

Andrej Mitrović

OKOSNICE POLITIKE KRALJEVINE SHS PREMA ITALIJI
1920—1929

Namera ovog priloga je ograničena. U njemu se traga za osnovnim stavovima na kojima je zasnivana jugoslovenska politika prema Italiji tokom treće decenije 20. veka. Otuda da na stranicama koje slede nisu, čak ni samo u glavnim linijama, prikazani tokovi jugoslovensko-italijanskih odnosa, politička zbivanja ili aktivnost diplomatije, nego se nastoji da budu otkrivena i utvrđena ona polazišta jugoslovenske politike koja su se, poput crvene niti, provukla kroz celokupnu spoljnopolitičku aktivnost Kraljevine SHS u njenim onovremenim odnosima sa Italijom. Reč je o programskim stavovima na kojima je bila građena praktična politika, odnosno, istraživanje ovoga puta nije usmereno na dnevna zbivanja i praktično učene poteze, nego na načela od kojih je polazila celokupna dnevna aktivnost.¹

Osnove

Decenija o kojoj je reč predstavlja relativno dobro razgraničen vremenski odsek, koji je, takodje, imao i svoje osobite sadržaje kako u istoriji opštih međunarodnih odnosa u Evropi tako i u posebnoj istoriji jugoslovensko-italijanskih odnosa. Uzeto u evropskim razmerama, ovaj vremenski odsek počinje stabilizovanjem prilika uzburkanih još od leta 1914. i potpisivanjem niza mirovnih ugovora izmedju u prvom svetskom ratu pobedničkih i pobedjenih država 1919 do 1920, odnosno izmedju nove Sovjetske republike i njoj susednih novostvorenih država 1920—1921. godine; kraj ovog razdoblja obeležava ponovni porast među-

¹ Reč je o koncepcijama i stavovima koji su preovladali u praksi spoljne politike. Inače one nikako nisu bile i jedine koje su postojale u Kraljevini SHS tokom 20-tih godina. Naprotiv, istraživanja dosada poznatih izvora pokazuju da su u javnosti, Narodnoj skupštini, u političkim strankama i unutar kruga ministara koji su se, s različitim vladama, smenjivali na vlast, postojale i druge koncepcije, od kojih su neke bile sasvim oprečne stvarno vodjenoj politici. Ipak, tokom celog tog odseka vremena ostao je kontinuitet stvarno vodjene politike, čemu osnovu treba videti u odlučujućem uticaju lično kralja Aleksandra I na spoljnu politiku. Dvojica najznačajnijih ministara spoljnih poslova tokom ovih deset godina, dr Momčilo Ninčić i dr Vojislav Marinković, bez obzira na sve značajne političke i lične razlike medju njima, u stvari su, koliko se na osnovu dosadašnjih istraživanja može tvrditi, samo sprovodili kraljevu politiku (up.: B. Krizman, Italija u politici kralja Aleksandra i kneza Pavla (1918—1941), u: Časopis za suvremenu povijest, br. 1, 1975, 32—97; E. Milak, Kraljevina SHS i Rimski sporazum 1922—1924, magistarska teza u rukopisu, branjena na Filozofskom fakultetu u Beogradu 1976).

narodnih napetosti u vreme svetske ekonomske krize, u čemu je stožernu tačku činila obnovljena težnja Nemačke da od Srednje i Jugoistočne Evrope stvori svoj »veliki privredni prostor«. Tokom ovih deset godina na površini medjunarodnih odnosa stalno, i uvek jače, ispoljavala se tzv. »politika sporazumevanja«, što naročito važi za godine 1925—1929 pa je na sve strane isticano da sukobe i probleme medju državama treba prevazilaziti isključivo putem dogovora, nagodbi i multilateralnih, odnosno bilateralnih sporazuma, a Društvo naroda je igralo ulogu medjunarodne organizacije koja ovakve težnje omogućava i postiže. U suštini, politikom sporazumevanja sve države so nastojale da obezbede svoje interese i ostvare svoje ciljeve, pa su, na primer, Velika Britanija i Francuska nastojale da njome štite osnove medjunarodnog sistema koji je stvoren ishodom prvog svetskog rata, Nemačka da popravlja svoj položaj proistekao iz ratnog poraza, SSSR da izlazi iz izolovanosti, a male države da učvršćuju svoju nezavisnost i integritet. Ta decenija se završila neuspehom politike sporazumevanja.

U jugoslovensko-italijanskim odnosima ovaj vremenski odsek je počeo sklapanjem Rapalskog ugovora 12. novembra 1920, a završio se istekom važenja Rimskog sporazuma o prijateljstvu i srdačnoj saradnji, koji je bilo sklopljen 27. januara 1924.² I ovde su, skladno evropskim tokovima, na površini bila pregovaranja radi rešavanja medjusobnih problema nagodbama i bilateralnih ugovorima, a u suštini odnosa izmedju ovih dveju država ostajali su neslaganja i sukobi. Kraljevina SHS je u pregovorima i sporazumima videla način da se čvrsti prema Italiji, da odbrani i svoj integritet i svoj položaj na Balkanskom poluostrvu, tj. ono što je stekla ishodom prvog svetskog rata; Italija je u pregovorima i sporazumima videla sredstvo za jačanje svojih političkih pozicija na istočnim obalama Jadranskog mora, pa i za izvesna teritorijalna proširenja, tj. da u svoju korist izmeni prilike stvorene ishodom prvog svetskog rata kojima inače nije bila zadovoljna. Tako je u datim okolnostima politika sporazumevanja u jugoslovensko-italijanskim odnosima služila Kraljevini SHS da nastoji da onemogući — ili, ako to ne uspe, da bar umanj — pritisak koji je osećala na zapadnim granicama, a Italiji da ili delimično ostvaruje ili da deklarativno i taktički prikriva svoje ofanzivne ciljeve.

