

УДК 339(497.1:73)"1881/1936"

DOI <https://doi.org/10.31212/tokovi.2025.1.mar.105-136>

Оригинални научни рад/Original scientific paper

Примљен/Received: 16. 12. 2024.

Прихваћен/Accepted: 6. 3. 2025.

*Бобан МАРЈАНОВИЋ*

Центар за америчке студије Факултета политичких наука,

Универзитет у Београду

[bobanmarjanovicfpn@gmail.com](mailto:bobanmarjanovicfpn@gmail.com)

ORCID: 0009-0003-1234-4804.

**Политичке препреке и економски изазови  
у југословенско-америчким трговинским преговорима  
од Париске мировне конференције до 1936. године**

АПСТРАКТ: Поред посвећености Југославије питању отплате америчких ратних дугова, значајно место у односима са САД за време међуратног раздобља заузимали су билатерални трговински преговори. Рад реконструише проблем тумачења уговора склопљеног између Србије и САД 1881. године у контексту односа нове југословенске државе и Америке. Упркос обостраној намери за унапређење трговинских односа, различите економске политике, недовољан значај билатералне трговине у укупном обиму спољне трговине обеју страна и клириншки платни систем Југославије отежавали су склапање уговора.

Кључне речи: Југославија, САД, трговински уговор, клиринг, царине

*Увод*

Хронолошки оквир рада почиње од првих сусрета функционера нове југословенске државе са америчким представницима на Париској конференцији у контексту економске сарадње. Анализа трговин-

ских преговора зауставља се 1936. године, када су трговински односи двеју земаља ушли у нову фазу. Влада у Београду је те године увела уредбу о контроли увоза, која је према мишљењу америчких економских планера створила неслагања са економском стратегијом САД. Стога, овај рад не обухвата касније преговоре јер они представљају засебну тему. Реконструкција билатералних трговинских преговора заснована је на необјављеној архивској грађи фонда Посланства Краљевине Југославије у Вашингтону из Архива Југославије, уз анализу докумената релевантних министарстава.<sup>1</sup> За анализу трговинских преговора до периода Светске економске кризе из угла америчких одлучилаца, важну улогу има репродукована грађа Стејт департмента у форми микрофилма из поменутог архива. Поред тога, коришћена су дигитализована документа Стејт департмента објављена у серији *The Foreign Relations of the United States*. Рад се ослања на званичне дипломатске изворе, јер је пажња истраживања усмерена на билатералне преговоре и политичко-правне аспекте трговинских односа, што омогућава непосредан увид у преговарачки процес.

Прве од великих сила САД су формално признале Краљевину СХС фебруара 1919. године. У том тренутку, као и у периоду који је претходио, амерички државни врх није располагао са довољно сазнања о балканским земљама.<sup>2</sup> Централну дипломатску везу између југословенске владе и америчке администрације представљали су зајмови Србије остварени за време ратних година (1917. и 1918), због чега је постојала обострана потреба да се билатералне везе додатно развију.<sup>3</sup> Динамика послератних односа поставила је практично питање у којој мери је постојећи трговински уговор између САД и Србије из 1881. године био не

1 За општи преглед билатералних и плурилатералних трговинских уговора Краљевине Југославије након Првог светског рата видети: Boško Đorđević, *Pregled ugovorne trgovinske politike Jugoslavije od osnivanja države Srba, Hrvata i Slovenaca do rata 1941* (Zagreb: Izdavački zavod Jugoslavenske akademije, 1960); О историјској подлози спољне трговинске размене Југославије и њеним фазама у периоду између два светска рата видети: Vladimir Pertot, *Ekonomika međunarodne razmjene Jugoslavije, Knjiga I, Analiza razdoblja između 1919. i 1968. godine* (Zagreb: Informativ, 1971).

2 Linda Killen, *Testing the Peripheries, US-Yugoslav Economic Relations in the Interwar Years* (New York: East European Monographs, Columbia University Press, 1994), 15.

3 Видети: Dr Ubavka Ostojić-Fejić, *Sjedinjene Američke Države i Srbija 1914-1918* (Beograd: Institut za savremenu istoriju, 1994).

само употребљив већ и правно валидан, узимајући у обзир нову геополитичку стварност у међународним односима.

За Југославију је могући трговински уговор са САД представљао важно политичко питање, пошто се развој међусобне трговине није односио само на економску сферу већ је означавао основу за унапређење дипломатских односа. Током рада мировне конференције у Паризу, представници југословенске делегације, Михајло Пупин,<sup>4</sup> Ђорђе Ђурић<sup>5</sup> и Иван Швигел,<sup>6</sup> одржали су састанке са саветницима Вилсоновог одбора „The Inquiry”, након чега је југословенска страна имала прилику да стекне увид у економске циљеве америчке спољне политике. Двојица високорангираних саветника америчког председника, Бернард Барух и Норман Дејвис, информисали су Швигела о плановима САД у погледу економских односа са Европом. Амерички представници тада су потврдили да су приватне банке припремале зајмове за потребе реконструкције порушених земаља.<sup>7</sup> Државни врх Америке био је спреман да зајмовима приватних банака, уз подршку званичних политичких институција, учествује у европској обнови.<sup>8</sup> Економска снага САД и политички утицај Вилсонове делегације у Паризу подстакли су Швигела да предложи званичницима Владе у Београду разматрање југословенског „привредног заокрета” ка америчком тржишту.<sup>9</sup> Први извештаји из Београда посланика Хенрија П. Доџа и Хамилтона Ф. Армстронга са места врши-

4 Михајло Пупин састао се са Бернардом Барухом, саветником председника Вилсона из Одбора за ратну индустрију и разговарао о могућностима за америчку политичку и финансијску помоћ. Архив Југославије, (АЈ), фонд 336, Делегација Краљевине СХС на Конференцији у Паризу, фасцикла 56/І, број документа 7721.

5 Правника Ђорђа Ђурића и будућег посланика у Лондону Норман Дејвис је убеђивао да су САД намеравале да спрече политику економског монопола европских сила према малим државама. АЈ, 336-56/ІІІ, бр. док. 7720.

6 Иван Швигел представљао је Краљевину СХС током Париске конференције на месту техничког представника. Радио је као делегат у уређивању америчког ратног дуга 1926. године у Вашингтону. *Izdanje Jugoslovenskog godišnjaka (Beograd) i Nove Evrope (Zagreb), Ko je ko u Jugoslaviji (Zagreb: Tipografija, 1928)*, 149.

7 Видети: Frank Costigliola, *Awkward Dominion, American Political, Economic, and Cultural Relations with Europe, 1919–1933* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1984).

8 Robert D. Šulcinger, *Američka diplomatija od 1900. godine* (Beograd: Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa, april 2011), 113–114.

9 АЈ, 336-38/ІІІ, бр. док. 7440.

лаца дужности војног аташеа, са ентузијазмом су предвиђали могућност пласмана америчких производа у Југославију. Посланство у Београду видело је прилику за покретање међусобне трговинске размене, под условом да нове власти превазиђу девизне и кредитне тешкоће.<sup>10</sup>

У складу са сазнањима из Париза, југословенски званичници послали су више упута америчким институцијама како би се распитали о потенцијалном послератном зајму за обнову.<sup>11</sup> Један од првих конкретних покушаја економског повезивања представљала је мисија техничких саветника испред Америчке администрације за помоћ (*American Relief Administration*), на чијем челу се налазио Херберт Хувер, будући секретар за трговину и председник САД. Изасланици које је Хувер упутио у Југославију требало је да сазнају информације о стању инфраструктуре земље, економске прилике и могућност за јачање трговинских веза.<sup>12</sup> Поред потребе за зајмовима, разлог за склапање новог трговинског уговора може се пронаћи у чињеници да су САД заштитнички спроводиле спољну трговину којом су њене извозне компаније остваривале профит, истовремено спречавајући ратне дужнике да повећавањем извоза дођу до неопходних долара којима би исплатили ратне облигације.<sup>13</sup> С обзиром на то да је питање отплате ратних зајмова Србије и потпорних зајмова Југославије насталих за време и непосредно након рата почело да оптерећује још недовољно изграђене билатералне односе, лако се може разумети тежња власти у Београду да дипломатске везе двеју земаља подигну на виши ниво.<sup>14</sup>

Америчка нација придаје највећу важност трговини, будући да успешна економија служи као темељ развоја моћи америчке империје.

---

10 Linda Killen, „Економски интереси САД у Југославији између два свјетска рата”, *Istorija 20. века*, 1/2 (1986), 46.

11 АЈ, фонд 70, Министарство финансија Краљевине СХС/Југославије, фасцикла 239, јединица описа 433, документ Поверљиво број 2844.

12 О раду мисије видети: Vesna Aleksić, „Mission Impossible of American Experts in Serbia 1919–1920”, In: *125 Years of Diplomatic Relations between the USA and Serbia*, ed. Ljubinka Trgovčević (Belgrade: Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, 2008), 103–120.

13 Robert A. Pollard, *Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945–1950* (New York: Columbia University Press, 1985), 6.

14 Видети: Бобан Марјановић, *Пишање рајиној гуја у југословенско-америчким односима (1918–1941)*, (докторска дисертација, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2024).

