да су они били сектор у којем је постојао све већи интерес на америчком тржишту. Неки интересенти су били нови (ширећи извозне могућности) али неки су тражили директан контакт са југословенским фирмама избегавајући америчке посреднике. Међутим, у погледу југословенске стране приче он је сматрао да „све дотле док има много понуђача и док траје већ позната конкуренција, сумњамо да ћемо до краја и у пуној мери искористити могућности које нам се пружају“, показујући поново, чини се, тада широко

---

<sup>876</sup> ДА МСП, ПА, 1958, 1959, 110, 397-398.

<sup>877</sup> ДА МСП, ПА, 1957, 92, 26, 28477, стр. 8.

<sup>878</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 109, 403-405.

распрострањени став да је била могућа синергија између југословенских фирми, које се не би међусобно такмичиле него би договорно наступале, практично као картел. Комитет за спољну трговину је дао налог *Експортдрву* да проучи ту проблематику, а аташе је упозоравао на то да „тешкоће нису биле објективног карактера“. На разним састанцима „предмет дискусија не иде у правцу односа са страном конкуренцијом и анализи мера у циљу борбе против те конкуренције, већ се искључиво креће око питања међусобне конкурентске борбе“. Поменуо је конкретно састанак са извозницима дрвених кошара, „око утврђивања чињенице да ли неко од присутних изиграва договорене цене [...] чињенично стање уопште није било могуће, јер је сваки тврдио за другог да продаје по нижим ценама“. „Међусобна конкуренција“, тврдио је, „а не организовани и организационо утврђени наступ, довели су до тога да нам скоро свака фирма диктира или покушава да диктира услове, док би ситуација требало да буде управо обрнута [...] Ако и даље будемо индиферентни према постојећим негативним појавама наћи ћемо се у ситуацији где ће роба бити константно продавана испод нормалне цене тако да вредност извоза становите ставке неће бити у складу са њеном количином“.<sup>879</sup>

У априлу 1959. делегације суботичког *Партизана* и *Технометала* су посетиле Комитет за спољну трговину, ради оцене могућности извоза *Партизанових* бицикала на америчко тржиште. Представници *Партизана* су јасно предочили да не могу да извозе бицикле без извозне премије од 8%, дакле без државне подршке“, јер је чехословачка конкуренција била превише јака. Они су објашњавали да се њихови модели праве и од увозних компоненти (мењачи, спољашње гуме, вентили) јер се оне у Југославији нису производиле, и да је то поскупљивало производ чинећи га мање конкурентним на развијеном америчком тржишту. Комитет је у свом допису предложио да се одобри тражена премија, јер се радило о „финалном производу, првом ван категорије дрвне грађе, који би се извозио у САД“.<sup>880</sup> На сајму у Њујорку су били изложени бицикли ова два произвођача, али је цена од 28 долара без царина била „превисока у поређењу са ценом страних земаља“. У извештају аташеа из Њујорка је наведено да „основно

---

<sup>879</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 112, 7-10.

<sup>880</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 109, 139-143.

питање које би наши произвођачи требали да реше јесте прилагођавање типова захтевима и укусу тржишта. Док наша производња то не реши, тешко да ће доћи до пласмана бицикла [...] Европске фабрике улажу велике напоре да задовоље захтеве америчких увозника. Већ у неколико наврата је констатовано и то је наш произвођач изјавио да жели пласирати бицикле у САД. У вези с тим тешко нам је схватити да наш произвођач није у стању да изврши у суштини безначајне промене у вањском изгледу бицикла, јер се управо ради о томе да се вањски изглед бицикла измени. Цена је такође проблем, ало ако Немачка, Енглеска, Белгија и друге високо развијене земље могу да пласирају своје бицикле и то у великим количинама, не разумемо зашто наша фабрика не би била у стању“.<sup>881</sup>

На истом сајму у Њујорку југословенски штанд је био „претрпан робом с једне стране уз одсуство потребне комерцијалне литературе, тј. каталога с друге стране. Услед тога изостаје и комерцијални и пропагандни ефекат [...] Напросто је штета да се троши на павиљон 30 а можда и више хиљада долара на којем се излаже роба без скоро икаквог каталога, о којој мало ко може да да информације и која оставља утисак занемарене робе, тако да такав начин излагања посматран са комерцијалне тачке гледишта више штети него користи“. Предлог трговинског аташеа је био да се нађе стални изложбени простор за југословенску робу, уместо фокуса на учешће на сајмовима. „Напомињемо да Јапан држи просторије на 5. авенији и 36. улици које запремају 6000 кв. стопа (дупло већи простор од нашег павиљона) а за које плаћа око 45.000 долара годишње кирије. Ми не би требали тако велике просторије, већ око 4-4500 кв. стопа“.<sup>882</sup> Рекламирање и маркетинг нису били јача страна југословенске привреде. Исте, 1959. је у Загребу објављен практично први уџбеник маркетинга у Југославији, потпуно прожет америчким садржајима и тамошњим приступом тој грани економије.<sup>883</sup>

САД су први пут учествовале на Загребачком велесајму 1955. године, изложбом „Атоми за мир“, чиме су отпочели редовно учешће. Амерички павиљон из 1957. под називом „Самоуслуга САД“ је изазвала огромно интересовање загребачке јавности. Фокус на павиљону је дат кућним и комерцијалним

---

<sup>881</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 112, 11-12.

<sup>882</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 112, 17-20.

<sup>883</sup> Radina Vučetić, *Koka-kola socijalizam. Amerikanizacija jugoslovenske popularne kulture šezdesetih godina XX veka*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 354.

апаратима који су најдиректније олакшавали свакодневни живот, од машина за прање веша, електричних шпорета, клима уређаја.<sup>884</sup> На америчком павиљону у годинама 1958-60. био је присутан и помоћник секретара трговине Кернс (Henry Kearns), на позив Комитета за спољну трговину.<sup>885</sup> Око 400 америчких фирми је учествовало на сајму 1960. Слободно време и разонода су били централна тема америчког павиљона на сајму 1961. године, када су биле истакнуте разне камп-кућице, опрема за кампинг, пливање, скијање итд. Павиљон из 1964. под називом „Пут америчких намирница од њиве до стола“ је био посвећен пољопривреди, машинама за прехранбену индустрију, напретку агрохемије. Две године касније павиљон сличног садржаја је отворен на Новосадском пољопривредном сајму, који је такође прерастао у стално америчко присуство.<sup>886</sup> Слично сајму из 1957, у 1965. је павиљон („Технологија побољшава животни стандард“) био опремљен модерном кућном опремом. Павиљон је 1967. нарастао на око 7 хиљада квадратних метара и имао је око 475 хиљада посетилаца. Тито је са амбасадором Елбриком посетио сајам а од њега је добио фото-апарат на поклон. Иако не увек највећи, амерички павиљон је редовно привлачио појединачно највише посетилаца.<sup>887</sup> Амерички Секретаријат за трговину је 1967. организовало путујућу изложбу „Тоугех 67“ која је, поред 3. Немачке и Шпаније била и у Југославији, а промовисала је развој туристичке индустрије.<sup>888</sup>

У ДСИП-овој анализи билатералних односа са САД и посебно утицаја програма ПЛ480 на економску размену, урађеној средином новембра 1966, наведена је и јавна изјава приликом закључења уговора о испоруци транше уља и памука с пролећа 1966. у којој је између осталог било наведено и следеће: „На бази програма ПЛ480 развијани су трговачки контакти и познавање америчких производа је довело до комерцијалног увоза из САД-а [...] Такође текстилна индустрија, после искуства са памуком увезеним по ПЛ480, стекла је искуство да

---

<sup>884</sup> Tvrтко Jakovina, „Narodni kapitalizam protiv narodnih demokracija: Američki super-market na Zagrebačkom velesajmu 1957. godine“, *Zbornik Mire Kolar Dimitrijević*, Zagreb, 2003, str. 469-479.

<sup>885</sup> ДА МСП, ПА, 1960, 120, 4278.

<sup>886</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 99.

<sup>887</sup> Radina Vučetić, *Koka-kola socijalizam. Amerikanizacija jugoslovenske popularne kulture šezdesetih godina XX veka*, Službeni glasnik, Beograd, 2012, str. 360-362.

<sup>888</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 99.

мешавина од око 20% америчког памука даје бољи квалитет материјала и упознала је ширу листу америчког памука по сорти и квалитету. Због тога је заинтересована за увоз памука из САД у мери у којој се производња текстилне индустрије развија. Такође су југословенски увозници и прерађивачи упознали преко програма ПЛ480 све расположиве врсте жита у САД које се могу набавити под конкурентским светским ценама<sup>889</sup>. Овде је укратко али савршено јасно описан утицај који је програм ПЛ480 имао на широко схваћени развој грана привреде, како је утицао на процес отварања економије, стицања техничких али и административних искустава и како се прелио на квалитет комерцијалне размене, мимо уско схваћене логике економске помоћи.

За исти период, у којем се приводио крају период набавке вишкова као доминантног удела у размени, Савезни секретаријат за спољну трговину је анализирао стање комерцијалне размене две земље. Један од фактора који су уочили да се одражавао на кретање југословенског извоза је било конјуктурно кретање америчке привреде. Истакнуто је да „искуство показује да се у периоду када је америчка привреда била у економским тешкоћама наш извоз у САД смањивао или стагнирао на достигнутом нивоу.“ У 1965. и 1966. услови за пласман југословенских производа на америчком тржишту били су „изразито повољни“. Појачана тражња због рата у Вијетнаму утицала је на повећани увоз у САД из свих земаља. С друге стране, увоз пољопривредних производа у Југославију из САД је увећавао укупни југословенски увоз и доприносио платном дефициту.<sup>890</sup>

У укупном увозу робе САД, увоз из Југославије је представљао око 0,3%. И поред тако скромног учешћа извоз појединих артикала је представљао знатно вреднију ставку у америчком увозу. Производи од савијеног дрвета из Југославије су учествовали у укупног америчком увозу 1966. са 56%, столице са 53,6%, лимови и траке од цинка са преко 50%, корпе и торбе од пружа са око 27%. Концентрација извоза је била таква да је од укупног асортимана од 250-300 артикала око 20% артикала доносило 80% вредности извоза. Тако је извоз

---

<sup>889</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, ДСИП, Пов. бр. 438195, *Билатерални односи СФРЈ-САД с освртом на садашње стање програма ПЛ-480*, 14. новембар 1966.

<sup>890</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-15, СССТ, *Развој и перспектива наше робне размене са САД*, 18. март 1967, стр. 1.

ферментисаног дувана износио 11,9 милиона долара, прерађено олово 6,8, конзерве од меса 6,7, дрвени намештај 5, алуминијум 4,9 и столице и наслоњаче 4,3 милиона долара.

Табела 7.2:

<b>Робна размена са САД (1956-1966) у милионима долара</b>					
<b>година</b>	<b>извоз</b>	<b>% учешћа у укуп. југ. извозу</b>	<b>увоз</b>	<b>% учешћа у укуп. југ. увозу</b>	<b>салдо</b>
1956.	27,4	8,5	129,2	27,3	-101,8
1957.	33,4	8,5	173,7	26,3	-140,3
1958.	32,9	7,4	134	19,6	-101,1
1959.	31,1	6,5	140	20,5	-108,9
1960.	38,7	6,9	89,7	10,7	-51
1961.	36,5	6,4	181,2	19,9	-144,7
1962.	52,2	7,6	182,9	20,6	-130,9
1963.	46,2	5,9	186,1	17,6	-139,9
1964.	51,3	5,8	173	13,1	-121,7
1965.	62,1	5,9	190,2	14,3	-128,1
1966.	74,9	6,1	199,8	12,5	-124,9

Извор: АЈ, 837, I-5-6/104-15, СССТ, *Развој и перспектива наше робне размене са САД*, 18. март 1967, стр. 1.

У извештају СССТ се наводило да „наших конкурената на америчком тржишту има много од којих су највећи Јапан и Италија. Ове земље се појављују на америчком тржишту са готово истим производима као и Југославија, с тим што је структура њиховог извоза далеко шира од наше и обухвата по неколико хиљада производа“. У октобру 1964. две земље су потписале билатерални споразум о извозу памучног текстила из Југославије у САД, али је одређена квота била испод нивоа оствареног извоза памука у 1962. Но, квота је повећавана годишње за по 5%. У вези увоза из САД, извештај наводи да је „у нас било широко распрострањено мишљење да је увоз из САД скупљи него из неких индустријских земаља Западне Европе. Такво мишљење може имати свој основ код неких производних грана, међутим, губи се из вида висок квалитет производа које америчка производња даје. Осим тога може се рећи да наше производне организације у довољној мери не познају и не користе америчку технологију обзиром на традицију набавки инвестиционих добара из земље Западне Европе“.

У извештају је још истакнута све изразитија оријентација САД ка повећању свог извоза услед суочавања са погоршаном платно-билансном ситуацијом, као и због значаја који се давао извозу као фактору опште привредног развоја. Тиме се могао протумачити и „појачани интерес америчких бизнисмена и администрације на извозна тржишта па и на нашу земљу“. У извештају је закључено да је по условима нормалних спољнотрговинских односа који нису оптерећени разним дискриминаторним мерама робна размена могла још да се шири, и да су за то постојали обострани интереси. Чланство Југославије у ГАТТ-у од лета 1966. је оцењено као додатно стимулативан корак јер је око 83% југословенског извоза било позитивно погођено смањењем административних оптерећења. Повећање југословенског извоза је било „веома важан фактор у платном билансу са САД с обзиром на све већи степен отплате кредита које смо користили у САД током низа година за набавке пољопривредних производа, а и друге“.<sup>891</sup>

Посебан интерес државе који се развио кроз ширење комерцијалних односа, посебно стварањем међубанкарских веза, учешћем Југославије у међународним финансијским организацијама и асоцијацијама (ММФ, Светска банка, ГАТТ) потребом за налажење нових извора финансирања, је био у проучавању издавања државних обвезница. Рикард Штајнер, генерални директор Савезног завода за привредно планирање је 1967. у Њујорку испитивао могућности издавања југословенских обвезница на њујоршком финансијском тржишту. Почетком 1968. представници инвестиционе банке *Кун, Лоеб и другови* (Kuhn, Loeb & Co.) су у посети Београду такође разматрали то питање. Била је недвосмислена жеља државног врха да у наредним годинама оствари тај вид фактичког кредитирања својих потреба, који је сматран повољним и зато што није био везан за конкретне пројекте него је новац добијен кроз издавање обвезница био на слободном располагању држави.<sup>892</sup>

---

<sup>891</sup> Исто, стр. 2-7.

<sup>892</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 177, 49553.

## Интерес америчке привреде: самоуправни систем као загонетка

Озбиљнији контакти југословенског државног врха са представницима америчке привреде, невезано за питање економске и војне помоћи, почели су средином 1950-их. Едвард Кардељ је 4. јуна 1954. примио делегацију америчких индустријалаца из Националне индустријске конференције (National Industrial Conference Board, данашња The Conference Board) заједно са представницима ФОА, која је била у пропутовању кроз Југославију. Амерички гости су истицали „истоветност политичких циљева“ две земље будући да су обе хтеле „да сачувају своју независност и слободу“. Амерички гости су истицали значај развоја пољопривреде и лаке прерађивачке индустрије, наспрам тешке индустрије. Кардељ се слагао да се југословенска пољопривреда могла даље развијати, пре свега увођењем бољих метода обраде и механизације, а за тешку индустрију је рекао да се прво морају завршити неки започети објекти те да се онда фокус може пребацити на пољопривреду и прерађивачку индустрију. Објашњавао је да је село било засићено радном снагом, да су поседи били мали са великим породицама на њима, те да радну снагу мора да апсорбује изграђена индустрија. Рекао је да су финансијске тешкоће спречавале развој екстрактивне индустрије, те да је њен развој битан због извозних потенцијала те побољшавања платног биланса. Потом је америчким гостима објашњавао разлике између југословенског и совјетског система, улогу радника у управљачким пословима у предузећима. На питање Американаца како је видео развој трговине Исток - Запад рекао је да је он зависио од политичких односа и да, уколико до побољшања дође, Југославија неће остати по страни.<sup>893</sup>

У *Инвестбанци* у Београду је 23. новембра 1959. одржан састанак са представницима компаније *Хилтон* (Hilton Hotels) у вези могуће изградње Хилтон хотела у Југославији. Потпредседник компаније Роберт Каверли (Robert Caverley), регионални директор (Rudy Besler) и Лоренс Беренсон из америчке амбасаде су примљени код генералног директора *Инвестбанке* Аугустина Папића. Гости су изјавили да су били заинтересовани за сарадњу у Југославији, у циљу

---

<sup>893</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-2, 479, *Забелешка о пријему делегације*, 4. јун 1954.



унапређивања неразвијене хотелске индустрије. При томе су изнели да су могли привући и туристе пошто су имали своју туристичку агенцију која је покривала око 25% капацитета *Хилтон* хотела глобално. Навели су да је њихов пословни модел у иностранству био такав да су узимали хотеле у изградњи на управу од 20 година, где су они давали техничку помоћ, савете и детаљније спецификације. Мислили су да се у Југославији тај модел могао прилагодити путем уговора о техничкој помоћи, тако да они не би управљали хотелом већ би се задовољили да имају неколико своји стручњака међу руководећим персоналом који би требало да суделује у доношењу одлука о управљању хотелом. *Хилтон* је правио три врсте хотела - луксузни хотел, комерцијални хотел и развијени мотел - где је цена изградње варијала од 10 до 30 хиљада долара по соби. За место хотела су желели Београд, будући да је један од локацијских услова био да је у близини постојао развијени међународни аеродром. Рекли су да би подржали југословенски захтев код *Ексим банке* која је била њихов дугогодишњи партнер, уколико би се југословенска страна на то одлучила. Беренсон је додао да би се динарски делови трошкова могли покривати из динарских средстава на рачунима Владе САД од продаје пољопривредних вишкова. Папић је рекао да је долазак *Хилтон* хотела у Београд био занимљив са становишта привлачења страних високоплатежних туриста, те да се о модалитетима сарадње могло разговарати. Рекао је да је у Југославији у току била изградња хотела, које је делом финансирала и *Инвестбанка*, али да за финансирање *Хилтон* хотела није имала новца та да је спољно финансирање преко *Ексим банке Инвестбанци* било интересантно.<sup>894</sup>

У току 1960. и 1961. радило се на доношењу нових прописа о спољнотрговинском пословању према којима су се све фирме које продају одређене производе у Југославији требале да ускладе своје пословање, те да предају заступство домаћој привредној организацији. Тај пакет мера је фактички био део реформе из 1961. када је и ступио на снагу, али није био потпуно нов пошто је у појединим гранама такав рестриктиван приступ примењиван од 1955. Позиција америчког ИБМ-а (*IBM International Business Machines*) у односу на настале законске промене је донекле индикативна за праксу пословања страних

---

<sup>894</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 111, 795-797.

