

Marczewska-Zagdańska, Hanna

Franklin D. Roosevelt wobec Ligi Narodów, Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze i bezpieczeństwa zbiorowego (1932-1936)

Dzieje Najnowsze 33/1, 89-106

2001

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Hanna Marczewska-Zagdańska

Warszawa

Franklin D. Roosevelt wobec Ligi Narodów, Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze i bezpieczeństwa zbiorowego (1932-1936)

Wybory prezydenckie 1932 r., w następstwie których po 12-letniej przerwie powrócili do władzy demokraci, stały się okazją do dyskusji nad programowymi założeniami amerykańskiej polityki zagranicznej. Ze względu jednak na wielki kryzys ekonomiczny kwestiom międzynarodowym poświęcano w obu programach zdecydowanie mniej miejsca, inaczej rozkładając akcenty. Gdy dla republikanów zagadnieniem priorytetowym stawało się odzyskanie pożyczek przy zachowaniu ekonomicznego *status quo*, dla demokratów odwrotnie — redukcja tarif celnych oznaczająca zmianę w ekonomicznych relacjach była punktem wyjścia¹. Obie partie podkreślały zgodnie potrzebę pokojowych zasad w kontaktach między narodami, redukcję zbrojeń, eliminację wojny jako narzędzia prowadzenia polityki. Republikanie jednakże śmieiej i bardziej otwarcie poruszali niektóre kwestie międzynarodowe w przeciwieństwie do demokratów bardziej ostrożnych i wstrzemięźliwych.

Platforma wyborcza republikanów zatwierdzona na konwencji w Chicago 15 czerwca 1932 r. wyraźnie uwzględniała udział Stanów Zjednoczonych w konferencjach międzynarodowych oraz konieczność amerykańskiej akceptacji członkostwa w Stałym Trybunale Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) w Hadze. Tymczasem konwencja demokratów zatwierdzona również w Chicago, kilka dni później, 30 czerwca 1932 r. eksponowała przede wszystkim arbitraż w regulowaniu międzynarodowych problemów, współpracę w ramach hemisfery zachodniej, a członkostwo amerykańskie w STSM obwarowywała i ograniczała. Liga Narodów i członkostwo amerykańskie w niej nie były przedmiotem rozważań programowych obu partii, które zgodnie akceptowały dotychczasowe rozwiązania i decyzje Kongresu z 1920 r.²

Kandydatowi demokratów Franklinowi D. Rooseveltowi nie udało się jednakże w 1932 r. uciec od wyraźnej osobistej deklaracji wobec Ligi Narodów. Jego wcześniejsze wilsonowskie poglądy i zapatrywania niepokoiły szczególnie najbardziej zagorzałych zwolenników izolacjo-

¹ *The United States in World Affairs. An Account of American Foreign Relations* (dalej: USWA) 1933, W. Lippmann ed., New York 1934, s. XV-XVI.

² *Passages from Republican and Democratic Platforms Dealing with Foreign Policy and the Tariff*, USWA 1932, New York 1933, s. 292-297.

nizmu. Niepokojem nie pomniejszał fakt, że w odróżnieniu od Wilsona, Roosevelt — asystent sekretarza marynarki w latach 1913-1921 — nie kierował się idealizmem, ale koniecznością praktyczną. Nie zapomniano mu ponad 800 przemówień przedwyborczych z 1920 r., gdy jako kandydat na urząd wiceprezydenta z ramienia demokratów bronił Ligi Narodów i członkostwa USA. Swoje stanowisko uzasadniał wówczas obawami przekształcenia tej międzynarodowej organizacji, pozbawionej uczestnictwa amerykańskiego, w kolejny święty związek zdominowany przez europejskie mocarstwa. Eksponował przy tym wyłaniającą się możliwość światowego przywództwa USA dla dobra własnego i całego świata.

Izolacjonistów nie uspokoił słabnący z biegiem lat entuzjazm Roosevelta wobec Ligi Narodów i pojawiające się rozczarowanie instrumentalnym traktowaniem jej przez Francję i Wielką Brytanię czy brakiem spójności procedur i struktur z podstawowym zadaniem obrony bezpieczeństwa. W 1923 r. Roosevelt jako prywatny obywatel zgłosił na konkurs ogłoszony przez „Saturday Evening Post” swój własny plan zabezpieczenia pokoju światowego. Jego podstawą było usunięcie zasady jednomyślności w głosowaniu w Lidze nad sankcjami, gdzie agresor na równi z innymi mógł wypowiadać się w swojej sprawie.

Nieufność izolacjonistów podtrzymało zaangażowanie Roosevelta w kampanii prezydenckiej 1928 r. na rzecz demokracji Al Smitha. Nie agitował, co prawda, za wstąpieniem Stanów Zjednoczonych do Ligi, szanując wolę większości, ale przekonywał o konieczności bliższej i większej kooperacji z tą — jak określił — Jediną organizacją utrzymującą pokój³.

Wielką zęcznością, zatem i umiejętnością musiał wykazać się Roosevelt w kampanii prezydenckiej 1932 r., by nie tracąc stałego elektoratu zjednywać poparcie przeciwników. Tak długo jak było to tylko możliwe, unikał wypowiadania się na tematy polityki zagranicznej i spraw międzynarodowych. Nie uległ namowom Williama Dodda, by w artykule wspierającym jego kandydaturę zamieścić słowa poparcia dla Ligi⁴.

