

HANNA MARCZEWSKA

POLSKA W POLITYCE TRAKTATOWEJ FRANKLINA D. ROOSEVELTA (1931—1939)

15 czerwca 1931 r. podpisany został w Waszyngtonie po sześciu latach przewlekłych negocjacji amerykańsko-polski traktat przyjaźni, handlowy i praw konsularnych¹. Jego sygnatariuszami byli Henry Stimson sekretarz stanu oraz Tytus Filipowicz ambasador RP w Waszyngtonie. Układ ten był ratyfikowany przez Stany Zjednoczone Ameryki 5 kwietnia 1932 r., a przez Rzeczypospolitą Polską 17 marca 1933 r. Wymiany dokumentów ratyfikacyjnych dokonano w Warszawie 9 kwietnia 1933 r.²

Traktat ten, nie zawierający żadnych zobowiązań politycznych, dotyczył wyłącznie wzajemnych stosunków, głównie handlowych. Zawarty na okres jednego roku przedłużany był automatycznie, o ile na sześć miesięcy przed jego wygaśnięciem żadna ze stron nie zgłaszała potrzeby jego modyfikacji. Zapewniał on m.in.: wyjazdy, podróże, i przebywanie na terytorium drugiej strony, wolność sumienia, praktykowania kultu religijnego, wykonywanie pracy zawodowej, naukowej, przemysłowej i handlowej. Gwarantował dzierżawienie gruntów, wnoszenie, wynajmowanie i zajmowanie odpowiednich budowli oraz zatrudnianie pracowników. Ustalał bardzo szczegółowo wolność handlu i żeglugi. Opierał się na wzajemnym udzielaniu sobie klauzuli największego uprzywilejowania. Przyznawał immunitety i przywileje urzędnikom konsularnym³.

Stosunkowo krótki, bo dwuletni okres upływający od podpisania traktatu do wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, charakteryzujący się poważnymi zmianami politycznymi i gospodarczymi, tak w Stanach Zjednoczonych, jak i na arenie międzynarodowej spowodował, że już w 1936 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych otrzymywało od pracowników ambasady RP w Waszyngtonie i podległych jej placówek raporty sygnalizujące, że zawarty traktat stał się niewystarczający, w wielu wypadkach niekorzystny dla Polski, nie odpowiadający zmieniającym się warunkom wymiany międzynarodowej, m.in. wzrastającemu eksportowi do Stanów Zjednoczonych⁴.

¹ Archiwum Akt Nowych (dalej AAN), Ambasada RP w Waszyngtonie sygn. 712. Umowy handlowe RP stan na 1 V 1935 r., AAN, Ambasada RP w Waszyngtonie, sygn. 707, pismo z dnia 9 IV 1933 r.

² L. Pastusiak, *Pół wieku dyplomacji amerykańskiej 1898—1945*. Warszawa 1974, s. 227.

³ Dziennik Ustaw RP 49/1933 poz. 384; E. J. Osmańczyk, *Encyklopedia spraw międzynarodowych i ONZ*. Warszawa 1974, s. 3579.

⁴ AAN, Ministerstwo Spraw Zagranicznych (dalej MSZ) sygn. 4984, pismo ministra rolnictwa i reform rolnych J. Poniatowskiego do ministra przemysłu i handlu R. Góreckiego i ministra spraw zagranicznych J. Becka, III 1936 r.

Tego typu poglądy kształtowały się pod wpływem prowadzonej przez nowego prezydenta Franklina Delano Roosevelta, wybranego pod koniec 1932 r., polityki New Dealu. Nowy Ład był bardzo szerokim programem społeczno-gospodarczym, opierającym się na zasadzie interwencjonizmu państwowego, a mającym na celu wyprowadzenie Stanów Zjednoczonych z wielkiego kryzysu ekonomicznego. W przemówieniu na Konwencji Partii Demokratycznej F. D. Roosevelt apelował do zebranych, by zdali sobie sprawę, że prawa ekonomiczne nie są prawami natury, a w orędziu do Zgromadzenia Prawodawczego Stanu Nowy Jork jeszcze jako jego gubernator stwierdzał, że państwo zobowiązane jest nieść pomoc nie z tytułu dobroczynności, lecz z należycie pojętego obowiązku społecznego, tym obywatelom, którym powszechne warunki ekonomiczne uniemożliwiają zaspokojenie potrzeb własnych⁵. Tak więc dążąc do ożywienia życia gospodarczego i złagodzenia społecznych skutków kryzysu uchwalono m.in. Agricultural Adjustment Act (AAA) mający na celu podniesienie zdolności nabywczych farmerów, National Industrial Recovery Act (NIRA) — uzdrowienie przemysłu, Tennessee Valley Authority Bill (TVA) — wyzyskanie energii rzeki.

Również w ramach New Dealu została ogłoszona w 1934 r. ustawa Kongresu Reciprocal Trade Agreements Act o układach handlowych z zagranicą na zasadzie wzajemności, upoważniająca prezydenta Stanów Zjednoczonych do obniżki ceł do 50%. Tym samym unieważniona została podpisana w 1930 r. przez poprzedniego prezydenta C. Hoovera ustawa znana pod nazwą Smoot-Hawley Tariff podnosząca w sposób rekordowy cła na wszystkie towary importowe, a która, będąc reakcją na „czarny piątek”⁶, przyczyniła się w dużym stopniu do ujemnego zjawiska w gospodarce międzynarodowej, jakim było przechodzenie wielu państw na gospodarkę autarkiczną⁷.

Podsekretarz stanu William Philips w jednym ze swoich przemówień w lutym 1936 r. podkreślił, że wprowadzenie sztucznych i arbitralnych barier na całym świecie doprowadziło do poważnej redukcji handlu. „Żaden kraj nie był w stanie kupować produktów, nie posiadając jednocześnie możliwości sprzedawania swoich”⁸. Miało to poważny wpływ na nieterminowe wywiązywanie się z obowiązków płatniczych wielu krajów zadłużonych. W interesie więc Stanów Zjednoczonych, jako państwa wierzycielskiego, zgodnie z zasadą ścisłego związku między handlem zagranicznym a wewnętrznym dobrobytem, była obniżka ceł w celu pozyskania nowych i odzyskania starych rynków zbytu. Inny przedstawiciel Departamentu Stanu Mullins, pracownik Wydziału Traktatowego zwracał uwagę, że podwyższenie ceł w obrotach handlowych z zagranicą doprowadziło do bardzo poważnej redukcji w eksporcie amerykańskich towarów, bowiem w 1929 r. wywóz ze Stanów Zjednoczonych wynosił

⁵ A. Liebfeld, *Franklin Delano Roosevelt*. Warszawa 1968, s. 92.

⁶ „Czarny piątek” — termin międzynarodowy na określenie krachu giełdy nowojorskiej 25 X 1929, który był wynikiem gigantycznych spekulacji na giełdach USA akcjami wielkich prywatnych przedsiębiorstw. W ciągu „czarnego piątku” 1929 r., a następnie „czarnego tygodnia” w maju 1930 r. potęga finansowa USA zmalała gwałtownie powodując kryzys światowy.

⁷ Wayne S. Cole, *Roosevelt and the Isolationists 1932—1945*. University of Nebraska Press 1982, s. 95—112; Osmańczyk, *Encyklopedia...*, s. 3051 i 3293.

⁸ AAN, MSZ, sygn., 4978, 15 II 1936 r.

1693 mln dol a w 1932 spadł do poziomu depresyjnego, tj. do 662 mln dol. Owa nadwyżka produkcyjna — w znacznym stopniu były to artykuły pochodzenia rolniczego — pozostawała nie wykorzystana w kraju, wpływając na zmniejszenie możliwości nabywania przez farmerów towarów przemysłowych. To z kolei doprowadzało do zmniejszenia popytu na towary rolnicze. „W ten sposób wpędzano się wzajemnie w ubóstwo”⁹. Ponowne otwarcie kanału handlu zagranicznego stawało się podstawą do rozwoju odpowiedniego rynku zbytu dla nadwyżek produkcyjnych tak we własnym kraju, jak i za granicą.