фирми у Југославији. Из допис Државног секретаријата за спољну трговину из фебруара 1963. о случају ИБМ-а можемо да стекнемо увид о тој пракси. ИБМ је пословао у Југославији од 1949. када је добио десетогодишњу дозволу за рад. Та дозвола је била истекла 1959. а фирма је до краја децембра 1960. само делимично ускладила своје пословање са постојећим прописима, тј. за само део својих услуга продаје и сервисирања рачунарске опреме је нашло домаћег заступника. Почетком 1960. ИБМ је добио ванредне дозволе за самосталну продају и сервисирање од Комитета за спољну трговину и то на инсистирање Савезног завода за статистику који је био велики корисник машина и услуга те фирме. Потом, нови Закон о промету робе и услуга са иностранством из 1962. је имао за циљ и „ликвидацију привилегованог положаја појединих иностраних фирми (има их 8)“, па и ИБМ-а, јер је уведена одредба да оне морају саобразити своје пословање са новим прописима до 31. децембра 1962. „Према нашим првобитним интенцијама желело се до рока одређеног ставом 1 овог члана првенствено ликвидирати пословање иностраних фирми које су преко сопствених представништава нудиле робу и уз исту и одређене сервисне и техничке услуге. Постојала је могућност продужетка рока од стране Државног секретаријата за спољну трговину, а „мислило се пре свега на *Lloyds Register of Shipping (London)*, *Bureau Veritas (Paris)*, *Wagons Lits (Bruxelles)*“. ИБМ је до тада продао три гарнитуре електронских обрачунских центара – Електронском центру Савезног завода за статистику, Југословенској електропривредној заједници и Савезном Секретаријату унутрашњих послова. Поред тога 34 југословенска предузећа преко закупа су користила услуге обраде података од ИБМ-а, укупне годишње вредности око 700 хиљада долара. „На многим састанцима у Државном секретаријату за спољну трговину и са представницима *Интеркомерца* са којим су вођени разговори о заступању, представници ИБМ нису показали довољно добре воље и флексибилности, већ су остали веома упорни у својим принципима, по којима наводно фирма послује свугде у свету (закуп и рад преко сопственог представништва). Представници фирме су, имајући у виду монополски положај - на кључним позицијама у нашој привреди користе се њихова постројења под закупом (НБЈ, СДК) заузимали стално другачија становишта од Државног секретаријата за спољну трговину. Послужили су се и интервенцијом учињеном 9.

ноембра 1962. од стране бившег белгијског амбасадора G. Delcoigne и тада је Државни секретар за спољну трговину заузео став да се иде на директну куповину постројења, тражећи да дођу званични представници фирме који би истакли услове продаје“. ДССТ је тада тражио од ДСИП-а интервенцију код америчке амбасаде, и да им се „предочи понашање представника ИБМ који нису одступили од својих ставова нити показали тенденцију разумевања у односу на наше прописе и њихову примену [...] Без обзира на став амбасаде сматрамо да треба предузети економске мере које би практично ликвидирале даљи развој пословних односа фирме ИБМ у Југославији, што се може урадити продужавањем али и ограничавањем новог рока за усаглашавање пословања по новим прописима, упућивање корисника ИМБ-ових машина на друге произвођаче, прекид издавања дозвола за даљу набавку ИБМ опреме“.<sup>895</sup> ИБМ је почетком фебруара јавио да је одлучио да именује једно предузеће као генералног агента у Југославији, да ће техничко представништво радити до 31. децембра 1963. до кад има важећу ванредну дозволу, да је спремно да прода машине у закупу и настави испоруку резервних делова. Корисници ИБМ машина су предложили да *Генекс* буде заступник ИБМ-а од марта 1964. што је и сам ИБМ на крају прихватио.<sup>896</sup> Сличан проблем је имала и организација *Motion Picture Export Association* из Њујорка која је извозила филмски материјал. Решењем Комитета за спољну трговину од јануара 1958. на основу Уредбе о спољнотрговинском пословању из 1955. укинута је ранија дозвола којом је тој организацији било дозвољено оснивање техничког представништва са седиштем у Београду, те јој је било саопштено да је обављање својих послова могло поверити некој југословенској фирми овлашћеној за заступање иностраних фирми.<sup>897</sup> Мере предузете у спољнотрговинском систему почетком 1960-их су искључивале страни капитал из директног учешћа на југословенском тржишту. У разматрању да ли је требало очувати контакте са снажним фирмама попут ИБМ-а које су тада нудиле врло ретке услуге продаје и одржавања рачунарских система и имале већ етаблиране тржишне позиције или

---

<sup>895</sup> АЈ, 223, 110, 482, 01-02-123, Државни секретаријат за спољну трговину, *Информација о до сада предузетим мерама и резултатима разговора који су третирали проблеме у вези саобраћавања пословања иностране фирме ИБМ - World Trade Corporation, Њујорк, одредбама закона о промету робе и услуга са иностранством*, фебруар 1963.

<sup>896</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 192, 413530, стр. 6-7.

<sup>897</sup> ДА МСП, ПА, 1959, 111, 304-306.

организовати систем тако да стране фирме не могу саме пословати у Југославији, држава се одлучила за другу опцију.

Уговор са *Пан Америкеном* о обављању авио-саобраћаја из 1963. је донео знатне користи Југославији јер је та авио-компанија у рекламирању преко највећих америчких листова целе године „третирала Југославију као Велику Британију, Француску, Италију и друге земље“. Таква врста реклама је за Југославију била недостижна, будући да је годишњи буџет Центра за туризам у САД и Канади био свега 18500 долара, колико и два до три скупља огласа. Буџет бугарског уреда за туризам је био нешто већи, 20 хиљада долара, али је Бугарска имала само око 3 хиљаде америчких туриста годишње а Југославија око 80 хиљада.<sup>898</sup> Ангажман *Пан Америкена* се одлично уклопио са отварањем новог београдског аеродрома у Сурчину али и са импулсом датом развоју туристичке инфраструктуре 1962. како би се привукли страни туристи. Тито и Борис Крајгер су на 4. пленуму ЦК јула 1962. критиковали стање путне мреже и смештајних капацитета као проблема који је сметао још бржем развоју туристичких потенцијала, а који су притом били и извор девизне зараде.<sup>899</sup>

Интереси америчке државе за улогу приватног капитала у Југославији је јасно истакнут у августу 1966. када је саветник југословенске амбасаде Стевовић позван разговор у амерички Секретаријат за трговину. Фредерик Штраус (Frederick Strauss), начелник сектора за Европу му је рекао да је у секретаријату било одржано неколико састанака на тему улоге страног приватног капитала у Југославији, да су у склопу тога разговарали и са југословенским представницима, и да су стекли утисак да је у Југославији била пред доношењем одлука о дозвољавању учествовања страног капитала у југословенској привреди. Међутим, Штраус је пренео и своја лична размишљања о југословенској економији, која нису представљала званичан став власти. Штраус је рекао да „после више од двадесет година комунистичке владавине Југославија није у стању да реши своје приватне проблеме без учешћа и помоћи приватног капитала“ што је био „непобитан доказ неефикасности и бесперспективности друштвеног сектора у

---

<sup>898</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-12, ДСИП, Стр.пов. 425336, *Стање односа између Југославије и САД*, 15. јуна 1964.

<sup>899</sup> Hannes Grandits and Karin Taylor (eds.), *Yugoslavia's Sunny Side: A History of Tourism in Socialism (1950s – 1980s)*, Central European University Press, Budapest-New York, 2010, p. 121.

привреди, а тиме социјализма и комунизма“. Још је рекао да није веровао да ће Југославија дозволити учешће страног капитала у индустрији, и да је након једног од састанка са групом југословенских привредника закључено да се то заиста неће догодити. Потом је прешао на значај југословенских реформи као модела и инспирације за остале источно-европске земље, говорећи да је био сигуран да југословенске власти неће дозволити нарушавање основних принципа југословенске економије - друштвене својине, радничког самоуправљања и расподеле дохотка. Политичка логика у Југославији је, према његовом мишљењу, говорила против дозвољавања директних приватних инвестиција или стварања мешовитих компанија које би увеле заједничко управљање и руковођење и поделу профита. Веровао је да би парцијални кораци у том смеру и могли дати неке резултате али је „Југославија већ толико презадужена да највећу пажњу мора обратити на отплате и растерећење постојећег дуга, а крајње лимитирати нова задуживања“. Додао је да „што се тиче америчког тржишта приватног капитала, не би требало да се заносимо илузијама да постоји велики интерес за инвестирање у Југославији“. Очекивао је оскудицу инвестиционог капитала у САД у наредних три до пет година и то је навео као додатни фактор таквог скептичног размишљања. Закључио је да „ако је мобилисање допунских иностраних средстава било главни разлог за разматрање питања учешћа приватног капитала, онда би резултати у садашњој ситуацији били веома ограничени. Све остало као помоћ у организацији рада, техничка и технолошка помоћ и друго, може се добити за новац као и свака друга роба, а Југославија је позната као земља која се богато користила разним формама индустријске и друге кооперације са развијеним земљама“. По мишљењу Штрауса, „да би се остварили циљеви привредне реформе треба устрајавати на садашњем систему, уносити само нужне корекције где се за то покаже потреба. Оно што постојећи систем не може брзо и ефикасно да реши, неће моћи нити било који други. Добија се утисак да код вас нема увек у довољној мери сталности и стрпљења. Ви би желели, каже Штраус, да се за две-три деценије извучете из привредне и друге заосталости, што није н пошло никоме до сада за руком. Због тога сте били склонији револуцијама, него еволуцијама, како у привреди тако и на другим подручјима живота. Револуционарне мере које сте до сада уводили смело, често изгледа не сасвим

свесни ризика коме сте се излагали, показале су се корисне и оправдане. Можда је сада време да револуције уступе место еволуцијама, да се са више стрпљења и упорности спроводи оно што је постављено“. На крају је рекао да су ово били његови лични ставови, да се сматрао стручњаком за Југославију и њеним пријатеље, да је често улазио у спорове са колегама о питањима југословенске економије, али да је желео да саопшти своје ставове, поред практичног гледишта о евентуалној улози америчког капитала у Југославији.<sup>900</sup>

Први и главни корак отварања југословенског тржишта страном капиталу у читавом социјалистичком периоду учињен је 1967. године доношењем Закона о страним улагањима. То је био и први такав закон у социјалистичком свету иначе. Расправе у Савезној скупштини тог лета о привредној ситуацији и трендовима нису давале много места оптимизму. Оцене попут „привредни систем је обична импровизација“, „развој нас води у апсолутну стагнацију“, „влада потпуни неред у спољној трговини“, „приватна иницијатива поприма све шири мах“, „дајте нам правила игре у самоуправљању“<sup>901</sup> изречене у сивом расположењу одавале су утисак политичке елите којој су економски трендови клизили из руку, док је она веровала да су требали да јој остану у рукама. Нешто касније донет споменути закон који је омогућавао улазак страног капитала, са низом ограничења, а на бази чл. 27 устава из 1963. који је наводио да су се организације удруженог рада у свом пословању могле користити средствима страних лица. Општи услови доласка страног капитала су били да се његовим улагањем унапређивала производња, продуктивност и/или извоз. Ограничење улога страног капитала у неком предузећу је дато на 49%, те су самоуправљачи задржавали већински удео. Сектори банкарства, осигурања и трговине су изузети из ових мера и остали су ограђени од страног капитала, док су сектори производње, туризма, саобраћаја, истраживања били отворени. Страни власник капитала је могао репатрирати своју добит уз плаћање пореза од 35%, који се прогресивно смањивао у мери у којој се та добит реинвестирала у земљи.<sup>902</sup> Закон је донет паралелно са боравком

---

<sup>900</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 179, 430364.

<sup>901</sup> АЈ, 130, 669, 1967, *Информација поводом анализе дискусије у Савезној скупштини 11. и 12. 7. 1967*, 21. јул 1967.

<sup>902</sup> Milan Aleksić i Milorad Unković, *Međunarodna trgovinska politika – spoljnotrgovinski sistem Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd, 1978, str. 262-264.

одржавањем југословенско-америчког пословног семинара 10-12. јуна 1967. у Београду на којем су образлагани детаљи нових прописа о страним улагањима.<sup>903</sup> Са америчким фирмама 1967. није закључен ниједан уговор по овом закону, а 1968. их је било пет, и још укупно 23 у 1969. и 1970. маја 1968. подружница медијског конгломерата *Тајм-Лајф* (Time-Life), *Принтинг Девелопментс Интернешенел* (Printing Developments International) је потписала са БИГЗ-ом уговор о заједничком пројекту у послу колор-штампе.<sup>904</sup> Интересовање америчког приватног капитала је било прилично суздржано у првих неколико година, па су се Штраусове опаске о скепси америчког капитала показале суштински тачним.

Августа 1967. представници компаније *Ралстон Пјурина* (Ralston Purina) из Сент Луиса, једног од највећих произвођача ђубрива, сточне хране и живинског меса у САД и у свету, су преко познанства са помоћником савезног секретара за пољопривреду Луке Петковића, најавили интерес компаније за сарадњу са Југославијом и жељу да због тога посети Савезну привредну комору. Посета њиховог представника Стивенса комори је организована 9. јануара 1968. Саветник за пољопривреду СПК Витомир Бекрић је водио разговоре са њим, истичући да је Југославија била заинтересована за сарадњу са компанијом и да је било потребно наћи одговарајуће модалитете. Стивенс се интересовао за организацију рада коморе и посебно Савета за пољопривреду и прехранбену индустрију, па је дао детаљније информације о пословању *Ралстон Пјурине*, што се слагало са информацијама које је СПК у припреми састанка прикупила. Представници коморе су објашњавали трендове развоја југословенске пољопривреде и интерес за заједничко улагање у производњу, посебно у производњу луцеркиног брашна, рационализацију употребе кукуруза, модернизацију транспорта и индустрије сточне хране. Стивенс се интересовао за организацију пољопривреде, за улогу комбината, задружну производњу и позицију приватног земљорадника. Фокус могуће сарадње је видео у истраживачким, техничким и финансијским аспектима производње сточне хране и узгоја појединих врста стоке. Желео је да сазна да ли је постојало неко „аутономно тело“ за те послове у Југославији са којим би се

---

<sup>903</sup> Alena N. Eskridge-Kosmach, “Yugoslavia and US Foreign Policy in the 1960–1970s of the 20th Century“, *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 22, No. 3, 2010, p. 399.

<sup>904</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 112.

могао направити споразум, и које су то биле фирме које су могле да буду партнери у том послу. Као могући проблем ангажмана своје фирме навео је тек донете Џонсонове мере у вези платног биланса које су ограничавале одлив капитала тј. инвестиције у иностранству, али је рекао да су у компанији веровали да је то била само привремена мера. Договорено је да људи из сектора истраживања и развоја америчке фирме у наредном периоду дођу у Југославију како би се испитала могућност сарадње, тј. продаје америчке експертизе у том пољу. Стивенс је одбио понуду да се на терену упозна са радом неких пољопривредних комбината, речима да је он „организатор посла и менаџер и да тренутно не располаже с временом“ већ да ће то радити експерти из фирме кад за то дође време. Потом му је предложено да разговара са представницима *Прогреса*, пошто је та фирма са загребачким пословним удружењем *Крмиво* потписало уговор месец дана раније којим је око 15 фабрика сточне хране испитивало услове изласка на страна тржишта и заједничког улагања у извоз. Стивенс је са представником *Прогреса* закључио да је постојао интерес за сарадњу па су се договорили да даљи контакти иду преко *Прогреса* и *Крмива*. Утисак представника коморе је био да је Стивенс на изванредан начин испитивао терен и услове под којима би Југославија могла да се заједно са њима јави као посредник у пословању са социјалистичким и неким другим земљама, јер је за њих Југославија због свог политичког положаја била боља опција за пословну сарадњу од других западних компанија када је циљ био продор у те земље.<sup>905</sup>

Јуџин Блек, бивши директор МБОР и Џонсонов економски саветник је био у приватној посети Титу 13. јула 1968, у пратњи Џона Лоудона (John Hugo Loudon), председника управног одбора нафтне компаније *Шел* (Royal Dutch Shell). Они су покренули питање сарадње на истраживању и искоришћавању нафте и плина у Југославији, посебно на подручју Јадранског мора за шта је *Шел* био посебно заинтересован јер је са италијанске стране мора већ вршио експлоатацију налазишта. У елаборату ИНА-е о техничким аспектима евентуалног посла наводило се да су истраживања источног јадранског приобаља трајала десетак година и да су резултати показали да то подручје садржи и нафту и гас (тада су

---

<sup>905</sup> ДА МСП, ПА, 1968, 177, 44930.



актуелне биле бушотине на Олибу, Дугом Отоку и код Задра). Са Италијом је 1967. Југославија закључила споразум о разграничењу епиконтиненталног појаса чиме је било дефинисано право и домет истраживања и експлоатације евентуалних налазишта. ИНА је тада имала модерну опрему за сеизмичку регистрацију и обраду података, те је могла да врши истраживања, али није имала опрему за бушење на мору. Очекивања ИНА-е су била да ће се прерадом јадранске нафте створити база за ширу експанзију на међународно тржиште и ширење домаће хемијске и петрохемијске индустрије. Очекивала се и изградња нафтовода од Јадранског мора у унутрашњост и његово продужење у земље Средње и Источне Европе, те је за истраживање јадранске нафте и са југословенске стране показиван инострани интерес.<sup>906</sup> Нешто пре ИНА-е которски *Југопетрол* се накратко удружио са америчким *Тексаком* (Техасо) ради истраживања нафте у Јадранском мору али је тај пројекат напуштен.<sup>907</sup> Деветнаест година пре овог сусрета Блек и Тито су се први пут срели када је Југославија тражила прву помоћ за Запада, а Блек као председник МБОР-а долазио у Београд да разговара о условима. Одсуство тензије у разговору, и потпуно друга тема – не о помоћи већ о сарадњи *Шела* и ИНА-е речито сведочи о промењеним околностима и односима.

## Војно-економска размена

Прекидање програма војне помоћи с краја 1957. створило је нову потребу да се дефинишу будуће набавке америчке војне опреме. Југословенска жеља за потпуним подвлачењем црте иза било каквог америчког уплива - било кроз контролу, надзор или обавештавање - у коришћење такве опреме у ЈНА се сударила са чврстим америчким ставом да извесна доза информисаности америчке стране о коришћењу мора постојати. Стога су се и преговори о окончању програма помоћи протегли током читаве 1958. Београд је на крају

---

<sup>906</sup> АЈ, 837, I-5-б/104-16, Стр.пов. 648/3, *Допис Марка Врхунца генералном директору "Ине"*, 4. септембар 1968.

<sup>907</sup> Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990, стр. 121.

пристао да се у меморандум о прекиду војне помоћи и споразуму о наставку продаје војне опреме укључи низ одредби у том смислу. Тако је било предвиђено да се Југославија обавезивала да ће користити купљена средства за јачање своје одбране, да неће вршити трансфер опреме без америчке сагласности, да ће се држати безбедносних процедура, да ће америчку амбасаду информисати по њеном захтеву, да ће амбасаду обавештавати о престанку потребе за неком опремом како би се она уклонила по међусобном споразуму.<sup>908</sup> Није тешко закључити да је овај низ одредби само мало ублажена варијанта ранијих обавеза према споразумима о војној помоћи и да на фундаменталном нивоу Југославија није постигла ефекат независности какав је желела да прекид споразума о војној помоћи постигне.

Након размене меморандума о отказивању МАП програма у августу 1959. Југославија је на комерцијалној основи наставила да набавља војну опрему у САД, будући да је тим споразумом била уоквирена та могућност. За њу су важили генерални услови продаје робе са залиха а то је значило да се роба морала платити у року од 120 дана од дана испоруке. На тој основи је извршена куповина 78 половних ловаца Ф-86Е из америчких залиха. Куповина резервних делова за те авионе у Грчкој, је према америчкој процени требала да заустави „општи тренд пропадања Југословенског ратног ваздухопловства“. Куповина у Грчкој је обављена кроз програм Војне продаје по Заједничкој безбедности (Mutual Security Military Sales). Уопште, Вашингтон је процењивао да је ЈНА перманентно погођена немањем приступа модерним технологијама и мањком девиза како би купила иоле веће количине резервних делова.<sup>909</sup>

Како смо видели у поглављу 4, јачање америчке глобалне војне присутности са њеним повезаним економским елементима је била једна од тачака спољног економског програма Кенедијеве администрације. Она је такође била повезана са питањем уравнотежења платног биланса САД и стања златних резерви које су почеле убрзано да се троше крајем 1950-их. Комбинација тих тачака је довела до тога да је америчка војска добила инструкција да се за своје снабдевање у Европи првенствено ослања или на робе директно из САД или на

---

<sup>908</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No. 136. *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, October 23, 1958, pp. 363-365.