Uległ natomiast naciskom Williama Randolpha Hearsta, potentata prasowego, atakującego go na pierwszych stronach swoich gazet za internacjonalizm. Ze strony Roosevelta, jak się wydaje, było to rozegranie czysto taktyczne. Hearst, demokratą prawego skrzydła, popierał początkowo na prezydenta Johna Garnera, który ostatecznie nie zdobył odpowiedniej liczby głosów do partyjnej nominacji. Jako kandydaci pozostawali zatem Newton Baker, Al Smith i Franklin D. Roosevelt. 21 stycznia 1932 r. Hearst w otwartym liście zażądał od FDR publicznej deklaracji narodowej niezależności, tzn. zarzucenia idei Ligi Narodów na rzecz „America First”. Roosevelt nie zastanawiał się. 2 lutego 1932 r. w Albany na spotkaniu członków New York State Grange skrytykował Ligę Narodów, stwierdzając, że nie jest tym, czym miała być w koncepcjach Wilsona. Stała się miejscem politycznych dyskusji dotyczących spraw wyłącznie europejskich, w których Stany Zjednoczone nie powinny mieć swego udziału. Nie może zatem popierać dłużej wstąpienia USA do Ligi, choć nie przestał być zwolennikiem dawnej wilsonowskiej koncepcji samej Ligi. Usatysfakcjonowany Hearst oddał swój głos na Roosevelta, decydując tym samym o partyjnej jego nominacji⁵.

³ T Hoopes, D. Brinkley, *FDR and the Creation of the U. N.*, New Haven 1997, s. 9-11; W. Range, *Franklin D. Roosevelt's World Order*, Athens 1959, s. 162-166; R. Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy 1932-1945*, New York 1979, s. 17.

⁴ W Cole, *Roosevelt and the Isolationists, 1932-1945*, Nebraska 1983, s. 26.

⁵ B. R. Farnham, *Roosevelt and the Munich Crisis. A Study of Political Decision-Making*, Princeton, New Jersey 1997, s. 50-53; A. Offner, *The Origins of the Second World War. American Foreign Policy and World Politics 1917-1941*, New York 1975, s. 105-106.

Epizod ten świadczyć może o dużej elastyczności politycznej przyszłego prezydenta. Wśród badaczy panuje na ogół zbieżność opinii na ten temat. Jean Baptiste Duroselle określa Roosevelta mianem niedoktrynera, empirysty. Robert Dallek uwypukla odmiennosc i wyjątkowość deklaracji nieprzystającą do wcześniejszych wypowiedzi, a Willard Range zapewnia, że „wyrzeczenie się idei Ligi Narodów dla zmiękczenia Hearsta” nie oznaczało zarzucenia idei bezpieczeństwa zbiorowego w ogóle. Stany Zjednoczone w późniejszych latach przyjęły przeciwieństwo udziału komitetu doradczego Ligi w sporze między Kolumbią a Peru czy Boliwią a Paragwajem. Podobnie uważa Wayne Cole, twierdząc, że choć Roosevelt, w czasie całej swojej prezydentury otwarcie nie aprobował członkostwa amerykańskiego w Lidze, to jednak nieformalnie, nieoficjalnie, bez wzbudzania podejrzeń starał się z nią współpracować⁶. Nosił się nawet z zamiarem mianowania Hugh Wilsona swoim oficjalnym osobistym przedstawicielem w Genewie. Do tej pory za rządów Hardinga, Coolidge'a i Hoovera oficjalny poseł amerykański w Szwajcarii był jednocześnie nieoficjalnym amerykańskim łącznikiem do kontaktów z Ligą⁷.

Dla niektórych jednak zwolenników Roosevelta wypowiedź w Albany była zaskoczeniem i rozczarowaniem. Potraktowana została jako fałszywa, wstydliva, a nawet szkodliwa. Musiała też wyjątkowo zboleć starych wilsończyków, którzy nagle poczuli się zdradzeni i osamotnieni, a może i zdruzgotani przejawem, jak mogło się wydawać, politycznej desperacji czy cynizmu człowieka pozbawionego zasad. Josephus Daniels, były sekretarz marynarki, uznał posunięcie Roosevelta za nazbyt daleko idące, a najbliżsi przyjaciele za zupełnie niepotrzebne. Edward House przestrzegał przed kolejnym błędnym krokiem w postaci deklaracji przeciwko STSM. „Na szczęście, jak pisze nieco ironicznie, Frank Freidel, Herst nie zażądał tego”⁸.

Szczególne protesty wywołało zamieszczenie omówienia wypowiedzi w przygotowywanej do druku przez zaprzysiężonego już nowego prezydenta książce *Looking Forward*. W listach napływających do Białego Domu przekonywano FDR, by wykreślił cały kontrowersyjny akapit, bądź by znacznie opóźnił wydanie pracy. Przestrzegano przed niekorzystnym wpływem na przebieg konferencji rozbrojeniowej w Genewie i planowanej konferencji ekonomicznej w Londynie. Prezydent nie podzielał zdania oponentów. Nie zamieścił, co prawda, w pełnym brzmieniu sakramentalnego zdania „Because of these facts, therefore, I do not favor American participation”, ale całą książkę opublikował w nie zmienionym, planowanym kształcie⁹. A mimo to po latach w I tomie *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt, passus* o Lidze Narodów został przez wydawców całkowicie opuszczony.