Otuda da su se tokom dvadesetih godina na svetlosti dana često pokazivali jugoslovensko-italijanski sukobi, posebno u vidu dva problema čije su eskalacije hronološki sledile jedna drugu, naime do početka 1924. problema Rijeke i od jeseni 1926. problem Albanije. Tokom čitavog ovog vremenskog oteka, inicijativu je imala italijanska strana, koja se prvo usredsredjivala na Rijeku a potom na Albaniju; jugoslovenska strana je bila u stalnoj defanzivi, ona je u prvo vreme uzaludno nastojala da brani odredbe Člana 4. Rapalskog ugovora o Nezavisnoj Riječkoj Državi, a potom je, takodje neuspešno, htela da istisne, odnosno bar da umanj, uticaj koji je Italija uspostavila u Albaniji. Tako, politika sporazumevanja nikako nije značila i stvarno dobro susjedstvo na Jadranu, mada je teorijski uzeto, takvo značenje mogla imati.

Studiranjem celokupne poznate spoljnopoličke gradje u kojoj su merodavna tela ili ljudi u Beogradu tokom svih tih godina izlagali svoje programske

² O jugoslovenskoj državi i njenoj politici uopšte vid.: I. Božić i dr., Istorija Jugoslavije, Beograd 1972; B. Petranović, Istorija Jugoslavije 1918—1978, Beograd 1980; B. Krizman, Vanjska politika jugoslovenske države 1918—1941, Zagreb 1975.

stavove, svoja vidjenja opštih medjunarodnih prilik i svoja obrazloženja za držanje u posebnim pitanjima i problemima, a takodje, dalje, proučavanjem opštih ideoloških stavova u kojima je iskazivano shvatanje jugoslovenske države o sebi, i najzad, analiziranjem suštine praktično vučenih poteza, moguće je otkriti da je medjunarodno istupanje Kraljevine SHS, počev od Mirovne konferencije u Parizu 1919—1920, bilo zasnovano na spletu opštih polazišta koja su se prepletala u jednu srazmerno celovito izgradjenu spoljnopolitičku doktrinu. Ovu doktrinu su činile sledeće najvažnije sastavnice: jugoslovenska država je stvorena na nacionalnom načelu, pa su u nju ugradjene i nacionalno-oslobodilačke borbe balkanskih naroda uopšte, započete još početkom 19. veka; ona je zatočnik načela »Balkan Balkancima«; ona je nova i mala država kojoj je potrebno vreme za unutrašnje i spoljnje konsolidovanje; ona je nerazdvojni deo sistema stvorenog pariskim mirovnim ugovorima iz 1919. i 1920, time jedan od njegovih branilaca; ona je istorijski predodredjena da bude germanskom »Drang nach Osten«; ona je parlamentarna država i deo liberalnog građanskog sveta.³

Ova doktrina obuhvatala je i procene o tome koji faktori u medjunarodnim odnosima predstavljaju najveću opasnost po integritet, i, dalje, za opstanak jugoslovenske države. Još na Pariskoj konferenciji mira bila je jasno postavljena procena da najveće »faktore opasnosti« predstavljaju Italija i Nemačka, naravno na različite načine i u različitom stepenu. Italija je bila shvaćena kao opasnost koja već preti in koja će pretiti takodje i u budućnosti, ali da opšte medjunarodne okolnosti — stvorene ishodom prvog svetskog rata i medjunarodno-pravno odredjene mirovnim ugovorima u Versaju, Sen Žermenu, Neju i Trijanonu, ovu opasnost snažno ograničavaju i stvarno svode u granice »teškog i neprijatnog suseda«; Nemačka je bila shvaćena kao ona opasnost koja će se tek iskazati u budućnosti, kada se Rajh bude oporavio od posledica ratnog poraza, i koja će se pojaviti sa tako velikom snagom da može najozbiljnije da ugrozi ceo nastali medjunarodni poredak, posledično i samu jugoslovensku državu. Po ovoj proceni Italija je već predstavljala opasnost zbog svojih težnji na Balkanu kao svojoj prirodnoj interesnoj sferi, a Nemačka opasnost zato što se nije odrekla svojih planova poznatih pod imenom »Mitteleuropa«, čiji delovi, iskazani krilaticama »Berlin—Bagdad« i »Berlin—Trst«, ugrožavaju Jugoslaviju. Takodje, cenilo se da će se s pojavom nemačke opasnosti povećati italijanska opasnost, tim pre što je zaključivano da se lako može dogoditi da se, jednom u budućnosti, Italija i Nemačka mogu udružiti radi ostvarenja svojih težnji. Saglasno ovakvim sastavnicama i procenama, oslonac je, po ovoj doktrini, prirodno trebalo tražiti u velikim silama koje su bile noseći stubovi tadašnjeg sistema medjunarodnih odnosa, prvenstveno u Francuskoj a potom u Velikoj Britaniji, i to kako zbog već prisutne opasnosti od Italije tako isto i zbog buduće opasnosti od Nemačke; uporedo je, dalje, oslonac nalažen i u onim malim državama koje su i same bile snažno zainteresovane za suzbijanje revizionističkih težnji država pobedjenih u prvom svetskom ratu, naime u Rumuniji i Čehoslovačkoj.

³ A. Mitrović, Spoljnopolitička doktrina novostvorene jugoslovenske države (1919), u: Politički život Jugoslavije 1914—1945, Beograd 1973, 311—328; Isti, The 1919—1920 Peace Conference in Paris and the Yugoslav State: An Historical Evolution, u: The Creation of Yugoslavia 1914—1918, Santa Barbara 1980, 207—217.

U praksi je Kraljevina SHS sledila politiku prijateljstva s Francuskom i Velikom Britanijom, što je takodje uticalo da je u deceniji o kojoj govorimo prihvatila njihovu politiku sporazumevanja, a uporedo je gradila i prislan savez s Rumunijom i Čehoslovačkom (Mala Antanta). Prema Italiji i Nemačkoj, i to upravo zbog procene da od strane ove dve sile pretila opasnost, pokušavala je da aktivnom politikom dodje do dobrih odnosa, da bi na taj način opasnost ili otklonila ili bar u mogućem stepenu umanjila. Treba dodati i to da se u Beogradu cenilo da su italijanske i nemačke težnje takodje medjusobno umnogom protivrečno i da bi se u kriznim trenucima to moglo iskoristiti tako da Nemačka zbog svojih interesa saradjuje s Jugoslavijom naspram Italije, odnosno da Italija zbog svojih interesa saradjuje s Jugoslavijom naspram Nemačke. Tako je, uz pun oslonac na dve zapadne velike sile i na savez Male Antante, jugoslovenska država tražila načine da prevaziđe postojeće sukobe sa Italijom i da izbegne moguće buduće sukobe s Nemačkom, odnosno da po mogućstvu uz sebe ima jednu od ovih dveju država i izbegne da ih u budućnosti ima obe protiv sebe objedinjene. Tokom 20-tih godina ona je zato izbegavala da ponovo pokreće pitanja u kojima je već napravila ustupke zapadnom susedu, a uporedo se trudila da daje dokaze dobre volje Nemačkoj.