„Po czterech latach odosobnienia Stany Zjednoczone pod przewodnictwem Roosevelta postawiły na współpracę z Europą, na zwalczanie kryzysu. Powód — czysto egoistyczny, rozumiejąc po szeregu nie udanych próbach, iż same swej koniunktury nigdy nie potrafią nakreślić”. Tak oceniał pierwsze działania ekonomiczne nowego prezydenta T. Łychowski pracujący wówczas w polskim Ministerstwie Przemysłu i Handlu¹⁰.

Administracja rooseveltowska, popularyzując i upowszechniając koncepcje handlowe prezydenta, akcentowała również pozytywną ich rolę w budowaniu trwałych fundamentów pokoju światowego. Już w lutym 1933 r. nowo mianowany sekretarz stanu Cordell Hull w złożonym prasie oświadczeniu skonstatował, że Ameryka powinna prowadzić politykę zdrowej i realnej współpracy w celu zachowania pokoju światowego. „Jest to zadanie żywotne. Od teraz nasz naród musi przyjąć pełny udział w pracy nad przywróceniem normalnego stanu w międzynarodowych stosunkach gospodarczych i w odbudowie handlowej świata”¹¹. Wspomniany już wcześniej pracownik Wydziału Traktatowego Mullins udowodnił, że główną przyczyną konfliktów stanowią sprzeczności ekonomiczne, wzajemne ograniczenia i dyskryminacje. Liberalizacja i demokratyzacja handlu zagranicznego eliminuje podstawowe źródła nieporozumień i niezdrowej rywalizacji, a tym samym oddala niebezpieczeństwo wojny¹².

W Polsce rooseveltowską politykę handlową przyjęto z dużym zainteresowaniem. Szybko bowiem zauważono wyłaniającą się w wyniku redukcji taryf celnych szansę zwiększenia eksportu do Stanów Zjednoczonych. Z jednej strony aktywizowałoby to przemysł rodzimy, z drugiej zaś wpływałoby na poprawienie wysoce ujemnego salda polskich obrotów ze Stanami Zjednoczonymi, rzutującymi w poważnym stopniu na ogólny bilans handlowy Polski. W roku 1935, według amerykańsko-polskiej Izby Handlowej i Przemysłowej w Stanach Zjednoczonych wywóz do Polski był pięciokrotnie większy niż przywóz towarów polskich do USA¹³. W tym samym roku ogólny bilans handlowy Polski wynosił +64 mln zł, w następnym roku już tylko +23 mln zł, a od 1937 r. wy-

⁹ AAN, MSZ sygn. 5013, art. „Trade Agreements and Consumers”, Mullins, 17 XII 1938 r.

¹⁰ T. Łychowski, *Światowe rozstrzygnięcia*. „Gospodarka Narodowa” 1933 nr 9 (maj).

¹¹ AAN, Ambasada RP w Waszyngtonie sygn. 47. Raport charge d'affaires M. Sokołowskiego do MSZ, 25 II 1933 r.

¹² AAN, MSZ sygn. 5013, Mullins, „Trade Agreements and Consumers”, 17 XII 1938 r.

¹³ AAN, MSZ sygn. 5016. Komunikat z 15 XII 1935 r.

kazywał tendencje deficytowe¹⁴. Analizując ową ogólną sytuację ekonomiczną, minister rolnictwa i reform rolnych Juliusz Poniatowski w piśmie skierowanym do ministra przemysłu i handlu Romana Góreckiego oraz ministra spraw zagranicznych Józefa Becka pisał: „Problem uregulowania stosunków handlowych z Ameryką jest niezmiernie ważny dla naszego życia gospodarczego z dwóch względów: poprawy bilansu oraz stabilizacji obecnych korzystnych warunków dla rozwoju eksportu artykułów rolnych na rynek amerykański”¹⁵.

O ile jednak Stany Zjednoczone były dla Polski potężnym dostawcą niektórych towarów, głównie bawełny oraz drugim po Wielkiej Brytanii niezmiernie chłonnym rynkiem zbytu przede wszystkim dla towarów hodowlanych, to II Rzeczpospolita nie była w równym stopniu ani choćby w przybliżonej skali podobnym partnerem dla USA. Mimo zwiększenia eksportu do Stanów z 15 905 tys. zł w 1933 r. do 22 842 tys. zł w 1934¹⁶, co dla Polski stanowiło niemałą wartość, udział II Rzeczypospolitej w imporcie amerykańskim był niewielki i wynosił 0,3%. Plasowało to nasz kraj na 36 miejscu na liście państw przywożących towary do USA w skali całego świata, a na 15 miejscu wśród państw europejskich. Głównymi dostawcami amerykańskimi były m.in.: Kanada, Japonia, Anglia, Brazylia, Filipiny, Kuba, Niemcy¹⁷.

Zrozumiąły wydaje się więc fakt, że w grupie czternastu pierwszych państw, z którymi USA podpisały traktaty handlowe, zabrakło miejsca dla Polski. Umowy podpisano bowiem m.in. z: Kanadą, Francją, Hiszpanią, Szwajcarią, Belgią, Hondurasem i Ekwadorem¹⁸. Obecność Kanady oraz niektórych państw latynoamerykańskich w tej grupie dowodzi, że administracja prezydenta Roosevelta uznała uregulowanie stosunków handlowych na całym kontynencie amerykańskim za jeden z najistotniejszych i najbardziej żywotnych problemów. Wypływało to i było zgodne z proklamowaną przez ówczesnego prezydenta polityką „dobrego sąsiedztwa” (good neighbour policy). Równolegle wykazywano zainteresowanie potencjałem gospodarczym Europy Zachodniej. Europa Środkowo-Wschodnia, mniej spenetrowana oraz mniej atrakcyjna pod względem ekonomicznym, odsuwana była w koncepcjach traktatowych na plan dalszy. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że Stany Zjednoczone nie zawierały umów automatycznie z kolejno największymi importerami, lecz stosowały odpowiedni dobór tak, by w miarę możliwości została zachowana generalna zasada równowagi własnego przemysłu i rolnictwa.

Druga prezydentura F. D. Roosevelta (1937—1940) nie przyniosła pod tym względem istotniejszych zmian. Po przedłużeniu przez Senat w marcu 1937 r.¹⁹ pełnomocnictw danych prezydentowi w sprawach traktato-

¹⁴ Mały Rocznik Statystyczny 1939 r. s. 102 w: Z. Landau, J. Tomaszewski, *Polska w Europie i świecie 1918—1939*. Warszawa 1984, s. 231.

¹⁵ AAN, MSZ sygn. 4984, pismo ministra rolnictwa i reform rolnych J. Poniatowskiego do ministra przemysłu i handlu R. Góreckiego i ministra spraw zagranicznych J. Becka, III 1936 r.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ AAN, MSZ sygn. 5009, Udział Polski w imporcie amerykańskim w/g publikacji oficjalnych rządu amerykańskiego za rok 1934.

¹⁸ AAN, MSZ sygn. 4984, pismo J. Poniatowskiego do R. Góreckiego i J. Becka; III 1936 r.; AAN, Ambasada RP w Waszyngtonie sygn. 712, raport S. Gruszki radcy handlowego do MSZ, 23 XII 1935 r.

¹⁹ AAN, Ambasada RP w Waszyngtonie sygn. 712, 8 III 1937 r.

wych, zaczęto przygotowywać się do rozpoczęcia rokowań w pierwszym rzucie z Anglią, Włochami, Norwegią oraz kilkoma państwami Ameryki Południowej i Czechosłowacją, w drugim etapie zaś z dominiami brytyjskimi, kilkoma państwami Europy Środkowo-Wschodniej, Japonią i Niemcami²⁰. Sprawa Polski pozostawała nadal otwarta i nierozstrzygnięta.

Jak wynika z materiałów źródłowych przechowywanych obecnie w Archiwum Akt Nowych, dużą rolę w określeniu miejsca II Rzeczypospolitej w amerykańskich planach traktatowych odegrały starania polityków polskich. Działania te jednak podejmowane były w wielu wypadkach doraźnie, jako odpowiedź na taktykę stosowaną przez Biały Dom. Brak początkowo jasno sprecyzowanej koncepcji utrudniał prowadzenie bardziej stanowczej i efektywnej akcji. Dopiero w późniejszym okresie zabiegi dyplomacji polskiej o podpisanie umowy handlowej z USA przybrały charakter konkretny, planowy, bardziej stanowczy. Starano się wówczas przyspieszyć rozmowy i sprowadzić je na tory oficjalne. Zdawano sobie bowiem sprawę, że czas nie działa, jak wcześniej myślano, na korzyść dla Polski.