Осим тога, овако условљена веза између трговине и империје за Американце означава *усклађеност* са њиховим филозофским тумачењем *слободе*.<sup>15</sup> Дефиницију Џона Луиса Гедиса о значају трговине практично допуњују речи генералног конзула из Њујорка Радоја Јанковића из 1928. године, према којима је „Америка земља озбиљног посла и умереног и поштеног профита”.<sup>16</sup> Упркос раширеном мишљењу да су Сједињене Државе одувек заступале начела доктрине слободне трговине, оне су интензивно практиковале протекционизам током највећег дела своје историје.<sup>17</sup> Када се анализира доба између два светска рата, уочава се како је високим царинама америчка спољна трговина штитила интересе домаћих произвођача све до релаксирања царинске политике и усвајања Акта Конгреса из 1934. године о реципрочним трговинским уговорима.<sup>18</sup> Мировни говор „Четрнаест тачака” Вудра Вилсона (*Woodrow Wilson*) у тачкама два и три односио се на светску трговину. У њима је амерички председник позивао на „слободу пловидбе на морима” и „укидање свих економских баријера и успостављање једнаких трговинских услова између свих нација”. Другачије формулисано, Вилсон је инсистирао на успостављању система једнакости под којим би се одвијала светска трговина.<sup>19</sup> На Париској конференцији одбор „The Inquiry” припремио је нацрт радног документа делегације, која је требало да заступа економски став „једнаког света, без дискриминација и преференција, директних или индиректних”.<sup>20</sup> Веровало се да

15 Džon Luis Gedis, *Iznenadjenje, bezbednost i iskustvo Amerike, Predavanja o Američkoj civilizaciji i upravljanju* (Beograd: Klub Plus, 2008), 116.

16 АЈ, фонд 334, Министарство иностраних послова Краљевине Југославије, Конзуларно-привредно одељење, фасцикла 402, Привредна сарадња Краљевине Југославије са другим државама и међународни економски односи, јединица описа 1305, Привредна сарадња са САД, документ број 420, Трговина – реферат генералног конзула Радоја Јанковића, недатирано, 1928.

17 Michael Lind, *The American Way of Strategy, U.S. Foreign Policy and the American Way of Life* (Oxford: Oxford University Press, 2006), 226.

18 Циљ Конгресног акта био је проширивање тржишта за америчке извознике тако што се смањивањем домаћих царина до 50% захтевала реципрочна царинска мера за продају америчких производа у иностранству. Douglas A. Irwin, *Clashing Over Commerce, A History of US Trade Policy* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2017), 425–426.

19 Irwin, *Clashing Over Commerce*, 344–345.

20 „The Technical Advisers to the Commission to Negotiate Peace (Miller, Scott) to the Secretary of State, file Paris Peace Conf. 185.1/15: Draft of Article C of the Draft Treaty, 14.

ће слободним трговинским односима, економски национализам, као један од главних узрока Првог светског рата, бити сведен на најмању меру.<sup>21</sup> Ипак, услед Вилсоновог неуспеха да његов програм добије подршку домаћих политичких институција, економска норма „недискриминационе трговине” представљала је компоненту америчке спољне политике тек од средине 1930-их година, када је започет стварни процес стабилизације привредних прилика у свету. До тада, основна карактеристика америчке спољне трговине у највећем делу периода између два светска рата подразумевала је одсуство начела слободне трговине. Најзад, од рада председничке администрације Френклина Д. Рузвелта може се приметити фундаментални заокрет у спољнотрговинској оријентацији америчке владе, о чему је Посланство Југославије у Вашингтону било детаљно информисано.<sup>22</sup>

### *Валидносћ трговинског уговора из 1881. године*

Преговори са циљем склапања билатералног трговинског уговора могу се поделити у две фазе. Први период у овом вишегодишњем процесу обележила је протекционистичка политика републиканских администрација у трговинској пракси са иностранством, на коју је Југославија реаговала са незнатним напором да промени постојећи уговор, пре свега, услед обостраних правних недоумица у погледу територијалне јурисдикције, као и извесних политичких препрека, као што ће се видети у раду. Поред проблема правног тумачења уговора и чињенице да је Југославија била пољопривредна земља и произвођач сировина, главни проблем у развоју привредне сарадње означавао је недостатак долара за куповину тражених америчких производа.<sup>23</sup> Динамичнији период у трговинским преговорима трајао је од 1935. године до почетка глобалног сукоба, током којег се међусобна разматрања о одредбама нису одвијала са лакоћом.

---

January, 1919”, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1919*, (FRUS), The Paris Peace Conference, Volume I (Washington: United States Printing Office, 1942).

21 Irwin, *Clashing Over Commerce*, 345.

22 АЈ, фонд 371, Посланство Краљевине Југославије у Вашингтону – САД, фасцикла 7, Уговори и конвенције закључени између Југославије и САД, документ број 108, Дипломатска нота Стејт департмента Посланству Југославије у Вашингтону, 17. 12. 1936.

23 Killen, „Ekonomski interesi SAD u Jugoslaviji između dva svetska rata”, *Istorija 20. veka*, 1/2 (1986), 58.

Након Париске мировне конференције један од проблема у билатералним односима односио се на формалну природу уговора склопљених између Србије и Америке пре Првог светског рата. Ставови о правној основи српско-америчких уговора нису били усаглашени, због чега се од 1920. године предмет расправа, како унутар југословенских институција, тако и у дипломатској комуникацији, водио на тему конзуларног права, екстрадиције и међусобне трговине.<sup>24</sup> У домену регулисања трговинских односа тачка спорења била је тумачење формалне територијалне јурисдикције поменутог трговинског уговора ратификованог 1882. године.<sup>25</sup> Стејт департмент је јуна 1921. године затражио званично мишљење од Посланства у Вашингтону о ставу београдске владе у погледу примењивости уговора и конвенција закључених између Србије и Америке на територије нове југословенске државе.<sup>26</sup> Први озбиљнији проблем настао услед одсуства званичног тумачења постојећег уговора догодио се јуна 1921. године, када је практична потреба наметнула проблем регулисања међусобне трговине. Тада је трговачки брод „Босанка” из Дубровника доживео озбиљне губитке због тога што није постојао билатерални став у формалном тумачењу уговора.<sup>27</sup> Дипломатска ескалација проблема натерала је Посланство у Вашингтону да интервенише са намером да заштити интересе југословенске прекоокеанске трговине.<sup>28</sup>

24 АЈ, 371-7-1, Телеграм Генералног конзула из Њујорка Посланству Краљевине СХС у Вашингтону, 16. 9. 1920.

25 Трговински уговор Србије и САД закључен 14. октобра 1881. ратификован је у српској скупштини наредне године. Одредбе уговора важиле су десет година од тренутка када је амерички председник 27. децембра 1882. године прокламовао уговор. Видети: Dragana Gnjatović, „The Relevance of Signing Treaty of Commerce with the USA for the Economy of the Principality of Serbia”, In: *125 Years of Diplomatic Relations between the USA and Serbia*, 37–52.

26 АЈ, 371-7-5, Допис Стејт департмента Посланству у Вашингтону, 4. 6. 1920.

27 Посада брода била је принуђена да уместо шест центи по тони угља исплати један долар царина по тони на извезену робу, што је повећало трошкове посаде за 2246 долара. Америчке власти оправдање за свој потез пронашле су у чињеници да „као и Нијемци”, југословенска посада из Дубровника „нема трговачког уговора”. Одбор акционарског друштва у чијем власништву се налазио брод трговину са САД сматрао је кључном, пошто је преко ње функционисала трговачка веза са континентом Северне Америке. АЈ, 371-7-11, Препис телеграма акционарског друштва „Дубровачка паробродска пловидба”, Дубровник, 30. 6. 1921.

28 Исто.

Створена је компликована правна ситуација у којој су Сједињене Државе класификовале југословенски брод као непријатељски, иако је он пловио под заставом Краљевине Југославије.<sup>29</sup>

Почетком 1920-их година државни врх сматрао је уговор из 1881. године правно обавезујућим за целокупну југословенску територију. Председник владе Никола Пашић потврдио је Посланству да „раније конвенције између нас и Амер. Ујед. Држава настављају да важе”.<sup>30</sup> Претпостављало се да су трговински односи били уређени, али већ је марта 1922. године меродавност уговора постала актуелна. Посланство у Вашингтону известило је Владу да најхитније размотри проблем територијалног простирања поменутог Уговора о трговини и пловидби, Конзуларне конвенције потписане 1881. године и Уговора о екстрадицији из 1901. године.<sup>31</sup> Проблем је постао комплексан због става Министарства правде у Београду које је сматрало да се уговор о екстрадицији из 1901. године „могао простирати на свеколике покрајине наше државе” само у случају да су САД ратификовале Уговор о заштити мањина из септембра 1919. године између савезничких и удружених сила и Краљевине СХС. Како САД нису усвојиле уговор, југословенско Министарство правде питање простирања јурисдикције и даље је сматрало отвореним,<sup>32</sup> што се одразило и на тумачење територијалности трговинског уговора. Посланство у Вашингтону је подвукло парадоксалну ситуацију у којој се нашло, с обзиром на то да је Министарство иностраних послова у Београду најпре потврдило територијалну важност ранијих уговора на све југословенске области, да би касније заузело супротно мишљење и усвојило став Министарства правде. Положај је био додатно отежан ставом америчког Конгреса који је одбио ратификацију Париских мировних уговора.<sup>33</sup>

Тадашњи посланик у Вашингтону Славко Ј. Грујић, био је упетљан у компликован проблем јер након консултација са правним саветником Стејт департамента није могао да предложи решење. Ни сâм амерички зва-

---

29 АЈ, 371-7-12, Телеграм Министарства иностраних послова Посланству у Вашингтону, 9. 7. 1921.