<sup>909</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part II, No.152, *Operations Coordinating Board Report, Report on Yugoslavia (NSC 5805/1)*, Washington, December 23, 1959 p. 401.

она средства које је Влада САД поседовала у појединим земљама на основу дела послате економске помоћи. Тадашње процене су говориле да је укупно пословање америчке војске са југословенском привредом износило између 5 и 7 милиона долара годишње, углавном кроз извоз прерађевина од свињског и говеђег меса, јаја, намештаја и галантерије, а кроз ове најаве око 60% тог извоза је могло бити погођено новим инструкцијама америчке војске.<sup>910</sup>

Тако су се почетком јуна 1961. представници америчке армије у Европи обратили ДСИП-у и *Југоекспорту* са информацијом да ће се набавке за доларе моћи вршити само за свежу прехранбену робу (месо, јаја, воће и поврће) док је остала опрема (месне прерађевине и намештај, који су набављани у Југославији) требала да буде испоручена из САД или да се набавља из дела помоћи који је припадао америчкој страни. На састанку су напоменули да су сличне мере предложили и другим земљама које користе контрапарт фондове – Грчкој, Израелу, Пакистану, Уједињеној Арапској Републици, те су замолили да се њихов предлог „благоданом размотри, имајући у виду [финансијске, прим. аут.] потешкоће са којима се они боре као и то да они не би желели да прекину са увозом наше робе јер су са њом били задовољни“.<sup>911</sup> ДСИП-ова белешка од 1. јуна је бацила нешто више светла на комерцијални аспект сарадње са америчком војском. Наиме, у новембру 1960. представници америчке војске (из организација за набавку EES - *European Exchange Service*, AFEX - *Air Forces Europe Exchange* и QMMC – *Quarter Master Military Committee*) и дипломате из амбасаде у Београду су дошли с предлогом проширења сарадње са *Југоекспортом*, који је водио извозне послове према америчкој војсци. Америчка страна је предложила проширење обима сарадње на 10 милиона долара годишње али да се плаћање роба врши из динарских средстава којима су САД располагале у Југославији. Југословенски представници су саопштили да је *Југоекспорт* продавао робу само за валуту купца, тј. за доларе, а да су питања о контрапарт фондовима била у надлежности савезних органа а не *Југоекспорта*. Од тада а посебно од 1. јануара 1961. све куповине југословенских роба од стране ЕЕС и АФЕКС су обустављене. На сајму узорака роба за америчку војску у немачком Анзбаху југословенски

---

<sup>910</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 123, 420154.

<sup>911</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 123, 417648, стр. 1.

артикли су привукли пажњу али су на крају склопљени послови само за прехранбене производе јер су ЕЕС и АФЕКС имали одобрење да само за њих склапају доларске споразуме. У белешци је оцењивано да су укупне потребе ове три организације које формално руководе снабдевањем америчке војске у Европи на годишњем нивоу износиле око 810 милиона долара, да им је куповина хране у Европи далеко јефтинија него да је набављају из САД, те да се те организације и њихов административни апарат финансирају из малих провизија на основу закључених споразума, из чега су закључили да Београд може наставити да инсистира да се плаћања југословенских роба наставе у доларима и да не треба удовољавати њиховим захтевима. Опције које је југословенска страна разматрала – мимо доларског плаћања – биле су америчка препродаја роба купљених из контрапарт фондова у поменутих трећим земљама како би се стеченим конвертибилним валутама платило Југославији, потом куповина америчких роба које су потребне Југославији уз компензацију, те дорада америчких полуфабриката у Југославији у којем би вредност америчких роба била минимум 51% цене а југословенске обраде до 49% за шта су ове организације имале формално овлашћење да потроше доларска средства.<sup>912</sup> Три дана касније Државни секретаријат за послове финансија је ДСИП-у послао инструкције око начина наплаћивања роба за америчку војску у Европи. Прво, напоменули су да су прехранбени артикли представљали значајну ставку у извозу а према томе и знатан девизни прилив у платном билансу, те да би усвајање америчког предлога имало негативно дејство на платни биланс. Друго, поновили су да је коришћење динарских средстава с којима су у Југославији располагале САД (било да су средства од исплаћених ануитета на примљене зајмове које Југославија полаже на динарске рачуне *Ексим банке* или да су средства из старе формуле контрапарт фондова) већ регулисано и условљено стањем у југословенском платном билансу које није дозвољавало одрицање од девизних прилива, па ни трошење акумулираних динара. Уосталом, сматрао је ДСПФ, за тим југословенским робама владала је потражња те би се њихов извоз за конвертибилне валуте могао остварити и према другим купцима. На крају, ДСПФ је подсетио на везу са

---

<sup>912</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 123, 417648, стр. 2-4.

девизном реформом која је била у току речима да она „не дозвољава да се у 1961. години и наредних неколико наредних година лишавамо девизног прилива који сваке године остварујемо извозом поменутих артикала“.<sup>913</sup>

Амерички представници су 16. јула обавестили *Југоекспорт* да ће морати прекинути све пословне односе са југословенским предузећима уколико југословенска страна „не подузме неке кораке у циљу проналажења могућности за даље пословање“.<sup>914</sup> Дванаест дана касније организован је састанак у ДСИП-у са представницима америчке амбасаде. Југословенска страна је изразила спремност да се формира посебан доларски рачун на који би америчка страна уплаћивала извежену робу из Југославије, а да Југославија та средства користи за плаћање увоза из САД, а све под претпоставком да се југословенски извоз америчкој војсци не смањи. Ово је, фактички, био покушај организовања клириншког плаћања који је био уобичајен у пословању са многим другим земљама, пре свега Источне Европе. Амерички аташе за трговину Џонс је рекао да је за њих било прихватљиво такво решење под условом да Југославија те паре троши на нови увоз из Америке а не на плаћање постојећих аранжмана и постојећег обима, а потом је предложио да се састави номенклатурна листа производа који би се плаћали динарски и доларски, те наговестио могућност повећања америчког увоза ако би Југославија пристала да се део роба плаћа динарски из постојећих средстава америчке Владе на рачунима НБЈ.<sup>915</sup>

У јесен 1961. прва велика комерцијална испорука америчке половне војне опреме је била у процесу утовара. Њу је сачињавало 70 ТВ-2 (TV-2) млазних тренажних авиона, потпуно застарелих, који су коштали по 17000 долара по комаду и чија је група од 50 комада већ била послата Југославији. Поред њих су за испоруку били спремни застарели ловци F-86D, избачени из употребе америчког ваздухопловства 1957. и из употребе у Националној гарди 1960, који су коштали 10000 долара по комаду, сви са резервним деловима. Пошто се утоваривање вршило месец дана након Титовог говора на конференцији несврстаних у Београду који је изазвао негативне реакције у америчкој јавности, тек избрани

---

<sup>913</sup> Исто, стр. 5.

<sup>914</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 123, 422179.

<sup>915</sup> ДА МСП, ПА, 1961, 123, 423595.

республикански сенатор из Тексаса Џон Тауер (John Tower) је организовао демонстрације против те испоруке, преко десничарске организације „Национални скуп огорчених“ (National Indignation Convention), која је две године касније извела познати вербални и физички напад на демократу Адлаја Стивенсона, америчког амбасадора у УН, у Даласу. Њихове демонстрације против војне помоћи и против обуке југословенских пилота која је у јесен 1961. била у току у једној бази у Тексасу је била пропраћена у медијима. Кенеди је стога морао да се „покрије“ мишљењима Стејт департамента и Секретаријата одбране да је та продаја старе опреме за готовину у америчком интересу, након чега је тек коначно одобрио наставак испоруке.<sup>916</sup> У јануару 1962. у склопу ревизије политике помоћи Југославији одлучено да се генерално настави са продајом одређене војне опреме Југославији али од случаја до случаја, уз став да више „није пожељно да југословенски војници врше обуку у САД“<sup>917</sup>, што је био јасан уступак јавним притисцима попут оног од сенатора Тауера.

Тако је југословенски захтев за куповином сонара, Бофорсових противавионских топова и транспортних авиона Ц-47 (ДЦ-3 Дакота) одбијен. Топови и авиони више нису били на залихама америчке војске да би могли бити продати, нити су произвођени, а продаја сонара је одбијена због безбедносних разлога. Ово је било посебно проблематично јер је на основу ранијег уверавања да ће они бити испоручени наручила хеликоптере у Британији на које је тај тип сонара требало да буде монтиран, те да су плаћања Британцима већ била отпочела. САД су такође блокирале продају британских ракета земља-ваздух „Тандерберд“ јер се у њима налазила и америчка технологија па су САД имале право да блокирају евентуалне продаје таквих роба. Америчка страна је веровала да Југославија није знала прави разлог британског одбијања да прода тражене ракете. Потом је на састанку са југословенском страном њој поручено да набавка резервних делова за раније испоручену опрему не би требало да буде проблематична, али је америчка страна предлагала да се Југославија распитује и у Западној Европи за те делове, или са залиха америчке војске у Европи или са

---

<sup>916</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 42.

<sup>917</sup> Исто, стр. 50.

залиха неке од европских земаља. Имајући на уму раније критике због обучавања југословенског људства на тлу САД предложено је и да се потоња обука врши првентивно у Југославији, потом можда у Западној Европи а тек као последња опција да се размотри поновна обука на тлу САД.<sup>918</sup>

ДСИП је у својом прегледу билатералних односа из новембра закључио да је после Београдске конференције дошло до погоршања војних односа са тенденцијом даљег пада, и да су ти трендови били највидљивији на плану војних набавки. Од октобра 1961. до октобра 1962. у САД је купљено опреме за око 2,7 милиона долара а уговорене су набавке за још 3,5 милиона долара. Тадашње спецификације су показивале да је план набавки из САД за 1963. вредео око 3 милиона долара, а да се у периоду 1963-1965. набави и резервних делова за још око 3 милиона долара. За случај прекида могућности набавке резервних делова за пешадијско и артиљеријско наоружање постојеће залихе оцењене су као „довољне за један краћи период“, уз напомену да домаћа производња резервних делова још није била освојена на широј основи. С обзиром на проценат наоружања те врсте из ранијих америчких испорука сматрало се да би се морала размотрити и могућност освајања производње за целокупни асортиман резервних делова, за шта су, логично, била потребна материјална средства а што је отварало и питање економичности таквог корака. Као најцелисходнија опција наведен је наставак увоза таквих резервних делова, што је показивало да извори набавке још нису били неподношљиво сужени с америчке стране. За проблем одржавања неборбених мото-техничких средстава сматрало се да се могао решавати делимично увозом а делимично убрзаном заменом домаћим возилима иако је то изискивало већа финансијска средства. Проблем одржавања борбених возила био је знатно тежи јер нису постојали програми освајања производње резервних делова за њих. Процена је била да је 35-55% резервних делова било немогуће освојити за производњу у домаћим фабрикама одбрамбене индустрије услед мањка технолошких могућности, али и да је могућност производње технолошки остваривих производа била скупа и неекономична. Стога је оцењено да би

---

<sup>918</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 128, *Memorandum From the Executive Secretary of the Department of State (Brubeck) to the President's Administrative Assistant (Reardon)*, Washington, June 2, 1962, pp. 271-272.

престанак набавке резервних делова за борбена мото-техничка средства из америчких извора довео у питање и њихово одржавање а тиме и борбену готовост ЈНА. Евентуални прекид набавки инжењеријске механизације није перципиран као посебан проблем јер су остајали комерцијални извори из Канаде, Велике Британије и Италије, а јачање домаће производње наговештавало је да би у року од две до три године она могла задовољити домаће потребе. Средства везе су се могла набавити и из других извора, ваздухопловство се могло издржавати „известан период“ без нових набавки, тако да је евентуални прекид снабдевања оцењен као најкритичнији у куповини „квалитетне опреме - радара, радарских цеви, инфра-уређаја итд.“ Процена Државног секретаријата народне одбране је била да нису постојали изгледи да ће америчка влада уопште одбити продају војног материјала, и да је било вероватније да ће разним корацима - тражењем одобрења Стејт департмента, формалностима око понуде, роковима испоруке, издавањем дозвола, захтевом за плаћањем у готовини - одуговлачити те процесе. Резервна опција је подразумевала комерцијалне набавке у Канади, Западној Европи и Далеком истоку „што би већ сад требало обрађивати“. ДСНО је уочио и извесне промене у третману војног изасланства у Вашингтону. Од 1961. смањен је обилазак јединица са два на један годишње, смањен је број виших војних функционера који су долазили на југословенске пријеме и приредбе, ређе су позивани југословенски представници на америчке приредбе. Војно-поморски аташе није за последњих годину нада ниједном позван на обиласке у америчкој морнарици, ранија пракса завршавања одређених послова усмено или телефоном је све више смењивана захтевима за писмено обраћање. За школску 1962/63. У америчким војним школама предвиђено је школовање само једног официра - у Командно-штабној школи копнене војске, док је за време периода војне помоћи кроз систем америчког војног школовања прошао 781 официр и подофицир, а за задње две календарске године само 12 (осам официра и четири подофицира). Коначна оцена војних односа у том тренутку је говорила да је амерички интерес био да Југославија поседује америчку опрему у количинама и квалитету довољним да Југославија остане зависна од америчке војне технике али не и да с њоме може да рачуна на дуготрајни сукоб са Западом. Захлађење војних односа је било мање приметно од захлађења политичких односа и није се очекивао неки



радикалнији заокрет америчке стране. Неке информације из америчких кругова су наговештавале не само да ће се уговорени послови наставити него и да је војска имала инструкције да преиспита негативне стране билатералних војних односа у том тренутку.<sup>919</sup>

На састанку у Стејт департменту 20. фебруара југословенски дипломатама је је саопштено да на основу одлуке Конгреса о војној помоћи од августа 1962. и тумачења губитка клаузуле најповлашћеније нације Југославија више није имала могућност да преко органа Владе САД набавља војну опрему, већ ће морати да то ради преко слободног тржишта, директно од произвођача. Овим кораком је америчка страна изашла из оквира споразума од августа 1959, на шта је додуше имала формално право по самом том уговору. Мићуновић је из Вашингтона јављао да су амерички представници инсистирали на томе да није по среди била измена политике Владе САД већ да су просто морали да следе акте Конгреса, правећи паралелу са губитком клаузуле о најповлашћенијој нацији. Из његових контаката са представницима америчке војске могло се закључити да су они били генерално задовољни сарадњом са Југославијом и да нису сматрали да су биле потребне такве мере ни последичне промене у постојећем оквиру односа.<sup>920</sup> Југославија је изгубила могућност да купује војну опрему из америчких војних залиха, чиме је била усмерена на скупљу опцију куповине нове опреме и нових резервних делова, и то у зависности расположења произвођача да такву опрему прода.

Генерал Срећко Манола, начелник 2. управе Генералштаба ЈНА је ДСИП-у разјаснио позадину и детаље овог корака. На основу допуне члана 507/б Закона о војној помоћи од 1. августа 1962. и укидања клаузуле о најповлашћенијој нацији амерички Секретаријат одбране је обуставио продају Југославији војних материјала у његовом поседу. Спровођење те одлуке је започето у фебруару 1963. на иницијативу Секретара ваздухопловства који је затражио тумачење примене ових норми на војне испоруке. Ове мере су погодиле око 60% војних набавки ЈНА у САД, јер је то био проценат опреме којим се она снабдевала од америчке војске,

---

<sup>919</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-10, Стр. пов. 75, *Преглед југословенско-америчких односа*, 10. новембар 1962, стр. 7-11.

<sup>920</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 120, 46600.

док је остатак набављан на слободном тржишту. Уговори који су били закључени до 1. августа 1962. су настављени са уредним извршењем, а уговори закључени након тог датума су сторнирани, а уплаћених око 200 хиљада долара је рефундирано. Највеће последице Генералштаб ЈНА је предвидео на стање борбене готовости мото-технике и посебно авиона Ф-86Д, будући да је у сторнираним уговорима била предвиђена набавка најважније земаљске опреме за тај тип авиона. Оцена дугорочног утицаја се фокусирао пре свега на више цене даљих набавки, те је Генералштаб ЈНА препоручивао ДСИП-у да покуша да издејствује повратак стања на старо.<sup>921</sup> Премошћавање овог проблема дошло је са америчке стране. Стејт департмент је 21. маја обавестио Мићуновића да је Кенеди одобрио да се Југославији наставе испоруке војног материјала из залиха америчке војске, до висине од 2 милиона долара за фискалну 1962/63. годину.<sup>922</sup> Радило се о директиви НСАМ 236 од 29. априла којом је Кенеди наложио да се одобрава набавка резервних делова и опреме од америчке војске за потребе ЈНА.<sup>923</sup>

Када је Конгрес у децембру 1963. вратио клаузулу најповлашћеније нације, у истом пакету закона је унео одредбу да земље које тргују с Кубом неће моћи да примају неке врсте помоћи или погодности. За Југославију је то значило да се фактички вратило ограничење које је постојало почетком 1963, да није могла да купује робу са залиха америчке војске, него само на слободном тржишту. Када је јануара 1964. у Београду разматрано ово питање, око 300 хиљада долара од 2 милиона која је одредио Кенеди за плафон југословенских набавки није било утрошено. Сугестија америчке амбасаде ДСИП-у је била да Југославија до средине фебруара искористи ова заостала средства јер би након тог рока (два месеца од почетка важења нове верзије Закона о проширењу трговине) била неопходна посебна одлука америчког председника за материјализацију тих неутрошених средстава.<sup>924</sup> Југославија је убрзо утрошила највећи део средстава тако да је само око 5 хиљада долара било ефективно погођено овом мером.<sup>925</sup> Повезаност питања односа са Кубом је наставила да оптерећује војно-економску

---

<sup>921</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 120, *Стр. нов. 379, Генералштаб ЈНА – ДСИП-у*, 27. април 1963.

<sup>922</sup> ДА МСП, ПА, 1963, 120, 432962.

<sup>923</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. XVI, No. 158, *National Security Action Memorandum No. 236*, Washington, April 29, 1963, pp. 347-348.

<sup>924</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 195, 43953.

<sup>925</sup> ДА МСП, ПА, 1964, 195, 413466.

сарадњу и почетком 1965. Када је Душан Кведер (тада помоћник државног секретара за иностране послове) разговарао са Вилијемом Тајлером о могућностима даљих набавки резервних делова, речено му је да ту остају законодавне тешкоће, али да су САД разумеле да је то питање било важно за Југославију и да се могао очекивати одређени напредак.<sup>926</sup> Морамо напоменути да је слична мера погодила и В. Британију и Француску, тако да не можемо говорити о овоме као о билатералном проблему већ као о сложеном односу на мултилатералном плану, узрокованих америчко-кубанским односом пре свега. Таква измена је учињена почетком 1966. Стејт департмент је југословенској амбасади 13. јануара саопштио да је поново отворена могућност набавке резервних делова за војну опрему преко Пентагона, под истим техничким условима као и пре 1964. године, за доларе, на почек од 120 дана.<sup>927</sup> Поред тога отворена је била и могућност набавке нове војне опреме са листе коју је одобравао Пентагон, с тим да је канал за ту врсту куповине требало да иде преко Стејт департмента. Амбасада је оцењивала да је у контексту доброг развоја билатералних односа две земље та одлука имала и политички значај, јер је скидала оптерећења заостала из периода хладнијих односа 1962-1964. Та одлука је била и резултат позитивних америчких оцена о политичким односима са Југославијом. Будући да је Стејт департмент јавио и да се та одлука неће јавно објављивати јер је „била наставак нормалних односа“ указивала је на то да није било жеље за медијским ефектима већ за конкретним ефектима на билатералном плану.<sup>928</sup> Амбасадор Елбрик је о истој ствари лично у разговору 20. јануара обавестио Никезића, где су се сложили да је одлука била сигнал добрих билатералних односа.<sup>929</sup> Војни врх је разумевао да су ове трзавице са укидањем и враћање могућности набавки преко Пентагона и Стејт департмента сужавале укупне могућности набавке војне опреме из САД, поготово што је то подразумевало плаћање у доларима што је оптерећивало платни биланс земље.