W pierwszym etapie, w latach 1935—1936 ogromnemu zainteresowaniu rooseveltowską polityką traktatową towarzyszyła jednak silna rezerwa. Hołdowano wówczas zasadzie im później, tym lepiej²¹ tłumacząc, że nie nastąpił jeszcze najbardziej korzystny moment do uzyskania zniżek celnych, zwłaszcza na produkty rolne. Wskazywano na przedłużające się rokowania z Europą, zbliżający się termin nowych wyborów prezydenckich, a przede wszystkim nasilające się ataki Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, stojącego na straży konstytucji, na ustawy będące podstawą New Dealu²². W maju 1935 r. Sąd Najwyższy obalił jako niezgodną z konstytucją ustawę NIRA, a na początku 1936 r. akt AAA. Postawę oczekiwania wzmogło jeszcze stanowisko amerykańskie wobec Polski. „Nami jeszcze się nie zajmują” — pisano ze spokojem, nie upatrując w tym powodu do obaw²³. Ograniczono się początkowo do półoficjalnych rozmów informacyjno-sądujących, które m.in. przeprowadził konsul generalny w Nowym Jorku Sylwester Gruszka z L. Pasvolskim doradcą Departamentu Stanu do Spraw Traktatowych oraz z Gradym szefem Wydziału Traktatowego w Departamencie Stanu.

W raportach adresowanych do MSZ można odnaleźć wskazówki placówek polskich w USA sugerujące, że w interesie naszego kraju leżało zawarcie umowy w okresie od jesieni 1936 r. do wiosny 1937 r.²⁴ Te optymistyczne kalkulacje, jak niedaleka przyszłość wykazała zupełnie złudne, mogą dziwić, biorąc pod uwagę, że już wcześniej występowały dość niepokojące sygnały narastających różnic zdań między rządem polskim a amerykańskim.

²⁰ AAN, MSZ sygn. 5010, pismo S. Gruszki do wiceministra przemysłu i handlu M. Sokółowskiego, 12 X 1936 r.

²¹ AAN, Ambasada RP w Waszyngtonie sygn. 712, raport S. Gruszki do MSZ, 23 XII 1935.

²² AAN, MSZ sygn. 4987, raport S. Gruszki do MSZ, 23 XII 1935 r.

²³ Ibidem.

²⁴ AAN, MSZ sygn. 4987, raport S. Gruszki do MSZ, 23 III 1936 r.

Przykładem tego może być memorandum przesłane 8 marca 1935 r. z Departamentu Stanu do MSZ²⁵, w którym podkreślona została ogromna rola Stanów Zjednoczonych w liberalizacji zasad międzynarodowej wymiany handlowej przy jednoczesnym wykazaniu rządowi polskiemu, że idzie on zupełnie inną drogą niż USA, stosując środki dyskryminujące towary amerykańskie. Biały Dom wyraził nadzieję, że Polska przyłączy się w najbliższym czasie do nowej polityki handlowej prowadzonej już przez niektóre kraje świata. W dokumencie tym przypomniano również, że 18 marca 1933 r. przy okazji pierwszego spotkania nowego ambasadora amerykańskiego w Warszawie Johna Cudahy'ego z ministrem spraw zagranicznych J. Beckiem zwrócono uwagę stronie polskiej na trudności napotykane przez handel amerykański na terenie II Rzeczypospolitej. Stwierdzono też, że kolejne rozmowy prowadzone między ambasadą amerykańską w Warszawie a MSZ nie przyniosły żadnych konkretnych rezultatów.

Memorandum to zainicjowało okres intensywnej wymiany not między stolicami dwóch państw. W pismach polskich odrzucano inkryminacje strony amerykańskiej, uznając je za nieuzasadnione. Wyjaśniano, że próby redukcji bardzo silnie ujemnego salda w obrotach ze Stanami Zjednoczonymi powinny być traktowane jako posunięcie zupełnie naturalne, dążące do wprowadzenia równowagi, a nie dyskryminowanie jakiegokolwiek ze stron²⁶. Podobne stanowisko przedstawił 1 maja 1936 r. W. Podoski kierownik Referatu Anglo-Saskiego MSZ w rozmowie z sekretarzem ambasady amerykańskiej panem Nielsenem. Jednocześnie w trakcie tego spotkania okazało się, że Stany Zjednoczone mają zamiar wypowiedzieć zawarte do tej pory umowy handlowe z tymi krajami, które ich zdaniem stosują dyskryminację amerykańskiego przywozu²⁷.

Koncepcja ta zrodziła się na marginesie rozmów w sprawie nowego traktatu z Belgią i została przedstawiona przez prezydenta Roosevelta 1 kwietnia 1935 r. w piśmie do sekretarza skarbu. Wszystkie państwa, z którymi USA miały zawarte umowy handlowe, podzielono na trzy grupy. Do pierwszej weszły państwa stosujące wobec Stanów dyskryminację, ale prowadzące wówczas rokowania w oparciu o politykę liberalną, w stosunku do których na czas rokowań wstrzymano decyzję o działaniach odwetowych. Do drugiej, nazwanej „czarną listą”, zaliczono kraje, które stosując utrudnienia dla handlu amerykańskiego nie planowały zmiany swej polityki i którym zamierzano wypowiedzieć zawarte umowy. Do trzeciej wpisano wszystkie pozostałe państwa.

Polska, jak poinformowała ambasada amerykańska, czasowo została umieszczona w grupie ostatniej, choć pojawiły się liczne głosy proponujące wpisanie jej na „czarną listę”. Tylko dzięki staraniom R. Kelleya szefa Wydziału Wschodniego Departamentu Stanu pozostawiono ją w grupie trzeciej, do momentu nowych decyzji i ustaleń. Nie pomagały

²⁵ AAN, Konsulat Generalny w Nowym Jorku sygn. 98, Memorandum, 8 III 1936 r.

²⁶ AAN, Konsulat Generalny w Nowym Jorku sygn. 98, pismo amerykańskie opatrzone numerem 173 z dnia 5 VI 1935 r. oraz odpowiedź polska; informacja W. Sokołowskiego charge d'affaires Ambasady RP w Waszyngtonie do S. Gruszkę konsula generalnego i radcy handlowego Konsulatu w Nowym Jorku, 24 VIII 1935 r.

²⁷ AAN, Konsulat Generalny w Nowym Jorku sygn. 98, raport W. Podoskiego o przeprowadzonej rozmowie z Nielsenem, 1 V 1936 r.

wyjaśnienia rządu polskiego, że aprobuje on politykę liberalizacji wymiany międzynarodowej, a zwalcza w miarę swych możliwości wszelkie bariery krępujące swobodę handlu, czemu dał wyraz na licznych spotkaniach międzynarodowych m.in. w Paryżu, Stresie, Genewie (wystąpienie na obradach Ligi Narodów ministra finansów W. Zawadzkiego) czy też na światowych konferencjach ekonomicznych. Stany Zjednoczone nie zmieniły swego stanowiska wobec Polski, której groził stan beztraktatowy. Tak stało się z Czechosłowacją, której sytuacja traktatowa była analogiczna do sytuacji polskiej. W wyniku utrudnień czechosłowackich umowa została zastąpiona protokołem, w którym klauzula największego uprzywilejowania została utrzymana, ale zmuszono stronę czeską do zwiększenia kontyngentów. Dało to Amerykanom w ostatecznym rozrachunku dodatkowe koncesje, gdy sytuacja Czechów pozostała bez zmian²⁸.

W omawianym wyżej memorandum nie przedstawiono bliżej rodzajów i form stosowanej przez II Rzeczypospolitą dyskryminacji. Jednakże w Polsce doskonale zdawano sobie sprawę, jakie działania w zagranicznej polityce handlowej wzbudzają sprzeciw Waszyngtonu i co może wpłynąć na zerwanie dotychczasowej umowy oraz utrudnienie a nawet uniemożliwienie podpisania nowej. „Piętą Achillesową naszego systemu jest kompensata. Amerykanie żądają całkowitego jej zniesienia. Gdy nie będziemy gotowi do zdjęcia obrotu północnoamerykańskiego z kompensaty o rokowaniach nie ma mowy. A na zniesienie kompensaty u nas się nie zanosi” — pisał do MSZ S. Gruszka konsul generalny i radca handlowy w Nowym Jorku²⁹. Kompensata będąca transakcją w obrocie towarowym z zagranicą polega na wymianie towaru za towar bez transferu dewizowego, przy czym wartość importu i eksportu w zasadzie równoważy się. Rozrachunek pieniężny może nastąpić tylko wyjątkowo i dotyczy jedynie nadwyżki niekompensowanej towarowo³⁰.