30 АЈ, 371-7-13, Допис владе из Београда Посланству у Вашингтону, 22. 9. 1921.

31 АЈ, 371-7-16, Извештај Посланства у Вашингтону Министарству иностраних послова, 15. 3. 1922.

32 Исто.

33 Исто.



ничник није јасно дефинисао прецизан став своје владе. Стејт департамент је сматрао да се тешкоћа у разумевању налазила у томе што Србија није територијално увећана, већ је настао нови суверени актер у међународном систему. Према америчком Уставу, решење које се назирало било је склапање нових билатералних уговора, укључујући и трговински. Након анализе одредби уговора из 1881. године, Грујић је дошао до закључка како је требало да се он измени јер је Србија тада била континентална земља и од користи у евентуалном новом уговору могле су се додати одредбе специфичне за уговоре између држава које су имале непосредан излаз на море.<sup>34</sup>

Забуњу југословенским властима правио је званични билтен Стејт департамента из 1922. године јер је у збирци формалних докумената „Treaty Series” као важећи трговински уговор са Југославијом био заведен уговор са Србијом.<sup>35</sup> Чинило се да су непознанице југословенских институција поводом питања територијалне јурисдикције уговора ишчезле са дописом Министарства иностраних послова септембра 1922. године, које је упутило Посланство у Вашингтону да размотри решење Министарског савета из 1919. године. Тадашња одлука Савета, обнародована у „Службеним новинама”, потврђивала је да су сви трговински уговори које је Србија раније формално закључила, важећи за југословенску државу.<sup>36</sup> Став београдске владе у другој половини 1926. године темељио се на формалној одлуци међународне Амбасадорске конференције из 1924. године, према којој је нова „Краљевина СХС сматрана за стару државу”, чиме су *ipso facto* сви уговори Србије „важили и простирали се на све области”.<sup>37</sup> Југословенски конзулати у Америци са своје стране покушавали су да допринесу бољем разумевању

34 Требало је да Стејт департамент уз овлашћење америчког председника и Сената потврди да поменути три уговора јесу меродавна за читаву територију Југославије. АЈ, 371-7-17/18. Извештај Посланства у Вашингтону Министарству иностраних послова, 15. 3. 1922.

35 АЈ, 371-7-80, Допис правног одељења Мин. иностраних послова Конзулату у Сан Франциску, 13. 8. 1931.

36 АЈ, 371-7-49, Допис Министарства иностраних послова Посланству у Вашингтону, 18. 9. 1922.

37 АЈ, 371-7-76, Делеша Посланства Вашингтон Краљевском Конзулату у Сан Франциску, 1. 9. 1926. Поједини амерички окружни судови нису сматрали правно меродавном ову чињеницу због чега су Југословени трпели штету на име разних финансијских исплата од стране америчких институција. АЈ, 371-7-78, Делеша Конзулата у Сан Франциску Министарству иностраних послова у Београду, 17. 6. 1931.

формалних одредби. Када је било покренуто питање регулисања конзуларне конвенције као прве званичне дипломатске везе, Генерални конзулат у Њујорку издао је препоруку према којој је Југославија требало да узме у обзир значај положаја САД у светским политичким и економским питањима. Поред тога што је подвукао чињеницу да су америчке дипломате уживале шире прерогативе у односу на југословенске дипломатске представнике у Америци, генерални конзул Павле Каровић сматрао је да би успешно спроведена конзуларна конвенција имала значај у процесу склапања осталих билатералних уговора, укључујући трговински.<sup>38</sup> Паралелно са уређивањем конвенције о конзуларним правима, разматрања о трговинском уговору спроводио је и Генерални конзулат у Чикагу, препоручивши Министарству иностраних послова да „преради” Конвенцију о олакшавању и развијању трговачких веза из 1882. године.<sup>39</sup> Конзулат је приметио да је стара конвенција о трговачким везама „углавном добра јер у сваком члану садржи клаузулу најповлашћеније нације”.<sup>40</sup> Имплементација поменуте клаузуле у трговинском уговору између двеју влада представљала је један од најважнијих циљева америчких преговарача током читавог процеса.<sup>41</sup>

С друге стране, званичници Стејт департмента половином 1921. године обавестили су чикашку адвокатску фирму „Дифрис, Бакингам и Итон” (*Defrees, Buckingham & Eaton*), како су сви српско-амерички уговори били валидни у том тренутку, како на територији Србије, тако и у некадашњим областима Аустроугарске.<sup>42</sup> Ипак, америчка влада време-

38 АЈ, 371-7-37, Телеграм генералног конзула Павла Каровића посланику у Вашингтону Павичићу, 17. 10. 1922.

39 АЈ, 371-7-38, Конвенција између САД и наше Краљевине о развијању трговачких веза, 17. 10. 1922.

40 Исто.

41 Клаузула најповлашћеније нације у уговору између двеју страна подразумевала је да се странама пруже могућности да користе све повластице или царинске олакшице приликом увоза које је једна од страна дозвољавала трећој страни. Обе су биле обавезне да не дозволе никакву забрану увоза или извоза која се у исто време не би могла применити према другим нацијама. Примена клаузуле, стварајући свим странама уговора једнаке услове, у пракси није омогућавала и подједнаке користи. Мијо Мirković, *Spoljna trgovinska politika* (Београд: Izdavačka knjižara Gece Kona, 1932), 158.

42 АЈ, фонд 811, Стејт департмент, репродукована грађа, серија *Bilateral Treaties*, file 711.60h/1, Телеграм Стејт департмента адвокатској канцеларији Дефрис, Бакингам & Итон, 4. 6. 1921.

ном се другачије позиционирала према питању ранијих уговора услед усложњавања проблема, па је њен став постајао другачији у односу на ранија тумачења која су циркулисала у Стејт департменту. Крајем године, након размене мишљења са југословенским званичницима, поменуто адвокатску канцеларију Стејт департамент обавестио је да ипак „не може утврдити тачан статус постојећих уговора”.<sup>43</sup> Касније, тадашњи посланик у Вашингтону Анте Тресић Павичић потврдио је 1924. године раније изнет став, према којем је Стејт департамент полазио од чињенице да „Србија није просто увећана присаједињавањем нових територија, већ да је настала потпуно нова држава”. Како би испоштовао америчке уставне одредбе, државни врх САД захтевао је склапање новог трговинског уговора који је требало да буде предмет ратификације у Сенату.<sup>44</sup>

#### *Амерички предлој трговинској уговору 1927. године*

Поред правних нејасноћа, америчко Посланство у Београду средином 1921. године упозорило је Стејт департамент на могуће неповољно одвијање економских односа двеју земаља и из других разлога. Иако су ранији уговори САД са Србијом и са Аустроугарском били функционални, ипак су они представљали „само привремене уговоре”. Југославија је тада преговарала са Британијом, Италијом и Француском око нових трговинских уговора; сходно томе, посланик је предложио америчкој влади да размотри сличну иницијативу. Разлог је постојао и због уочене дискриминације према америчким интересима у Југославији. Наиме, тадашњи привремени отправак послова био је незадовољан декретом Владе у Београду из марта 1921. године о промету страних валута и хартија од вредности, којим је одлив америчког папирног долара из земље био забрањен, док су остале стране валуте слободно могле бити употребљаване за трговање са иностранством. Овај модел платног промета Југославије био је супротстављен одредбама постојећег трговинског уговора из 1881. године. Америчко Посланство је у допису Стејт департаменту

---

43 AJ, 811, Bilateral Treaties, file 711.60/4A, Телеграм Стејт департамента адвокатској канцеларији „Дефрис, Бакингам & Итон”. 19. 12. 1921.

44 AJ, 371-7-65, Допис Посланства у Вашингтону Генералном Конзулату у Њујорку, 5. 5. 1924.

ту пренело уверавање министра финансија Косте Куманудија да је за Југославију забрана циркулације америчког долара, као валуте од највећег значаја, била у складу са финансијским интересима земље. Међутим, овакво објашњење није било прихватљиво америчком отправнику полова, те је он указао својој влади на постојећи проблем.<sup>45</sup>

Америчка страна озбиљније је приступила регулисању билатералних трговинских односа током 1926. године. Успорен процес може се објаснити и чињеницом да је Стејт департмент у великој мери био ангажован у преговорима са многим иностраним владама, укључујући и југословенску, о моделу наплате дугова насталих за време Првог светског рата и након њега и уређивању немачких репарација.<sup>46</sup> Нерегулисани ратни дуг Југославије представљао је препреку за издавање нове транше зајма банке „Блер” из Њујорка,<sup>47</sup> што је условило одређени застој. Државни секретар Френк Келог није благонаклоно посматрао односе са Југославијом због њеног одуговлачења у отплати ратних облигација.<sup>48</sup> Уочава се да је тек након склопљеног споразума у мају 1926. године о регулисању дуга, током рада мисије у Вашингтону под вођством тадашњег министра финансија Милана Стојадиновића,<sup>49</sup> Стејт департмент релаксирао билатералне односе, што се огледало не само у емисији друге транше тзв. Блеровог зајма и зајма банке „Селигман” Државној хипотекарној банци у Београду,<sup>50</sup> него и у озбиљнијем приступу регулисању трговинског уговора.