Da bi ostvarila navedene ciljeve, Kraljevina SHS se obilato služila privrednim sredstvima u spoljnoj politici, tim pre što je na taj način, u slučaju dobro izvedenih poteza, mogla očekivati koristi za sopstveno ekonomsko jačanje. Tako je nastojala da istovremeno omogući proširivanje francuskih i britanskih privrednih pozicija na svojoj teritoriji, da Italiji nudi vrlo povoljne ugovore, a da Nemačkoj u izgled stavlja dobre medjusobne privredne odnose. Već krajem decembra 1918. i početkom januara 1919. razmenom nota je bilo produženo važenje srpsko-italijansko trgovačkog ugovora, koji je bio sklopljen još 1907. i već jednom produžen 1917, a zatim su bilateralnim ugovorima (tzv. Beogradskim konvencijama iz leta 1924. i Nettunskim konvencijama iz leta 1925) pružene Italiji ekonomske povlastice. S Nemačkom su prvi privredni pregovori bili povedeni već krajem 1920. i jugoslovensko-nemačko trgovački ugovor privremenog karaktera bio je sklopljen 1921. godine. Treba zapaziti da je to bio, uopšte uzeto, drugi po redu bilateralni trgovački ugovor koji je Nemačka uspela da, nakon prvog svetskog rata, sklopi s nekom državom (pre toga je samo sklopila provizorni trgovački ugovor s Madjarskom), a prvi ugovor koji je Nemačka sklopila s jednom zemljom iz grupe pobedničkih država. Zanimljivo da su privredna sredstva bila prema Nemačkoj shvatana kao zamena za političko sporazumevanje, koje je smatrano za nepoželjno jer se nije imalo poverenja da to Rajh ne bi jednom iskoristio da oslabi spoljnopolitički položaj jugoslovenske države, a u perspektivi kao mogućnost da pokuša da ograniči njenu nezavisnost; prema Italiji se, naprotiv, pre svega htelo postići politiko približavanje, pošto se smatralo da se time može i učvrstiti nezavisnost i obezbediti sigurnost, ali pošto ovo nije trajnije polazilo za rukom, privredna sredstva su primenjivana zato da bi se pomoću njih olakšalo postizanje političkih ciljeva.⁴

⁴ A. Mitrović, Alternativen der jugoslawischen Außenpolitik im Spannungsfeld der deutsch-italianischen Wirtschafts rivalität 1919—1939, u štampi u Mainz-u (SR Nemačka).

Procena pozicije prema Italiji

U osnovi tadašnje jugoslovenske politike stajala je jedna konkretna procena o međunarodnoj poziciji Kraljevine SHS u odnosu na njenog zapadnog saveznika. Očevidno da je ova procena bila izgradjivana na iskustvima koja su sticana od otprilike sredine proleća 1919. i da je bila odlučujuće utkana već kod opredeljenja da se potpiše Rapalski ugovor. Potom je ona bila dalje razradjivana i ponovo je sasvim jasno došla do izražaja negde tokom 1923. godine, u vezi sa zaoštavanjem pitanja o opstanku nezavisne Riječke Države. U to vreme, dakle 1923. godine, ona je bila i zapisana u vrlo razvijenom obliku. Reč je o jednom dokumentu koji je očigledno bio spremljen za sednicu vlade i koji je skoro sigurno sastavio tadašnji minister spoljnih poslova dr Momčilo Ninčić, a u kome je analizirano više posebnih pitanja, u nameri da se što obrazloženije izloži shvatanje pozicije koju Kraljevina SHS ima prema Italiji.⁵

U obrazloženju ove procene pošlo se od toga da Kraljevina SHS — mala država koja mora da traži podršku velikih sila — u svojim sporovima sa Italijom ne može da računa na iole značajniju podršku Francuske i Velike Britanije, dve sile od kojih se inače već po pretpostavci nadala pomoći. Ovo je na sledeći način bilo objašnjeno: »Time što se smatra kao velika sila i što je kao učesnik u pobedi zauzela mesto u Vrhovnom savetu i Konferenciji ambasadora na ravnoj nozi sa Francuskom i Engleskom, tako da u svim važnim pitanjima koje ove institucije imaju da rešavaju, u slučaju nesporazuma između Francuske i Engleske, od Italije zavisi koja će strana imati većinu. A kao što je poznato, u tim se telima rešavaju veoma krupna pitanja, među kojima ima ih i takvih koje Francuska i Engleska smatraju da su od vitalnog značaja za njih«. Smisao ove tvrdnje bio je u tome da su jugoslovensko-italijanski sporovi u stvarnosti dosta usko povezani s francusko-britanskim odnosima bez obzira što na izgled to nije bilo tako, jer dve zapadne velike sile moraju da izbegavaju da se zameraju, a još manje da se sukobljavaju, sa Italijom zbog za njih malo važnih jugoslovenskih pitanja, pošto je svakoj od njih, radi svojih posebnih ciljeva, potrebna italijanska podrška u slučaju njihovih međusobnih sporova. Uz ovo je naglašavano da »u sadašnjoj međunarodnoj situaciji« (očevidno se mislilo na zaplete zbog francusko-belgijske okupacije Rurske oblasti) obe države »niti bi bile voljne niti bi bile u stanju da takvu presiju izvrše na Italiju«. Najzad, pošto je ranije, na Konferenciji mira, Kraljevina SHS u svojim teritorijalnim sporovima s Italijom jedinu podršku dobijala od SAD, u ovom dokumentu je dalje bilo naglašeno da se sada ni s te strane ne treba ničemu nadati, jer »SAD neće uopšte da se mešaju u raspravljanje sukoba među evropskim državama« i da se »nesumnjivo ni sa te strane ne može nadati nekakvoj velikoj pomoći«.⁶

Negativno se odgovaralo i na pitanje o mogućnosti da se dobije podrška od strane Društva naroda. Najpre: »Društvo naroda stavilo je sebi u zadatak da bude vrlo oprezno u svojim intervencijama. Ono upravo ne želi nikome da se zamera. A kada je još u pitanju jedna velika sila koja ima svog stalnog predstavnika u Savetu, može se smatrati kao sigurno da bi intervencija Društva

⁵ Dokument kucan mašinom, bez naslova i nepotpisan, Diplomatski arhiv Državnog sekretarijata za spoljne poslove u Beogradu, Fond Predsednika Vlade, fascikla 1.