Inną istotną cechą odróżniającą handlowy system polski od amerykańskiego systemu wymiany było kontyngentowanie, czyli ograniczanie importu przez ustalanie ilości lub wartości towaru dozwolonego do przewozu w ciągu określonego czasu — zazwyczaj roku. W kontyngentach celnych ustalona ilość towaru dozwolonego do przewozu miała niższą stawkę celną. Na import większej ilości towaru nakładano większe cło³¹. Strona polska miała nadzieję, że ta kwestia nie będzie stanowiła poważnego utrudnienia. Liczono bowiem, że w trakcie rozmów uda się przekonać Amerykanów o bezwzględnej konieczności zastosowania tej operacji handlowej.

Stany Zjednoczone w ostatecznym efekcie zrezygnowały z wypowiedzenia umowy handlowej Polsce. Nie było to jednak jednoznaczne z akceptacją przez Biały Dom polskich działań handlowych i z odstąpieniem od wywierania nacisku na rząd polski w sprawach gospodarczych. Wyrazem tego była przybierająca na sile od marca 1936 r. akcja nakła-

²⁸ AAN MSZ sygn. 5009, pismo S. Gruszki do MSZ, 5 V 1936 r.

²⁹ Ibidem.

³⁰ *Vademecum handlu zagranicznego, Polska Izba Handlu Zagranicznego*. Warszawa 1976, s. 57—58.

³¹ Ibidem, s. 63.

dania na towary polskie przywożone do USA zarówno ceł wyrównawczych, stosowanych wówczas, gdy towar korzystał z premii eksportowych w kraju, z którego pochodził, jak i ceł antydumpingowych na produkty, które, zdaniem kupującego, były sprzedawane po niższej cenie niż na rynku wewnętrznym producenta.

Polski radca handlowy w Nowym Jorku tak podsumował ową działalność amerykańską: „Powyższe cła są jednym z najdrastyczniejszych restrykcji i zależą od widzimisię władz. Jest to więc stały miecz Demoklesa [...] Stany Zjednoczone niby stanowczo występują przeciwko systemom europejskiego premiowania wywozu, jednakże same na tę drogę wstępują, nie tylko oferując towar tańszy niż do konsumpcji krajowej, ale stosując zasady subsydiowania [...] występując rzekomo w obronie zasad liberalizmu, zwalczają naszą reglamentację handlu zagranicznego jak kontyngenty i kompensaty, same zaś mają cały arsenał sił dyskryminujących, jak cła antydumpingowe czy wyrównawcze, dowolne podwyższanie ceł, stąd normalny rozwój eksportu naszego trzymany jest w szachu niepewności, w której żaden handel rozwijać się nie może”³².

Dodatkowo pracownicy placówek polskich w USA notowali coraz częstsze wysyłanie amerykańskich inspektorów celnych na tereny II Rzeczypospolitej celem zbadania cen rynkowych pod pretekstem trudności w oszacowaniu wartości towaru. Uznali oni za niedopuszczalne i wymagające natychmiastowej interwencji możliwości penetracji polskich fabryk. „Tolerujemy u siebie kontrolerów obcego państwa, którzy mogą wszystko badać, oglądać wewnętrzne kalkulacje każdego fabrykanta czy eksportera, słowem szereg tajemnic handlowych kupca i producenta, które zaważyć mogą na naszej szkodę”³³.

Rozważana idea nałożenia na towary amerykańskie ceł odwetowych okazała się z dwóch względów nierealna i bezskuteczna. Cła te ze względów proceduralnych nie mogły być wprowadzone natychmiast, bowiem o ich nałożeniu decydował nie minister skarbu, ale Rada Ministrów. Poza tym polski system celny przewidywał zastosowanie tego rodzaju ceł wobec całego importu z danego kraju a nie — jak w systemie amerykańskim — wobec jednego artykułu importowanego, co w rezultacie doprowadziłoby do wojny celnej z Ameryką. A tego Polska za wszelką cenę starała się uniknąć³⁴.

Ze sprawozdań napływających z różnych polskich placówek do Warszawy z jednej strony przebijał nastrój pesymizmu oraz pojawiała się w pewnym stopniu bezsilność. W wielu bowiem wypadkach jedynym sposobem ukrócenia samowoli amerykańskich władz celnych było wystąpienie na drogę sądową i w tzw. Customs Court dochodzenie swoich praw. To rozwiązanie było jednak zbyt kosztowne dla polskich eksporterów i nie dawało gwarancji pomyślnego rozwiązania kwestii spornych. Sugerowano więc w obliczu takiej sytuacji dla ratowania i podtrzymania wywozu do hemisfery zachodniej sukcesywne wycofywanie się z systemu kompensat w obrocie z Ameryką oraz dostosowanie się do

³² AAN, MSZ sygn. 5015, odpowiedź S. Gruszki na pismo z ministerstwa przemysłu i handlu w sprawie sytuacji celnej w Stanach Zjednoczonych, 7 III 1936 r.

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem.

wymogów i przepisów prawodawstwa celnego w USA³⁵. Z drugiej jednak strony niebezpieczeństwo grożące eksportowi zmuszało dyplomatów polskich do zastanowienia się nad podjęciem działań obronnych. „Musimy — pisano — przeciwdziałać i przygotowywać się na ostrą walkę w chwili rozpoczęcia pertraktacji o nowy traktat”³⁶.

Zdawano już sobie wówczas sprawę, że powyższa taktyka amerykańska miała na celu zmuszenie rządu polskiego do wycofania się z systemu kompensacyjnego. Oznaczało to znaczne pogorszenie się sytuacji handlowej II Rzeczypospolitej oraz zaprzepaszczenie nadziei na wynegocjowanie większych ulg celnych w zamian za rezygnację z nieakceptowanych przez Białą Dom kompensat w obrotach z Ameryką. „Dzisiaj możemy być zmuszeni do zaniechania tego za darmo, tj. za niestosowanie ceł wyrównawczych, które zgodnie z amerykańską ustawą mogły być nałożone na cały polski eksport”³⁷. W podobny sposób, odnosząc sukces, postąpiły Stany Zjednoczone wobec Niemiec i przy pomocy ceł wyrównawczych wpłynęły na modyfikację systemu niemieckiej wymiany towarowej z USA³⁸.

Nieprzychylnie stanowisko amerykańskie wobec Polski dodatkowo pogębowane było napływającymi od odbiorców skargami na jakość niektórych transportów oraz wzmoczoną akcją niemiecką mającą na celu wykazanie, że szereg państw w tym również i Polska stosując premiowanie eksportu nie były, tak jak Niemcy, pociągnięte do odpowiedzialności³⁹.

12 listopada 1936 r. Departament Stanu w nocie będącej odpowiedzią na liczne protesty polskie dotyczące stosowania przez Amerykanów ceł dodatkowych stwierdził, że swą dotychczasową politykę celną wobec Polski uważa za słuszną i nie zamierza z niej zrezygnować do czasu przeprowadzenia określonych zmian w systemie polskim⁴⁰. Jan Szembek wiceminister spraw zagranicznych już miesiąc wcześniej nie, spodziewając się w piśmie z Waszyngtonu zapowiedzi kompromisowego uregulowania problemu, a podzielając zdanie S. Gruszki co do celowości przyspieszenia rokowań o nową umowę handlową, zarządził powołanie specjalnej komisji badającej obroty amerykańsko-polskie i polecił ambasadzie czasowe wstrzymanie inicjowania jakichkolwiek oficjalnych czy nieoficjalnych rozmów⁴¹.