Międzynarodowa opinia publiczna mniej zorientowana w kulisach i meandrach amerykańskiej polityki zagranicznej wyborcze zwycięstwo Roosevelta przyjęła z ogromnymi nadziejami na większe i bardziej zdecydowane zaangażowanie USA w rozwiązywanie problemów światowych. Jay Pierrepont Moffat z Departamentu Stanu z niepokojem ocenił oczekiwania państw europejskich. „Europa — pisał w swoich zapiskach pod datą 17 marca — jest tak

6 R. Dallek, op. cit., s. 19; W. Cole, op. cit., s. 23; W. Range, op. cit., s. 167.

⁷ *The Moffat Papers. Selections from the Diplomatic Journals of Jay Pierrepont Moffatt, 1919-1943*, N. H. Hooker ed., Cambridge, Massachusetts, 1956, 18 VIII 1932, s. 76, C. Hull, *The Memoirs of C. Hull*, London 1948, v. I, s. 387.

8 F. Freidel, *Franklin D. Roosevelt*, v. III *The Triumph*, Boston 1956, s. 253.

9 Frederic A. Delano to Roosevelt, 14 III 1933, Enclosure 1 — Charles H. Strong to Frederic A. Delano, 11 III 1933, Enclosure 2 — Extract from *Looking Forward* by Franklin Roosevelt to be published 16 III 1933, *Franklin D. Roosevelt and Foreign Affairs*, E. B. Nixon ed. (dalej FDR&FA) v. I. Cambridge, Massachusetts 1969, s. 21-24.

przekonana o mającym nastąpić zbliżeniu administracji Roosevelta do Ligi Narodów, że kiedy okaże się, że nasza polityka może być bardziej ostrożna niż za czasów [sekretarza stanu — H. M. Z.] Stimsona, będzie zaszokowana"¹⁰.

Początkowe działania prezydenta na razie podtrzymywały owe złudzenia. Rozmowy dwustronne prowadzone od 21 kwietnia do 3 czerwca w Waszyngtonie z przedstawicielami 11 państw — Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch, Niemiec, Japonii, Chin, Kanady, Meksyku, Argentyny, Brazylii i Chile — w ramach przygotowań do konferencji ekonomicznej w Londynie, kontynuowanie prac nad rozbrojeniem w Genewie, a przede wszystkim pokojowe posłanie do narodów świata z maja 1933 r. odbierane były jako symptomy głębokich zmian w relacjach Stany Zjednoczone — Europa i świat.

Niepowodzenia jednak obu konferencji międzynarodowych z nie małym udziałem USA, amerykańskie odejście od standardu złota, nieustępliwość w sprawie odzyskiwania długów wojennych zamykały okres „dyplomacji nadziei”, jak określił go historyk amerykański R. Dallek. Potęgowały też europejskie rozczarowanie i nieufność. Niezrealizowany zatem pozostawał podstawowy postulat nakreślony przez E. M. House'a w artykule *Some Foreign Problems of Next Administration* zawarty w słowach „celem administracji demokratów, będzie likwidacja wojny — ostateczna likwidacja, tak by zaufanie na świecie zostało przywrócone"¹¹. Mimo że rezultaty pierwszych działań nowej administracji były dalekie od oczekiwania samego prezydenta, Roosevelt nadal postrzegał Stany Zjednoczone jako główną siłę w budowaniu międzynarodowego ładu i pokoju¹².

Dał temu wyraz 28 grudnia 1933 r. w przemówieniu wygłoszonym w Waszyngtonie w hotelu Mayflower na uroczystościach zorganizowanych przez Woodrow Wilson Foundation. Przywołując wysiłki prezydenta Wilsona na rzecz budowania pokoju, Roosevelt powrócił do idei Ligi Narodów. Organizację tę uznał za „niezbędną podstawę światowych struktur pokojowych”, która „musi zostać utrzymana”. Za warunek jej skuteczności uznał rozszerzanie paktów o nieagresji i redukcję zbrojeń. Mimo deklaracji w brzmieniu: „Nie jesteśmy członkami i nie planujemy członkostwa” opowiedział się wyraźnie za amerykańską współpracą, choć znacznie ograniczoną. „Dajemy swoje wsparcie — powiedział — dla tych przedsięwzięć, które nie są polityczne”. Przypomnieniu pokojowych założeń amerykańskiej polityki zagranicznej towarzyszyła solidarność z pokojowo nastawionymi narodami świata. Jedynie 10% populacji światowej podległej niedemokratycznym rządóm — jego zdaniem — dążyło do terytorialnych ekspansji, stanowiąc realne zagrożenie pokoju¹³.

Jak większość przemówień prezydenta również i to skierowane było przede wszystkim do społeczeństwa amerykańskiego, obliczone na efekt wewnętrzny. W pewnym jednak stopniu uwzględniła sugestie i prośby o szersze międzynarodowe akcenty. Podsekretarz stanu William Phillips 26 grudnia w liście do FDR radził: „Od czasu wystąpienia Niemiec i Japonii prestiż Ligi Narodów jest niewielki i jakiegokolwiek słowo wsparcia mogło by być bardzo

¹⁰ *The Moffat Papers*, 17 III 1933, s. 91.

¹¹ E. M. House, *Some Foreign Problems of the Next Administration*, „Foreign Affairs”, v. 11, 1933, s. 211.