⁶ Isto.

naroda kod talijanske Vlade [...] bila vrlo umerena i izvedena s velikom bojažljivošću«. Zatim: »Čak kad bi Društvo naroda bilo rešeno da izvrši u Rimu jednu energičnu intervenciju, talijanska Vlada ne bi o tome vodila računa. Musolini nije ni malo krio koliko mu je Društvo naroda malo simpatično i da se može desiti da ga Italija prvom prilikom sasvim napusti«. ⁷ Uprošćeno rečeno, bilo je podvučeno da niti je Društvo naroda voljno da odlučnije pomogne Kraljevini SHS, niti Italija spremna da sluša ovu međunarodnu organizaciju.

Razmatranje o tome šta bi sa svoje strane sama Kraljevina SHS mogla da učini da bi navela ili naterala Italiju da promeni svoje držanje, završavalo se izvođenje sledećeg rezultata: »Mi bismo mogli računati samo na efekat presije, koju bismo mi sami hteli i bili u stanju da učinimo u Rimu. A takva naša presija mogla bi biti efikasna samo u tom slučaju ako bismo mi bili rešeni da je podupremo i vojnim merama i kada bi se talijanska vlada od tih naših vojnih mera poplašila«. Medjutim, »vojne mere prema Italiji [...] bile bi ludost s obzirom na celokupnu našu spoljnu i unutrašnju situaciju«, jer »talijanska Vlada ne samo ne bi se poplašila nego bi po svoj prilici takav naš postupak smatrala kao izazivanje, koje joj daje pravo da sa svoje strane, u društvu s drugim našim susedima, preduzme mere koje bi za nas mogle biti opasne«. Takodje, ni taktika »da pustimo Italiju da bez našeg pristanka uradi šta hoće, a mi da sačekamo bolja vremena«, nije smatrana prihvatljivom pošto »takvi odnosi između nas i Italije značili bi više ili manje otvoreno neprijateljstvo i mogli bi svakog časa da budu povod oružanim sukobima.« ⁸

Ovakva procena bila je propraćena naglaskom da je »dolazak fašista na upravu zemlje povećao opasnost sukoba [Jugoslavije] s Italijom« i da se »naši odnosi s Kraljevinom Italijom nalaze u jednoj kritičnoj fazi, naročito od kako su fašisti došli na upravu zemljom«, jer su »njihove oči stalno uprte preko Snežnika i na istočnu stranu Jadranskog mora«, pa se u Italiji stalno i na sve strane »govori o neminovnom ratu s nama, koji smetamo njihovoj prirodnoj ekspanziji«. Uz ovo, fašisti bi mogli iz čisto unutrašnjih razloga, »čim naidju na velike teškoće u rešavanju unutrašnjih problema«, »tražiti spoljne uspehe«, pošto njihov režim, »koji nije podprt redovnim izglasanim poverenjem narodnim, treba stalno da ima uspeha«, a to ih može »neminovno odvesti u sukob s nama«. Ova sasvim pesimistička procena sadržala je i tvrdnju da već ozbiljno pretila opasnost od oružanog sukoba, a obrazloženje ove teze je bilo protkano rečenicama kakve su na primer ove: »nesumnjivo je [...] da se prema nama ne vodi prijateljska politika«, »svuda se opaža njena [tj. Italijina] velika aktivnost« i »sve se više oseća da se oko nas stvara obruč neprijatelja«, »sigurno da u Italiji ima političkih ljudi i čitavih partija koje smatraju da za Italiju nikada nije bilo povoljniji momenat za rat protiv nas« i da »do oružanog sukoba s nama mora doći« te da je bolje ako do rata dodje »sada no docnije, kada ćemo mi biti jači.« ⁹

Izložena procena bila je, dakle, zasnovana na tvrdnjama da je Kraljevina SHS u svakom pogledu u potpuno inferiornom položaju prema Italiji i da joj zato ne preostaje drugo nego da strpljivo sledi politiku sporazumevanja ukoliko želi da izbegne po sebe veoma opasni ratni zaplet. Ovakva koncepcija

⁷ Isto.

⁸ Isto.

⁹ Isto.

je bila, sasvim sigurno, u navedenom dokumentu zapisana posebnim povodom i sa ograničenim ciljem, naime, radi pitanja Rijeke i da bi članove vlade bilo prisilila bilo privolila da prihvate da Italija pripoji kvarnerski grad. Ipak, i pored ove činjenice, reč je bila i o koncepciji koja je činila osnovicu dugoročnije zasnovane jugoslovenske politike prema Italiji. Već način na koji su bili formulisani stavovi i, prvenstveno, sadržaj tih stavova govore da je ovako obrazloženom pesimističkom procenom odbacivana svaka druga mogućnost osim politike koja se svodila na pokušaje da se ustupcima postigne uspostavljanje prijateljstva s Italijom, ali najvažnije je bilo to da su se stavovi ove koncepcije lako mogli prepoznati u celoj političkoj praksi Kraljevine SHS prema Italiji, tokom 20-tih godina.

Sagledana u svetlu spoljnopolitičke doktrine, ovakva procena je činila da su u »italijanskoj politici« Kraljevine SHS sva osnovna polazišta bila pretvarana u osnove defanzivnog držanja. Tako je nacionalno načelo jedino uzimano radi odbrane granica utvrdjenih Rapalskim ugovorom, svest o sebi kao maloj državi — radi izvlačenja zaključka da se ništa samostalno ili aktivno ne može učiniti, uverenje da je potrebno vreme za konsolidaciju — radi argumentisanja odricanja od svakog iole odlučnijeg poteza, a krilatica »Balkan Balkancima« — radi traženja osnove za nudjenje sporazuma o prijateljstvu Italiji.