---

<sup>926</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-13, *Из забелешке о разговору заменика државног секретара Марка Никезића с амбасадором САД Елбриком*, 19. фебруар 1965.

<sup>927</sup> Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008, p. 88.

<sup>928</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 178, 42104; ДА МСП, ПА, 1966, 178, 42145; ДА МСП, ПА, 1966, 178, 42445.

<sup>929</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 174, 42890, стр. 1.

Табела 7.3:

<b>Испоруке страног оружја Југославији, 1952–70. /а</b>		
<b>земља</b>	<b>милиона УСД</b>	<b>% од укупних испорука /б</b>
<b>Укупно</b>	<b>1391,1</b>	<b>100</b>
<b>Комунистичке земље</b>	<b>370,6</b>	<b>32,5</b>
СССР	365	32
Чехословачка	3,6	0,3
Мађарска	2	0,2
Пољска	/	/
<b>Слободни свет</b>	<b>768,5</b>	<b>67,5</b>
Француска	1,2	0,1
Италија	6	0,5
Уједињено Краљевство	21	1,8
Сједињене Државе	733,3	64,4
Западна Немачка	7	0,6
/а искључујући вредност опреме склопљене или направљене у Југославији по лиценци		
/б због заокруживања бројки, збир целина и тотал се можда не уклапају		
Извор: CIA, <i>Intelligence Memorandum: The Changing Pattern of Yugoslavia's Arms Procurement</i> , ER IM 71-5, January 1971, p. 2, The National Security Archive, FOIA Declassified Documents		

Проблем набавки из САД је у Београду виђен као дугорочни проблем, што је пластично описао Виктор Бубањ, начелник Генералштаба ЈНА у разговору са амбасадором Вилијемом Леонхартом (William Leonhart), Елбриковим наследником, марта 1970. На Леонхартово питање „шта би војска радила у случају напада Варшавског пакта“ Бубањ је одговорио да је „мисија оружаних снага да се бране од напада из било ког правца; војска ће то урадити“, додавши да је Југославија „одувек желела да диверзификује изворе наоружања и војне опреме, као део принципа одвраћања и избегавања превелике зависности. Али висока цена, строги услови на Западу и постојање клириншких механизма на Истоку диктирају одабир тих извора. Југославија сада чини интензивне напоре у диверсификацији. Већ смо контактирали Шведску, Италију, Швајцарску, Француску, Британију. Али ако би морала да се бори Југославија би користила

било које изворе, без обзира на порекло“.<sup>930</sup> Од првомајске параде 1962. када је ЈНА показала знатне количине нове совјетске технике, па надаље, СССР је био главни инострани снабдевач ЈНА наоружањем и војном опремом. Набавка најскупле војне опреме, попут борбених авиона и хеликоптера, те тенкова и артиљерије, је, кроз неколико аранжмана са Совјетима током 1960-их изменила изглед ЈНА, тј. моделе наоружања и опреме у оперативној употреби и одмакла је од оне војске која је доминантно зависила од америчких испорука помоћи и акутно потребних резервних делова како би опрема адекватно функционисала.

У пролеће и лето 1966. два догађаја у којима је била инволвирана америчка војска су изазвале тензије у дипломатским односима. Тридесетог марта Срђа Прица је позвао амбасадора Елбрика на разговор. Саопштио му је да је начелник Контраобавештајне службе генерал Иван Мишковић на састанку код Никезића изнео да је амерички ваздухопловни аташе пуковник Вајт (White) развио широку агентурну активност и да је заврбовоао као агента пуковника Б. Перца, о чему је постојало Перцово признање. Поред тога је постојао читав низ злоупотреба авиона америчке амбасаде од стране Вајта, као и многи случајеви обавештајно-извиђачке активности. Мишковић је такође споменуо и Вајтову активност у оснивању Клуба аташеа НАТО у сврху заједничког организовања обавештајне делатности. Мишковић је рекао да је ДСНО сматрао да је Вајта требало прогласити за *persona non grata* и затражити његово протеривање. Међутим, како је пуковник Вајт већ био напустио земљу, формално због одмора, већ је затражена виза за његовог заменика, те је ДСНО предлагао да се на томе ствар и заврши. Додатни захтев ДСНО-а је био да се одузме дозвола за даље коришћење амбасадоровог авиона који је припадао америчкој војсци и тако био део односа две војске. ДСИП је био мишљења да је тај захтев требало кориговати у смислу ограничавања употребе авиона само за амбасадора лично јер би у супротном такав захтев „био извор тешкоћа у односима“. Тито се сложио са гледиштем ДСИП-а уз додатак да амбасадору треба упозорити да ће следећа злоупотреба авиона вући са собом ускраћивање даљег стационирања у Југославији. Материјали које је ДСНО доставио ДСИП-у нису садржавали „неке конкретне

---

<sup>930</sup> FRUS, 1969-1976, Vol. XXIX, No. 218, *Telegram From the Embassy in Yugoslavia to the Department of State*, Belgrade, March 13, 1970, p. 532.

податке који би стварно могли дати доказ о агентурној делатности пуковника Вајта“. Изнети су докази да је долазило до „илегалног контакта“ између Вајта и Перца, те да је Вајтова супруга дала Перцовој супрузи 250 долара на зајам. Мишковић је Прици рекао да нису сви докази били предочени, јер није сматрано потребним. Ова сазнања су предочена Елбрику, уз напомену да се неће ничему давати публицитет. Елбрик је изнео своје жаљење и истакао да он „наравно, не зна за икакву Вајтову делатност ове природе“, тражећи конкретније податке о Вајту. Сматрао је да је формално протеривање било претерана мера која је могла имати неугодне реперкусије за билатералне односе. Прица је рекао да је разумни рок за напуштање земље била прва половина априла, дакле око 15 дана. Елбрик није стављао примедбе на захтев у вези коришћења авиона, али је понављао да протеривање аташеа није могло проћи без последица.<sup>931</sup> Иначе, коришћење авиона је још 1945. одобрио лично Тито а у периоду војне помоћи његова употреба је формално проширена и на војног аташеа и 1950. дата посебна дозвола за цео тај аранжман. Ранији покушаји ускраћивања права коришћења су дочекани врло оштро од Американаца, који су нудили реципрочно право за југословенску амбасаду у Вашингтону, и тврдили да су исто право употребе имали у „свим пријатељским земљама“, сугеришући да би ускраћивање права некако значило да односи нису више били пријатељски.<sup>932</sup> Елбрик се вратио код Прице на разговор 2. априла. Рекао му је да је причао са Вајтом који је негирао оптужбе. Ипак, Елбрик се сложио да је Вајтово даље остајање било бесмислено с обзиром на отворено питање и оптужбу за шпијунажу, и најавио је његов одлазак до краја априла. Поновио је да је сматрао да све то није било потребно пошто је Вајт ионако напустио Југославију и да ће случај имати извесне последице у Вашингтону. Прица му је одговорио да је Југославија ствар поставила еластично, дајући прилику да се ствар заврши тако да не угрожава добре односе.<sup>933</sup> Три дана касније Елбрик је назвао Прицу да му јави да ће Вајт напустити Југославију 18.

---

<sup>931</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, *Из забелешке о разговору Срђе Прице са америчким амбасадором*, Пов. бр. 410600, 30. март 1966.

<sup>932</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, *Случај војног аташеа амбасаде САД у Београду*, 30. март 1966.

<sup>933</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, *Из забелешке о разговору Срђе Прице са америчким амбасадором*, 2. април 1966.

априла и да је тиме случај завршен.<sup>934</sup> Видели смо да се случај Перца помињао у Стевовићевом меморандуму о раду југословенске амбасаде у Вашингтону као пример појачаног обавештајног притиска САД. У једном каснијем документу ЦИА-е, из августа 1969. и поводом привођења два америчка аташеа на простору аеродрома Тузла где су боравили без дозволе, и новог захтева Југославије за њиховим протеривањем што су САД прихватиле, констатовано је да да је вредност обавештајног рада приликом пропутовања аташеа кроз земљу била минимална, да југословенска војна техника није крила у себи посебна изненађења за САД, али и да су аташеи обавили добар посао достављајући информације о размештају јединица ЈНА у граничним подручјима након совјетске инвазије на Чехословачку.<sup>935</sup>

Кабинет Државног секретара за народну одбрану је 18. маја послао Никезићу допис о инциденту приликом Титовог поморског путовања у Уједињену арапску републику, а који су изазвале снаге америчке 6. флоте стациониране у Медитерану. Извештај команданта Поморског здруженог одреда предвођеног разарачем *Котор* уз брод *Галеб*, који је превозио Тита, је казивао да је 1. маја око 15 часова на 36 наутичких миља од светионика Акра Литинос на Криту амерички авион „вјероватно типа Ф-104“ (уз руком дописано „који је дошао вероватно са носача авиона“<sup>936</sup>) прелетео колону Здруженог одреда два пута и оба пута са чела, а на висини од 400 метара. Претпоставка је била да је одред био радарски откривен и да је авион послат на визуелно извиђање. Директно прелетање бродова под страном заставом као и свих трговачких бродова се генерално сматра некоректним чином. Истог дана око 17.30 часова на 70 наутичких миља од светионика на острву Гавдос, „авион типа Ф-104 [...] вјероватно са носача авиона“ прелетео је бочно колону одреда на висини од 60-80 метара. Сат и по касније амерички морнарички одред груписан око носача авиона је пловио тако да је држао југословенски одред на 15-16 наутичких миља

---

<sup>934</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-14, *Забелешка о телефонском разговору Срђе Прице са америчким амбасадором*, Пов. бр. 418600, 9. април 1966.

<sup>935</sup> CIA, “US Attache Incident in Yugoslavia“, 21 August 1969, The National Security Archive, FOIA Declassified Documents.

<sup>936</sup> Амерички авион Локид Ф-104 Старфајтер никада није планиран нити направљен у верзији морнаричког ловца способног да полеће/слеће на носач авиона. Радило се или о погрешној идентификацији или о другом месту полетања, са копна, вероватније ово прво.

удаљености. Амерички одред је потом скренуо курс свог кретања тако да пресече курс кретања југословенског одреда на даљини од 4-5 наутичких миља. Потом је, након постављања америчког одреда бочно на само 1,8 наутичких миља од југословенског, 14 америчких авиона за кратко време полетело са носача и пресецао прамчани и крмени курс југословенског одреда, уз патролирање једног хеликоптера и једног против-подморничког авиона. Југословенски одред је урадио уредан одзив на идентификацију *Галеба* (YZAA-JRM) што није зауставило онакво маневрисање америчког одреда. Око 19:25 амерички одред се коначно удаљио. Командант здруженог одреда је додао да је на јарболу *Галеба* била стандарта Председника СФРЈ и да се брод идентификовао те да је била куртоазна пракса да други одред понуди почасни поздрав, а не да врши агресивно маневрисање и демонстрацију силе. У извештају ДСНО-а је на крају дат коментар да је здружени одред имао сасвим другачије искуство сусрета са 6. флотом у фебруару 1961. када је Тито ишао на пут у Западну Африку. Разарач *Сплит* се у Гибралтару срео са одредом 6. флоте, међусобно су се идентификовали и пожелели срећан пут; мало касније је остатак одреда - *Галеб*, разарачи *Котор* и *Пула* и моторни брод *Ловћен* - такође срео амерички одред, који је понудио поздрав шефу државе, салутирао трубним знаком „Мирно“ и пожелео срећан пут.<sup>937</sup> Прица је позвао Елбрика на разговор 24. маја, и укратко му саопштио информације које је добио од ДСНО-а о инциденту. Рекао је да је такво понашање било несхватљиво и у нескладу са постојећим нормама на мору уопште, а поготово кад се радило о броду на којем се налазио шеф државе. Елбрик је одговорио да је из Вашингтона био већ обавештен о томе, да је тражио да се поведе истрага, те да је добио извештај команданта америчких поморских снага за Европу, који је и уручио Прици. Суштина тог извештаја је била да амерички одред није знао да одред превози шефа државе, да су успели да идентификују само разарач *Котор* путем светлосног сигнала, да пилоти који су прелетали југословенски одред ни визуелно нису били утврдили да прелећу југословенске бродове, те на крају да нису кршили правила пловидбе. Елбрик се извинио и изразио жаљење због инцидента, уверавајући Прицу да није могло бити никакве

---

<sup>937</sup> ДА МСП, ПА, 1966, 176, 418894.



намере за такав поступак. Сложио се да се такво понашање није могло правдати све и да се није радило о броду који је превозио шефа државе. Прица је набацио да не може да искључи да је неко од команданата на лицу места имао своје посебне разлоге за такво понашање. Елбрик је замолио Прицу да Титу пренесе и његово лично жаљење због инцидента.<sup>938</sup>

Авион америчке амбасаде је поново доспео на дневни ред почетком јула 1968. Радивој Увалић, помоћник државног секретара за спољне послове је саопштио Ирвину Тобину из америчке амбасаде да је југословенска влада разматрала питање даљег коришћења војног авиона од стране амбасадора САД. Дозвола дата 18 година раније је „била дата у специјалним условима који данас више не постоје, због чега се дошло до закључка да нема више разлога да се та привилегија продужава. Исто тако састав америчког војног представништва у Југославији по броју како дипломатског тако и помоћног особља далеко превазилази састав војних представништава других земаља. Југословенска влада сматра да би број војних лица у представништву требало свести на један разуман ниво, у пропорцији осталих војних мисија у Београду [...] одлучујући је разлог што нисмо спремни исте привилегије да дајемо представништвима других држава акредитованих у Југославији, при чему је немогуће бранити давање привилегије само једној земљи“. Тобин је кратко одговорио да се радило о праву Југославије да се одлучи на тај корак, не желећи да коментарише одлуку пошто је право коришћења војног авиона дато амбасадору лично. На Тобиново питање о року испуњавања тог захтева Увалић му је рекао да су Американци могли сами да га одреде.<sup>939</sup> Десетак дана касније Елбрик је овој теми разговарао са Никезићем. Рекао му је да су у погледу бројног стања војне мисије и сами имали намеру да нешто учине и да је он сам у јануару покренуо то питање у Вашингтону. У вези авиона прокоментарисао је да би једино био погођен он пошто му је корисно служио за кретање по земљи, али је додао да „то није битно“. Бојао се да би то могло бити протумачено као гест који није био пријатељски, и питао се зашто је

---

<sup>938</sup> Исто; АЈ, 837, I-5-6/104-14, *Забелешка о разговору Срђе Прице са америчким амбасадором Елбриком*, Пов. бр. 418894, 24. маја 1966; АЈ, 837, I-5-6/104-14, *Инцидент југословенских и америчких поморских јединица*;

<sup>939</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-16, ДСИП, Пов. бр. 424769, *Забелешка о разговору др Радивоја Увалића, пом. ДС за иностране послове са И. М. Тобином, отправником послова америчке амбасаде*, 9. јула 1968.

изабран овај тренутак. Никезић му је рекао да је ДСИП још претходне године разматрао питање бројног стања америчке војне мисије, поредећи га са мисијом Југославије у Вашингтону и мисијама других држава у Београду. Југославији је било битно да се то доведе у „правилну пропорцију“. Питање авиона је било „један аранжман који је заостао из времена кад су прилике биле друкчије и привилегија коју ми не бисмо били у стању да пружимо другима ако би то затражили“. Нагласио је да тренутак није био посебно битан нити повезан са било каквим корацима САД, јер „као што и сам зна, ми у овом тренутку немамо никаквих посебних неслагања“.<sup>940</sup> Елбрик је 29. јула обавестио Никезића да је амбасада одлучила да до 1. септембра повуче авион и особље везано за његово опслуживање, те да ће се састав војне мисије смањити за 40% у року од три месеца.<sup>941</sup>

У сумирању војно-економских односа две земље видимо да су набавке за потребе југословенских оружаних снага вршени по неколико основа. Прво, период бесплатне војне помоћи је фактички трајао од 1950. до 1959. године. Он је базиран на споразумима од 20. и 21. новембра 1950 о испоруци хране за југословенску војску; на споразуму о испоруци сировина од 17. априла 1951, и на споразуму о војној помоћи од 14. новембра 1951. Споразумом од августа 1959. окончан је период бесплатне војне помоћи и отворен период класичне куповине војне опреме. Од 1959. до 1962. године војна опрема и материјали који нису били под ембаргом Секретаријата одбране САД су куповани за доларе и под повољним условима у периоду од 1959. до 1962. године. Од 1963, када је амендиран Закон о помоћи иностранству кроз тзв. кубански амандман, опрема је купована за доларе на слободном америчком тржишту, у мери у којој је уопште била доступна, од 1963. до почетка 1966. Од почетка 1966. стање је враћено на период пре тзв. кубанског амандмана и Југославија је добила могућност релативно повољне набавке резервних делова и нове војне опреме преко Секретаријата за одбрану и Стејт департмента. Увалићево образложење о захтеву за повлачењем амбасадоровог (војног) авиона и смањењу броја припадника америчке војске при

---

<sup>940</sup> АЈ, 837, I-5-б/104-16, Кабинет ДСИП, Пов.бр. 424930, *Забелешка о разговору државног секретара за иностране послове М. Никезића са амбасадором САД Б. Елбриком*, 19. јул 1968.

<sup>941</sup> АЈ, 507, IX, 109-V-58, Кабинет ДСИП, Пов. Бр. 426914, *Забелешка о разговору државног секретара за иностране послове М. Никезића са амбасадором САД Б. Елбриком*, 29. јул 1968

амбасади, речима „специјални услови више не постоје“, прецизно осликава дугачак период у којем је Југославија била прималац војне помоћи а САД у пракси привилеговани спољни партнер. Односи су временом дошли до тачке углавном слободне комерцијалне размене, без посебних привилегија али и без пратећих тензија.

## Проблеми транспорта роба у окружењу блоковске поделе

Политички сукоб Кубе и САД након кубанске револуције пренеће се почетком 1960-их и на односе Југославије и САД. Револуција под вођством Фидела Кастра (Fidel Castro) је постепено добијала комунистичке садржаје повезане са анти-американизмом раширеним у Латинском Америци. Свргавање Фулгенсиа Батисте (Fulgencio Batista), америчког „нашег кучкиног сина“ с власти јануара 1959. широм је отворило врата сукобу Хаване и Вашингтона. САД су октобра 1960. су увеле режим санкција према Куби и готово у потпуности забраниле извоз, уз почетак оснивања кампова за обуку за герилце ради борбе против Кастра. До краја Ајзенхауеровог мандата дипломатски односи су већ били прекинути, а Америка се јавно обрукала организацијом неуспешног покушаја свргавања Кастра кроз покушај искрцавања герилаца у Залив свиња на Куби.<sup>942</sup> Колико нам је из доступне грађе познато, прва озбиљнија размена мишљења између Југославије и САД о стању на Куби била је крајем јануара 1960. након посете кубанског министра спољних послова Раула Рое (Raúl Roa García) Београду.<sup>943</sup> Одређени проблеми око односа према Куби изазвани су и чланком у *Борби* у исто време<sup>944</sup> па се Срђа Прица морао код Ренкина ограђивати од чланка и критике америчке администрације и Ајзенхауера посебно.<sup>945</sup>

---

<sup>942</sup> Од Арне Вестад, *Глобални Хладни рат. Интервенције у Трећем свету и обликовање нашег доба*, Архипелаг, Београд, 2008, стр. 228-230; Robert A. Divine, *Eisenhower and the Cold War*, Oxford University Press, Oxford, 1981, p. 152.