¹² Tę tezę ostrożnie stawia m.in. W. Range, op. cit. s. 183-184; R. Dallek, op. cit., s. 58, a bardziej zdecydowanie B. Farnham, op. cit., s. 49-50, utrzymująca, że do 1936 r. FDR był bardziej nastawiony na zmniejszenie pędu świata do wojny niż na utrzymaniu Ameryki z dala od wojny.

¹³ Speech by Roosevelt at the Woodrow Wilson Foundation Dinner, Mayflower Hotel, Washington, 28 XII 1933, FDR&FA v. I, s. 558-564; Address Delivered by President Roosevelt at Washington, 28 XII 1933, *Peace and War. United States Foreign Policy, 1931-1941*, Washington 1943, s. 204-208.

docenione". Herbert S. Houston, publicysta i wydawca, uważał, że deklaracje pokojowe, zwłaszcza w powiązaniu z poparciem propozycji Litwinowa w Genewie, mogą nie tylko uratować samą konferencję rozbrojeniową, ale także „dać nową nadzieję przygnębiemu i pozbawionemu złudzeń światu”¹⁴.

Amerykańska opinia publiczna przyjęła słowa Roosevelta dość życzliwie. Ostrożne i wyważone nie były zagrożeniem dla społeczeństwa, którego wolą było pozostawanie poza strukturami międzynarodowej organizacji. Niektóre gazety jak np. „The New York Times” przypominały równoległe deklarację prezydenta z 1932 r. Nawet „The Nation” nie zawsze przychylny decyzjom i poczynaniom Roosevelta, musiał przyznać, że było to wymowne uznanie dla pokojowych pragnień międzynarodowej opinii, a obietnicę przeciwstawiania się zbrojnym interwencjom z aplauzem zinterpretował jako zarzucenie dotychczasowej doktryny Monroego¹⁵. Entuzjastyczne oceny płynęły ze strony współpracowników prezydenta. W. Phillips określił jako mocne, wspaniałe, oddające istotę zagadnienia, czyniące ogromne wrażenie¹⁶, a J. P. Moffat jako zręczne (*adroit piece of work*), dające z jednej strony poparcie dla Ligi Narodów, ale z drugiej jasno określające niezależną pozycję USA¹⁷.

Enigmatyczność i zręczność, ostrożność i baczenie na percepcję przeciętnego Amerykanina, skrywanie prawdziwych intencji — tak typowe dla Roosevelta — sprawiają niemało kłopotu historykom w interpretacji. Co prawda, wokół przemówienia w Mayflower Hotel nie toczą się namiętne spory, to jednak i tu można zaobserwować pewne zróżnicowanie sądów i opinii.

Wielu historyków amerykańskich — jak R. Dallek, W. Cole czy I. Gellman — zgodnie uznało je za życzliwe poparcie dla Ligi. Dallek jednakże przyjmował, że prezydent nie widział żadnej możliwości wsparcia swej wizji praktycznymi czynami, a Cole akcentował brak poparcia społeczeństwa. Jedynie Gellman, biorąc pod uwagę wszystkie czynniki, przypisał mu znaczenie wyjątkowe, choć nie do końca jasne. „Przemówienie w Mayflower — napisał bowiem — wykreśliło przysły kierunek poważnego odcinka amerykańskiej polityki zagranicznej”¹⁸.

Inni historycy, mniej pewni co do rzeczywistych intencji prezydenta, starali się przemówienie to zinterpretować według swoich określonych preferencji. I tak np. A. Offner traktuje je jedynie i wyłącznie jako potwierdzenie programowe z 1932 r., a Frank Freidel, którego śladami podążył Roland N. Stromberg, wiąże z obietnicami dawanymi przez FDR starym wilsońcykom bliskiej i pełnej współpracy z Ligą¹⁹.

Sceptyczny W. Range przestrzegał przed błędem nadmiernego przywiązywania wagi do przemówienia-„gestu” i interpretowania go jako chęci współpracy. Prezydent, jego zdaniem, już od dawna nie wykazywał nadziei na członkostwo amerykańskie, co w powiązaniu z brakiem „szacunku” dla tej organizacji czyniło wszelkie jego działania pozornymi i nieefektywnymi²⁰.

¹⁴ Speech by Roosevelt at the Woodrow Wilson Foundation Dinner, Mayflower Hotel, Washington, 28 XII 1933, FDR&FA v. I, s. 563 przyp. 2.

¹⁵ „The Nation”, 10 I 1934, v. 138, s. 29; 17 I 1934, s. 57

i Cyt. z: „Phillips Diary”, 28 XII 1933, za: I. Gellman, *Secret Affairs. Franklin Roosevelt, Cordell Hull and Sumner Welles*, Baltimore 1995, s. 54.

¹⁷ *The Moffat Papers*, 27 XII 1933, s. 108-109.

¹⁸ R. Dallek, op. cit., s. 70; W. Cole, op. cit., s. 116; I. Gellman, op. cit., s. 54-44.

i A. Offner, op. cit., s. 106; F. Freidel, op. cit., s. 253; R. N. Stromberg, *Collective Security and American Foreign Policy. From the League of Nations to NATO*, New York 1963, s. 90.

²⁰ W. Range, op. cit., s. 167-168.