Wielokrotnie bowiem w przeciągu 1936 r. pracownicy placówek polskich w USA dyskutowali z przedstawicielami Białego Domu nad amerykańskimi planami traktatowymi i ewentualnym miejscem Polski w tych koncepcjach. I tak np. konsul generalny S. Gruszka spotkał się

³⁵ AAN, MSZ sygn. 5010, pismo od konsula generalnego w Nowym Jorku do dyrektora departamentu handlowego ministerstwa przemysłu i handlu, 7 XII 1936 r.

³⁶ AAN, MSZ sygn. 5015, pismo z dnia 7 III 1936 r.

³⁷ AAN, MSZ sygn. 5015, pismo konsula generalnego w Nowym Jorku do ministra przemysłu i handlu A. Romana, 7 VIII 1936 r.; MSZ sygn. 5010, pismo do dyrektora departamentu handlowego ministerstwa przemysłu i handlu od S. Gruszki, 7 XII 1936 r.

³⁸ AAN, MSZ sygn. 5015, S. Gruszka do ministerstwa przemysłu i handlu 7 VIII 1936 r.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ AAN, MSZ sygn. 5015, S. Gruszka do MSZ, 20 XI 1936 r.

⁴¹ AAN, MSZ sygn. 5015, J. Szembek do Ambasady RP w Waszyngtonie, 6 XI 1936.

w marcu z R. Kelleyem szefem Wydziału Wschodniego Departamentu Stanu, w maju z Gradym szefem Wydziału Traktatowych, L. Pasvolskim doradcą Departamentu Stanu do Spraw Traktatowych oraz Claytonem Lanem byłym radcą handlowym ambasady amerykańskiej w Warszawie. Dużą rolę przypisywano prowadzonym we wrześniu kolejnym rozmowom z R. Kelleyem a następnie z Sayrem z Departamentu Stanu, jednym z ważniejszych kierowników amerykańskiej polityki handlowej, który, obok C. Hulla i D. R. Ropera — sekretarza handlu, był głównym doradcą w sprawach traktatowych. Celem tych spotkań było oprócz sondażu o przebiegu realizacji rooseveltowskiego programu reform, zasygnalizowanie w sposób mniej oficjalny gotowości do wejścia we wstępną fazę rokowań przygotowującą obie strony do głównych negocjacji⁴².

Odpowiedź amerykańska nie była jednak dla Polski pomyślna. Wynikało z niej bowiem, że wybrany do wstępnych rozmów okres nie był odpowiedni. Zbliżające się wybory powodujące przynajmniej chwilowe zawieszenie realizacji polityki traktatowej, niepewność co do przyszłych losów ustawy o pełnomocnictwach handlowych prezydenta oraz wyrażnie występująca niechęć resortu rolnego do udzielania zniżek na artykuły rolnicze uzasadniały zdaniem przedstawicieli Waszyngtonu konieczność przełożenia terminu dyskusji nad wspólną umową. Cała ta długa prelekcja — relacjonował S. Gruszka — zrobiła na nas wrażenie, że Ameryka do traktatu z nami się nie kwapi i że trzeba będzie nam dobrze popracować, aby ich do tego skłonić⁴³. Otrzymano wówczas jedynie obietnicę ponownego, bardziej już konkretnego rozpatrzenia propozycji polskiej jeszcze przed końcem 1936 r.

Również inne spotkania dyplomatów polskich z amerykańskimi, odbywające się równoległe do przedstawionych wyżej rozmów, nie przyniosły zmian w ogólnej sytuacji. Problemy ujemnego salda w obrotach z Ameryką zostały poruszone na marginesie dyskusji między ministrem skarbu E. Kwiatkowskim a charge d'affaires Stanów Zjednoczonych w Warszawie Nielsenem, która dotyczyła zawieszenia transferu polskich pożyczek emitowanych w Ameryce. Rozmowy te kontynuowano następnie w Waszyngtonie podczas dwu wizyt w czerwcu i listopadzie 1936 r. przedstawicieli polskich A. Krzyżanowskiego doradcy rządu do spraw finansowych oraz Rucińskiego — radcy ministra skarbu⁴⁵.

W czerwcu 1936 r. na czele misji rządowej do Waszyngtonu, Londynu i Paryża stanął F. Doleżał — wiceminister przemysłu i handlu. Złożył on wiele wizyt oficjalnych w Waszyngtonie m.in. C. Hullowi, co następnie relacjonował: „Jego zdaniem [C. Hulla — przyp. H. M.] wybiła już ostatnia godzina dla podjęcia środków zaradczych, gdyż inaczej obecne

⁴² AAN, MSZ sygn. 4987, pismo z dnia 23 III 1936 r.; MSZ sygn. 5009 pismo z dnia 8 V 1936 r.; MSZ sygn. 5015 pismo z 7 VIII 1936 r.; MSZ sygn. 5010 pismo z 12 X 1936 r.; MSZ sygn. 4981 pismo z 30 X 1936 r.

⁴³ AAN, MSZ sygn. 5015, konsul generalny w Nowym Jorku do ministerstwa przemysłu i handlu, 7 VIII 1936 r.

⁴⁴ AAN, MSZ sygn. 5010, relacja z rozmowy E. Kwiatkowskiego z Nielsenem, 30 VI 1936 r.

⁴⁵ AAN, MSZ sygn. 5010, telegram J. Szembeka do ambasady polskiej 10 VI 1936 r.; MSZ sygn. 5010, instrukcje J. Szembeka dla A. Krzyżanowskiego, 16 VI 1936 r.; MSZ sygn. 5010 raport Ambasadora RP w Waszyngtonie dla MSZ, 20 VI 1936 r.; MSZ 5010, pismo z listopada 1936 r.

trudności zostaną załatwione na drodze wojny. Jedynym środkiem zaradzenia złu jest rozszerzenie wymiany międzynarodowej i oparcie jej na zasadach liberalnych [...] Obecnie Amerykanie nie mówią z nami o rokowaniach handlowych, gdyż są zaabsorbowani bez reszty sprawą wyborów prezydenta”⁴⁶. Natomiast „Herald Tribune”, pisząc o wizycie przedstawiciela Polski F. Doleżala będącego jednocześnie stałym delegatem Komitetu Ekonomicznego Ligi Narodów, mocno wyeksponowała z jego przemówienia zdanie o występującej w naszym kraju dobrej koniunkturze gospodarczej⁴⁷.

Wszystkie jednak spotkania i rozmowy nie przyniosły w 1936 r. widocznych zmian w stosunkach gospodarczych między Polską a Stanami Zjednoczonymi. Rząd II Rzeczypospolitej nie podjął decyzji dotyczącej wycofania się z systemu kompensacyjnego i kontyngentalnego, a administracja rooseveltowska nie przerwała stosowania utrudnień w wymianie towarowej.

Nie przeszkodziło to jednak Amerykanom w podjęciu kroków zmierzających do rozszerzenia penetracji ekonomicznej. Ze specjalną półoficjalną misją wysłano bowiem do Europy S. C. Lamporta prezesa Cotton Tolerance Committee i Textile Export Association of US, będącego przedstawicielem ministra handlu D. C. Ropera a pośrednio również prezydenta F. D. Roosevelta. Podróż obejmowała Francję, Belgię, Włochy, Austrię, Czechosłowację, Polskę, Rumunię, Bułgarię, Turcję i ZSRR. Celem jej było bliższe przyjrzenie się gospodarce europejskiej pod kątem możliwości rozwoju handlu amerykańskiego. Z jednej więc strony szukano dogodnych warunków dla ekspansji ekonomicznej własnego kraju, tanich surowców, nowych rynków zbytu, taniej siły roboczej, z drugiej zaś rozważano zwiększenie importu równoległe do eksportu. Analizy sporządzone przez S. C. Lamporta i towarzyszących mu wyższych urzędników państwowych z Departamentu Stanu i Departamentu Handlu miały być pomocne przy opracowaniu dalszej polityki handlowej oraz posłużyć miały za podstawę do ewentualnych rokowań traktatowych w tym również i z Polską⁴⁸.

Jednak lata następne, aż do wybuchu II wojny światowej przyniosły tylko nieznaczne zmiany w negocjacjach o nowy traktat. Przybierające na sile zabiegi dyplomacji polskiej o podpisanie nowej umowy zmuszały władze amerykańskie do poświęcenia sprawom II Rzeczypospolitej znacznie większej uwagi niż poprzednio.