Koncepcija osnova sporazuma

Sigurno da ovakva politika sporazumevanja, iako uzimana kao jedino moguća, ipak nije predpostavljala i spremnost da se popušta bez granica. Tokom svih ovih deset godina bilo je jasno da su u Beogradu bili odlučni da uporno, najpre, brane zapadnu granicu po ugovoru u Rapalu i, zatim, da sprečavaju Italiji da zakorači na Balkansko poluostrvo. Upravo je zato, s ozbirom na spremnost s jugoslovenske strane na popuštanje, moguće ovaj vremenski odsek podeliti na dva pododseka. Prvi pododsek se završio potpisivanjem Rimskog pakta u januaru 1924 i Nettunskih konvencija u julu 1925, tj. potpisivanjem sporazuma kojima je Kraljevina SHS Italiji dozvolila da uzme Rijeku i pružila joj značajnije privredne povlastice. Medjutim, ovim su bile iscrpene glavne mogućnosti za pravljenje ustupaka, što su, uostalom, pokazivale veće teškoće koje je vladajuća ekipa imala u Narodnoj skupštini s ratifikacijom Nettunskih konvencija. Drugi potodsek obuhvatio je godine do kraja decenije. Tokom njega je vodjena doista živa diplomatska bitka, pošto je Italiji pošlo za rukom, da — najvidljivije sporazumima u Tirani od 27. novembra 1926, i 22. novembra 1927¹⁰ — ostvari nadmoćnu poziciju u Albaniji, što je označilo da jugoslovenska politika putem ustupaka ne samo nije zaustavila pritisak sa zapada nego da je Italija uspela da se učvrsti na jednoj tački Balkanskog poluostrva. Teorijski uzeto u tako nastaloj situaciji mogla je spoljna politika Kraljevine SHS ići u dva pravca: ili iz korena promeniti dotadašnje držanje prema Italiji i preći na odlučnije opiranje uz uključivanje različitih, više ili manje naglašenih, ofanzivnih elemenata, što je, naravno, pretpostavljalo i napuštanje one ranije usvojene potpuno pesimističke procese svoga položaja, ili ostati pri već po-

¹⁰ G. Garocci, *La politica estera dell'Italia fascista 1925—1928*, Bari 1961; G. Zamboni, *Mussolinis Expansionspolitik auf dem Balkan*, Hamburg 1970.

stavljenoj koncepciji i, time, nastaviti s politikom sporazumevanja uz dogradnju stavova saglasno činjenici da prostor za popuštanje nije više bio dovoljno širok. U stvarnosti, međutim, dilema nije postavljena, ostalo se pri staroj politici, što znači da se jedino može govoriti o dogradnji stare koncepcije.

Ovaj zadatak rešavala je jugoslovenska diplomatija predložena dr Vojislavom Marinkovićem, koji je na mesto ministra spoljnih poslova došao sredinom proleća 1927, posle dr Momčila Ninčića i veoma kratkog ministროvanja dr Miljka Perića.¹¹ Osnovu za rešenje svih dilema Marinković je izneo na sledeći način: »Ono našta mi ni po koju cenu ne možemo pristati, to je neku promenu koja bi [ili] ugrožavala teritorijalni i politički status u rejonu naših interesa, ili stvorila prešedan za mogućnost takvih promena, ili slabila naš politički stav za borbu protiv takve promene.«¹² Ovim je bila izrično određena, tako da kažemo, linija odsudne odbrane. Ona se temeljila na očuvanje postojećih prilika na Balkanskom poluostrvu i u Podunavlju, onako kako su ih politički i međunarodno-pravno određivali Senžermenski, Neijski i Trijanonski ugovor o miru, kao i jugoslovansko-italijanski ugovor u Rapalu, a istorijski multilateralna organizacija Balkana i Podunavlja stvarana kroz procese, ustanke i ratove tokom čitavog 19. veka i sve do 1918, iskazana u tadašnjoj političkoj karti ovih regiona. Uzeto praktično, ovo je značilo ipak samo to da se Kraljevina SHS dalje učvršćivala u svojoj ranije usvojenoj potpunoj defanzivi prema Italiji, mada sada uz žilaviju odbranu diplomatskim sredstvima.

Izložno polazište bilo je u sebi protivrečno. Ostajalo se na staroj proceni o potpunoj premoći pozicije Italije, ali se uporedo naglašavala premisa uporne odbrane status quo-a. Takođe, sada je politika sporazumevanja uzimana ne samo kao način miroljubivog suprostavljanja Italiji u uslovima kada su mogućnosti za dalje ustupke bile skoro iscrpljene, nego i kao sredstvo za — bar značajnije — podrivanje onoga šta je Italija uspela da postigne u Albaniji. Takođe, politika sporazumevanja je svojom suštinom podrazumevala izbegavanje, a nemara da se osporavaju italijanske pozicije u Albaniji pretpostavljala je produblivanje konfrontacije. Ali, Beograd je ovakvu protivrečnost svog polaznog stanovišta očigledno nastojao da prevaziđe primenom odgovarajuće taktike.

Radi stvaranja preduslova za diplomatsku igru u novim, mnogo složenijim okolnostima, još je dr Ninko Perić krajem zime 1927. godine izborom novog poslanika u Rimu hteo da na raspolaganju ima ličnost doraslu teškom zadatku, pa je u martu 1927. u italijansku prestonicu uputio Milana Rakića, diplomatu proverene umešnosti i s velikim ugledom u Evropi.¹³ Dr Vojislav Marinković je, ubrzo po svom dolasku na položaj ministra, poslao Rakiću sledeće instrukcije o politici koju treba slediti i taktici koju treba primenjivati: »Nama je potrebno da uništimo Tiranski ugovor ne samo u njegovim neposrednim, nego i posrednim rdjavim posledicama za naš položaj na Balkanu i u srednjoj Evropi. Cilj je da uspostavimo prijateljske i savezničke odnose sa Italijom, te da dobijemo

¹¹ Vid.: K. Pavlović, Vojislav Marinković i njegovo doba, III—IV, London 1957.

¹² Tekst bez naslova, datuma i potisa, kucan mašinom, sigurno Marinkovićev, Privatna ostavština porodice Rakić.