Wreszcie Frederick W. Marx III akcentuje zauważalny niejednokrotnie rozdźwięk między prywatnymi odczuciami Roosevelta a wymaganiami chwili, znacznie zaciemniający obraz ogólny²¹. W tym jednakże przypadku oczekiwania były jasno sprecyzowane. 77 rocznica urodzin Woodrow Wilsona zgromadziła szerokie rzesze zwolenników bezpieczeństwa zbiorowego i ruchów społecznych na rzecz ratowania pokoju światowego. Prezydent wyszedł naprzeciw ich oczekiwaniom. Być może także pragnął złagodzić wcześniejsze negatywne odczucia wywołane deklaracją z 1932 r.

Stany Zjednoczone ostatecznie pozostały poza oficjalnymi strukturami Ligi Narodów, choć współdziałały z nią w różnych dziedzinach, np. ekonomii, nauki i edukacji, pracy, spraw socjalnych czy zdrowotnych. W 1933 r. m.in. Norman Davis zasiadał jako przedstawiciel USA w Komitecie Finansowym Ligi²², a James Harvey Rogers, profesor z Yale University — w Komisji Ekonomicznej²³. Francis Perkins sekretarz pracy wyznaczała uczestników komisji zajmującej się problemami ubogich²⁴, a Newton Baker, Elihu Root czy John Bassett Moore wchodził w skład zespołu sędziowskiego STSM w Hadze, z którego wybierano arbitrów²⁵. Na zasadzie dobrowolności akceptowano zasadę nałożoną na członków jako obowiązkową, rejestrowania podpisywanych umów i traktatów z innymi krajami²⁶.

Odrębnym zagadnieniem, ściśle związanym z problemami amerykańskiego uczestnictwa w Lidze Narodów, było formalne członkostwo USA w Stałym Trybunale Sprawiedliwości. STSM był pierwszym w historii stosunków międzynarodowych organem sądowym orzekającym w sporach między państwami. Formalnie związany z Ligą, nie wchodził w jej skład i choć był przez nią finansowany, zajmował pozycję samodzielną. Dla zwolenników amerykańskiego zaangażowania w budowanie bezpieczeństwa zbiorowego, jak np. dla członków amerykańskiej organizacji Friends of League, pełnoprawne członkostwo USA w STSM traktowane było jako pierwszy, być może najważniejszy, krok na drodze do pełnego członkostwa w samej Lidze Narodów.

Jednakże proces ratyfikowania przez Kongres statutu Trybunału podpisanego w 1920 r. okazał się żmudny, czasochłonny i w dalekiej perspektywie bezowocny. Zapoczątkowany w 1923 r. przez prezydenta Warrena G. Hardinga, kontynuowany przez jego następcę Calvina Coolidge'a, osiągnął swoje apogeum w 1926 r., gdy Senat 76 głosami przeciw 17 uwarunkował ratyfikację od przyjęcia przez państwa członkowskie 5 poprawek zmierzających do daleko idących zmian w treści samego dokumentu. Najbardziej zagorzałymi i konsekwentnymi przeciwnikami okazali się senatorowie William E. Borah, Hiram Johnson, Robert La Follette, Gerald P. Nye i Henrik Shipstead. Odrzucenie przez międzynarodową społeczność amerykańskich ustaleń doprowadziło do kilkuletniego impasu.

Kolejny prezydent Herbert Hoover, choć nadał sprawom żywszy i bardziej obiecujący bieg, również nie doprowadził do zakończenia. Specjalny komitet międzynarodowych ekspertów prawa i sądownictwa obradujący w Genewie (wśród nich był również reprezentant USA Elihu Root) zajął się wypracowaniem ostatecznej formuły łączącej amerykańskie wymagania i za-

21 F. W. Marks III, *Wind Over Sand. The Diplomacy of Franklin Roosevelt*, Athens 1988, s. 27-28.

22 William Phillips, Acting Secretary of State, to Roosevelt, 11 XII 1933, FDR&FA, v. I, s. 520.

23 James Harvey Rogers to Roosevelt, 31 VIII 1933, FDR&FA, v. I, s. 382-383.

24 William Phillips, Acting Secretary of State, to Roosevelt, 4 XI 1933, FDR&FA, v. I, s. 461.

25 Cordell Hull, Secretary of State, to Roosevelt, 30 XI 1934, William Phillips, Under Secretary of State, to Roosevelt, 31 XII 1934, FDR&FA, v. II, s. 298, 332.

26 William Phillips, Acting Secretary of State, to Roosevelt, 20 XII 1933, FDR&FA, v. I, s. 565-566.

strzeżenia z opiniami i oczekiwaniami innych państw. Efektem ich prac były trzy odrębne dokumenty uzgadniające zasady podpisania i przystąpienia Stanów Zjednoczonych do STSM oraz rewizji statutu Trybunału. Zostały one zaakceptowane przez Hoovera 9 grudnia 1929 r., ale dopiero 10 grudnia 1930 r. przesłane do Senatu, a rok później 10 grudnia 1931 r. zarekomendowane do ratyfikacji. Do czerwca 1932 r. senacka komisja spraw zagranicznych zdążyła jedynie opracować akceptujący raport, nie podejmując żadnych innych działań legislacyjnych²⁷.