45 AJ, 811, *Bilateral Treaties*, file 711.60/H2, Депеша бр. 935. 12. 7. 1921.

46 Joan Hoff Wilson, *American Business & Foreign Policy 1919-1933* (Lexington, Kentucky: University Press Kentucky, 1971), 123.

47 Пре него што је издао дозволу за емисију прве транше зајма „Блер” банке из Њујорка 1922. године од 15,25 милиона долара, државни секретар Чарлс Е. Хјуз Владу у Београду је условио захтевима да се од новца зајма не купује наоружање, да се склопи споразум о отплати ратних дугова и да се зајам употреби за обнову земље. Boban Marjanović, „Finansijski odnosi Sjedinjenih Američkih Država i Kraljevine SHS – Blerov zajam 1922. godine”, *Godišnjak*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 26 (2021), 157-158.

48 The Secretary of State to Blair & Company, Incorporated, file 860H.51/573. September 23. 1925. Objection by the Department of State to further loans by American bankers to Yugoslavia pending settlement of Yugoslav debts to the united States Government, 1925. *FRUS*, Vol. II.

49 AJ, 371, фасцикла 12. Југославија – САД, отплата ратних кредита, документ број 305. (1), *Agreement between the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes and the United States of America*.

50 AJ, фонд 125, Државна хипотекарна банка, фасцикла 462, Материјали о спољним зајмовима, јединица описа 700, Текст уговора о „Селигмановом” зајму. Уговор је

Југословенска влада уложила је значајан напор у разматрање нацрта различитих конвенција, попут конзуларне и екстрадиционе, као и оних о натурализацији и правној помоћи, док је израда предлога за трговински уговор спорије напредовала. Директор одељења за иностране уговоре Отокар Рибарж обавестио је Хенрија П. Доџа да је припрема нацрта каснила због недостатка стручног кадра који би радио на његовој изради, али је истакао да је Министарство иностраних послова схватало неопходност склапања нових уговора са САД. Главни циљ био је да се избегну грешке попут оних у случају конзуларне конвенције са Италијом, којој су невољно додељене проширене привилегије. Како су ова права могла важити и у односима Југославије са свим осталим земљама које су примењивале клаузулу најповлашћеније нације, Министарство иностраних послова је са посебном пажњом приступило припреми уговора са САД.<sup>51</sup> У јануару и фебруару 1925. године остварени су нови контакти између представника двеју влада на тему склапања нових билатералних уговора, чији је садржај био предмет анализе одељења за Блискоисточне односе америчке владе. Како ће се испоставити, амерички Секретаријат за трговину имао је одређене недоумице у погледу југословенског система лиценци, квота и контингената, као и праксе индиректне трговине, због чега је одељење обазриво припремало документ. Разматрала се имплементација одредби из америчког уговора са Пољском, али је уочено како је комплексност проблема индиректне трговине имала потенцијал да успори преговоре са Југославијом на неодређено време, узимајући у обзир мноштво различитих царинских политика спровођених у пракси.<sup>52</sup> Стога је САД одговарало да се на одређено време преговори одложе и из разлога стварања једног општег обрасца америчких уговора са европским државама како се не би одређене одредбе из једног уговора користиле на штету америчких интереса у односима са трећим странама. Нешто раније, државни секретар Чарлс Хјуз сматрао је како је Сенат најпре требало да ратифи-

---

склопљен 1. априла 1927. године у износу од 12 милиона америчких долара између банке Селигман и Државне хипотекарне банке из Београда.

51 AJ, 811, Political Affairs, file 760H.00/12, Делеша Хенрија П. Доџа Стејт департменту, 24. 9. 1924.

52 AJ, 811, Bilateral Treaties, file 711.60H2/7, Меморандум одељења за Блиски исток, 9. 12. 1926.

кује уговор са Немачком и да се на основу овог уговора приступи преговорима са Југославијом.<sup>53</sup>

Средином наредне 1926. године, када је потписан споразум о отплати ратних дугова, нови државни секретар Френк Келог започео је ширу иницијативу и информисао београдске власти да су САД биле спремне да потпишу нови уговор о пријатељству, конзуларним правима и трговини. Незаобилазну полазну основу требало је да чини безусловна клаузула најповлашћеније нације, док је читав нацрт трговинског уговора и конвенције о конзуларним правима био утемељен на одредбама већ склопљених америчких уговора са Немачком и Мађарском.<sup>54</sup> Са закашњењем од скоро пола године, Стејт департмент је упутио свеобухватан и јединствен предлог нацрта Уговора о пријатељству, трговини и конзуларним правима, састављен од 31 члана.<sup>55</sup> Државни секретар је нагласио како је документ био осмишљен да „промовише пријатељски однос између народа Сједињених Држава и Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца”, кроз одредбе које је требало да буду од користи за обе стране, при чему „овај уговор није представљао никакав покушај да се оштрим преговарањем стекну неприкладне предности над пријатељском земљом”. Аранжман је требало да одговара савременим потребама двеју поморских држава. Више чланова односило се на права држављана који су живели на територији друге стране, као и на конзуларне обавезе. Члан 7 подразумевао је пуну примену клаузуле најповлашћеније нације у безусловној форми на коришћење увозних и извозних царина, као и на разна ограничења или забране у трговинској размени. С обзиром на то да су се Американци жалили на ситуације у којима ова клаузула није у потпуности поштована од стране многих иностраних влада, део члана 7 био је другачије формулисан у односу на америчке уговоре са Немачком или Мађарском, са циљем заштите индиректне трговине практиковане према трећим странама. Поседна пажња била је посвећена правичном третману америчких производа, па се део овог члана уговора односио на

53 AJ, 811, Political Affairs, file 760H.00/12, Депеша државног секретара Хјуза посланику Доцу, 8. 1. 1925.

54 AJ, 811, Bilateral Treaties, file 711.60H2/A, Телеграм државног секретара Френка Келога посланику Принсу у Београду, 7. 8. 1926.

55 AJ, 811, Bilateral Treaties, file 711.60H2/1, Телеграм државног секретара Френка Келога посланику Принсу у Београду, 23. 3. 1927.

уклањање дискриминационог односа који је настајао системима лиценци [дозвола за увоз или извоз робе, *йрим. ауиџ.*], квотама и контингентима. Од осталих чланова предлога нацрта, издвајале су се норме за уређење права корпорација и трговачких представника, реципрочну основу за рударске привилегије и копања минерала, као и питање трговачког саобраћаја.<sup>56</sup> Другим речима, америчка страна била је заинтересована да заштити продају америчких производа у оним земљама где се практиковао систем контингентирања робе увођењем квота и дозвола.

У атмосфери заоштрених југословенских односа са Италијом, насталих услед италијанско-албанског зближавања након Тиранског пакта 1926. године, посланик Џон Дајнли Принс представио је нацрт Уговора о пријатељству, трговини и конзуларним правима министру иностраних послова Војиславу Маринковићу у априлу 1927. године.<sup>57</sup> Тог лета одржан је први састанак између њих двојице, на којем је Маринковић наговестио да се споразум са САД морао одложити због предстојећих избора, али и делимично због неуспеха у трговинским преговорима са Немачком, који су се налазили под политичким притиском Италије.<sup>58</sup> Тек крајем године Маринковић је у вербалној ноти Министарства иностраних послова упутио конкретне предлоге за измену америчког нацрта. Поред изнетих сугестија на формулацију чланова уговора који су се односили на права грађана и конзуларне норме, у погледу трговинске клаузуле највећег повлашћења за Југославију је било неприхватљиво да додели иста права странцима – америчким грађанима, која су била на снази према уговору из 1881. године. Министар Маринковић је објаснио да одбијање клаузуле није проистекло због намере Владе да ограничи права америчким грађанима на територији Југославије, већ услед чињенице да би валидност ове правне норме дозволила странцима из непосредног југословенског суседства да захтевају права која Влада из Београда није желела да им додели. Принс је констатовао да је Маринковић посебно мислио на становнике Бугарске, Мађарске и Италије. Посланик

56 AJ, 811, Bilateral Treaties, file 711.60H2/1, Телеграм државног секретара Френка Келлога посланику Принсу у Београду, 23. 3. 1927.