W czerwcu 1937 r. w Waszyngtonie na dwudniowych obradach spotkała się delegacja polska w składzie: wiceminister przemysłu i handlu M. Sokołowski, W. Wańkowicz radca handlowy ambasady polskiej w USA, S. Gruszka i Budzyński, oraz delegacja amerykańska: H. C. Hawkins pracownik Departamentu Stanu, L. Pasvolsky, Nielsen i Carr. Rozmowy te miały charakter wstępny, orientacyjny, celem określenia podstaw dla przyszłych rozmów. Decyzje podjęte w czasie spotkania uważane

⁴⁶ T. Komarnicki, *Diariusz i Teki Jana Szembeka*, t. II s. 230–231 [w:] *Ameryka Północna. Studia*. Red. M. M. Drozdowski t. II Warszawa 1978, s. 405.

⁴⁷ AAN, Akta F. Doleżala sygn. 25; „Herald Tribune” 31 V 1936 r. art. pt. *Prosperity in Poland. It's on way but coming slower than in US-says Dolezal*.

⁴⁸ AAN, MSZ sygn. 5010, pismo konsula J. Szeligowskiego do MSZ, 14 VIII 1936 r.

były za próbne, nieobowiązujące, a wszystkie poruszane problemy miały być przedstawione amerykańskiej międzywydziałowej organizacji do umów handlowych. Zgodnie przyjęto zasadę, że nowy traktat nie będzie powtórzeniem starego, lecz stanowić będzie jego istotne uzupełnienie uwzględniające zmiany w sytuacji ekonomicznej obydwu państw. Strona amerykańska wymagała dodatkowo, by nowy traktat nie pozostawał w konflikcie z umową wcześniejszą. Omówiono również problem kontyngentów, zniżek celnych, zasadę głównego dostawcy⁴⁹.

Spotkanie to podsumował sekretarz stanu C. Hull w rozmowie z ambasadorem polskim w Waszyngtonie J. Potockim. „Wizyta wiceministra M. Sokołowskiego była nader pożyteczna i dokonana w odpowiednim czasie, gdyż pan Sokołowski nawiązał potrzebne kontakty z Departamentem Stanu”⁵⁰. C. Hull wyraził również ministrowi spraw zagranicznych wyrazy głębokiej przyjaźni i uznania za znakomicie prowadzoną politykę zagraniczną Polski, która — zdaniem sekretarza stanu — zajmowała czołowe stanowisko na wschodzie Europy i swą determinacją utrzymania pokoju przyczyniała się w dużej mierze do odsuwania wojennego niebezpieczeństwa.

Ambasador amerykański w Warszawie J. Drexell Biddle podczas swego pobytu w marcu 1938 r. w Stanach Zjednoczonych omówił również sprawę traktatu handlowego z Polską z kilkoma wyższymi urzędnikami w odpowiednich departamentach. Przekazując następnie informacje J. Wszelakiemu radcy ekonomicznemu MSZ, podkreślił zarówno ogromne zrozumienie ze strony amerykańskiej, jak i gotowość Waszyngtonu do dalszych rozmów⁵¹.

Mniej więcej w tym samym czasie, bo w kwietniu 1938 r. ambasador J. Potocki przeprowadził rozmowę z doradcą prawnym Departamentu Stanu dla spraw celnych Johnsonem o zagwarantowaniu w umowie zasady niestosowania ceł wyrównawczych i antydumpingowych. W odpowiedzi usłyszał jedynie potwierdzenie wyrażonych wcześniej w czasie wizyty M. Sokołowskiego opinii, że USA nie mogą dać takiego zapewnienia, jako że zmieniałoby ono obowiązujące w tym względzie ustawodawstwo. Możliwe natomiast okazało się interpretacyjne określenie wypadków, do których zgodnie z prawem byłyby takie cła użyte⁵².

Kwestie sporne dotyczące kontyngentów omawiane też były w trakcie spotkań radcy W. Wańkowicza z L. Pasvolskim w Waszyngtonie oraz tego ostatniego z T. Łychowskim w Genewie⁵³. W Warszawie natomiast wiceminister przemysłu i handlu M. Sokołowski podejmował doradcę Departamentu Stanu Feiesa⁵⁴. Nie udało się jednak w trakcie tak licz-

⁴⁹ AAN, Konsulat Generalny w Nowym Jorku sygn. 99, Memorandum of Conversation Concerning the Possibility of a Trade Agreement Between US and Poland, 8 VI 1937 r., 9 VI 1937 r.

⁵⁰ AAN, Ambasada RP w Berlinie sygn. 224, raport ambasadora RP w Waszyngtonie do Ambasadora RP w Berlinie, 13 VII 1937 r.

⁵¹ AAN, MSZ sygn. 5018, raport J. Wszelakiego radcy ekonomicznego MSZ, 15 III 1938 r.

⁵² AAN, MSZ sygn. 5018, raport ambasadora RP w Waszyngtonie J. Potockiego do MSZ, 29 IV 1938 r.

⁵³ AAN, Konsulat Generalny w Nowym Jorku sygn. 99, list W. Wańkowicza do wiceministra M. Sokołowskiego, 8 VIII 1938 r.

⁵⁴ AAN, Konsulat Generalny w Nowym Jorku sygn. 99, dyrektor departamentu ministerstwa przemysłu i handlu do Ambasady RP w Waszyngtonie, 13 X 1938 r.

nych spotkań rozwiązać podstawowego problemu, jaki stanowiły kontyngenty. Była to właściwie jedyna sprawa stojąca na przeszkodzie formalnemu rozpoczęciu rokowań. „Istnieje w zasadzie możliwość pchnięcia naprzód przygotowawczego stadium rokowań w ten sposób, aby dokładnie wyjaśniać stronie amerykańskiej nasze stanowisko w dziedzinie kontyngentowej i dać w rezultacie możność puszczenia w ruch procedury wewnętrznej w Stanach Zjednoczonych umożliwiającej rozpoczęcie właściwych rokowań” — pisał z optymizmem do ambasady RP w Waszyngtonie dyrektor departamentu MPH T. Geppert⁵⁵.

Metoda ta była podzielana również przez amerykańskich wyższych urzędników państwowych m.in. L. Pasvolskiego i H. C. Hawkinsa, podkreślających, że jedynie drogą rozmów nieoficjalnych można dojść do spotkań oficjalnych⁵⁶. Wydaje się, że na tej opinii w poważny sposób zawążyło stanowisko Białego Domu nie przejawiające zainteresowania w szybkim podpisaniu umowy handlowej z Polską. U schyłku lat trzydziestych XX w. II Rzeczpospolita odgrywała nadal niewielką rolę w wymianie towarowej ze Stanami Zjednoczonymi. W 1938 r. udział Polski w amerykańskim imporcie stanowił 0,7⁰/₀, zaś w amerykańskim eksporcie 0,8⁰/₀⁵⁷.

Tak więc kontynuowano pertraktacje o kształt przyszłych negocjacji. Tymczasem Departament Stanu kończył ostateczne prace nad traktatami handlowymi m.in. z Czechosłowacją i Austrią.

II Rzeczpospolita natomiast coraz napotykała niemałe trudności i przeszkody. Wiosną 1938 r. Izba Reprezentantów przyjęła projekt Billu dotyczący nałożenia dodatkowych celów fiskalnych na sprowadzaną z zagranicy szynkę. Polska oraz inne zainteresowane tym kraje jak: Kanada, Holandia, Węgry i Dania, podjęły indywidualną, choć wcześniej uzgodnioną akcję obronną. Polskimi działaniami kierowała ambasada w Waszyngtonie wspierana przez zarówno konsulaty generalne, jak i honorowe, Izbę Handlową, a także sfery handlowe — exporterów i importerów. Wykorzystując nastrój i atmosferę przedwyborczą do Kongresu, starano się wywrzeć wpływ na szereg osobistości z Senatu. Najlepszymi orędownikami sprawy polskiej okazali się przedstawiciele Departamentu Stanu i Departamentu Rolnictwa — m.in. C. Hull i S. Welles — podsekretarz stanu, którzy osobiście wystąpili przed komisją senacką z krytyką przedstawionej ustawy. Ostatecznie Senat odrzucił przyjęty wcześniej przez izbę niższą projekt, co w kołach polskich przyjęto z ogromną ulgą i zadowoleniem⁵⁸.