F. D. Roosevelt w spuściznie zatem po poprzednikach otrzymał cały pakiet dokumentów odzwierciedlających złożoność i delikatność zagadnień. Powszechnie uważa się, że już w 1933 r. planował dalsze uruchomienie procedury. Ze względu jednak na głęboki kryzys ekonomiczny oraz bezwzględną potrzebę reformowania gospodarki w ramach nowego programu New Dealu zdecydował się na odłożenie innych mniej istotnych spraw, w tym i członkostwa w STSM. Zapewne też liczył się z kolejną kontrakcją Hearsta, utrudniającą czy wręcz uniemożliwiającą realizację przedsięwzięcia. Hearst wydawał się w tym czasie groźnym przeciwnikiem nowego, mało jeszcze stabilnego prezydenta²⁸. Nie zaskakuje zatem poufna odpowiedź prezydenta przekazana listownie Esther Lape, autorce pracy *Ways to Peace*, opowiadającej się już w 1933 r. zająk najszybszym członkostwem USA w STSM: „[...] biorąc pod uwagę chwilę obecną, byłoby to niemądre”²⁹.

Przygotowania i prace sondażowe zajęły nowej administracji prawie dwa lata. Pomimo sentymentu, jakim Amerykanie darzyli Trybunał, a także zgodności w programach wyborczych demokratów i republikanów w tej sprawie, jeszcze w styczniu 1934 r. Roosevelt w rozmowie z senatorem Josephem Robinsonem, liderem demokratów, musiał przyznać, że nie nadeszły sprzyjające okoliczności. W marcu 1934 r. senator Key Pittman, przewodniczący senackiej komisji spraw zagranicznych, poproszony o wyjaśnienia wobec braku konkretnych działań, zapowiadał długie debaty tak w komisji, jak i w Senacie nad kwestią wymagającą „poważnego namysłu”. Konsultacje i przesłuchania prowadzone przez tę komisję przyczyniły się do postawienia wniosku o przełożenie dyskusji nad członkostwem do następnej sesji Kongresu.

Tymczasem w Departamencie Stanu latem 1934 r. trwały intensywne narady Cordella Hulla z dwoma współpracownikami R. Waltonem Moorem i Francisem Sayrem. Wspierani przez prezydentową Eleanor Roosevelt, pacyfistów i różne odłamy internacjonalistów, uzyskali od Roosevelta we wrześniu 1934 r. zgodę i poparcie na uruchomienie odpowiedniej procedury legislacyjnej. Prezydent w trosce o nienadawanie działaniom nazbyt dużego znaczenia i rozgłosu, w rozmowie z senatorem Johnsonem minimalizował podjęte kroki, prowadząc je wyłącznie do realizacji zobowiązań wyborczych³⁰.

Nawet przemówienie Roosevelta do Kongresu ze stycznia 1935 r., ostrożne i bardzo wyważone, nie zapowiadało zbliżającej się batalii o amerykańskie członkostwo w STSM. Zdawkowo traktując sprawy międzynarodowe, prezydent ograniczył się praktycznie do kilku

27 Senator Key Pittman of Nevada to Phillip C. Jessup, Secretary, National World Court Committee, New York, 12 IV 1932, FDR&FA, v. II, s. 336-343; Francis B. Sayre, Assistant Secretary of State to Roosevelt, 9 I 1935, enclosure Proposed Form of Resolution of Adherence, FDR&FA, v. II, s. 346-349; H. Parafianowicz, *Polska w europejskiej polityce Stanów Zjednoczonych w okresie prezydentury Herberta C. Hoovera (1929-1933)*, Białystok 1991, s. 58-60; USWA, 1934-1935, s. 221-222.

28 D. Y. Thomas, University of Arkansas, to Esther E. Lape, New York, 5 V 1933, FDR&FA, v. I, s. 97-98.

29 Roosevelt to Mrs. Roosevelt, 19 XII 1933, FDR&FA, v. I, s. 539.

³⁰ C. Hull, op. cit., s. 387-388, W Cole, op. cit., s. 120; R. Dallek, op. cit., s. 70-71; Proposed Form of Resolution of Adherence, FDR&FA, v. II, s. 347-348.

ogólnych zdań akcentujących nasilający się proces zawiści i niezdrowych emocji między narodami, gwałtowny wzrost zbrojeń oraz łamanie prawa i zasad demokratycznych. Wyraził przy tym nadzieję, że spokojne rady i konstruktywne przywództwo Stanów Zjednoczonych będą oddziaływały w kierunku wypracowywania skuteczniejszych form zarządzania, gdzie przywileje i żądza władzy ustąpią na rzecz budowania ogólnoswiatowego dobrobytu³¹.

Dzień później 5 stycznia Roosevelt zwołał na spotkanie przedstawicieli Senatu i Departamentu Stanu w celu ostatecznego ustalenia harmonogramu prac legislacyjnych. 9 stycznia senacka komisja spraw zagranicznych głosami 14:7 podjęła decyzję o wznowieniu postępowania w tej sprawie. Za dalszymi pracami legislacyjnymi opowiedzieli się m.in. senatorowie Key Pittman, Arthur H. Vandenberg, Elbert D. Thomas, przeciw — William E. Borah, Bronson Cutting, Hiram Johnson, Robert La Follette, J. Hamilton Lewis, James Murray i Henrik Shipstead³².