<sup>943</sup> АЈ, 837, I-5-б/104-8, Пов. бр. 42062, *Забелешка о разговору Ј. Брилеја са америчким амбасадором Ранкином*, 23. јануар 1960.

<sup>944</sup> „Куба и САД“, *Борба*, 30. јануар 1960.

<sup>945</sup> АЈ, 837, I-5-б/104-8, Пов. бр. 42747, *Забелешка о разговору*, 1. фебруар 1960.

Преломна тачка за ово питање је дошла током ескалације Кубанске кризе октобра 1962. и америчког увођења поморског карантина према Куби тј. обавезне инспекције свих бродова који плове ка и са Кубе. Та мера је, логиком ствари, погађала и југословенске бродове који су пловили ка и од те дестинације. Сједињене Државе су од 23. октобра 1962. са увођењем карантина према Куби (у кругу од 500 наутичких миља од острва) увеле и захтев за додатним контролним папирима које су бродови који путују ка Куби требали да поседују, како би се инспекције вршиле брже и како би „стварале што је могуће мање потешкоћа бродовима других нација“, како је наведено у америчком меморандуму који је циркуларно упућен осталим државама.<sup>946</sup> Кенан је 8. новембра разговарао са Никезићем и саопштио му да је за Југославију „постигао да технички третман југословенских бродова буде као за Западне земље“ – да у луци испловљавања амерички конзуларни службеник на основу бродског манифеста и попуњеног упитника изда сертификат. Бродови са сертификатом у пракси нису требали бити заустављани јер је замисао била да се води њихова листа која је била доступна америчким војним бродовима који су блокирали Кубу и вршили контролу бродског транспорта, а у крајњој инстанци као „пропусница“ у току евентуалне физичке контроле брода. Никезић је ставио политичке примедбе да се тиме ширила блокада и на треће земље јер треба да учествују у америчкој билатералној блокади, те да ДСИП-ови правници још нису дали своје мишљење о импликацијама ових корака за Југославију.<sup>947</sup>

Пракса ће показати да ће додатни проблем бити и то што су многи од тих бродова истовремено пловили и до неких од америчких лука, обично у Мексичком заливу (Хјустон, Њу Орлеанс) што је доводило до повремених сукоба са разним америчким организацијама које су заговарале оштру политику према Куби и комунизму уопште.<sup>948</sup> Већ 27. октобра Мићуновић је из Вашингтона јављао да је бродовима *Лука Ботић* и *Кордун* пре пристанка најављен бојкот од стране лучких радника јер су током 1962. превозили терет за Кубу. Броду *Марјан*, који је у октобру редовно користио луке у Њу Орлеансу и Батон Ружу најављен је

---

<sup>946</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-10, *Меморандум*.

<sup>947</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 119, 436535.

<sup>948</sup> Боко Трипковић, „Кубанска криза и однос Југославије према њој“, *Историја 20. века*, Vol. 20, Бр. 2, 2002, стр. 89-102.

бојкот у Хјустону, као и *Кварнеру* чији се долазак очекивао 10. новембра. Лучки радници у Мобилу су бојкотовали брод *Купрес* на ком се налазило 20 тона лекова за Кубу, а *Југооцеанија* као власник и оператор брода је одлучила да брод врати за Југославију. Америчка администрација је направила списак свих бродова који су од почетка 1962. до 31. августа превозили терет на Кубу и на том списку се нашло 14 југословенских бродова (*ИЖ, Јајце, Кордун, Лендава, Краљевица, Кумровец, Кварнер, Лука Ботић, Марјан, Матеја Губец, Мославина, Шибеник, Шумадија и Зета*), на основу кога су лучки радници и одлучивали о бојкоту. Синдикати лучких радника су ишли и корак даље јер су почели да бојкотују утовар и истовар бродова који нису били на Куби у том периоду али су били у власништву компанија чији други бродови јесу. Стејт департамент је по Мићуновићевом обраћању обећао да ће се заузети за решење тих проблема, а који свакако нису погађали само Југославију већ десетине земаља.<sup>949</sup> Дан после Кенановог разговора са Никезићем, 8. новембра, *Југословенска слободна пловидба* из Плоча је обавестила ДСИП да је њен брод *Јабланица* 25. септембра испловио из града Сантијаго де Куба за Хјустон где је требало да укрца товар брашна за Уједињену арапску републику. Посада брода је била обавештена да је брод Држић имао проблема са крцањем терета у Хјустону због бојкота лучких радника, те да је власник брода Атлантска пловидба одлучила да раскине уговор и да брод исплови без терета из луке, будући да је била у безизлазној позицији. *Југословенска слободна пловидба* је одлучила да скрене *Јабланицу* ка Фрипорту на Бахамима, не желећи да се нађе у истој ситуацији. Поред информисања ДСИП-а о стању са бродским транспортом везаним за америчко-кубански однос, предузеће се распитивало коме се може обратити за надокнаду штете од 7350 фунти стерлинга због бојкота.<sup>950</sup>

Почетком фебруара 1963. амерички синдикат лучких радника најавио је да ће одбити рад на било којем југословенском броду на источној обали и америчким лукама у Мексичком заливу јер „трговачки бродови те комунистичке нације тргују с Кубом“. Представник синдиката је о томе званично обавестио и југословенску амбасаду. Такав корак је био скопчан са одлуком Беле куће да се

---

<sup>949</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 119, 435053.

<sup>950</sup> ДА МСП, ПА, 1962, 119, 436577.

бродски товари које је финансирала влада САД не превозе бродовима под страном заставом ангажованим у трговини са Кубом. Око 20 југословенских бродова је током 1962. пловило до и од Кубе, што је значило да је таква одлука Беле куће искључивала југословенске бродове који су упловљавали у кубанске луке из транспорта роба повезаних са економском помоћи из САД. Наступ синдиката лучких радника је био екстремнији корак и суштински је проистицао из таквог корака Беле куће. Паралелно са овим дешавањима Југославија је са Кубом преговарала о повећању обима размене, са око 5 на око 15 милиона долара годишње.<sup>951</sup>

Јакша Петрић је по пријему тих вести предочио саветнику америчке амбасаде, Кочеру, да је *Југоагент* послао обавештење из САД о најављеном бојкоту југословенских бродова од стране америчког синдиката лучких радника. Петрић је нагласио да је то сматрао притиском да се прекине одржавање трговинских веза са Кубом са којом су постојали редовни дипломатски односи, подсећајући да је Југославија имала трговинске односе и са Шпанијом са којом није било дипломатских односа. Рекао је да ће се остварење претње бојкотом неповољно одразити по односе и да је на америчкој влади било да учини што је сматрала потребним да се то не деси. Кочер је рекао да су САД имале информације да су два југословенска брода, танкер *Дуги оток* и теретњак *Цавтат* били на путу из Одесе за Кубу, и да се на *Цавтату* налазило 320 путника, и да су постојале сумње да се радило о совјетским туристима повезаним са совјетским трупима на Куби. Након додатне провере Петрић му је рекао да му је из *Југоагента* речено да је *Цавтат* превозио амонијум сулфат и да није имао путнике, а Кочер је рекао да је и његова провера показала да је информација била нетачна. Главни утицај најављеног бојкота је био у томе што је 34 брода требало да укрца око 420 хиљада тона пољопривредних вишкова, да је 11 од тих бродова пловило под југословенском заставом. Поред тога, у 1963. је очекиван бруто приход транспортне флоте на рутама ка САД од око 34 милиона долара.<sup>952</sup>

---

<sup>951</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-11, ДСИП, Пов.бр. 44840, *Бојкот југословенских бродова у америчким лукама од стране синдиката*, 13. фебруар 1963.

<sup>952</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-11, *Из Забелешке разговора начелника америчког регионалног одељења ДСИП Јакше Петрића са америчким саветником Кочером*, 13. фебруар 1963.

Анализа ситуације је показивала да би потпуно спровођење бојкота значило да југословенски бродови не би могли да превозе пољопривредне вишкове, што је значило директну штету од око 5 милиона долара, тј. југословенски удео у трошковима превоза. Употреба страних бродова би, процењивало се, повећала цену за око 20%, а штета би се могла смањити ангажовањем бродова на другим тржиштима, али би максимално смањење штете износило само око 2 милиона долара. Ако би лучки радници поред бродова бојкотовали и робу за Југославију, то би значило да се вишкови уопште не би могли превести са источне обале и из Мексичког залива. План деловања југословенске дипломатије је подразумевао одлучно инсистирање на обавези владе САД да обезбеди извршење постигнутих споразума, инсистирање на поштовању уговора о трговини и пловидби из 1881. и одбијање било какве изјаве да се неће пловити на Кубу.<sup>953</sup>

Штрајк је ефективно трајао неколико недеља. Његове последице нису биле видљиве у финансијском смислу али су пореметиле робни промет у Југославији. Ужурбани утовар пшенице пре почетка самог штрајка у фебруару је створио повећани прилив роба бродовима а луке, пре свега ријечка, нису имале довољне капацитете (вагоне) да неочекивани прилив транспортују даље у унутрашњост земље. *Гранекспорт*, који је обављао увоз пшенице, је јављао ДСИП-у да се ситуација погоршавала услед сукоба лучких власти и железничко-транспортног предузећа у Ријечи, које није давало ниједан вагон за одвоз пшенице из луке јер је сматрало да ће тако извршити притисак на лучке власти да учине корак у циљу ублажавања несташице вагона за потребе транспорта. ДСИП је сматрао да је то све угрожавало извршење програма увоза пшенице са чисто техничке стране, и притом је добијао информације да је у појединим млиновима у земљи већ застала обрада пшенице.<sup>954</sup>

Проблем бојкота бродског транспорта је током 1963. изгубио на значају, како су ефекти кубанске кризе слабили и посебно када је извршен повраћај важења клаузуле најповлашћеније нације за Југославију. Позитивна промена

---

<sup>953</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-11, ДСИП, Пов.бр. 45107, *Бојкот наших бродова од стране америчког синдиката лучких радника*, 18. фебруар 1963.

<sup>954</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-11, ДСИП, Пов.бр. 47717, *Превоз пшенице*, 25. март 1963.

става администрације се у одређеној мери прелила и на активности лучких синдиката и разних заинтересованих група. Но, проблеми бојкота су остали наредних година и имали су разне појавне облике. Рецимо, фебруара 1964. америчка фирма *Бајрон Џексон Пампс* (Byron Jackson Pumps Ltd.), која је производила кисеоничке пумпе које је *Ер Ликвид* продао *ХИП Азотари* 1960. године, је послала писмо панчевачком предузећу наводећи да је одбијала да прода резервне делове за те пумпе јер су „усвојили политику да не испоручују опрему у Југославију, чак и ако би то на основу политике Владе било дозвољено“.<sup>955</sup>

Посебан циклус бојкота југословенске робе јавио се током и непосредно након Шестодневног рата јуна 1967. Током самог краткотрајног рата и у недељама након тога, чврст став Југославије у подршци Насеру и прекид дипломатских односа са Израелом су изазвали различите конзервативне и религиозне кругове у САД који су, што лично што организовано, започели спорадични бојкот југословенске робе, и шире - робе из комунистичких земаља. Амбасада у Вашингтону је 14. јуна јављала да су многе америчке фирме у власништву Американаца јеврејског порекла претходних дана учестало отказивале послове по већ закљученим уговорима. Неки су отказивали писменим путем уз напомену да је то било због става о Израелу, неки су образлагали отказивањем њихових клијената да купују југословенску робу, а неки отказују уз сугестију да би роба требало да стигне преко неке треће земље како не би била предмет бојкота. Отказивање је било највидљивије код текстилних производа, коже, алуминијума (*Ваљаоница Севојно* је добила отказ уговора вредног четири милиона долара), бакра. Амбасада је при анкетирању 110 фирми које су трговале југословенском робом утврдила да је 106 фирми било у власништву Американаца јеврејског порекла. Поред тога, амбасада је имала информације да су јеврејске организације припремале отворено циркуларно писмо којим се од америчких фирми тражило да прекину пословне везе са Југославијом, а забележено је да је од југословенских фирми тражено да утичу на власт у Београду да промени свој став

---

<sup>955</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-11, СПК, Бр. 256, *Америчка фирма одбија испоруке Југославији*, 27. март 1964.



према Израелу.<sup>956</sup> Питање бојкота је покренуто код Стејт департамента, чији су званичници изјавили да им то није било познато, да то нису одобравали али и да нису имали могућност да утичу на та дешавања.<sup>957</sup> Крајем јуна амбасада је јављала да су отказани потписани уговори вредни 4,3 милиона долара и послови пред потписивањем уговора вредни 6,2 милиона долара. Југословенска трговинска представништва у САД су дала налог *Мариборској љеварни и Железари Сисак* да прекину производњу намењену америчком тржишту. Ланци америчких робних кућа су водили разговоре о бојкоту роба из Источне Европе, укључујући и Југославију. Америчко удружење увозника алуминијума је ставило на гласање позив на бојкот југословенске робе али одлука није прошла, што је амбасада тумачила као знак јењавања бојкота.<sup>958</sup>

Можемо извући закључак да су се проблеми овог типа у обављању трговине јављали како су ескалирале међународне кризе у којима су две земље имале јавно изражене супротне ставове. Подсетимо се да су амерички конзулати и читаонице биле мете напада југословенских демонстраната током 1966. и 1967. у склопу реакција јавности на америчко бомбардовање Вијетнама. То нису паралеле по економским параметрима, али то је зато што Југославија просто није била иоле важно тржиште за САД нити су њихове фирме у већем броју пословале у Југославији да би биле мете евентуалних напада.

## **Амбасадор и привредници – одлазак Богдана Црнобрње у САД 1967.**

Након Вељка Мићуновића за амбасадора у САД је, лета 1967, послат Богдан Црнобрња, до тада секретар Кабинета Председника Републике. Када се Елбрик, почетком марта, у разговору са Мићуновићем интересовао ко ће бити његов наследник, рекао је да се у дипломатском кору прво помињао Лазар Мојсов

---

<sup>956</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 162, 421822. Нејасно је какву је то анкету амбасада спровела нити како се дошло до тих бројки које делују невероватно.

<sup>957</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 162, 423305.

<sup>958</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 162, 423422.

али и да је знао да се од тога одустало и да је одабран Црнобрња, те да је о њему имао позитивно мишљење.<sup>959</sup> Део његових припрема за амбасадорску дужност укључио је и састанак са представницима већих трговинских и производних предузећа, а који је одржан 31. маја 1967. године у Републичкој привредној комори СР Србије. Доступна архивска грађа не показује да је неки од његових претходника имао тако исцрпан састанак са представницима привреде, те нам белешке са тог састанка представљају драгоценост сведочанство о јачању директних веза између југословенске привреде и дипломатских служби у покушају боље координације наступа на америчком тржишту, и у извесној мери показују како је управо тај домен односа – комерцијални – све више долазио у фокус укупних односа.<sup>960</sup>

Разговор је текао у форми Црнобрњиног прикупљања информација и давања коментара на теме које је боље познавао. Представник *Инвест-импорта* га је обавестио да та фирма има заједничко представништво у САД са *Фабриком каблова* из Јагодине (тада Светозарева) и *Електронском индустријом Ниш (ЕИ Ниш)*, и да имају извозне уговоре у вредности од 8 милиона долара. Напоменуо је да америчко тржиште прима много више делова него готових машина али да југословенска индустрија није организована, да не ради велике серије те да не може да постигне цене које би америчко тржиште могло да прихвати. Једини начин да се на таквом тржишту постане конкурентним он је видео у оспособљавању индустрије да производи на исти начин као америчка индустрија. У јапанској индустрији је видео главног снабдевача америчког тржишта, а у шпанским фирмама главног конкурента у извозу машина радилица. Из његове перспективе, америчко тржиште тражи велике серије и сигурност снабдевања, а југословенске фирме то не могу да обезбеде, те навео коментаре својих америчких партнера да „Југославија касни у савременој производњи за 10 година“ и да „свако прави све“. Амерички привредници су тражили одређене гаранције за пословање са југословенским фирмама, али су такође били вољни да у евентуалним пословима са Источном Европом иду прво преко Југославије. Њима

---

<sup>959</sup> АЈ, 837, I-5-6/104-15, ДСИП Пов.бр. 48659, *Забелешка о разговору друга Вељка Мићуновића са америчким амбасадором Бурком Елбриком*, 8. март 1967, стр. 4.

<sup>960</sup> ДА МСП, ПА, 1967, 159, 422080.

је било познато да је Стејт департамент објавио да се Југославија у погледу трговачког третмана треба посматрати „као и Енглеска“, али да је несрећа за југословенску привреду била у томе што су американци зазирали од кашњења у испорукама и уопште од мањка педантности у пословању. У томе је видео основни разлог уздржавања, јер „по нашем менталитету ми никако не одговарамо америчком тржишту“.<sup>961</sup>

Даље је говорио представник *Центротекстила*, који је објашњавао извоз текстила на америчко тржиште. Према његовим наводима, извоз квалитетније робе је било много теже постићи него извоз јефтине робе, али се код јефтине робе јављао (поново) проблем масовности, тј. брзине и обима производње. Амерички стандард је био да се једна кошуља просечног квалитета сашије за 15 минута, а југословенским фирмама је било потребно у просеку 24 минута, тако да се уместо четири кошуље за сат производило мање од три, а у текстилној производњи је југословенска привреда била најближа стандардима развијених земаља. Како је даље истакао, у извозу конфекције је проблеме правила „организација Цона Мерца“<sup>962</sup> које је давало америчке етикете на веће контингенте роба и одбијало да то учини на робу из Југославије (као комунистичке земље, прим. аутора), а актуелни је проблем био сторнирање контингента обуће због става Југославије према Уједињеној арапској републици у светлу текуће кризе на Средњем Истоку (а која ће седам дана након овог састанка прерасти у Шестодневни рат). *Центротекстил* је због сличних проблема ушао у кооперацију са партнерима из Белгије преко којих извози полу-готову конфекцију. Као отежавајуће околности је навео неусклађеност домаћих прописа и потреба америчког тржишта, где купци захтевају да се у резерви држи по 100 тона вуненог предива по боји и асортиману, што је у нескладу са прописима о динарском и девизном пословању, те учетало плаћање пенала услед неиспоштованих рокова испоруке. За позитиван пример је узео београдску фабрику *Клуз* која је озбиљно приступила извозу који се пласира

---

<sup>961</sup> Исто, стр. 2-3.

<sup>962</sup> Исто, стр.4. Аутор није успео да пронађе било какве податке о овој организацији, и верује да је по среди грешка у транскрипту. Највероватније је реч о „Друштву Џон Берч“ (John Birch Society) које је стајало на изразито антикомунистичким позицијама и кроз своје друштвене акције спречавало и отежавало, на разне начине, трговину и посебно увоз из комунистичких земаља, па и лепило етикете са америчком симболиком. „Берч“ би у говору лако могло да се чује као „Мерц“ и тако уђе у записник.

најбољим трговачким кућама на њујоршкој Петој авенији и то у вредности од око милион долара годишње.