57 AJ, 811, Bilateral Treaties, file 711.60H2/8, Телеграм посланика Принса Стејт департменту, 19. 4. 1927.

58 AJ, 811, Political Affairs, file 860H.00/322, Дешета посланика Принса Стејт департменту, 16. 7. 1927.

је истакао како Југославија није имала намеру да се на територији Далмације и њеног приморја политички афирмишу становници из Италије. Додатна специфична разматрања о трговинској сарадњи двеју земаља односила су се на акте произишле из југословенског трговинског уговора са Немачком. Посланик је упутио Стејт департамент да обрати пажњу на прекоокеанске америчке пошиљке робе упућене југословенском тржишту, која је била подложна највишој могућој царини у случају када би се она транспортовала преко немачке територије. Стога је Принс сматрао да је било практично размотрити друге алтернативне саобраћајне линије, попут транспорта из Аустрије.<sup>59</sup>

У америчкој штампи појављивали су се текстови о наводним успесима преговора и очекивању скорог завршетка формалних процедура. Цитиран је министар трговине Мажуранић, према којем је нови трговински уговор требало да потпуно испуни потенцијал економске сарадње, која је у том тренутку била далеко од задовољавајуће. *Чикаго дејли њуз (Chicago Daily News)* сматрао је да би се одредбама новог уговора Америци доделиле специјалне трговинске повољности, док је министар трговине сматрао да би се уговором смањила међусобна неразумевања и омогућили чешћи контакти Југославије и америчког пословног света.<sup>60</sup> Иако су очекивања била велика, предлог нацрта Стејт департамента из 1927. године није потписан. Велика пажња обе стране у преговорима поклањана је формулацијама норми и самих чланова уговора, па су се преговори одвијали у размени терминолошких предлога, који, иако су могли да мењају суштину изнетих ставова (попут правног разумевања југословенске јурисдикције над пловидбом и саобраћајем на Дунаву или изградње морске луке са циљем развоја трговине), нису одражавали конкретне привредне потребе обеју земаља.<sup>61</sup> Званичне институције Југославије имале су прилику да пошаљу позив тадашњем секретару за трговину Херберту Хуверу, који је током путовања Европом могао да посети Југославију, али на основу увида у доступну архивску грађу није познато да ли је овај позив и остварен. Његов потенцијални долазак пред-

59 AJ, 811, Bilateral Treaties, file 711.60H2/9, Телеграм посланика Принса Стејт департаменту, 22. 12. 1927.

60 AJ, 811, Bilateral Treaties, file 711.60H2/12, Исечак из америчке штампе, 5. 2. 1929.

61 AJ, 811, Bilateral Treaties, file 711.60H2/12 ½, Извештај одељења за Блиски исток, 16. 2. 1929.



стављао је реалну прилику да југословенске привредне потребе заинтересују Американце, с обзиром на то да је Хуверово најближе окружење у разговору са генералним конзулом Радојем Јанковићем показало намеру да секретар посети Београд. Конзул је са великим ентузијазмом очекивао Хуверов долазак јер су „кроз руке министра за трговину пролазили сви крупнији послови Америке и Европе” и у случају званичног позива, „он би се одазвао и посетио престоницу на три дана”, а „наша држава имала велике користи од ове значајне посете”. Један од Хуверових најближих сарадника, такође је сматрао да би Хуверова посета „била од великог значаја за Југославију”.<sup>62</sup>

*Систем клириншкој њлајној ѡрометња  
у јуѡсловенско-америчким односима*

Потпуно другачије међународне политичке и економске околности, оличене у порасту политичких тензија и последица Светске економске кризе током тридесетих година, карактерисале су други период трговинских преговора. Протекционизам европских држава, настао као контрамера на америчку прокламацију Смут–Хаули Конгресног акта 1930. године,<sup>63</sup> условио је и допринео опадању светске трговине. Коришћене су дискриминативне мере како би се фаворизовала међусобна размена са одређеним земљама, на штету трећих страна. При томе, последице високих царина појачаване су употребом увозних квота са циљем олакшавања извоза из тачно одређених извора.<sup>64</sup> Протекционистичка царинска политика Америке у доба прохибиције директно је била супротстављена развоју економија осталих земаља, пре свега због своје компаративне предности у виду продуктивности, услед чега многе земље нису имале могућ-

62 АЈ, 334-402-1305, док. бр. 405, Телеграм генералног конзула Радоја Јанковића министру иностраних послова Војиславу Маринковићу, 4. 5. 1927.

63 Смут – Хаули акт (Smoot – Hawley Act) успоставио је заштитничке царине приликом увоза у Америку на преко 3300 различитих производа. Irwin, *Clashing Over Commerce*, 388.

64 Vesna S. Aleksić, *Sjedinjene Američke Države i Velika svetska ekonomska kriza 1929–1939. Model društva u krizi* (Београд: Stubovi kulture, 2010), 167–169; Barry Eichengreen and Douglas A. Irwin, „Trade blocs, currency blocs and the reorientation of world trade in the 1930s”, *Journal of International Economics*, 38 (1995), 2.

ност да тргују на задовољавајућем нивоу и остварују профит.<sup>65</sup> Југославија у међусобној размени није била угрожена ако се за основу анализе разматра чињеница да на југословенске извознике у огромној мери нису утицале превисоке америчке царине на индустријске производе. Југославија је махом у САД извозила сировине које су биле толерисане блажом царинском политиком америчке владе, док мануфактурна роба није лако долазила до купаца у Америци, не само због високих цена. Животињска кожа, кожна обућа, цемент, цигле, бакар и дрво за грађу чинили су 70% југословенског извоза, али неке сировине од преосталог дела извоза, попут боксита, целулозе, воћа, маслиновог уља, хемијских производа, кудеље и лана, ипак су биле подвргнуте вишим царинама.<sup>66</sup> Поред тога, ни југословенски извоз пољопривредних производа, за који је Југославија као доминантно пољопривредна земља највише била заинтересована, није могао бити олакшан јер су Сједињене Државе током читавих 1920-их година високим царинама штитиле своју пољопривредну базу, а не индустријску и мануфактурну домаћу производњу.<sup>67</sup>

У периоду који је претходио Светској економској кризи, југословенско-амерички трговински односи нису заузимали значајно место у спољној трговини обеју земаља. Од 1920. до 1929. године југословенски извоз у САД није прелазио 1% од укупног извоза (изузев 1929, када је износио 1,6%, *џрим. ауџ.*).<sup>68</sup> Увоз из Америке у истом периоду кретао се од 2,4 до 4,9% укупног увоза; тек од 1933. године бележи мањи раст, па се уочава да је 1934. године износио 6,4%, с тим да до 1939. године није прелазио овај ниво.<sup>69</sup> Након економске кризе забележен је благи раст. Током 1934. године југословенски извоз у САД се скоро дуплирао и износио је 4,1%, али није прелазио 5,6% на годишњем нивоу (колико је износио 1935. године, *џрим. ауџ.*) укупног извоза до 1939. године.<sup>70</sup> Југо-

65 О међуратном америчком протекционизму видети: Aleksić, *Sjedinjene Američke Države*; Killen, *Testing the Peripheries*; Irwin, *Clashing Over Commerce*.

66 *Југословенско-амерички односи 1918–1945: Зборник докумената*, прир. Предраг Крејић и Митар Тодоровић (Београд: Архив Југославије, 2015), 119.

67 Irwin, *Clashing Over Commerce*, 371.

68 Savezni zavod za statistiku, *Jugoslavija 1918–1988, Statistički godišnjak* (Београд: Savezni zavod za statistiku, Savremena administracija, februar 1989), 302.

69 Исто, 305.

70 Исто, 302.

словенска билатерална трговина је од 1926. до 1938. године непрестано била у пасивном стању како показује реферат Конзуларно-привредног одељења Министарства спољних послова Југославије, заснован на анализи Министарства финансија. За дванаест година остварен је негативни биланс од око милијарду и по динара, при чему је најмањи једногодишњи дефицит износио четири милиона и двеста хиљада динара 1935. године. Највећи једногодишњи дефицит забележен је 1928. године са око 326 милиона динара пасивног стања биланса.<sup>71</sup> Према тадашњем девизном курсу, просечна годишња пасива Југославије у наведеном периоду износила је 2 360 000 америчких долара.<sup>72</sup>

Америка није могла бити задовољна малом количином продатих производа, али је и такав амерички извоз увек стварао пасиван биланс на југословенској страни. Генерални конзул у Њујорку Радоје Јанковић на почетку 1928. године жалио се Влади у Београду како је амерички извоз кренуо да се развија док је извоз „наше робе” био нередован. Он је подвукао да је пасивно стање трајало још од 1919. године, напоменувши да је трговински биланс током 1926. године износио око четири милиона долара на штету Југославије, са тенденцијом да буде још виши након извршених калкулација за претходну 1927. годину.<sup>73</sup> Његова анализа била је оквирно тачна, ако се упореди са поменутиим рефератом Конзуларно-привредног одељења из 1938. године.<sup>74</sup> Када се изврши рачуноводствени пресек, уочава се чињеница како је неравнотежа у трговинској размени током 1920-их, као и немогућност Југославије да смањи непрестани негативни биланс компликовала преговоре.

Нова администрација Френклина Д. Рузвелта од 1934. године почела је да заступа доктрину слободне трговине, напустивши дотадашњи протекционизам.<sup>75</sup> Током овог периода југословенска спољна трговина заступала је модел заснован на систему клириншког платног промета са

---

71 АЈ, 334-389-1219, док. бр. 24, Кратак реферат о привредним односима између наше Краљевине и Сједињених Америчких Држава, 16. септембар, 1938.

72 Исто.

73 *Југословенско-амерички односи 1918–1945*, 122.

74 АЈ, 334-389-1219, док. бр. 24, Кратак реферат о привредним односима између наше Краљевине и Сједињених Америчких Држава, 16. 9. 1938.