Właściwe i ostateczne prace nad członkostwem Stanów Zjednoczonych w STSM trwały jedynie dwa tygodnie od 14 do 29 stycznia 1935 r. i zakończyły się totalną klęską prezydenta. Historyk I. Gellman pisał o upokorzeniu prezydenta, W. Cole o policzku wymierzonym prezydentowi, a R. Dallek o wzburzeniu i irytacji prezydenta. Jeden z najbliższych współpracowników Roosevelta, sekretarz zasobów wewnętrznych, Harold Ickes, uznał wyniki głosowania za poważny cios tak dla Białego Domu, jak i Departamentu Stanu. W obu tych ośrodkach panowało przekonanie o dokonaniu się przełomu w amerykańskiej polityce zagranicznej w kierunku izolacjonizmu. Przewidywano też dalsze ograniczanie przez opozycję swobody działania Roosevelta na arenie międzynarodowej. Do formalnego udziału USA na arenie międzynarodowej w latach 30. zabrakło zaledwie 7 głosów. Znamienne, że różne analizy i przewidywania wcześniejsze, m.in. Departamentu Stanu, wykazywały umiarkowane zwycięstwo prezydenta właśnie przewagą 7 głosów. Sam Roosevelt w liście do Elihu Roota z 9 lutego 1935 r. przyznawał, że brał pod uwagę porażkę niewielką różnicą głosów, a zdecydował się, gdyż nie chciał już dłużej czekać. Mimo przegranej wierzył, że nadejdą lepsze czasy. „Dziś — konkludował — wiatr zewsząd wieje przeciwko nam”. Przy najbardziej optymistycznych kalkulacjach brano pod uwagę 69 głosów za, 18 przeciw, 5 niezdecydowanych i 2 wstrzymujących się. Tymczasem za przystąpieniem głosowało 52 senatorów, przeciw 36, co nie dawało wymaganej konstytucyjnie większości 2/3³³.

Sekretarz Stanu C. Hull czuł się przygnębiony. Uważał bowiem, czemu dał wyraz w liście do Roosevelta z 14 stycznia 1935 r., że wobec fiaska konferencji rozbrojeniowej, koncesji francuskich na rzecz Włoch, polityki Japonii, trudnej do przewidzenia sytuacji w III Rzeszy przy gwałtownym wzroście jej zbrojeń, nadszedł czas na powrót do wilsonowskich koncepcji moralnego przywództwa USA w świecie poprzez członkostwo w Lidze Narodów. Załamany decyzją Senatu ambasador amerykański w Berlinie William Dodd rozważał nawet podanie się do dymisji na znak protestu. W rozmowach m.in. z sędzią Waltonem Moore'm, nie mniej

31 Roosevelt to the Congress, 4 I 1935, *The Public Papers and Addresses of F. D. Roosevelt* (dalej: PPA-FDR), v. IV New York 1938, s. 15-25.

32 I. Gellman, op. cit., s. 88; Senator Key Pittman of Nevada to Roosevelt, 9 I 1935, FDR&FA, v. II, s. 346; USWA, 1934-1935, s. 222-224.

33 I. Gellman, op. cit., s. 88; R. Dallek, op. cit., s. 96, W. Cole, op. cit., s. 124-127; A. A. Offner, op. cit., s. 105; Roosevelt to Root, *FDR. His Personal Letters, 1928-1945*, E. Roosevelt ed., New York 1950, v. I, s. 451-452; Elizabeth Eastman, Chairman, Women's World Court Committee to Roosevelt, 11 I 1935, Enclosure—Poll of the Senate on Ratification of the World Court Protocols, FDR&FA, v. II, s. 353-357; W. Dodd, *Dzienniki ambasadora 1933-1938*, Warszawa 1972, 31 I 1935, s. 184.

zniechęconym, Dodd wyrażał żal, że prezydent stracił szansę, nie występując otwarcie do Kongresu o przystąpienie do Ligi Narodów, a koncentrując się na mniej znaczącym dla ogólnych spraw międzynarodowych Trybunale. W przeciwieństwie do nich senator Burton K. Wheeler w rozmowie z Rooseveltem wyraził radość, a wynik głosowania uznał za dobrą wskazówkę dla mocarstw europejskich, by w imię pokoju uznały mocarstwową pozycję III Rzeszy i zezwoliły na ekspansję w Europie Środkowej.

Z kręgów zwolenników interwencjonizmu płynęły jednakże pod adresem Roosevelta ostre słowa krytyki. Postawę prezydenta wobec Kongresu uznano za zbyt miękką i elastyczną. Zamiast z posłaniem do senatorów rekomendującym członkostwo w STSM pierwszego dnia obrad, Roosevelt wystąpił tylko z krótką notą, i to dopiero trzeciego dnia obrad, akcentując jedynie pojawiającą się dla Ameryki szansę użycia swego autorytetu na rzecz zachowania pokoju³⁴. Nie zdobył się także na zalecenie dyscypliny partyjnej w głosowaniu, która ostatecznie nie przechyliłaby szalę sukcesu — w Senacie było 68 posłów z Partii Demokratycznej. Zaraz jednakże obok pojawiały się wątpliwości, czy wobec wzrastających tendencji izolacjonistycznych całego społeczeństwa amerykańskiego nie byłoby to zwycięstwo pozorne. Również zbyt łatwo i szybko przeszedł Roosevelt od głosowania do innych spraw. W tym wypadku jednak tłumaczono, że nie mógł wystąpić z otwartymi oskarżeniami wobec opozycji. Część jej bowiem poparła rooseveltowski program New Dealu³⁵.