Црнобрњи су потом предочени резултати, потенцијали и проблеми у аграрном сектору. Експерти из Привредне коморе су изнели очекивање да ће увоз пшенице бити све мањи и да ће се убрзо свести на увоз квалитетније америчке сорте ради побољшања асортимана на југословенском тржишту. Такође су истакли да постоје домаће „шпекулантске фирме“ које су покушавале да на тржиште убаце друге сорте које су биле јефтиније али и мање квалитетне. Поред тога је оцењено да је цена домаће пшенице изнад светског нивоа. Привредна комора је стајала на јасном становишту да се тржиште годинама снабдевало пшеницом из САД и није видело потребе да мења снабдеваче. Проблеми на тржишту кукуруза су били актуелнији, јер је Италија 1966. обуставила сваки увоз кукуруза, због хаотичног односа произвођача и заступника, а и пласман на америчком тржишту је био доведен у питање. Ради упоређивања, из Привредне коморе је дат податак да америчким тржиштем доминира четири-пет великих продаваца, а да Југославија има 37 извозника кукуруза, од којих су два-три већа а остали су мали тржишни играчи.<sup>963</sup>

Филип Марјановић, стручњак за пољопривреду је обавестио Црнобрњу да српски и македонски произвођачи извозе дуван у САД у вредности од 11 милиона долара, као практично други извозни артикал по вредности извоза из Југославије, и готово искључиво преко солунске луке. Причајући о ширим проблемима пласмана робе споменуо је пошиљку од 3500 тона дувана који је извежен у СССР али који су Совјети одбили да приме, услед ширих измена у калкулација потражње и потрошње. Потом је, везано с тим, истакао феномен – да је дошло до споразума Совјета, Југословена и Американаца да се тај контингент дувана испоручи Американцима, као допунски, а да заузврат Американци Совјетима испоруче цигарете. Марјановић је даље указао на проблем великих куповина у САД роба које се могу наћи јефтиније на другом месту. Назначио је куповину 39 хиљада тона уља у тренутку у ком је СССР пун уља и не зна где да га прода, и где се без потребе троше долари. Његово виђење проблема са извозом кукуруза се

---

<sup>963</sup> Исто, стр. 5-6.

базирано на ниској цени на светском тржишту и ригидном приступу домаћих произвођача који су због динар-два разлике у цени губили послове у Европи. Такође је додао да је Југославију сматрао малим тржиштем које није имало функцију транзита Исток – Запад коју је имало десетак година раније.<sup>964</sup>

Информисање амбасадора о економским односима је затим пренето на тему трговине, пласмана производа и заступничких мрежа. Мишљење људи из Коморе је било да код извоза многих роба на америчко тржиште није више било доминантно питање квалитета већ сталности у испорукама и извршавању испорука на време, а да испоруку на време не може практично ниједно домаће предузеће да постигне. Та закашњења нису била мала ни занемарљива, већ озбиљна и изазивала су поремећаје код купаца у читавом ланцу испоруке. Домаћи трговци који су пословали у САД су за такво стање кривили сопствене добављаче тј. домаће произвођаче, назвавши то „рак раном извоза“.<sup>965</sup> Дешавало се да је трикотажа оцењена изванредно од стране америчких купаца, али да су проблеми у ланцу испоруке отежавали послове. Такође, уочен је проблем у асортиману роба, где југословенска привреда не може да испрати захтеве и нуди асортимане који у том тренутку нису тражени. Амбасадору је скренута пажња на изванредно едукативни моменат америчког тржишта према југословенским привредницима. Оно није било битно само као извозно тржиште за пласман робе већ и у погледу стицања одређених искустава – у начинима производње, организацији рада, постизању одговарајућег квалитета, па је такав контакт имао свој специфични значај.

Представник *Југоекспорта* је обавестио амбасадора Црнобрњу да је та фирма присутна на америчком тржишту око 15 година, и да су сво то време „морали да буду васпитавани као организација“.<sup>966</sup> Истакао је пример индустрије меса Гавриловић која је покушала да се пробије тамо, али није успела и поред квалитетних производа. Нагласио је да је *Југоекспорт* увео праксу контроле, од производње до реализације, сваког артикла који се извози на америчко тржиште, и да је услед тога за њих радила најјача група технолога у Југославији. Са њима је у

---

<sup>964</sup> Исто, стр. 7-8.

<sup>965</sup> Исто, стр. 10.

<sup>966</sup> Исто, стр. 12.

Југославији радила група од осам америчких инспектора који су обилазили фабрике и проваравали робу. Роба за америчко тржиште се дијаметрално разликовала од робе за неко друго тржиште, и да је у том смислу извоз намештаја посебно битан, јер су они били највећи извозник намештаја у САД, у висини од два милиона долара. Жалбе *Југоекспорта* су се дотицале улоге генералног конзула који се поставио тако да је био део сваког пословног аранжмана, а није чинио напор да решава питање међусобних односа југословенских фирми на америчком тржишту. За пример организације је истакнут јапански клуб који је решавао проблеме међусобних односа између јапанских фирми на америчком тржишту. Представник *Југоекспорта* је на крају излагања говорио о увозу капитала у Југославију, за шта је приметио извесно интересовање америчких пословних кругова.<sup>967</sup> Рекао је да је велико питање како ће трансфер капитала да се обавља, јер за америчке фирме није проблем да негде инвестирају, али је проблем кад зараду треба да пребаце код себе.<sup>968</sup> Но, тај проблем се тек отварао пред југословенском привредом и политичком елитом, и остао је мање-више нерешен све до пада социјалистичке Југославије.

Богдан Црнобрња се у том смислу осврнуо на последње излагање, оценивши да је то још увек нерегулисано питање и да је потребно створити политичку и економску климу за то. Црнобрњино схватање је било да су гаранције страном капиталу морале бити такве да се капитал осећа сигурније него у Француској или Енглеској, да Југославија у том смислу мора бити виђена као солидан партнер. Сматрао је да је страни капитал најкориснији у областима високе технологије – алуминијум, тешка хемија, петрохемија – где се може и мора извући корист која вуче напред, а да је област туризма за то неподесна јер се у њој не врши велики промет капитала.<sup>969</sup> У закључку разговора, Црнобрња је рекао да је стекао утисак да је већи проблем на домаћем терену него на америчком тржишту, да су по среди старе бољке које се неће лако ни у догледно време

---

<sup>967</sup> Овде се треба подсетити да је управо 1967. донет Закон о страним улагањима који је омогућио стране инвестиције у Југославију, додуше у ограниченој форми и у ограниченом броју делатности. Током 1967. и 1968. започела су рад само четири предузећа са иностраним капиталом, види Charles R. Chittle, "The industrialization of Yugoslavia under the workers' self-management system: Institutional change and rapid growth", *Kiel Working Papers*, No. 26, 1975, p. 64.

<sup>968</sup> ДА МСП, ПА, 1967, Ф159, 422080, стр. 17.

<sup>969</sup> Исто, стр. 18.

превазићи. Истакао је веру у сарадњу и са приватним капиталом, поред тренутног јасног ослонаца на Међународну банку за обнову и развој, и представницима привреде обећао ослонац на скромне снаге југословенског дипломатског апарата у САД.<sup>970</sup>

---

<sup>970</sup> Исто, стр. 20.

## ЗАКЉУЧАК

Биполарни систем Хладног рата је показао ванредну стабилност наспрам епизода које су контрирале основној системској логици. Раскол са Југославијом је била прва таква епизода, али подсетимо их се још: Кина, Куба, Вијетнам, Иран и Никарагва у односу на САД и Албанија, Египат, Сомалија и још једном Кина, поред Југославије у односу на СССР, су биле „отпадничке“ државе које нису нарушиле основе глобалног поретка. Штавише, земља попут Кине је два пута за мање од 40 година променила своју спољнополитичку партнерску оријентацију без рушилачког утицаја на укупни поредак. Неки аутори попут Џона Луиса Гедиса су такву стабилност поредили са нестабилношћу концерта великих европских сила где је периферно подручје Босне и Херцеговине могло 1914. да ланчано изазове велике силе да уђу у сукоб.<sup>971</sup> Део стабилности је нужно био повезан са деструктивном моћи атомског оружја и имплицитној и експлицитној претњи тоталним уништењем према супротној страни у случају сукоба. Суздржавање је стога морало постати императив.

Крај Другог светског рата у Европи је донео победничку окупацију Немачке, Италије и Аустрије, уз присуство трупа три силе победнице у читавом низу земаља. Конференције у Техерану, на Јалти и у Потсдаму, од новембра 1943. до августа 1945. умногоме су дефинисале нови безбедносни оквир континента, пружајући номиналне гаранције и малим европским народима на слободан и несметан развој.

Совјетски Савез је своју безбедност замишљао као географско проширење линије „фронта“ ка Западу, али и као идеолошку трансформацију земаља Источне Европе под вођством локалних комунистичких партија под стратешком дирекцијом из Москве. Британија је своје војно присуство на југу Европе – у Италији и Грчкој, врло брзо морала да редукује услед економских недаћа, а од већих политичких добитака је одустала суочена са присуством Црвене Армије на Балкану и у Средњој Европи. САД нису имале спремну посебну визију за Европу већ су више реаговале на промене на Истоку и укупне економске недаће

---

<sup>971</sup> John L. Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, Oxford University Press, New York, 1987.



континента, али су у року од око две године развиле глобалну перспективу своје безбедности, центрирану око обуздавања комунизма готово свуда где се он појављивао.

Југославија је, с победом коју је изнела Комунистичка партија Југославије, послератну револуционарну промену друштвених односа и економије отпочела уз конфронтирање са Западним силама на три гранична подручја (према Италији, Грчкој и Аустрији), и само у случају Италије и Трста је успела да оствари добитке, и то кроз отопљавање односа и упорну дипломатију готово деценију касније. Ни у једном од ових проблема није имала осетнију подршку идеолошког савезника са Истока, чији модел друштвеног уређења је желела да примени код себе. Али, први кораци у уређењу су морали бити посвећени најхитнијим потребама отклањања последица рата, прехране становништва, обнови инфраструктуре и саобраћајне мреже. У ту сврху коришћења је помоћ пристигла преко УНРРА-е у вредности нешто већој од 400 милиона долара до краја 1946. Развој администрације привреде текао је по лекцијама усвојеним у предратном и ратном периоду, угледајући се на совјетска искуства. Приватно власништво над привредом је у великој мери укинута кроз три таласа национализације 1945-1948. Плански модел привреде успостављен је након доношења Устава 1946, а валутна реформа је омогућила стабилизацију цена и новчаних токова. Преференцијална улога спољног економског партнера је додељена Совјетском Савезу, али то није била улога коју је та земља хтела или могла да игра. Са друге стране, хтела је да управља комунистичким земљама, и односима међу њима и њиховим односима са Западом.

Тешко је отети се утиску да је ратна победа наводила званични Београд на осећај да су му могућности биле много веће него што су заиста биле. Економске амбиције првог петогодишњег плана и активна регионална политика која је гледано са стране личила на покушај успостављања хегемоније показивали су слабије присуство разумних процена околности, посебно односа локалних са глобалним политикама, те процена сопствених могућности да се прокламовани циљеви ефикасно остварују. Таква политика је била камен у ципели Стаљинове политике окупљања сопствених ратних добитака и нивелисања комунистичких држава у Европи које су могле имати само један центар – Москву. Искључивање

Југославије из комунистичког друштва јуна 1948. је узроковало потрагу за новим спољнополитичким ослоном и налажење новог друштвеног модела како би се кроз тај сукоб направио отклон од стаљинизма који је окривљен за то. Сједињене Америчке Државе су послужиле да испуне прву улогу, док је дефинисање самоуправног система одиграло другу улогу.

Ово престројавање је, то је сасвим јасно, било изнуђено. Али, није поента у том тренутку који је изазвао престројавање. Битно је разумети вишегодишњи динамични процес који је са једне стране обухватао упитно партнерство које није испуњавало очекивања ниједне стране, ни Београда ни Москве, и у ком је тензија распа потмуло, док је са друге стране обухватао однос препун стереотипа и неповерења, те одсуство било каквих ендогених тема које би га могле учинити плодним. Са тако негативним одређењима, једини начин да се направи помак на једној страни је да га створи проблем на другој.

Почевши од повраћаја дела златних резерви из САД 1948, укључивања *Међународне банке за обнову и развој* па *Ексим банке* у давање кредита Југославији, преко увођења Југославије у програм Заједничке безбедности и на концу програм Храна за мир 1954, Југославија је отоплила односе са САД и постала један од корисника америчког спољнополитичког пројекта подршке анти-совјетским снагама и изградње капиталистичког и демократског света. Она, као социјалистичка држава, није била идеолошки већ савезник из практичних разлога. Тако је Југославија дошла у позицију да буде део сличних америчких планова само са неколико година „закашњења“. У лето 1947. одбила је учествовање у Маршаловом плану, водећи се принципима да би се Американци превише мешали у унутрашња економска питања. Четири године касније постала је део МСА програма који је такође подразумевао амерички уплив у неке аспекте економске па и војне политике.

У периоду политичког сукоба са СССР-ом и комунистичким суседима чија је критична фаза трајала до пролећа 1955. војна помоћ Западних земаља, доминантно САД, је послужило стабилизацији безбедносне ситуације и одвраћања Москве од помисли да војно угрози Југославију. Финансијска помоћ, у виду краткорочних кредита и потом одлагања њихове отплате је служила стабилизацији југословенског буџета и платног биланса. Помоћ у храни, испрва

намењена југословенској војсци, је од 1954. постала носилац сложеног механизма подршке југословенској економији у целини, и преливала се на све њене сегменте. Развојни економиста Питер Бауер је рекао да заједнички именилац земаља Трећег света није сиромаштво, стагнација, изабљивање или боја коже, него примање спољне економске помоћи.<sup>972</sup> Да ли можемо да се сложимо са стављањем Југославије у ранг земаља Трећег света, макар у периоду 1950-их и 1960-их година? Шта то говори о стању тадашње социјалистичке економије, која је у том периоду бележила и највише стопе раста? Говори нам о фундаментално ниском нивоу југословенске привреде која је, пре свега, имала проблема са прехраном становништва у првој половини 1950-их, и са жетвама пшенице почетком 1960-их које су приморавале државно руководство да уместо жељеног индустријског и технолошког развоја пажњу (поново) посвећује биолошким потребама грађана.

Од средине 1950-их југословенски државни врх је изражавао жељу да се америчка економска подршка више фокусира на давање повољних кредита ради финансирања изградње индустријских капацитета. Страх од непосредне војне опасности из совјетског блока је значајно умањен током 1955. и у том кључу безбедносна сарадња са САД се чинила све више непотребном у облику у ком је постојала. Ако је Југославији значило примање војне технике, све више јој је сметало присуство повелике америчке војне мисије која је, из југословенске визуре, имала превелики уплив у размештај и начин коришћења те технике. Амерички покушаји чвршћег везивања Југославије за НАТО пакт као истуреног бедема према Совјетима нису уродили плодом. Београд је, поправљајући однос са Совјетима, решио да своју специфичну позицију гради у садејству са низом земаља Азије и Африке, не везујући се политички ни за један блок. Отказивање програма војне помоћи од стране Југославије 1957. пратила је и реформа америчких програма помоћи, увођењем државног Фонда за економски развој који је преузео кредитирање неких југословенских пројеката наредних година.

Почетком 1961. у Белој кући се нашла нова администрација председника Кенедија, која је пружила подршку југословенској девизној и спољнотрговинској реформи, изведеној и уз подршку Међународног монетарног фонда и групе

---

<sup>972</sup> A. Maurits van der Veen, *Ideas, Interests and Foreign Aid*, Cambridge University Press, New York, 2011, p. 6.

западноевропских земаља. Неколико месеци након почетка реформе отворио се први значајнији конфликт између југословенске спољне политике и америчке процене југословенског односа према САД и СССР. Септембарска конференција нестврстаних у Београду је била обележена Титовом јавном критиком глобалне улоге САД, што је узроковало вишемесечне америчке интерне дебате о стању билатералних односа и пратећих америчких корака. Сужавање приступа помоћи је праћено конкретнијом акцијом америчког Конгреса који је наредне године Југославију фактички укинуо статус најповлашћеније нације у међусобној трговини, статус који је баштињен још од српско-америчке трговачке конвенције из 1881. године. Снажни антикомунистички импулси у САД и криза у односима са Кубом додатно су појачали билатералне проблеме, а реакција Вашингтона је била да редукује економске односе на ниво политичких. Истовремено, Београд је промишљао свој однос са Вашингтоном, и суштински га потчињавао нестврстаној политици. Повезивање са низом земаља са више континената је Југославију увело у свет глобалне политике која се почела значајније рефлектовати и на односе са САД. Питање комунизма, америчке улоге у низу неуралгичних тачака (Куба, Доминиканска Република, Конго и посебно Вијетнам) су постали готово редовна тема у односима. Паралелно с тим, Југославија је током 1961. и посебно 1962. извела извесно приближавање Москви, која је преузела улогу главног снабдевача војном техником, показујући да су идеолошки спорови око различитих визија социјалистичког развоја могли бити стављени у страну. Пратећи неписано правило баланса односа, Вашингтон је од 1962. ограничио могућности повољне куповине америчке војне опреме Југославији директно од државних власти, и оставио отвореном само набавку за чврсту валуту на тржишним принципима.

Наредне године су представљале период стабилизације односа на новим основама, где су САД развиле дубље разумевање за југословенску спољну политику и одређену корист коју су од ње имале. Истовремено су чиниле кораке ка побољшању односа са државама Источне Европе, сматрајући и даље да је Југославија била корисна као модел од Москве независне комунистичке државе на који би те земље могле да се угледају. За Југославију су САД бивале све више могући извор капитала и извозно тржиште, али и партнер у даљој економској реформи. Међутим, билатерална америчка подршка реформи из 1965. је била

видљиво мања него оној с почетка 1961. Поред другачијих политичких односа, и другачијих међусобних очекивања, економска подршка није могла остати иста. Током 1966. Београду је постало јасно да ће непосредна помоћ реформи доћи само парцијално, и без великог ефекта, али и да је кроз законске измене у Конгресу учешће Југославије у програму Храна за мир на измаку. Од почетка програма, 1954. до последње испоруке хране током 1967. укупно 8,815 милиона тона пшенице су САД испоручиле Југославији у виду помоћи, било преко динарских било доларских програма. То би износило око три или четири пуне годишње жетве пшенице у Југославији, у просеку за тај период. Поједииних година помоћ примана по том програму је била већа од простог збира билатералног увоза и извоза. Акумулирана сума новца за отплату на посебним рачунима вођеним код Народне банке Југославије према овом програму износила је преко 500 милијарди динара и 335 милиона долара. Поређења ради, само овај доларски износ је био већи од укупне спољне помоћи која је стигла за валутну и спољнотрговинску реформу 1961. Ови износи не укључују кредите *Ексим банке* (око 190 милиона долара до 1968) ни Фонда за економски развој (око 117 милиона долара) усмереним на најважније индустријске пројекте, нити квантитативни ефекат политичке подршке према *Међународној банци за обнову и развој* и Међународном монетарном фонду који су, посебно од почетка 1960-их били укључени у макроекономске калкулације и реформе монетарног и финансијског система. Имајући у виду и војну помоћ, директну финансијску помоћ у неколико критичних година с почетка 1950-их ради стабилизације буџета, морамо приметити да је економска улога САД била критично важан елемент у две деценије најбржег економског раста југословенске економије у читавој њеној историји.