75 Југословенски државни врх уочио је нову економску иницијативу од 1935. године, коју је означио као годину када су САД напустиле протекционизам (*Исто*).

иностранством и контингентирању производа.<sup>76</sup> Институт клиринга<sup>77</sup> представљао је водећи економски механизам у трговини од периода Светске економске кризе. У основи, он је подразумевао реципрочне трговинске споразуме на бази размене добара због дефицита иностране валуте, па је било важно одржавати релативни баланс трговине.<sup>78</sup> Југословенски привредници интензивно су користили систем клиринга уз јаку подршку државе, чиме је Југославија била супротстављена економској иницијативи САД. Сâм почетак трговинских преговора у периоду економске нестабилности одвијао се у атмосфери југословенског незадовољства једногодишњим мораторијумом председника Хувера на исплату ратних облигација,<sup>79</sup> а уз то, нова економска спољна политика САД најавила је додатне билатералне потешкоће. Стратешке смернице америчке администрације у периоду од 1934. године заступале су смањивање царина и укидање преференцијалних клаузула,<sup>80</sup> јер се сматрало да су негативно утицале на запосленост, ниво зарада и стандард живота, чиме је генерално подривана светска мировна структура.<sup>81</sup> У позадини званичне политике налазила се чињеница да САД нису биле задовољне блоковском поделом светске трговине у којој се простор за пласман америч-

---

76 Систем контингената за циљ је имао увоз или извоз производа у тачно одређеној количини како би се смањио утицај на формирање цена различитим притисцима. Овај механизам сам по себи доводио је до компензација у трговинским односима. У комбинацији са високим царинама, систем контингената на двоструки начин је штитио домаће произвођаче. Mirković, *Spoljna trgovinska politika*, 135.

77 Споразум по основу клиринга (енгл. *clearing*) између двеју земаља у правном смислу означавао је споразум о платном промету. Међутим, по својој економској природи, он је деловао као самосталан трговински уговор који је онемогућавао примену већ постојећих уговора са клаузулом најповлашћеније нације. Када је клиринг био активан у пракси, слободна конкуренција између трећих страна на територији једне од земаља уговорница искључена је или је маргинализована. Jovan T. Mihailović, *Devizna ograničenja i međunarodna trgovina* (doktorska rasprava, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, 1935), 174.

78 Perica Hadži-Jovančić, *Treći rajh i Jugoslavija: Ekonomija straha, 1933–1941* (Društvo za urbanu istoriju, Beograd, 2022), 6.

79 Архив Српске академије наука и уметности, документ брoј 14439/599, Говор Војислава Маринковића на деветнаестој седници у Сенату.

80 АЈ, 371-7-108, Дипломатска нота Стејт департамента Посланству Југославије у Вашингтону, 17. 12. 1936.

81 АЈ, 371-7-112, Исто.

ке робе све више смањивао. Империјалне клаузуле ометале су амерички извоз према Канади и Британији, додатно оптерећен и на тржиштима југоисточне Европе која су се налазила под утицајем Немачке. Трговинску сферу источне Азије углавном је контролисала јапанска извозно оријентисана привреда, па се може закључити да је постојала глобална конкуренција са којом се амерички извоз уз тешкоће надметао.<sup>82</sup> Требао је да реципрочни трговински уговори са земљама Латинске Америке спрече немачку геоекономску офанзиву ка једном од најважнијих региона за америчке интересе, што се и манифестовало у броју од 29 закључених уговора са поменутих земљама до краја 1945. године.<sup>83</sup> Према извештају генералног конзула Радоја Јанковића, ситуација није ишла наруку америчким извозницима ни на почетку Другог светског рата, јер је са опадањем немачких пословних аранжмана у западној хемисфери настали вакуум „агресивно” испунила Британија практикујући клириншке споразуме са земљама Јужне Америке и на тај начин, онемогућила „отворен приступ” Америци тамошњим тржиштима робе и капитала.<sup>84</sup>

Државни врх САД теретио је владе страних земаља да су поменуте механизме користиле за одмазду,<sup>85</sup> због чега је дотадашња међународна трговина својом „анархичном” природом угрожавала мир. Стога је трговинска политика САД почивала на платформи „једнаких могућности и третмана” за све међународне актере како би се елиминисала свеprisутна пракса дискриминације.<sup>86</sup> Другим речима, једна од најје-

---

82 Irwin, *Clashing Over Commerce*, 423.

83 Robert D. Blackwill, and Jennifer M. Harris, *War by Other Means, Geoeconomics and Statecraft* (Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, A Council on Foreign Relations Book, 2016), 159.

84 Водећи пословни кругови у САД сматрали су како је државни врх требало да „наговори” јужноамеричке земље да напусте клириншке аранжмане и пословање обављају девизама. Чињеница да су клириншке земље доларе од америчких зајмова чувале за посебне намене, а не за трговину, коју су углавном спроводиле робном разменом, био је још један разлог зашто је клиринг у Америци важио за непријатељско средство. АЈ, Генерални Конзулат Краљевине Југославије у Њујорку, фонд 449, фасцикла 1, јединица описа број 1, документ број 39. Извештај Генералног конзула у Њујорку Министарству иностраних послова у Београду, 20. март, 1940.

85 АЈ, 371-7-110, Дипломатска нота Стејт департмента Посланству Југославије у Вашингтону, 17. 12. 1936.

86 Исто.

фикаснијих економских норми која је имала снагу да обезбеди „једнаке могућности” била је примена безусловне клаузуле највећег повлашћења, коју је америчка влада почела интензивно да заговара у преговорима. По преузимању дужности, државни секретар Кордел Хал информисао је тадашњег посланика у Вашингтону Леониду Питамица како је примена поменуте клаузуле у трговинским уговорима требало да буде један од приоритета у раду америчке делегације на светској економској конференцији у Лондону 1933. године.<sup>87</sup> Делегати су имали наређења да уведу питање забране клириншких и компензационих уговора у раду конференције с обзиром на то да је ова врста аранжмана подстицала дискриминацију. Јединствени став Министарства трговине и Стејт департамента теретио је клириншке уговоре за селективно формирање цена производа на штету америчких.<sup>88</sup> Званичници Владе у Београду могли су да претпоставе важност југословенског клириншког платног промета у билатералним односима са САД. Како је један од најважнијих трговинских партнера била Немачка, са којом је трговина почела да се интензивно одвија клириншким исплатама, обликовање југословенске спољне трговине није могло да заобиђе тему платног промета.<sup>89</sup> У размени мишљења уочи одржавања економске конференције у Лондону Питамиц је пренео америчкој влади кључне ставове власти из Београда поводом царинског примирја, ако се изузму проблеми на које се Југославија жалила услед престанка исплата ратних репарација насталих Хуверовим мораторијумом. Питамиц је потврдио југословенску заинтересованост за царинску стабилизацију, али уз обезбеђене гаранције које су подразумевале да ће земље у које Југославија извози прихватити смањивање царина. Друга примедба предвиђала је хипотетичку могућност да Југославија престане да поштује уговоре са земљама које су водиле дискриминациону политику према југословенском из-

---

87 AJ, 371-45-555, Телеграм посланика Питамица министру иностраних послова Богољубу Јефтићу, 22. 5. 1933.

88 „The Secretary of State to the American Representatives on the Preparatory Committee of Experts for the Monetary and Economic Conference, January 14, 1933, file 550.S1, Agenda/6: Telegram”, *Foreign Relations of the United States, Diplomatic Papers, 1933, (FRUS), General, Volume I* (Washington: United States Printing Office, 1950).

89 Први споразум о клирингу између Југославије и Немачке потписан је септембра 1932. године. Hadži-Jovančić, *Treći rajh i Jugoslavija*, 44.

возу.<sup>90</sup> Како је пољопривредни извоз драстично опао за 50%, у комбинацији са мораторијумом на немачке репарације, могућност државе да плаћа спољне обавезе, укључујући амерички ратни дуг, постала је проблематична у егзистенцијалном смислу.<sup>91</sup>

Најава директног повезивања проблема високих царина и отплате ратних дугова представљала је потенцијалну претњу југословенским интересима. Већ сложени билатерални односи могли су бити додатно погоршани законом који је Конгрес разматрао почетком 1935. године. Закон, чије усвајање је на крају спречио енергични Кордел Хал, требало је да три пута више повећа царине оним земљама које нису плаћале ратне ануитете, у које је спадала Југославија.<sup>92</sup> Аргументација државног секретара односила се на то да би примена закона спречила започету либералну економску политику. Наплата обавеза преко увећаних царина формално би означила трговинску дискриминацију према дужничким земљама и створила управо ону ситуацију против које је Стејт департамент водио иницијативу. Притом, извоз појединачних земаља не би остварио довољну вредност да подмири добар део дугова Америци.<sup>93</sup>

Доласком Милана Стојадиновића 1935. године на место председника владе, склапање трговинског уговора са САД постало је један од приоритета Влади у Београду.<sup>94</sup> У том тренутку, заокупљен трговинским преговорима са далеко важнијим извозницима, попут Канаде, касније и Аргентине, амерички државни врх није журио са предлозима. Посланство у

90 AJ, 371-45-514, Белешка Посланства у Вашингтону након састанка Питамца у Стејт департаменту.

91 „Memorandum by Henry L. Deimel, Jr., of the Division of Near Eastern Affairs, of a Conversation Between American Representatives and the Yugoslav Minister Pitamic, file 550S1: Washington/680”, *FRUS*, 1933. General, Vol. I.