¹³ A. Mitrović, Milan Rakić u jugoslovensko-italijanskoj krizi posle pakta u Tirani, u: Prilozi za književnost, jezik, istoriju i folklor, br. 3—4, 1969, 213—227; Isti, Savremenici o diplomati Milanu Rakiću, u: Isto, br. 3—4, 1972, 202—214.

odrešene ruke za konsolidovanje prilika na Balkanu [. . .]. Konsolidacija odnosa ovamo [tj. na Balkanu] ne može se sprovesti ako je Italija u jednom ili drugom obliku etabliрана u Albaniji [. . .]. Verujem da indirektnim putem možemo dobiti štogod [. . .] što bi praktično oduzelo svaku vrednost Tiranskom ugovoru. Toga radi mislim da je najbolje [. . .] početi razgovore na najširoj bazi sa odmah naglašenim ciljem da želimo uspostavljanje odnosa srdačnog prijateljstva i tesne saradnje [. . .]. To onda povlači sobom iscrpne razgovore o svim pitanjima koja interesuju obe zemlje, a naravno pre svega uzajamno objašnjenje o našem respektivnom položaju u toj zemlji [Albaniji] i politici prema njoj [. . .] Mi moramo biti uporni pregovarači, čuvajući samo brižljivo prijateljski ton i ističući kao glavni cilj razgovora [. . .] utvrđivanje prijateljstva sa Italijom, i obezbedjenje da ga opet nešto ne poremeti. Svi naši zahtevi iz toga proističu i u interesu su toga«. ¹⁴ U privatnom pismu, koje je poslao dvadesetak dana nakon ovih instrukcija, Marinković je savetovao Rakića kako da postupa i kako da se drži: »Ja te molim da se obratiš redovnim putem za prijem, da u razgovoru budeš što topliji, da ostaneš što duže na opštim konsideracijama i da, ako možeš, gledaš da on [Musolini] uzme inicijativu u razgovorima. Molim te da imaš na umu, da meni nije hitno i da mi je glavno da popusti zategnutost i da prijateljski razgovaramo«. ¹⁵ Najzad, vodeći računa o načinu formiranja političkih odluka u fašističkom režimu, Marinković je nastojao da u pregovore uključi lično Dučea i pisao je da »razgovori treba da se vode u Rimu, da bi u njima učestvovao neposredno sam Musolini, a ovde se u Beogradu može samo komplementarno razgovarati da bih i ja bolje bio u toku«. ¹⁶

Opšti razgovori, čiji je pravi cilj da se postave pretpostavke za kasnije sporazumevanje, trebalo je i da odvrate glavnu pažnju Italije od Balkana. U ovim okvirima se od početka, kao pomoćnom sredstvu, pribegavalo svojevršnim sugestijama i merodavnima u Rimu slate su poruke da njihova zemlja, kao velika sila, nepotrebno gubi snagu i vreme u malim ambicijama prema Balkanu. Tako je Marinković italijanskom poslaniku u Beogradu generalu Bodreru oprezno skretao pažnju da je »Italija svetska sila sa svetskim interesima« ¹⁷ a Rakića je instruisao: »Italiji je potreban savez s nama zbog njenog opšteg položaja i uspeha njene velike politike na Sredozemnom moru i uopšte u svetu. Trajno neprijateljstvo s nama slabi njen položaj na svim drugim stranama [. . .]. Italija je već na Konferenciji mira prošla rdjavo na svim stranama zato što nije umela da se pogodi na vreme s nama i što se ukopistila u sterilnom sporu s nama. Zadar i Rijeka za nas su veliki gubitak, ali i za Italiju mršava kompenzacija za sve ono što je mogla imati da pet i po godina nije gledala samo na našu stranu, otimajući se za svaki kvadratni metar zemljišta. Ako se u Rimu pravilno uvidja kakve bi sve koristi za svoju veliku politiku mogla Italija izvući iz trajnog i čvrstog saveza s nama, i ako tamo imaju kakvu veliku politiku — a jedan Musolini bi trebalo da je ima — onda će se razumeti da se i taj savez nama mora platiti. A da je to toliko lakše što se plaća jednom cenom koja Italiju stvarno ništa ne košta«. ¹⁸

¹⁴ Instrukcije od 4. maja 1927, Privatna ostavština porodice Rakić.

¹⁵ Pismo od 23. maja 1927, Privatna ostavština porodice Rakić.

¹⁶ Isto.

¹⁷ Isto.

¹⁸ Instrukcije od 4. maja 1927, Privatna ostavština porodice Rakić.

Važnije od ovakvih sugestija, koje su smerale da Italiju uvuku u složenije odnose sa drugim velikim silama, bio je pokušaj da se u okvirima opštih razgovora dodje do zajedničke saradnje u pitanjima koja nisu pripadala krugu onih iz medjusobnih odnosa i Marinković je hteo da najpre postigne saglasnost u ključnim problemima Srednje Evrope. U tom cilju, prvo, nudio je saradnju na antihabzburškoj osnovi: »U pitanju restoracije Habsbourg-a [sic.], mi smo rešeni da je ne dopustimo. Mi nemamo ništa protiv toga da Madjarska bude kraljevina i da izabere sebi kralja. Upravo, bili bismo najzadovoljniji kada bi i Austrija i Madjarska imale po jednog kralja. Samo to ni u kom slučaju ne bi mogao biti ni u jednoj ni u drugoj zemlji Habsbourg [!]. Jer jedan Habsbourg [!] može samo doći sa svim osvajačkim tradicijama svoje kuće. To je princip rada instaliran na našim (tj. i na jugoslovenskim i na italijanskim) granicama.«¹⁹ Ovim se na zajedničkim antihabzburškim temeljima jugoslovenske i italijanske države hteo postaviti ugaoni kamen saradnje, čime se, naravno, oslanjalo i na Antihabzburšku konvenciju sklopljenu u okviru Rapalskog ugovora 1920. Drugi ugaoni kamen saradnje jugoslovenska strana je uporedo nalazila u zajedničkom protivljenju, jačanju i širenju Nemačke, pre svega u odpiranju uništenju nezavisnosti Austrije: »Ni naš ni italijanski interes nije da do Anshluß-a dodje. Baš iako smo ubedjeni da će do njega na kraju krajeva doći i da ga ne možemo sprečiti, moramo želeti da to bude što docnije. Jer ako se na mestu male i slabe Austrije pojavi na Breneru i na Karavankama silna Nemačka, situacija će za nas oboje biti znatno teža. Mnoge aspiracije, tendencije [i] težnje — koje danas postoje u latentnom stanju ili se vrlo slabo osećaju jer ih dekuražira slabost Austrije — planuće i razbuktaće se kad iza sebe oseće silnu Nemačku. Hteo ko [ili] ne hteo, Anshluß će biti samo etapa, pa je očividno bolje da je [tj. te etape] ne bude ili da dodje što docnije.«²⁰ Takodje se i u ovom slučaju htelo graditi na jednoj od osnovica tadašnje italijanske politike, pošto se Italija protivila pripajanju Austrije Nemačkoj a upravo bila i u sukobu s Nemačkom, koja je, proglasivši se za zaštitnika nemačkih manjina u Evropi uopšte, tih godina pokušavala da istupa u zaštitu manjine u Trentinu.