Мали обим и сиромашна структура робне размене након 1945. осликавали су и предратно наслеђе, географску и тржишну удаљеност те непосредне последице рата. Сировине и полупроизводи су доминирали у југословенском извозу: олово, бакар, једноставни метални производи, дрвна грађа чинили су окосницу извоза и током 1950-их година. За југословенску привреду главна извозна тржишта су била у Западној Европи, уз постепену оријентацију и на Источну Европу, умногоме условљеном за комунистичке привреде згодним

моделима клириншке па и бартер трговине, и уз политички опортуну али економски упитни искорак ка несврстаним земљама од средине 1950-их. Америчко тржиште се никада није попело високо на листи југословенске спољне трговине. Проблем различитих економских система, различитих институционалних поставки које су дефинисале пословање, удаљеност и повезани трошкови транспорта су темељно утицали на међусобну неатрактивност два тржишта. Међутим, грађа нам је омогућила да уочимо динамику сарадње на том пољу која је имала нешто шири значај од пуког комерцијалног ефекта, и да уочимо неколико важних тачака.

Југословенска власт је желела да извоз на америчко тржиште служи набавци долара, преко потребних за регулисање платног биланса, и што мању конкуренцију међу југословенским предузећима у том послу. Дипломатски апарат, пре свега преко трговинског аташеа у Њујорку, чија је регија била главно и највеће тржиште за југословенску робу у САД, је током посматраног периода покушавао да „уведе ред“ у пословање југословенских фирми, да подели извозне послове и да омогући раст извозних фирми кроз успех на америчком тржишту. Такозвана реекспортна предузећа су створена крајем те деценије са специфичном намером да ојачају способност привреде да се укључи у међународну утакмицу, али у томе у посматраном периоду нису била посебно успешна. У послове платног промета према САД југословенске банке су се укључиле од 1961. на пословима извршења кредита, у чему можемо уочити директну повезаност политике економске помоћи са растом способности југословенског банкарског сектора да поуздано учествује у међународним аранжманима.

Значајнији подстицај расту међусобне трговине дошао је током 1963, након схватања две стране да политички односи нису више били тако добри да би актуелни модели помоћи неупитно могли бити настављени у будућности. Преиспитивање односа након београдске конференције несврстаних и укидање клаузуле најповлашћеније нације утицали су на обострано прихватање политике јачања комерцијалне сарадње као „здравог“ вида економских односа. Југославија је то желела као дугорочни циљ, а САД су биле спремне да то подржавају са државног нивоа до извесне мере. Већ током 1965. и 1966. Београд је увиђао да је југословенски извоз у САД пратио кретање америчке привреде, иако је он чинио

мање од 0,5% укупног америчког увоза, што је указивало да размена није више била ствар спорадичних уговора већ дубље повезаности на производном, трговинском и финансијском нивоу.

Југословенска привреда се делимично отворила према страном капиталу 1967, чинећи тако још један корак ка повезивању са западним, капиталистичким светом, на принципима тржишне економије. До пуног истека програма помоћи 1968. с крајем престанка рада ЦАРЕ мисије, Југославија је већ разматрала издавање суверених обвезница на америчком банкарском тржишту, а Стејт департмент је америчким фирмама заинтересованим за пословање са Југославијом сугерисао да у је у погледу трговачког третмана Југославију требало третирати као и Британију. Тиме је био послат сигнал не само политичког поверења него и способности југословенске привреде и институција да успешно послују са САД. Тако су економски односи две земље у крајњој мери завршили фазу базирану на политици америчке помоћи, која је текла повезана са политичким односом, дефинисаним прво перцепцијом совјетске претње а потом и улогом Југославије на светском плану и размимоилажењем две земље на низу питања. Регулисање политичких односа од почетка 1960-их, понекад напето, сумњичаво, са трзавицама, је током наредних година довело до завршетка економских односа базираних доминантно на америчкој помоћи и увело их у воде класичне комерцијалне размене и финансијских аранжмана, који нису зависили од политике као што је зависила економска помоћ.

Логика баланса која је важила за 1948. годину – да је притисак са једне стране водио релаксирању са друге – је остала фундаментално тачна кроз цео период који је ова дисертација разматрала. Позиција Југославије је осцилирала према односима са Москвом и Вашингтоном, али и у зависности од укупних односа две суперсиле. Но, мора се уочити једна значајна разлика која је дошла заједно са америчком помоћи, у односу на стање 1948. Југославија је у том периоду успела да оствари такав економски развој и да изгради такве политичке и економске односе, не само према два блока него и према глобалном Југу, да су они омогућавали да егзистенцијална угроженост не буде више тема, да се она више није могла угрозити као пре. Економски односи са САД су били један од кључних фактора таквог позитивног искорака.

## ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

### - Необјављена архивска грађа:

#### - Архив Југославије:

- фонд 112 (Новинска агенција Тањуг);
- фонд 130 (Савезно извршно веће);
- фонд 142 (Социјалистички Савез радног народа Југославије);
- фонд 222 (Савезна привредна комора);
- фонд 223 (Савезна спољнотрговинска комора)
- фонд 507 (Савез комуниста Југославије)
- фонд 751 (Савезни секретаријат за економске односе са иностранством);
- фонд 773 (Трговинско изасланство ФНРЈ – Њујорк)
- фонд 837 (Кабинет Председника Републике)

#### - Дипломатски архив Министарства спољних послова:

- Политичка архива (Сједињене Америчке Државе, Југославија).
- Строго поверљива архива (Сједињене Америчке Државе).

- *The National Security Archive, FOIA Declassified Documents, 1954-1969.*

### - Објављена архивска грађа:

- Благоје Вошковић и David Dašić (прир.), *Samoupravljanje u Jugoslaviji 1950 -1976: dokumenti razvoja*, Privredni pregled, Београд, 1977.

- Људмила Величанскаја и др. (прир.), *Југославија – СССР: сусрети и разговори на највишем нивоу руководиоца Југославије и СССР: 1965-1980, том 2*, Архив Југославије, Београд, 2016.

- Ljubodrag Dimić i Aleksandar Životić, *Napukli monolit - Jugoslavija i svet 1942-1948*, Arhipelag, Београд, 2012.



- Љубодраг Димић (прир.), *Југославија – СССР: сусрети и разговори на највишем нивоу руководиоца Југославије и СССР: 1946-1964, том 1*, Архив Југославије, Београд, 2014.
- Предраг Крејић и Митар Тодоровић (прир.), *Југословенско-амерички односи 1918-1945: Зборник докумената*, Архив Југославије, Београд, 2015.
- Миладин Милошевић и Нада Пантелић (прир.), *Југославија – Сједињене Америчке Државе: поруке председника Југославије и Сједињених Америчких Држава 1944-1980*, Архив Југославије, Београд, 2014.
- Миладин Милошевић и Драган Богетић (прир.), *Југославија – Сједињене Америчке Државе: сусрети и разговори највиших званичника Југославије и САД 1955-1980*, Архив Југославије, Београд, 2017.
- Слободан Нешовић и Бранко Петрановић (прир.), *АВНОЈ и револуција: тематска збирка докумената: 1941-1945*, Народна књига, Београд, 1983.
- Момчило Павловић (прир.), *Документи ЦИА о Југославији 1948-1983*, Институт за савремену историју, Факултет безбедности Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2009.
- Перо Симић, Звонимир Деспот, *Тито - строго поверљиво. Архивски документи*, Службени гласник, Београд, 2010.
- *Скупови несврстаних земаља*, Међународна политика, Београд, 1974.
- Момир Стојковић (прир.), *Балкански уговорни односи, III том (1946-1996)*, Службени лист СРЈ, Београд 1999.
- FRUS, 1952-1954, Vol. VIII, Eastern Europe, The Soviet Union;
- FRUS, 1955-1957, Vol. IX, Foreign Economic Policy; Foreign Information Program;
- FRUS, 1955-1957, Vol. X, Foreign Aid and Economic Defense Policy;
- FRUS, 1955-1957, Vol. XXVI, Central and Southeastern Europe;
- FRUS, 1958-1960, Vol. IV, Foreign Economic Policy;
- FRUS, 1958-1960, Vol. X, Part 2, Eastern Europe Region; Poland; Greece; Turkey; Yugoslavia;
- FRUS, 1961-63, Vol. IX, Foreign Economic Policy;
- FRUS, 1961-1963, Vol XVI, Eastern Europe; Cyprus; Greece; Turkey;
- FRUS, 1964-1968, Vol XVII, Eastern Europe.
- FRUS, 1969-1976, Vol XXIX, Eastern Europe.

- Thomas Fingar (ed.), *Yugoslavia From „National Communism“ to National Collapse: US Intelligence Community Estimative Products on Yugoslavia, 1948-1990*, Central Intelligence Agency and National Intelligence Council, Washington, 2006.
- *Congressional Digest*, 1954-1968.

**- Периодика:**

- *Борба*
- *Политика*
- *The New York Times*

**- Синтезе и монографије:**

- Љубиша Адамовић, Џон Лемпи и Расел Прикет, *Америчко-југословенски економски односи после Другог светског рата*, Радничка штампа, Београд, 1990.
- Milan Aleksić i Milorad Unković, *Међународна трговинска политика – спољнотрговински систем Југославије*, Savremena administracija, Beograd, 1978.
- Анатолий Семёнович Аникеев, *Как Тито от Сталина ушел: Югославия, СССР и США и начальны период холодной войны (1945–1957)*, ИСЛРАН, Москва, 2002.
- Costa A. Autumn, *Truman, Tito and Cold War Identities: The United States' Effort to Reconstruct Marshal Tito during the Truman Administration*, Texas Tech University, 2010. (Необјављени мастер рад).
- Robert L. Beisner, *Dean Acheson: A Life in the Cold War*, Oxford University Press, New York, 2006.
- Darko Bekić, *Jugoslavija u Hladnom ratu. Odnosi sa velikim silama, 1949-1955*, Globus, Zagreb, 1988.
- Leslie Benson, *Yugoslavia: A Concise History*, Palgrave, Basingstoke, 2001.
- Ivan T. Berend, *The Economic History of Twentieth-Century Europe: Economic Regimes from Laissez-Faire to Globalization*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

- William H. Becker and William M. McClenehan Jr., *The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Dušan Bilandžić, *Hrvatska moderna povijest*, Golden Marketing, Zagreb, 1999.
- Dragan Bisenić, *Mister X: Džordž Kenan u Beogradu 1961-1963*, Klub Plus, Beograd 2011.
- Fred L. Block, *The Origins of International Monetary Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present*, University of California Press, Berkeley, 1977.
- Драган Богетић, *Југославија и Запад 1952-1955: југословенско приближавање НАТО-у*, Службени лист СРЈ, Београд, 2000.
- Драган Богетић, *Нова стратегија спољне политике Југославије, 1956-1961*, Институт за савремену историју, Београд, 2006.
- Dragan Vogetić (ur.), *Balkanski pakt 1953/1954*, Institut za strategijska istraživanja, Beograd, 2008.
- Драган Богетић и Александар Животић, *Југославија и Аранско-израелски рат 1967*, Институт за савремену историју, Београд, 2010.
- Драган Богетић, *Југословенско - амерички односи 1961 – 1971*, Институт за савремену историју, Београд, 2012.
- Melissa K. Bokovoy, *Peasants and Communists: Politics and Ideology in Countryside in the Yugoslav Countryside 1941-1953*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1998.
- Michael D. Bordo and Barry Eichengreen (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International Monetary Reform*, University of Chicago Press, Chicago, 1993.
- Henry W. Brands, *Wages of Globalism: Lyndon Johnson and the Limits of American Power*, Oxford University Press, New York, 1995.
- Richard Dean Burns and Joseph M. Siracusa, *The A to Z of the Kennedy – Johnson Era*, The Scarecrow Press, Lanham, 2009.
- A. Mauritz van der Veen, *Ideas, Interests and Foreign Aid*, Cambridge University Press, New York, 2011.

- Од Арне Вестада, *Глобални Хладни рат. Интервенције у Трећем свету и обликовање нашег доба*, Архипелаг, Београд, 2008.
- Svetozar Vukmanović -Темпо, *Revolucija koja teče: Memoari II, Kultura*, Београд, 1971.
- Слободан Вуковић, *Српско друштво и економија (1918-1992)*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Карловци – Нови Сад, 2012.
- Wayne S. Vucinich (ed.), *Contemporary Yugoslavia: Twenty Years of Socialist Experiment*, University of California Press, Berkeley, 1969.
- Radina Vučetić, *Koka-kola socijalizam. Amerikanizacija jugoslovenske popularne kulture šezdesetih godina XX veka*, Službeni glasnik, Београд, 2012.
- Robert E. Wood, *From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1986.
- Susan Woodward, *Socialist Unemployment. The Political Economy of Yugoslavia 1945-1990*, Princeton University Press, Princeton, 1995.
- Velibor Gavranov i Momir Stojković, *Međunarodni odnosi i spoljna politika Jugoslavije*, Savremena administracija, Београд, 1972.
- John L. Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, Oxford University Press, New York, 1987.
- John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, Oxford University Press, New York, 2005.
- John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History*, The Penguin Press, New York, 2005.
- Џон Луис Гедис, *Хладни рат. Ми данас знамо*, Клио, Београд, 2003.
- Hannes Grandits and Karin Taylor (eds.), *Yugoslavia's Sunny Side: A History of Tourism in Socialism (1950s – 1980s)*, Central European University Press, Budapest-New York, 2010.
- George M. Guess, *The Politics of United States Foreign Aid*, Routledge, London, 1987.
- Robert A. Divine, *Eisenhower and the Cold War*, Oxford University Press, Oxford, 1981.

- Љубодраг Димић, *Историја српске државности III – Србија у Југославији*, Платонеум, Нови Сад, 2001.
- Љубодраг Димић, Дубравка Стојановић и Мирослав Јовановић, *Србија 1804 – 2004: Три виђења историчара или позив на дијалог*, Удружење за друштвену историју, Београд, 2009.
- Ljubodrag Dimić, *Jugoslavija i Hladni rat*, Arhipelag, Beograd, 2014.
- Alan P. Dobson, *US Economic Statecraft for Survival 1933-1991. Of sanctions, embargoes and economic warfare*, Routledge, London 2002.
- Весна Ђикановић, *Исељавање у Сједињене Америчке Државе. Југословенско искуство 1918-1941*, Институт за новију историју Србије, Београд, 2012.
- Barry Eichengreen, *The European Economy since 1945. Coordinated capitalism and beyond*, Princeton University Press, Princeton 2007.
- Jari Eloranta and Jari Ojala (eds.), *East – West Trade and the Cold War*, Jyväskylä University Printing House, Jyväskylä, 2005.
- Драгољуб Живојиновић, *У потрази за заштитником: Студије о српско-америчким везама 1878-1920*, Албатрос плус, Београд, 2010.
- Velimir Zeković i Stojan Novaković, *Ekonomika Jugoslavije*, Rad, Beograd, 1964.
- Sharon Zukin, *Beyond Marx and Tito: Theory and Practice in Yugoslav Socialism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1975.
- Zlatko Isaković, *Odbrana Jugoslavije od posrednog nastupanja*, Naučna knjiga, Beograd, 1989.
- Tvrtko Jakovina, *Socijalizam na američkoj pšenici*, Matica Hrvatska, Zagreb, 2002.
- Ian Jackson, *The Economic Cold War: America, Britain and East-West Trade 1948-63*, Palgrave, Basingstoke, 2001.
- Robert David Johnson, *Congress and the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Akis Kalaitzidis and Gregory W. Streich, *U.S. Foreign Policy: A Documentary and Reference Guide*, Greenwood, Santa Barbara, 2011.
- Devesh Kapur, John P. Lewis and Richard Webb, *The World Bank: Its First Half Century, Vol. 1 History*, The Brookings Institution, Washington, 1997.
- Edvard Kardelj, *Međunarodni odnosi i nesvrstanost; Izbor iz dela, VI*, Komunist, Beograd, 1979.

- George F. Kennan, *Memoirs 1950 -1963*, Pantheon Books, New York, 1983.
- Jochen Kraske et al., *Bankers with a Mission: The Presidents of a World Bank*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Todor Kuljić, *Tito – sociološko-istorijska studija*, Gradska narodna biblioteka „Žarko Zrenjanin“, Zrenjanin, 2004.
- Ivan Laković, *Zapadna vojna pomoć Jugoslaviji, 1951-1958*, Istorijski institut Crne Gore, Podgorica, 2006.
- Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, Chicago, 2007.
- Melvyn P. Leffler and David S. Painter (eds.), *Origins of the Cold War: The International History*, Routledge, London, 2002.
- Melvyn P. Leffler and Odd Arne Westad, *The Cambridge History of the Cold War*, 1-3, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- Carol S. Lilly, *Power and Persuasion: Ideology and Rhetoric in Communist Yugoslavia 1944-1953*, Westview Press, Boulder, 2001.
- Лорејн М. Лис, *Одржавање Тита на површини: Сједињене Државе, Југославија и Хладни рат*, БМГ, Београд, 2003.
- Harold Lydall, *Yugoslav Socialism. Theory and Practice*, Oxford University Press, Oxford 1984.
- Leo Mates, *Međunarodni odnosi socijalističke Jugoslavije*, Nolit, Beograd, 1976.
- David Mayers, *George Kennan and the Dilemmas of US Foreign Policy*, Oxford University Press, New York, 1988.
- Josip Močnik, *United States – Yugoslav Relations, 1961-1980: The Twilight of Tito's Era and the Role of Ambassadorial Diplomacy in the Making of America's Yugoslav Policy*, Bowling Green State University, Bowling Green, 2008. (Необјављена докторска дисертација).
- Veljko Mićunović, *Moskovske godine 1956-1958*, Jugoslovenska revija, Beograd, 1984.
- Robert Murphy, *Diplomat among Warriors*, Doubleday, Garden City, 1964.
- Aleksandar Nenadović, *Razgovori s Kočom*, Globus, Zagreb, 1989.
- Marko Nikezić, *Srpska krhka vertikala*, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, Beograd, 2003.

- „Oral History Interviews: Yugoslavia – Country Reader, 1941-1995”, *Memoirs and Occasional Papers Series*, Association for Diplomatic Training, George P. Shultz National Foreign Affairs Training Center.
- Убавка Остојић-Фејић, *Сједињене Америчке Државе и Србија 1914-1918*, Институт за савремену историју, Београд, 1994.
- Војислав Павловић, *Од монархије до републике: САД и Југославија (1941-1945)*, Клио, Београд, 1998.
- David S. Painter, *The Cold War: An International History*, Routledge, London, 1999.
- Thomas G. Paterson, *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan*, Oxford University Press, New York, 1988.
- Thomas G. Paterson (ed.), *Kennedy’s Quest for Victory: American Foreign Policy, 1961-1963*, Oxford University Press, New York, 1989.
- Svetozar Pejovic, *The Market-planned Economy of Yugoslavia*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1966.
- Ranko Petković, *Nesvrstana Jugoslavija i savremeni svet: spoljna politika Jugoslavije, 1945-1985*, Školska knjiga, Zagreb, 1985.
- Ранко Петковић, *Један век односа Југославије и САД*, ВИНЦ, Београд, 1992.
- Branko Petranović, *Istorija Jugoslavije 1918-1988, I-III*, Nolit, Beograd, 1988.
- Branko Petranović, *Srbija u drugom svetskom ratu: 1939-1945*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1992.
- Louis A. Picard, Robert Groelsema and Terry F. Buss (eds.), *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century*, M. E. Sharpe, New York, 2008.
- Мира Радојевић и Љубодраг Димић, *Србија у Великом рату 1914-1918: кратка историја*, Српска књижевна задруга, Београд, 2014.
- Dennison Rusinow, *The Yugoslav Experiment, 1948-1974*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1977.
- Robert Service, *Comrades! A History of World Communism*, Harvard University Press, Cambridge, 2007.
- Предраг Симић, *Тито и НАТО: успон и пад друге Југославије*, Новости, Београд, 2008.
- György Simon Jr., *An Economic History of Socialist Yugoslavia*, Social Science Research Network eLibrary Collection, Rochester, 2012.