92 „The Secretary of State to Representative Robert L. Doughton, file 611.003/3389”, *FRUS*, 1936, General, British Commonwealth, Vol. I.

93 Кордел Хал је сматрао да би закон смањио извоз дужничких земаља у САД и самим тим ослабио њихову економску основу да купују америчку робу. Политика одмазде морала се пажљиво узети у разматрање, јер би сигурно произвела и контраодмазду америчких дужника. Амерички интерес налагао је да се економија САД ослони на ширу међународну сарадњу. „The Secretary of State to Representative Robert L. Doughton, file 611.003/3389”, *FRUS*, 1936, General, British Commonwealth, Vol. I.

94 AJ, 371-7-86, Депеша Константина Фотића председнику владе у Београду, 20. децембар, 1935.

Вашингтону се сложило са текућим развојем ситуације и известило је Владу у Београду да се поштовање царинских прописа могло наставити на основу клаузуле највећег повлашћења која је произилазила из америчких уговора са другим земљама и уговорима које је америчка влада тек требало да закључи.<sup>95</sup> Тадашњи отправник послова Константин Фотић сматрао је да се трговинска размена могла одвијати несметано на основу уговора из 1881. године, али да би извесни проблеми могли настати када би Југославија практиковала дискриминациону политику према америчким производима неконвенционалним методама, као што је било контингентирање производа.<sup>96</sup> Другим речима, потребу за новим уговором условио би дискриминациони однос Југославије према роби америчких извозника. Југословенски државни врх није показао намеру да се лако одрекне побољшаног стања биланса размене оствареног 1934. године, како је раније наведено, што је довело до интензивнијих преговора.

Уз већ идентификоване различитости, за званични Вашингтон непрелазну препреку представљала је уредба Владе из Београда спроведена 13. јуна 1936. године. Правним актом предвиђало се да Југославија циљано ограничи увоз конкретних производа из земаља које нису користиле клириншки модел у трговини, тако што би, у ту сврху основани државни Комитет за контролу увоза издавао ексклузивна одобрења за увоз оне робе која јесте била предмет ограничавања.<sup>97</sup> Једини циљ Комитета био је да не дозволи увоз специфичних артикала из неклириншких земаља како би се југословенски извозници оријентисали да такву робу купују у државама које јесу практиковале клириншки модел платног промета. На тај начин, смањивао се одлив слободних девиза за куповину робе из иностранства јер се страна валута стратешки користила за плаћање спољних облигација, попут отплате ратних зајмова и зајмова од америчких банака „Блер” и „Селигман”.<sup>98</sup> Као последица контроле увоза, више није било могуће неограничено из САД увозити сваку врсту робе, услед чега је значајно била угрожена продаја производа машинске и аутомо-

---

95 АЈ, 371-7-88, Депеша Константина Фотића председнику владе у Београду, 4. март, 1936.

96 Исто.

97 АЈ, 371-7-99, Допис Министарства иностраних послова Посланству у Вашингтону, 25. 10. 1936.

98 Исто.



билске индустрије.<sup>99</sup> У групи неклириншких земаља, са којима је Југославија користила готов новац, али имала негативан биланс, уз Британију и Холандију, налазиле су се САД. Сав увоз из неклириншких земаља регулисао се готовином, док је клириншке земље у исплати потраживања било довољно подмирити увозом робе идентичне вредности.<sup>100</sup> Како се уредба београдске владе о контроли увоза налазила у сукобу са америчким интересима, Стејт департамент је упозорио Фотића на њене потенцијалне последице, посебно на штету коју би могла нанети америчком извозу у Југославију.<sup>101</sup>

Без обзира на то што је Кордел Хал у неколико наврата изјављивао да схвата позицију Југославије и економску ситуацију у којој се налазила, увек је јасно наглашавао да су САД клириншки платни промет посматрале као непријатељски акт према принципу једнаког третмана. У једној од више нота упућеној Посланству на тему платног промета, оне су биле уверене да ће клиринг, контингентирање робе и контрола валуте бити избачени из употребе у светској трговини.<sup>102</sup> Став Стејт департамента био је разумљив, јер је већ на почетку примене уредбе о контроли и сазнања о њеним потенцијалним последицама најављено да ће амерички планери предузети формалне противмере против југословенског извоза на територији САД.<sup>103</sup> Ипак, чињеница да Југославија није представљала значајног трговинског партнера усмерила је америчку политику да у њеном случају направи одређене изузетке, али водећи рачуна да не настане преседан у спољним односима који би могли да искористе много заступљенији извозници на америчким тржиштима. Амерички покушај да обе стране буду задовољене огледао се у платформи *modus vivendi*, која је подразумевала алтернативно решење. Према предлогу, амерички извоз требало је да заобиђе контролу увоза и да износи исто као и у годинама пре ступања на снагу југословенске уредбе.<sup>104</sup> С друге стране, плат-

---

99 К. М. Љубисављевић, *Kontrola spoljne trgovine* (Београд: Штампарија Drag. Popović, 1937), 27.

100 АЈ, 371-7-99, Допис Министарства иностраних послова Посланству у Вашингтону, 25. 10. 1936.

101 АЈ, 371-7-93, Фотићев телеграм влади у Београду, 25. 6. 1936.

102 АЈ, 371-7-115/116, Дипломатска нота Стејт департамента Посланству Југославије у Вашингтону, 17. 12. 1936.

103 АЈ, 371-7-93, Фотићев телеграм влади у Београду, 25. 6. 1936.

104 АЈ, 371-7-103, Дипломатска нота Стејт департамента Посланству Југославије у Вашингтону, 17. 12. 1936.

форма је предвиђала трговинске односе засноване на клаузули најповлашћеније нације и примењивала би се на основу уговора из 1881. године.<sup>105</sup> Иако је амерички предлог подразумевао уступке у виду смањења царина на „извесне продукте” југословенског извоза, он није био прихватљив Влади у Београду, која је највише била заинтересована за смањење царина на одређене пољопривредне производе.<sup>106</sup>

### *Закључак*

Почетна неразумевања, не само у погледу склапања нових билатералних уговора већ и у дипломатским односима, настајала су услед недостатка обостраних ширих сазнања једне државе о другој. Уређивање глобалних економских процеса у међуратном периоду налазило се на самом врху у приоритетима државног врха Америке. У билатералним односима са Југославијом најважније теме односиле су се на проблеме економске природе. Поред регулисања ратних дугова, напори обеју земаља били су усредсређени на правно регулисање трговинских односа и привредну сарадњу. Нерешено питање отплате југословенских ратних дугова и потреба за новим зајмовима утицали су на отежане преговоре, јер је америчка страна економске споразуме повезивала са регулисањем проблема дугова. Без обзира на то што је постојала обострана заинтересованост за постижање новог трговинског уговора, процес је успораван правним, економским и политичким препрекама. Трговински уговор из 1881. године, склопљен између Србије и САД, након стварања нове југословенске државе постао је споран у формално-правном смислу. Обе стране суочиле су се са правним недоумицама око његове територијалне јурисдикције, чиме се развој билатералних економских, самим тим и политичких веза, одвијао на незадовољавајући начин. Током 1920-их и на почетку 1930-их година америчка политика заснована на високој царинској заштити отежавала је приступ иностраној роби на тржиштима САД, укључујући југословенске пољопривредне производе и један део њених сировина. Наизглед изводљиво решење у којем је испреплетеност конзуларних права, права стра-

---

105 АЈ, 371-7-130, Телеграм Константина Фотића председнику владе Милану Стојадиновићу, 21. 12. 1936.

106 Исто.

наца на територијима обеју земаља и међусобних трговинских односа могло да резултира споразумевањем, ипак је представљало проблем за обе државе. Трговински преговори били су условљени политичким интересима Југославије, као што је била заштита Далматинског приморја од утицаја Италије, што је представљао један од крупнијих разлога у одлагању и коначном неуспеху потписивања свеобухватног уговора у другој половини 1920-их година. Југословенски интереси у погледу испуњавања циљева спољне политике према Италији превагнули су у односу на развој трговине са Америком. Поред тога, како се испоставило, за београдску владу није постојао практичан разлог да са трговинским уговором преговара и конзуларну конвенцију у заједничком нацрту документа, јер интереси из обе области нису у потпуности одговарали једни другима. С друге стране, САД из својих разлога нису желеле да закључе такав уговор са Југославијом, који је својим одредбама могао да направи преседан у америчким односима са другим европским земљама.

У каснијем периоду, када су се промениле системске економске прилике, додатне тензије у међусобним односима створило је америчко противљење југословенском моделу клириншког платног промета са иностранством. Амерички државни врх је клиринг и уредбу Владе из Београда о контроли увоза доживео као дискриминативни механизам према продаји америчких производа. Како би се наставило одвијање трговинске сарадње са Југославијом, САД су упутиле практичан предлог узимајући југословенску позицију у обзир. *Modus vivendi* означио је нов оквир преговора, различит у односу на дотадашња разматрања двеју страна на који је југословенска влада требало да упути контрапредлоге. Како је економија Југославије поседовала незнатну улогу у односу на водећу светску и индустријску силу попут САД, било је тешко очекивати да се у потпуности испуне интереси југословенске државе, у највећој мери оријентисане на извоз сировина, пошто су њени индустријски производи били подвргнути високим америчким царинама. САД су предводиле услове трговинских преговора, често стављајући сопствене интересе у први план док је Југославија покушавала да се прилагоди заштитом својих економских интереса. Иако су обе стране препознале потенцијал за економску сарадњу, практичне потешкоће попут различитих трговинских политика, економског протекционизма и политичких интереса, довеле су до пропуштених прилика.