Te same jednak wybory do Kongresu odbywające się 4 listopada 1938 r. wpłynęły ujemnie na stopień zaawansowania prac przygotowawczych do umowy handlowej. Licząc się z możliwością ataków na politykę ekonomiczną rządu kilku co najmniej ugrupowań politycznych, dla których traktat z Polską — krajem eksportującym artykuły rolne — był

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ AAN, Konsulat Generalny w Nowym Jorku sygn. 99, list W. Wańkowicza do wiceministra M. Sokołowskiego, 8 VIII 1938 r.

⁵⁷ Pastusiak, *Pół wieku dyplomacji...*, s. 222—223.

⁵⁸ AAN, Ambasada RP w Waszyngtonie sygn. 295, raport S. Gruszki do MSZ, 8 IV 1938 r.

wyrazem zagrożenia interesów farmerów, postanowiono w Departamencie Stanu ostateczne decyzje przełożyć na okres późniejszy⁵⁹.

W lutym 1939 r. okazało się jednak, że nowy termin również nie sprzyja podjęciu definitywnych postanowień. Sekretarz stanu C. Hull na specjalnym spotkaniu z ambasadorem J. Potockim zwracał szczególną uwagę na rozgoryczenie Kongresu spowodowane pogarszającą się stale sytuacją polityczną w Europie. Przewidywał, że jakkolwiek nowa inicjatywa gospodarcza wobec państw europejskich spotka się ze stanowczym sprzeciwem tak ze strony Senatu, jak i Izby Reprezentantów. Sugerował też, że w chwili ujawnienia planów traktatowych z Polską kongresmeni zażądadają podwyżek stawek celnych na szynkę polską. Jednocześnie sekretarz stanu zapewnił, że rząd jego nie zamierza odstępować od zasadniczego programu handlowego, będącego podstawą całej polityki Białego Domu⁶⁰.

Impas w rozmowach dwustronnych przerwała dopiero wizyta ministra przemysłu i handlu Antoniego Romana w Waszyngtonie w maju 1939 r. Przebiegała ona w atmosferze serdeczności i przyjaźni. Podkreślano przede wszystkim odwagę i odporność narodu polskiego wobec niemieckich poczynań. Tematy odzwierciedlające sytuację II Rzeczypospolitej w kontekście spraw europejskich stawiano na pierwszym miejscu. Ostatecznie uzgodnione i zatwierdzone zostały wówczas zasady przyszłych, faktycznych pertraktacji, które strona polska oceniała jako bardziej korzystne w porównaniu z projektami poprzednimi. Spodziewano się zakończenia wszelkich prac nad traktatem w grudniu 1939 r.⁶¹

W nawiązaniu do rozmów majowych Departament Stanu przesłał w lipcu 1939 r. *aide memoire*⁶², w którym wyrażał gotowość rozpoczęcia z Polską rokowań nad nową umową, akceptując propozycję polską w dziedzinie kontyngentów. Zasady, na których podstawie przebiegać miały rozmowy, wyłożone zostały w kilku punktach. Tylko jeden, mówiący o daniu przez Polskę zapewnienia zakupu w USA określonej części polskiego zapotrzebowania na surowiec bawełniany nie mniejszy jednak od ustalonego minimum, wzbudził sprzeciw strony polskiej. Uważano, że wymaga on dodatkowego przedyskutowania z przedstawicielami rządu amerykańskiego w celu znacznej jego modyfikacji. Komplikowało to dalsze prowadzenie rokowań, bowiem Departament Stanu obiecywał rozpoczęcie formalnej procedury, tzn. przygotowanie i opublikowanie podstawowych zasad oraz żądań strony polskiej dla publicznych przesłuchań (*public hearing*), o ile rząd polski zaakceptuje wszystkie punkty zawarte w *aide memoire*⁶³.

⁵⁹ AAN, MSZ sygn. 5018, raport J. Wszelakiego radcy ekonomicznego MSZ, 15 III 1938 r.

⁶⁰ AAN, MSZ sygn. 5018 raport Ambasadora RP w Waszyngtonie J. Potockiego 7 II 1939 r.

⁶¹ AAN, MSZ 5018, raport J. Potockiego do MSZ, 16 V 1939 r.

⁶² *Aide memoire* — w praktyce dyplomatycznej powtórzenie na piśmie ustnego oświadczenia złożonego przez przedstawicieli państwa w celu uniknięcia nieporozumień, w szczególności przy prowadzeniu rokowań.

⁶³ AAN, MSZ sygn. 5018, list W. Wańkowicza charge d'affaires w Waszyngtonie do MSZ oraz *aide memoire* wręczony W. Wańkowiczowi przez podsekretarza stanu Sayra.

Tymczasem dosłownie już dni dzieliły Europę i świat od kataklizmu wojennego. Jakkolwiek w oficjalnych, amerykańskich enuncjacjach starano się nie wspominać o możliwości wybuchu wojny, kładąc nacisk na współpracę Stanów Zjednoczonych z resztą świata w dziedzinie politycznej, gospodarczej, kulturalnej, to jednak świadomość zbliżającego się niebezpieczeństwa zmuszała Białą Dom do zastanowienia się nad możliwościami obrony⁶⁴. W 1939 r. w przemówieniu noworocznym F. D. Roosevelt nakreślił politykę „złego sąsiada” wobec państw totalitarnych, opowiadając się za pomocą kredytową dla państw zagrożonych, w marcu wspominał już w swym memorandum o konieczności dozbrojenia Ameryki, co było odpowiedzią na niemiecką aneksję Czechosłowacji⁶⁵. W Komisji Spraw Zagranicznych Senatu zaczęto natomiast rozpatrywać projekt senatora K. Pittmana zatytułowany „Peace Act of 1939” przewidujący jako najistotniejszą zmianę usunięcie embarga na broń⁶⁶. W czerwcu 1939 Komisja Spraw Zagranicznych Izby Reprezentantów przyjęła tzw. projekt kongresmena S. Blooma, uwzględniający wszystkie dezyderaty rządowe w sprawie reformy ustawodawstwa o neutralności. Przewidywał on usunięcie absolutnego i automatycznego embarga na broń oraz rozszerzenie uprawnień prezydenta w zakresie regulowania amerykańskiego handlu zagranicznego podczas wojny⁶⁷.

Na zewnątrz kraju manifestowano swe stanowisko bardzo ostrożnie. 15 kwietnia Roosevelt zażądał od Hitlera i Mussoliniego, po aneksji Czech i Moraw oraz zajęciu Albanii, gwarancji, że nie naruszą suwerenności innych narodów Europy, a 25 sierpnia zaproponował Polsce i Niemcom negocjacje.

O wybuchu II wojny światowej powiadomił prezydenta F. D. Roosevelta telefonicznie ambasador Stanów Zjednoczonych w Paryżu W. C. Bullitt. Mimo uznania dla stanowiska Polski, Ameryka ogłosiła neutralność. Tak więc wojna przekreśliła całkowicie szanse podpisania nowej umowy handlowej między Stanami Zjednoczonymi a II Rzeczypospolitą w ramach polityki traktatowej F. D. Roosevelta i zaprzepaściła kilkulatnie, intensywne prace dyplomatów obu państw.

МЕСТО ПОЛЬШИ В ДОГОВОРНОЙ ПОЛИТИКЕ Ф. Д. РУЗВЕЛЬТА В 1933—1939 ГГ.

15 июня 1931 г. в Вашингтоне был подписан американо-польский договор о дружбе, торговле и консульских правах, ратифицированный Соединенными Штатами 5 апреля 1932 г., а Польшей 17 марта 1933 г. Обмен ратификационными документами состоялся примерно месяцем позже. Этот договор основывался на так называемом законе Смоот-Хевли тарифф, он гарантировал американцам установление высоких пошлин на польские товары. Сравнительно быстро особенно при постоянно происходивших экономических и торговых изменениях на международной арене, договор оказался недостаточным и даже невыгодным, поскольку серьезно ограничивал польский экспорт в США.

⁶⁴ AAN, MSZ sygn. 4980, raport J. Potockiego do MSZ, 12 I 1939 r.

⁶⁵ Ibidem. 9 I 1939 r.

⁶⁶ AAN MSZ sygn. 4980, J. Potocki do MSZ, 28 III 1939 r.