Na ovaj način želelo se okolišnim putem doći do pretpostavki jugoslovensko-italijanskog sporazuma, ali uporedo se odmah htelo i prekinuti italijansko prodiranje na Balkan. Otuda da se od početka nastojalo da se na dnevni red željenih razgovora sa Rimom stavi i pitanje Albanije. Milanu Rakiću je takodje ubrzo bio dostavljen sledeći ključni stav: »Ne ustručavajte se izjaviti da smo mi od sudno za pravu i stvarnu nezavisnost te zemlje. Ona po nama pripada balkanskom sistemu i prema tome mi ne možemo dopustiti tamo ničiji ekskluzivni interes. To ne znači da vlada tamo ne sme biti italofilska, ali je nemoguće da bude jugoslavofobska. Ona mora biti prijateljski raspoložena i to delom potvrdjivati prema obema državama. Mi nismo protivni trgovačkim i pomorskim interesima Italije tamo, ali se i u Italiji mora honorirati i naš politički i vojnički interes, koji čini da mi ne možemo biti ravnodušni [prema tome] kakav je režim u Albaniji [. . .], Ono što mi imamo da dobijemo, to je, suvo rečeno, izjava italijanske vlade da bez prethodnog sporazuma s nama neće vojnički intervenisati

¹⁹ Vid. napomenu br. 12.

²⁰ Isto.

u Albaniji [. . .]. Ako bi to bila dvostrana, uzajamna [tj. jugoslovensko-italijanska] obaveza, ako bi kao takva ušla u jedan sporazum ili ugovor o uzajamnom garantovanju albanske nezavisnosti, teritorijalnog pa čak recimo i juridičkog status kvo [sic.!), eventualno ako bi se dala još šira baza i sve to umotalo u jedno proširenje i produbljenje Rimskog pakta, jednom reči ako bi se svemu tome dao jedan oblik koji bi dopustio talijanskoj vladi da preko agencija i štampe rastrubi to kao jedan nov i veliki uspeh, mislim da nije van mogućnosti da bude postignuto.«²¹ Pažljivo čitanje sadržaja ovih instrukcija otkriva da se stvarno samo htela postići sporazumna podela političkog uticaja u Albaniji, što znači da se opet, mada dosta uzdržano, pravila nagodba, ovoga puta na račun teze izražene krilaticom »Balkan Balkancima«. Stavovi kao što su onaj o »pravoj i stvarnoj nezavisnosti« Albanije ili onaj da Albanija »po nama pripada balkanskom sistemu«, čini se, najpre služe da omoguće da se postave načelne osnovice zahtevima da Italija prizna i praktično prihvati jugoslovenski uticaj u ovoj zemlji.

Konačno, u obzir je uzimana i mogućnost ustupaka u pitanju već sklopljenih trgovačkih ugovora, koji međutim još nisu stupili na snagu, najpre zbog otpora koji su im pružili u jugoslovenskoj javnosti i u Narodnoj skupštini. O ovome Marinković je imao od početka sledeći stav: »Što se tiče Nettunskih konvencija [. . .], mi smatramo da to nije predmet spora. Ako uspostavimo srdačnost odnosa i održimo savez i prijateljstvo [. . .], po sebi se razume da će Nettunske konvencije biti ratifikovane. Možemo, međutim — i mislimo da bi to uopšte učinilo dobar utisak u obe zemlje i na strani — još u toku razgovora i eventualno u samom početku [tih razgovora], izmenjati ratifikacije Beogradskih konvencija, za koje imamo odobrenje Skupštine.«²² Međutim, izložena zamisao sa sporazumima iz Nettuna, brzo je evoluirala dalje u pravcu popuštanja i pretvorila se u stav da se prethodnom ratifikacijom Musoliniju i njegovim saradnicima načini unapred ustupak sa željom da ih na taj način podstaknu da oni prihvate pregovore. Tako su u Narodnoj skupštini Nettunske konvencije bile ratifikovane 13. avgusta 1928. godine, kada nisu prisustvovali hrvatski poslanici (koji su bojkotovali rad skupštine posle ubistva njihovih vodja nekoliko dana ranije).

U praksi je cela ova taktika primenjivana, dodajmo kratko još i to, uz pojačavanje oslonca na Francusku i Veliku Britaniju i, takodje, uz nastojanja da se u balkanske poslove uvuče Nemačka kao svojevrsna i dodatna činjenica političke protivteže Italiji. S Francuskom je 11. novembra 1927. bio potpisan Ugovor o prijateljstvu i saradnji, a s Velikom Britanijom je jugoslovenska diplomatija najtešnje saradjivala u svim potezima koji su vučeni u Rimu od početka krize nastale zbog prvog ugovora u Tirani. Uporedo sa zaoštavanjem ove krize i Marinkovićevim neuspesima da otpočne pregovore, Kraljevina SHS je postala predusretljivija u pitanju trgovačkog ugovora, koji je bio potpisan 6. oktobra 1927. i dopunjen 5. decembra 1928. godine.²³ Štaviše, iz Beograda se

²¹ Isto.

²² Instrukcije od 4. maja 1927.