- Elizabeth Edwards Spalding, *The First Cold Warrior: Harry S. Truman, Containment, and the Remaking of Liberal Internationalism*, The University Press of Kentucky, Lexington, 2006.
- Robert Schulzinger, *U.S. diplomacy since 1900*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Harry S. Truman, *Memoirs: Years of Trial and Hope, 1946-1952*, Time, New York, 1956.
- David Turnock, *The Economy of East Central Europe, 1815-1989: Stages of transformation in a peripheral region*, Routledge, Abingdon, 2006.
- Milica Uvalić, *Investment and Property Rights in Yugoslavia: The Long Transition to a Market Economy*, Cambridge University Press, New York, 1992.
- Miodrag Ugričić, *Novčani sistem Jugoslavije*, Zavod za izdavanje udžbenika SR Srbije, Beograd, 1967.
- Benjamin O. Fordham, *Building the Cold War Consensus: The Political Economy of U.S. National Security Policy, 1949-51*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1998.
- Beatrice Heuser, *Western „Containment” Policies in the Cold War: The Yugoslav Case, 1948-1953*, Routledge, London, 1989.
- Robert Higgs, *Depression, War and Cold War: Studies in Political Economy*, Oxford University Press, New York, 2006.
- Walter L. Hixson, *George F. Kennan, Cold War Iconoclast*, Columbia University Press, New York, 1989.
- Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Michael J. Hogan (ed.), *America in the World: The Historiography of American Foreign Relations since 1941*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- Michael J. Hogan and Thomas G. Paterson (eds.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Branko Horvat, *Ogled o jugoslavenskom društvu*, Mladost, Zagreb, 1969.
- Branko Horvat, *Privredni sistem i ekonomska politika Jugoslavije: problemi, teorije, ostvarenja, propusti*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1970.



- Branko Horvat, Mihailo Marković i Rudi Supek (eds.) *Self-governing Socialism, Vol. 1-2*, International Arts and Sciences Press, New York, 1975.
- Branko Horvat, *Jugoslavenska privreda 1965-1983: prognoze i kritike*, Cankarjeva založba, Ljubljana, Zagreb, 1984.
- Joseph A. Califano, Jr., *The Triumph and Tragedy of Lyndon Johnson: The White House Years*, Texas A&M University Press, College Station, 2000.
- John C. Campbell, *Tito's Separate Road: America and Yugoslavia in World Politics*, Harper and Row, New York, 1967.
- Thomas W. Cowger and Sherwin M. Markman (eds.), *Lyndon Johnson Remembered: An Intimate Portrait of a Presidency*, Rowman & Littlefield, Lanham, 2003.
- Campbell Craig and Fredrik Lodgevall, *America's Cold War: The Politics of Insecurity*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 2009.
- Richard Crockat, *The Fifty Years War: The United States and the Soviet Union in World Politics, 1941-1991*, Routledge, London, 2002.
- Мари-Жанин Чалић, *Историја Југославије у 20. веку*, Клио, Београд, 2013.
- Nikola Čobeljić (ur.), *Jugoslovenski model socijalističke privrede (tržišnog socijalizma) - teorijska zasnovanost i mogućnost operacionalizacije*, Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd, 1991.
- Lindon B. Džonson, *Memoari 1963 -1969*, Globus, Zagreb, 1974.

**- Чланци и расправе:**

- Robert Loring Allen, "The Soviet and East European Foreign Credit Program", *American Slavic and East European Review*, Vol. 16, No. 4, 1957, pp. 433-449.
- Kristin L. Ahlberg, "Machiavelli with a Heart": The Johnson Administration's Food for Peace Program in India, 1965–1966", *Diplomatic History*, Vol. 31, No. 4, 2007, pp. 665-701.
- Mate Babic and Emil Primorac, "Some Causes of the Growth of the Yugoslav External Debt", *Soviet Studies*, Vol. 38, No. 1, 1986, pp. 69-88.
- Robert M. Blum, "Surprised by Tito: The Anatomy of an Intelligence Failure", *Diplomatic History*, Vol. 12, Issue 1, 1988, pp. 39-57.

- Драган Богетић, „Чланство Југославије у Балканском савезу и НАТО пакт“, *Историја 20. века*, Бр. 1-2/1991, стр. 65-90.
- Драган Богетић, „Односи Југославије са Западом и Тршћанско питање – 1953-1954“, *Историја 20. века*, Vol. 12, Бр. 1, 1994, стр. 123-138.
- Драган Богетић, „Пробој међународне изолације и економски аранжман Југославије са Западом 1952. године“, *Историја 20. века*, Vol. 13, Бр. 1, 1995, стр. 127-138.
- Драган Богетић, „Односи Југославије и Запада у контексту посете Хрушчова Београду 1955. године“, *Историја 20. века*, Vol. 15, Бр.1, 1997, стр. 47-60.
- Драган Богетић, „Сједињене Америчке Државе и формирање Балканског пакта 1952-1955“, *Архив*, Бр. 2, 2001, стр.186-197.
- Драган Богетић, „Сједињене Америчке Државе и институционализација сарадње ванблоковских држава“, *Историја 20. века*, Vol. 20, Бр.2, 2002, стр. 9-22.
- Драган Богетић, „Реакција Запада на процес југословенско-совјетског зближавања 1955-1957“, *Историја 20. века*, Vol. 21, Бр. 2, 2003, стр. 161-176.
- Dragan Bogetić, „Економска и војна помоћ Запада Југославији током 50-тих година“, у Fisher J. (ur.) *Yugoslavia in the Cold War*, Ljubljana, 2004, стр. 271–318.
- Драган Богетић, „Економска сарадња Југославије и САД у време другог југословенско-совјетског сукоба 1958-1959“, *Историја 20. века*, Vol. 23, Бр. 1, 2005, стр. 131-152.
- Драган Богетић, „Сарадња Југославије са западним силама у време нормализације њених односа са социјалистичким лагером 1956“, *Историја 20. века*, Vol. 23, Бр. 2, 2005, стр. 113-128.
- Драган Богетић, „Погоршање југословенско-америчких односа после Првог самита несврстаних земаља у Београду“, *Историја 20. века*, Vol. 24, Бр.2, 2006, стр.71-86.
- Драган Богетић, „Почетак Вијетнамског рата и југословенско-амерички односи“, *Историја 20. века*, Vol. 25, Бр.1, 2007, стр. 91-116.
- Драган Богетић, „Прва Титова посета Вашингтону – последњи Кенедијев међународни ангажман“, *Токови историје*, Бр. 1-2/2007, стр. 65-80.
- Драган Богетић, „Југославија у Хладном рату“, *Историја 20. века*, Vol. 26, Бр.2, 2008, стр. 316-371.

- Драган Богетић, „Увођење америчких економских рестрикција Југославији током 1962 – укидање статуса „најповлашћеније нације“, „*Историја 20. века*, Vol. 27, Бр.1, 2009, стр. 87-106.
- Драган Богетић, „Југославија и САД – од спорења ка сарадњи. Искушења на путу нормализације односа током 1963“, *Историја 20. века*, Vol. 27, Бр.2, 2009, стр. 131-144.
- Драган Богетић, „Међународни положај Југославије у време првих спољнополитичких акција Џонсонове администрације“, *Токови историје*, Бр. 3, 2009, стр. 136-161.
- Драган Богетић, „Југославија и светско тржиште капитала: америчка финансијска подршка југословенским развојним програмима крајем 50-их година“, *Токови историје*, Бр. 3/2010, стр. 89-102.
- Henry W. Brands, “Redefining the Cold War: American Policy toward Yugoslavia, 1948-60“, *Diplomatic History*, Vol. 11, No. 1, 1987, pp. 41-54.
- Jaroslav Vanek, “Yugoslav Economic Growth and its Conditions“, *American Economic Review*, Vol. 53 Issue 2, 1963, pp. 555-561.
- Benjamin Ward, “Political Power and Economic Change in Yugoslavia“, *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, pp. 568-579.
- Francis J. Gavin, “The Gold Battles within the Cold War: American Monetary Policy and the Defense of Europe, 1960-1963“, *Diplomatic History*, Vol. 26, No. 1, 2002, pp. 61-94.
- Bogdan Denitch, “Notes on the Relevance of Yugoslav Self-Management“, *Politics & Society*, Vol. 3, 1973, pp. 473-489.
- Бојан Димитријевић, „Западна војна помоћ Југославији 1951-1958“, *Историја 20. века*, XIV, 1/1996, стр. 101-112.
- Bojan Dimitrijevic, “The mutual defense aid program in Tito's Yugoslavia, 1951–1958, and its technical impact“, *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 10, No. 2, 1998, pp. 19-33.
- Ljubodrag Dimić, “Historiography on the Cold War in Yugoslavia: from ideology to science“, *Cold War History*, Vol. 8, No. 2, 2008, pp. 285-297.
- James A. Dorn, “Markets, True and False: The Case of Yugoslavia“, *Journal of Libertarian Studies*, Vol. 2, No. 3, 1978, pp. 243-268.

- Alena N. Eskridge-Kosmach, "Yugoslavia and US Foreign Policy in the 1960–1970s of the 20th Century", *The Journal of Slavic Military Studies*, Vol. 22, No. 3, 2010, pp. 383-418.
- Александар Животић, „Вашингтонски преговори (мај - јуни 1951) - преломна тачка југословенско-америчких односа?“, *Токови историје*, Бр. 2/2012, стр. 160-186.
- Egon Žižmond, "The Collapse of the Yugoslav Economy", *Soviet Studies*, Vol. 44, No. 1, 1992, pp. 101-112.
- Institute of Economic Sciences, *Economic Functions of the Federation, Document No. 2*, Belgrade, 1970.
- Tvrtko Jakovina, „Američki komunistički saveznik? Vanjskopolitički odnosi Sjedinjenih Američkih Država i Jugoslavije (1955-1963)“, *Radovi*, Vol. 31, 1998, str. 81-108.
- Tvrtko Jakovina, „Narodni kapitalizam protiv narodnih demokracija: Američki supermarket na Zagrebačkom velesajmu 1957. godine“, *Zbornik Mire Kolar Dimitrijević*, Zagreb, 2003, str. 469-479.
- Phillip A. Karber and Gerald A. Combs, "The United States, NATO, and the Soviet Threat to Western Europe: Military Estimates and Policy Options, 1945–1963", *Diplomatic History*, Vol. 22, No. 3, 1998, pp. 399-429.
- Линда Килен, „Економски интереси САД у Југославији између два светска рата“, *Историја 20. века*, год. IV, 1986, бр. 1-2, стр. 43-66.
- Paul A. Kubrick, "Politics and Foreign Policy: A Brief Look at the Kennedy Administration's Eastern European Diplomacy", *Diplomatic History*, Vol. 11, No. 1, 1987, pp. 55-66.
- Stephen S. Markovich, "American Aid and Yugoslav International Policies", *East European Quarterly*, Vol. IX, No. 2, 1975, pp. 185-193.
- Thomas A. Marschak, "Centralized Versus Decentralized Resource Allocation: The Yugoslav 'Laboratory'", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, No. 4, 1968, pp. 561-587.
- Vjekoslav Meichsner, "The Process of Liberalization of the Foreign Exchange System and the Optimum Form of Dinar Convertibility", *Soviet & Eastern European Foreign Trade*, Vol. 5 Issue 3/4, 1969, pp. 263-285.

- Coleman Mehta, "The CIA Confronts the Tito-Stalin Split, 1948-1951", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 13, Issue 1, 2011, pp. 101-145.
- Момчило Митровић, „Национализација у Србији и Хладни рат“, у Љубодраг Димић (ур.) *Велике силе и мале државе у Хладном рату: случај Југославије*, Филозофски факултет, Београд, 2005, стр. 237-250.
- Charles P. McVicker, "Titoism", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 317, 1958, pp. 107-114.
- Fred Warner Neal, "Yugoslav Communist Theory", *American Slavic and East European Review*, Vol. 19, No. 1, 1960, pp. 42-62.
- Egon Neuberger, "The Yugoslav Investment Auctions", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 73, No. 1, 1959, pp. 88-115.
- Egon Neuberger, "Centralization vs. Decentralization: The Case of Yugoslav Banking", *American Slavic and East European Review*, Vol. 18, No. 3, 1959, pp. 361-373.
- Robert Niebuhr, "Nonalignment as Yugoslavia's Answer to Bloc Politics", *Journal of Cold War Studies*, Vol. 13, Issue 1, 2011, pp. 146-179.
- Момчило Павловић, „Помоћ Југославији у храни од стране западних земаља, 1950-1951“, *Историја 20. века*, Vol. 12, Бр. 2, 1994, стр. 119-138.
- Svetozar Pejovich, "A Property-Rights Analysis of the Yugoslav Miracle", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 507, Privatizing and Marketizing Socialism, 1990, pp. 123-132.
- Branislav Radeljić, "Questionable Relationship: European Economic Community and Yugoslavia until 1968", *Токви историје*, Br. 2/2010, str. 112-127.
- Радован Радоњић, „Југословенска 1948. и дисолуција система реалног социјализма“, *Историја 20. века*, Vol. 16, Бр. 1, 1998, стр. 9-26.
- Velimir Rajković, "An Appraisal of the Implementation of the Economic Reform and Current Problems", *Eastern European Economics*, Vol. 8, No. 4, 1970, pp. 307-356.
- Александар Ракоњац, „Исхрана становника Југославије у периоду обнове земље(1945-1947)“, *Зборник Матице српске за историју*, 2016, стр. 73-89.
- Александар Ракоњац, „Почеци привредног планирања у Југославији 1946. године – идеје, организација и институционализација“, *Токови историје*, бр. 2, 2016, стр. 151-176.

- Dianne E. Rennack and Susan G. Chesser, “Foreign Assistance Act of 1961: Authorizations and Corresponding Appropriations”, *CRS Report for Congress*, July 29th, 2011.
- Ivan Ribnikar, “The Yugoslav Monetary System“, *ACES Bulletin*, Vol.23, Issue 1, 1981, pp. 67-78.
- Ђорђе Станковић, „Како је Југославија почела“, у Милан Терзић (ур.), *Први светски рат и Балкан – 90 година касније*, Институт за стратегијска истраживања, Београд, 2008, стр. 232-246.
- Frank H. Stephen, “Yugoslav self-management 1945-74“, *Industrial Relations Journal*, Vol. 7, Issue 4, 1976, pp. 56-65.
- Joseph M. Stokes, “The International Cooperation Administration“, *World Affairs*, Vol. 119, No. 2, 1956, pp. 35-37.
- Ђоко Трипковић, „Југославија и Маршалов план“, *Историја 20. века*, бр. 1-2, 1990, стр. 59-76.
- Ђоко Трипковић, „Кубанска криза и однос Југославије према њој“, *Историја 20. века*, Vol. 20, Бр. 2, 2002, стр. 89-102.
- L. Frei, “Yugoslavia's International Accounts“, *American Review of Soviet & Eastern European Foreign Trade*, Vol. 1 Issue 5, 1965, pp. 44-62.
- Robert Frazier, “Kennan, 'Universalism' and the Truman Doctrine“, *Journal of Cold War Studies*, Vol. 11, No. 2, 2009, pp. 3–34.
- Eirik G. Furubotn, and Svetozar Pejovich, “Tax Policy and Investment Decisions of the Yugoslav Firm“, *National Tax Journal*, Vol. 23, Issue 3, 1970, pp. 335-348.
- Eirik G. Furubotn, and Svetozar Pejovich, “Property Rights, Economic Decentralization, and the Evolution of the Yugoslav Firm, 1965-1972“, *Journal of Law and Economics*, Vol. 16, No. 2, 1973, pp. 275-302.
- Branko Horvat, “A Restatement of a Simple Planning Model with Some Examples from Yugoslav Economy“, *The Indian Journal of Statistics*, Vol. 23, No. 1/3, 1960, pp. 29-48.
- Branko Horvat, “Yugoslav Economic Policy in the Post-War Period: Problems, Ideas, Institutional Developments“, *The American Economic Review*, Vol. 61, No. 3, Part II, 1971, pp. 71-169.

- Branko Horvat and Helen Kramer, "Monetary - Credit Factors and Prices", *Eastern European Economics*, Vol. 9, Issue 3/4, 1971, pp. 119- 151.
- Branko Horvat, "An Institutional Model of a Self-Managed Socialist Economy", *Eastern European Economics*, Vol. 10, Issue 4, 1972, pp. 369-392.
- Branko Horvat, "Short-Run Instability and Long-Run Trends in the Yugoslav Economy's Development", *Eastern European Economics*, Vol. 14, Issue 1, 1975, pp. 3-31.
- Charles R. Chittle, "The industrialization of Yugoslavia under the workers' self-management system: Institutional change and rapid growth", *Kiel Working Papers*, No. 26, 1975.
- Ante Čičin-Šain, "Problems of Dinar Convertibility", *Soviet & Eastern European Foreign Trade*, Vol. 5, Issue 3/4, 1969, pp. 200-233.

Милан (Јовица) Игрутиновић је рођен 28. децембра 1981. године у Шапцу. Докторант је на Филозофском факултету Универзитета у Београду, при Катедри за историју Југославије код ментора др Љубодрага Димића са предложеном темом под насловом Југословенско – амерички економски односи (1954 – 1968).

Од маја 2010. године је запослен у Институту за европске студије остваривао је сарадњу са неколико научно-истраживачких и културних институција попут Музеја историје Југославије, Београдске отворене школе те Међународног центра за студије Холокауста – Јад Вашем, Масариковог Универзитета у Брну, Универзитета у Хелсинкију, те учествовао у неколико приватних истраживачких пројеката.

У склопу свог научног рада обрађује теме из међународних односа и историје Југославије, те спољне политике Европске уније и Србије. Био је коуредник два тематска научна зборника у издању Института за европске студије (*Криза Европске уније* из 2013. и *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније: актуелни изазови* из 2016) и коаутор једне научне монографије (*Избеглиштво у учионици: српски студенти и ђаци у Великој Британији за време Првог светског рата* из 2016); учествовао је у низу научних конференција и стручних трибина, у земљи и иностранству, и аутор је више од 15 радова у часописима и зборницима. Неки од наслова научних радова су „Западна Европа и распад Југославије“, „Југословенско-француски економски односи 50-их година 20. века“, „The Endgame of Trieste Crisis (1953-1954) and European Security Dynamics“, „Шта после Тита? Амерички ставови о Југославији након Титове смрти“, „Живот и смрт Европске одбрамбене заједнице – поглед из Београда“ и друге.



## Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Милан Игрутиновић

Број индекса 5И17-201

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

---

ЈУГОСЛОВЕНСКО – АМЕРИЧКИ ЕКОНОМСКИ ОДНОСИ (1954 – 1968)

---

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

**Потпис аутора**

У Београду, 28. маја. 2018.

---

## **Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада**

Име и презиме аутора Милан Игрутиновић

Број индекса 5И17-201

Студијски програм историја Југославије

Наслов рада ЈУГОСЛОВЕНСКО – АМЕРИЧКИ ЕКОНОМСКИ ОДНОСИ  
(1954 – 1968)

Ментор Проф. Др Љубодраг Димић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

**Потпис аутора**

У Београду, 28. маја 2018.

---

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

---

ЈУГОСЛОВЕНСКО – АМЕРИЧКИ ЕКОНОМСКИ ОДНОСИ (1954 – 1968)

---

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

**Потпис аутора**

У Београду, 28. маја. 2018.

---

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.