⁶⁷ AAN, MSZ sygn. 4979, raport J. Potockiego do MSZ, 17 VI 1939 r.

Приход к власти Ф. Д. Рузвельта и начатая им политика „нового порядка“, целью которой была ликвидация причин и последствий великого экономического кризиса, открывали перед Польшей возможности урегулирования экономических отношений с заморским партнером. В рамках „нового порядка“ был оглашен закон „трейд эгрижентс акт“ о торговых договорах с другими странами, дающий президенту США полномочия снижать пошлины до 50% По мнению американских политиков, он позволял увеличивать товарооборот с заграницей, а это влекло за собой оживление как американской экономики, так и экономики других государств — сторон новых договоров. Тем самым облегчалась уплата долгов и укреплялся и гарантировался мир на Земле, ликвидируя одну из главных причин международных конфликтов: экономические ограничения и дискриминацию,

Для Польши увеличение экспорта в США означало бы значительное оживление отечественной промышленности и серьезное уменьшение пассивного сальдо в торговле с Америкой, так как в то время привоз товаров из Соединенных Штатов в Польшу в пять раз превышал их вывоз из Польши в Америку. По этим причинам Польша была заинтересована в новых экономических решениях Рузвельта. Однако она занимала всего лишь 36-е место в мире и 15-е в Европе среди государств, вывозивших свои товары в США. Одновременно администрация Рузвельта стремилась урегулировать торговые отношения прежде всего на американском континенте (по принципу гуд найбур полиси), а затем в Западной Европе. Восточная Европа, менее изученная и привлекательная, отодвигалась на второй план. Следствием этого было подписание договоров в первую очередь с Канадой, Францией, Испанией, Швейцарией, Бельгией, Гондурасом, Эквадором. Польша вначале вообще не принималась во внимание в американских договорных планах.

При таких обстоятельствах успех польских дел в значительной степени зависел от дипломатической ловкости, терпеливости и решительности деятельности польских государственных деятелей. В первый период, в 1935—1936 г., польские дипломаты, однако, проявили наряду с заинтересованностью американской инициативой довольно большую сдержанность, предпринимая лишь кратковременные действия в ответ на конкретные действия Белого дома. Так было, например, в случае вашингтонского меморандума от 8 марта 1935 г., в котором Соединенные Штаты требовали прекращения дискриминации американских товаров в Польше. Под „дискриминацией“ они подразумевали применявшиеся в польской системе и не имевшие места в американской возмещения и регламентации.

В связи с этим появилась даже опасность срыва правительствам США договора с Польшей. Однако до такой крайности не дошло США предприняли другие меры, чтобы вызвать изменение польской торговой системы. Они начали вводить уравнительную и антидопинговую и посылать в Польшу специальных инспекторов для проверки внутренних рыночных цен. У Польши практически не было никакой защиты от этого, поскольку введение дополнительных пошлин вело к таможенной войне, чего хотели избежать, а передача дела в специальный суд была слишком дорогостоящей и мало эффективной.

Поэтому со временем польские политики поняли, что только взаимные переговоры, договоренность и подписание как можно быстрее нового договора оградит от дальнейших конфликтов и ухудшения отношений. Первые встречи как и многочисленные очередные, с представителями госдепартамента, в частности, с Х. К. Хоукинсом, Л. Пасвольски, Р. Келли носили характер зондажа, были неофициальными и велись работниками посольства и консульств Польши в Соединенных Штатах. Из них чаще всего следовало, что общая ситуация в данный момент не благоприятствует началу официальных переговоров о заключении договора (новые выборы, оппозиция в Конгрессе).

В 1937 г. состоялась первая встреча в Вашингтоне польской делегации во главе с заместителем министра промышленности и торговли М. Соколовским и представителями госдепартамента. Эти переговоры носили еще полуофициальный, предварительный характер, не устраняли всех нагромодившихся трудностей, однако были направлены на определение

основы будущих переговоров. Лишь в мае 1939 г. визит министра промышленности и торговли А. Романа завершился окончательным определением принципов будущих переговоров о заключении договора, которые предполагалось закончить в декабре 1939 г.

Между тем начало второй мировой войны перечеркнуло продолжавшиеся несколько лет старания польской дипломатии и сделало невозможным подписание нового договора в соответствии с рузвельтовскими принципами.

POLAND IN THE TREATY POLICY OF F. D. ROOSEVELT, 1933—1939

On 15 June 1931, the American-Polish Treaty on Friendship, Trade and Consular Laws was signed in Washington. It was ratified by the United States on 5 April, 1931, and by the Second Republic on 17 March, 1933. A month later the ratification documents were exchanged. This treaty was based on the American Smoot-Hawley Tariff act and enabled the American to impose a heavy tariff on Polish goods. Soon it appeared — with the constant economic and trade changes on the international arena — that it proved to be insufficient and unfavourable since it seriously limited the Polish export to the USA.

After F. D. Roosevelt had won power and launched his New Deal policy, which was to remove the causes and effects of the great economic slump, there opened for Poland new changes of a regulation of her economic relations with the overseas partner. Within the framework of the New Deal the Trade Agreements Act was established, concerning the trade relations with abroad and entitling the US President to lower the tariffs by 50 per cent. According to the American politicians it enabled an increase of the turnover with abroad and this involved an animation of the American economy and of the other states signatories of the agreement as well. By the same token it facilitated the payment of debts on time by creditors and consolidated and guaranteed world peace, liquidating one of the principal sources of international conflicts, like economic restrictions and discrimination.

A growth of export to USA meant to Poland a considerable animation of her industry and a reduction of debit balance in her turnover with America. At that time imports of goods from USA to Poland was five times greater than the export of goods from Poland to America. Because of that the Second Republic was interested in the new economic opportunities offered by Roosevelt. However, Poland occupied 36 place in the world and 15 in Europe among the countries exporting their goods to USA. At the same time the Roosevelt administration aimed at an ordering of the trade relations, first of all, on the American continent (in line with the good neighbour policy principle) and then in Western Europe. Eastern Europe was less investigated and less attractive, therefore it was pushed to the background. A result of this situation was the signing of agreements with Canada, France, Spain, Switzerland, Belgium, Honduras and Ecuador. Originally, Poland was not taken into consideration at all in the American agreement plans.

Under such circumstances the success of the Polish issue depended on diplomatic cleverness, patience and a resolute activity of Polish statesmen. In the first period between 1935—36 Polish diplomats showed, on the one hand, an interest in the US initiative but on the other, they showed a reserve and undertook some off-handed actions in answer to the concrete propositions of the White House. An example of this is a Washington memorandum of 8 March, 1935, in which US demanded putting a stop to discrimination of American goods in Poland. The

discrimination meant compensations and state control introduced by the Polish trade system and which were not employed by the American system.

In connection with all this there even loomed a danger of breaking by the US government of the agreement between USA and the Second Republic. Eventually this did not happen but USA took other measures to effect a change in the Polish trade system. Some compensation and antidumping tariffs were introduced and inspectors were sent to Poland to investigate the internal market prices. Practically, Poland had not change to oppose this since an imposition of some extra tariffs led to a tariff war and Poland wanted to avoid this, while sending the case to a special court was too expensive and could bring small results.

Gradually, Polish politicians became aware that only talks, agreements and a signing of a new treaty as soon as possible would prevent further conflicts and deterioration of relations. The first meeting like the numerous successive meetings with representatives of the Department of State (i. a. with H. C. Hawkins, L. Pasvolski, R. Kelly) were uninformal ones, aimed at sounding the situation. They were conducted by Polish embassy and consulate officials in the USA. The conclusion most often drawn was that a general situation at that moment did not further a start of official talks on an agreement (new elections, opposition in Congress).

In 1937, the first meeting was held in Washington, of the Polish delegation headed by Vice-Minister of Industry and Trade M. Sokółowski and representatives of the Department of State. The talks were semi-official, preliminary and did not eliminate all mounting difficulties; they were aimed at outlining a basis of future negotiations. Only in May 1939, during the visit of Minister of Industry and Trade A. Roman the principles of future agreement negotiations were finally defined. The negotiations were expected to conclude in December 1939.

The outbreak of World War II ruined the many-year efforts of Polish diplomacy and prevented a signing of a new agreement based on the Roosevelt principles.