²³ A. Mitrović, *Politische und wirtschaftliche Beziehungen Deutschlands und Jugoslawiens in der Zeit der Verständigungspolitik Stresemanns*, u: *Tradition und Neubeginn*, Köln 1975, 117—140.

u jesen 1929. potajno Berlinu davalo na znanje da se s jugoslovenske strane ne bi protivilo priključenju Austrije Nemačkoj (što je bilo potpuno suprotno onome što je nudjeno Italiji.)²⁴

Praktične posledice

Prema jednom izvoru, načelnik Štaba jugoslovenske Vrhovne komande vojvoda Živojin Mišić uvidjao je tokom 1919. da trenutne okolnosti nateruju na kompromis sa Italijom u teritorijalnim pitanjima, pa je v privatnim razgovorima isticao da je to privremeno, odnosno »za 4—5 godina tjerati ćemo Talijane i osvojiti do zadnjega našeg čovjeka«.²⁵ U godinama koje su sledile od ovakve eventualne namere nije bilo ni traga ni u programskim polazištima ni u praksi spoljne politike Kraljevine SHS. Sasvim suprotno tome, bilo je prisutno stalno povlačenje. Već je ugovor u Rapalu predstavljao veliko odstupanje u poredjenju sa prvim zahtevom o zapadnim granicama, koji je jugoslovenska delegacija podnela Konferenciji mira u Parizu u proleće 1919. Rapalskim ugovorom su, izmedju ostalog, Italijanima u Kraljevini SHS bila garantovana osnovna nacionalna prava bez ikakvih recipročnih obaveza Italije prema daleko većem broju Slovena u njenim granicama. Tokom 20-tih godina ovakva politika pune defanzive samo je dalje nastavljena.

U dnevniku Milana Rakića, koji je Rakić tokom svog sedmogodišnjeg službovanja u Rimu vodio — bar koliko se do sada zna — vrlo kratko vreme i samo na početku svoje misije (od 16. marca do 4. aprila 1927.), nalazi se samo jedan podatak koji se odnosi na jugoslovensku nacionalnu manjinu u Italiji. Poslanik je zabeležio 1. aprila 1927.: »Besednjak mi govori o slovenačkim školama u Italiji i uopšte o stanju Slovenaca u Italiji. Ima samo jedna privatna škola u Trstu, sve su ostale ukinute. Za sastanak društva Lige naroda (u Berlinu 24. maja o. g.) odredjen je i on kao delegat. Tada će se pokrenuti pitanje o nemačkim manjinama u Italiji. To bi bila prilika da se pokrene i pitanje o našim manjinama«.²⁶ Sigurno da ovaj, toliko kratak — ili možda samo u jednom svom fragmentu poznat — dnevnik ne dozvoljava neoprezna uopštavanja, ali ipak navedeni podatak može biti uzet kao svojevrsan slikoviti pokazatelj odnosa zvanične politike Kraljevine SHS prema jugoslovenskoj manjini u Italiji. Naime, Rakićeve beleške tokom tih dvadesetak dana dosta su opširne i u njima ima različitih i vrednih podataka o nizu pitanja, a ipak tek na jednom mestu pominju manjine i to tako, kao što smo videli, što je o njima govorio Engelbert Besednjak, jedan od slovenačkih prvaka u Italiji. Ostala jugoslovenska izvorna gradja, koja je, uzgred rečeno, sačuvana samo malim delom, pokazuje da je zvanični Beograd izbegavao da ovo pitanje postavi. Sam Rakić je radio po

²⁴ A. Mitrović, *Alternativen...* Italijanski poslanik u Beogradu javljao je s Bleda 27. jula 1927: »Ma, soprattutto dopo il patto di Tirana, si è osservata una generale tendenza sia della stampa che di questi circoli politici per un riavvicinamento alla Germania [...]. Manifestazioni di simpatia verso i tedeschi si ebbero qui a varie riprese durante i primi mesi del corrente anno, e questa Legazione di Germania fu il centro preferito della società belgradese« (I documenti diplomatici italiani, settima serie, vol. V, 328).

²⁵ B. Krizman, *Italija u politici...*, 32—33, nap. br. 2.

²⁶ Dnevnik je u privatnoj ostavštini.

instrukcijama i njegov dnevnik u ovom fragmentu samo daje jedan novi detalj za sliku koja se formira iz celine poznatog izvornog materijala.

Rukovodeći ljudi politike Kraljevine SHS rukovodili su polazištima i procenama po kojima je do dobrog susedstva sa Italijom trebalo doći samo upornom defanzivom. Radi toga ostavljali su, s jedne strane, kao rešena sva pitanja o kojima su odluke donesene Rapalskim i Rimskim sporazumom, odnosno, na drugoj strani, stalno su pravili nove ustupke. Na dnevni red su iznosili pitanje Srednjeg Podunavlja, praktično da bih se tim putem približili postizanju sporazuma s Italijom; na dnevnom redu su držali pitanje Albanije, praktično samo da bi umanjili ono što je Italija u ovoj zemlji već postigla. Celinom ovakve politike Kraljevina SHS je jugoslovensku manjinu u Italiji prepuštala njenoj sudbini.

Zusammenfassung

GERÜSTE DER POLITIK DES KÖNIGREICHS DER SERBEN, KROATEN UND SLOWENEN GEGENÜBER ITALIEN 1920—1929

Die außenpolitische Doktrin des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen war, daß der jugoslawische Staat auf der Grundlage des nationalen Grundsatzes gebildet wurde, der die nationalen Befreiungskämpfe jugoslawischer Völker im 19. Jahrhundert antizipiert, sie setzt sich für den Grundsatz »Balkan den Balkanvölkern« ein, das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen ist ein neuer und kleiner Staat, der Zeit benötigt, das Innere und Äußere zu konsolidieren, ist weiterhin Teil des Versailler Systems und sein Verteidiger, gleichzeitig aber auch der Damm gegen den Drang nach Osten und Teil der liberalen Bürgerwelt. Die größten Gefahrenfaktoren sind für ihn Deutschland und Italien. In den 20-iger Jahren betrachtete sich das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen Italien gegenüber als minderwertig und wollte mit Italien eine Politik der Verständigung führen. Die ganzen 10 Jahre hat jedoch das Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen entscheidend und widersetzlich den Vertrag von Rapallo verteidigt und versucht das italienische Vordringen auf den Balkan zu verhindern. Auf der anderen Seite hat die Regierung der Serben, Kroaten und Slowenen Italien immer wieder neue Konzessionen zur Verfügung gestellt und die Politik des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen hat auf diese Weise die jugoslawische Minderheit in Italien ihrem Schicksal überlassen.