## Резиме

Рад анализира југословенско-америчке трговинске преговоре у периоду између два светска рата, са посебним освртом на питање валидности старог споразума и разматрање новог уговора испраћених економским изазовима и политичким препрекама. Након формалног признања нове југословенске државе од стране САД и обостране намере да се унапреди економска сарадња, процес склапања новог трговинског уговора био је оптерећен бројним потешкоћама. Југословенска влада и америчка администрација настојале су да постигну договор који би одговарао новим међународним условима, али правне препреке, као и неусклађеност заједничких интереса отежавале су процес. САД су се ослањале на економску политику која би се једнако примењивала на све европске земље, док је Југославија била фокусирана на заштиту својих државних интереса, често условљених политичким околностима које су произилазиле из односа са другим земљама. Значајан утицај на билатералне односе имала су протекционистичка трговинска политика САД, питање ратних дугова и југословенско ослањање на клириншки модел платног промета. Током преговора САД су заговарале слободну трговину и примену клаузуле најповлашћеније нације, док је Југославија у разматрању предлога показивала опрез због могућих последица које су одредбе уговора са Сједињеним Државама могле да изазову у односима са Италијом. Упркос бројним покушајима, до 1936. године није склопљен свеобухватан трговински уговор, док су преговори и даље остали оптерећени услед економских несугласица и различитих интереса.

## Списак референци – Reference list

### Архиви – Archives

- Arhiv Jugoslavije: fond 70, Ministarstvo finansija Kraljevine SHS/Jugoslavije; fond 125, Državna hipotekarna banka; fond 334, Ministarstvo inostranih poslova Kraljevine SHS/Jugoslavije, Konzularno-privredno odeljenje; fond 336, Delegacija Kraljevine SHS na Konferenciji u Parizu; fond 371, Poslanstvo Kraljevine SHS/Jugoslavije u Vašingtonu – SAD; fond 449, Generalni konzulat Kraljevine Jugoslavije u Njujorku; fond 811, Stejt department, reprodukovana građa.
- Arhiv Srpske akademije nauka i umetnosti. Istorijska zbirka

**Објављени извори – Published sources**

- *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers*. Washington: United States Printing Office, 1942.
- *Jugoslovensko-američki odnosi 1918–1945. Zbornik dokumenata*, priredili Predrag Krejić i Mitar Todorović. Beograd: Arhiv Jugoslavije, 2015. (Cyrillic)

**Литература – Secondary works**

- Aleksić, Vesna S. *Sjedinjene Američke Države i Velika svetska ekonomska kriza 1929–1939. Model društva u krizi*. Beograd: Stubovi kulture, 2010.
- Aleksić, Vesna. „Mission Impossible of American Experts in Serbia 1919–1920”. In: *125 Years of Diplomatic Relations between the USA and Serbia, Zbornik radova*, ur. Ljubinka Trgovčević, 103–120. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Political Sciences, 2008.
- Blackwill, Robert D., and Jennifer M. Harris. *War by Other Means. Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, A Council on Foreign Relations Book, 2016.
- Costigliola, Frank. *Awkward Dominion. American Political, Economic, and Cultural Relations with Europe 1919–1933*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1984.
- Đorđević, Boško. *Pregled ugovorne trgovinske politike Jugoslavije od osnivanja države Srba, Hrvata i Slovenaca do rata 1941*. Zagreb: Izdavački zavod Jugoslavenske akademije, 1960.
- Eichengreen, Barry, and Douglas A. Irwin. „Trade blocs, currency blocs and the reorientation of world trade in the 1930s”. *Journal of International Economics*, 38/1995, 1–24.
- Gnjatović, Dragana. „The Relevance of Signing Treaty of Commerce with the USA for the Economy of the Principality of Serbia”. U: *125 Years of Diplomatic Relations between the USA and Serbia, Zbornik radova*, ur. Ljubinka Trgovčević, 37–52. Belgrade: University of Belgrade, Faculty of Political Sciences, 2008.
- Geddis, Džon Luis. *Iznenadjenje, bezbednost i iskustvo Amerike. Predavanja o Američkoj civilizaciji i upravljanju*. Beograd: Klub Plus, 2008.
- Hadži-Jovančić, Perica. *Treći rajh i Jugoslavija. Ekonomija straha 1933–1941*. Beograd: Društvo za urbanu istoriju, 2022.
- Irwin, Douglas A. *Clashing Over Commerce. A History of US Trade Policy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2017.
- Izdanje Jugoslovenskog godišnjaka (Beograd) i Nove Evrope (Zagreb). *Ko je ko u Jugoslaviji*. Zagreb: Tipografija, 1928.

- Killen, Linda. *Testing the Peripheries. US–Yugoslav Economic Relations in the Interwar Years*. New York: East European Monographs, Columbia University Press, 1994.
- Killen, Linda. „Ekonomski interesi SAD u Jugoslaviji između dva svetska rata”. *Istorija 20. veka*, 1/2, 1986, 43–66.
- Lind, Michael. *The American Way of Strategy. U.S. Foreign Policy and the American Way of Life*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Ljubisavljević, K. M. *Kontrola spoljne trgovine*. Beograd: Štamparija Drag. Popović, 1937.
- Marjanović, Boban S. *Pitanje ratnog duga u jugoslovensko-američkim odnosima 1918–1941*. Doktorska disertacija, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, međunarodne i evropske studije, 2024.
- Marjanović, Boban. „Finansijski odnosi Sjedinjenih Američkih Država i Kraljevine SHS – Blerov zajam 1922. godine”. *Godišnjak*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 26/2021, 143–160.
- Mihailović, Jovan T. *Devizna ograničenja i međunarodna trgovina*. Doktorska rasprava, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, 1935.
- Mirković, Mijo. *Spoljna trgovinska politika*. Beograd: Izdavačka knjižara Gece Kona, 1932.
- Ostojić-Fejić, Ubavka. *Sjedinjene Američke Države i Srbija 1914–1918*. Beograd: Institut za savremenu istoriju, 1994.
- Pertot, Vladimir. *Ekonomika međunarodne razmjene Jugoslavije, Knjiga I, Analiza razdoblja između 1919. i 1968. godine*. Zagreb: Informator, 1971.
- Pollard, Robert A. *Economic Security and the Origins of the Cold War 1945–1950*. New York: Columbia University Press, 1985.
- Savezni zavod za statistiku. *Jugoslavija 1918–1988, Statistički godišnjak*. Beograd: Savezni zavod za statistiku, Savremena administracija, februar 1989.
- Šulcinger, Robert D. *Američka diplomatija od 1900. godine*. Beograd: Udruženje za studije SAD u Srbiji, Čigoja štampa, 2011.
- Wilson, Joan Hoff. *American Business & Foreign Policy 1919–1933*. Lexington, Kentucky: University Press Kentucky, 1971.

SUMMARY

Boban Marjanović

POLITICAL OBSTACLES AND ECONOMIC CHALLENGES  
IN YUGOSLAV-AMERICAN TRADE NEGOTIATIONS  
FROM THE PARIS PEACE CONFERENCE TO 1936

ABSTRACT: In addition to Yugoslavia's commitment to the issue of paying off war debts to the United States, bilateral trade negotiations played a pivotal role in Yugoslav-American relations in the interwar period. This paper will attempt to reconstruct the interpretation of the 1881 treaty between Serbia and the United States, in the context of relations between the new Yugoslav state and the United States. Despite intentions to enhance trade relations by both sides, obstacles such as divergent economic policies, the limited significance of bilateral trade within the overall foreign trade volume of both countries, and Yugoslavia's clearing system hindered the treaty's conclusion.

KEYWORDS: Yugoslavia, United States, trade agreement, clearing, tariffs

The paper analyzes Yugoslav-American trade negotiations during the interwar period with a particular focus on the validity of earlier agreements and the challenges of drafting a new treaty amidst economic difficulties and political obstacles. After the formal recognition of the new Yugoslav state by the United States and mutual intentions to enhance economic cooperation, the process of concluding a new trade agreement faced numerous difficulties. The Yugoslav government and the American administration sought to reach an agreement that would suit the evolving international conditions but legal barriers and conflicting interests complicated the process. United States adhered to an economic policy designed to apply uniformly across European countries while Yugoslavia concentrated on protecting its national interests, often shaped by political circumstances arising from relations with other states. The bilateral relations were significantly influenced by the United States'

protectionist trade policies, the issue of war debts, and Yugoslavia's reliance on the international clearing payment system. During negotiations, the United States advocated free trade and the application of the most favored nation clause while Yugoslavia approached the proposals with caution due to the potential consequences the treaty's provisions could have on its relations with Italy. Despite numerous attempts, by 1936, no comprehensive trade agreement had been concluded and the negotiations remained burdened by economic disagreements and diverging interests.