Opozycja natomiast, na co zwracał uwagę w liście do prezydenta z 31 stycznia 1935 r. Philip Jessup z Columbia University, wykazała się niesamowitą wręcz prężnością organizacyjną. Jako taktykę w senackich pracach nad propozycją przyjęto zasadę zgłaszania jak największej liczby poprawek i uzupełnień, wykładni i interpretacji. Już pierwszego dnia obrad, 14 stycznia, senator Arthur H. Vandenberg ze stanu Michigan zgłosił poprawkę, analogiczną do tej z 1926 r. głoszącą, że przystąpienie USA do STSM nie może spowodować zarzucenia tradycyjnej amerykańskiej polityki nieinterwencji w sprawy wewnętrzne innych państw, ani zarzucenia tradycyjnej polityki USA w sprawach czysto amerykańskich. 17 stycznia senator George W. Norris z Nebraski zgłosił poprawkę, by sprawy, które wchodzą w obszar żywotnych interesów Ameryki, mogły być rozpatrywane przez Trybunał wyłącznie po wcześniejszej akceptacji wyrażonej przez Senat amerykański większością 2/3 głosów. Poprawka natomiast senatora Elmera D. Thomasa z Utah zmierzała w ogóle do wyłączenia spraw amerykańskich spod jurysdykcji Trybunału. Senator Key Pittman z Nevady, już wcześniej obawiając się wzrostu poparcia dla tej konkretnej propozycji, w liście do Roosevelta wyrażał obawy, czy nie spowoduje ona niezadowolenia państw członkowskich STSM. Jednocześnie uważał, że państwa europejskie za cenę udziału USA w ogóle w pracach STSM powinny pójść na ustępstwa wobec Waszyngtonu³⁶.

Dyskusji w Senacie towarzyszyła także energiczna i dość krzykliwa kampania ogólnokrajowa przeciw przystąpieniu Stanów Zjednoczonych do STSM. Opozycjoniści bili na alarm, oskarżając administrację o chęć podporządkowania interesów państwowych międzynarodowej organizacji — Lidze Narodów, zarzucenia tradycyjnej amerykańskiej doktryny Monroego, rezygnacji z odzyskania długu wojennego zaciągniętego przez kraje europejskie czy zniszcze-

34 A Recommendation for Adhere to the World Court, 16 I 1935, PPA-FDR, v. IV s. 40-41.

35 USWA, 1934-1935, s. 223; I. Gellman, op. cit., s. 88; A. A. Offner, op. cit., s. 65.

36 Press Conference, Executive Offices of the White House, 23 I 1935, FDR&FA, v. II, s. 372-374; Senator Key Pittman of Nevada to Roosevelt, 4 I 1935, FDR&FA, v. II, s. 335-336; USWA, 1934-1935, s. 224-227; Philip C. Jessup, Columbia University to Roosevelt, 31 I 1935, FDR&FA, v. II s. 383.

nia zasad ochraniających amerykański rynek pracy. I choć niewiele miało to wspólnego z rzeczywistą treścią dyskutowanej w Senacie propozycji, to w prasie Hearsta czy w pogadankach radiowych ojca Charlesa Coughlina z Detroit, zagorzałego przeciwnika rooseveltowskiego programu reform w ogóle, oskarżano prezydenta, apelowano do senatorów, ostrzegano i mobilizowano całe społeczeństwo amerykańskie. Szczególnie spektakularna okazała się kampania telegramowa stymulowana przez potentata prasowego Hearsta. Tylko jednego dnia na Kapitol przysłano 40 tys. telegramów. Łącznie w czasie dwutygodniowej debaty Kongres zarzucony został ok. 200 tysiącami takich przekazów pocztowych. Także niektóre legislatury stanowe przychodziły z pomocą opozycji. W Delaware, Nebrascie i Wisconsin uchwalono rezolucje odrzucające członkostwo USA w STSM, w Massachusetts protestowano indywidualnie. Podsumowując reakcje amerykańskie, autorzy *The United States in World Affairs* konstatują: „byłoby nieporozumieniem interpretowanie ostatecznych wyników głosowania jako przejawu braku zainteresowania Amerykanów sprawami europejskimi. Ich wiedza, jak wielu innych społeczeństw, była ograniczona, poddana wpływowi emocji i demagogii. Jednakże kiedy tysiące z nich wysyłało telegramy do Waszyngtonu, apelując do senatorów o utrzymanie ich z dala od światowego Trybunału, to oznaczało, że ich zainteresowanie i zaangażowanie sprawami zagranicznymi było rzeczywiste i jasno sprecyzowane”³⁷.

Czy jednak przeciętny Amerykanin zdawał sobie sprawę, że w tym samym czasie gdy prowadził swoją osobistą batalię z Kongresem, Hitler upojony zwycięstwem plebiscytowym przejmował właśnie administrację swego pierwszego terytorialnego nabytku — okręgu Saary? Dziś oba te wydarzenia dziejące się równoległe po obu stronach Atlantyku nabierają szczególnej, wręcz symbolicznej wymowy.

Administracja Roosevelta, bezsilna wobec izolacjonistycznych nastrojów w kraju, próbowała mimo to w dość nieśmiały i niezmiernie delikatny sposób unaocznic społeczeństwu amerykańskiemu szkodliwość czy wręcz utopijność idei zamykania się w ramach hemisfery zachodniej. C. Hull w lutym 1935 r. w publicznej wypowiedzi zaliczył okres *splendid isolation* do bezpowrotnej przeszłości uznając, że zdobycze techniki, komunikacja i rozwój handlu zbliżyły wszystkie kontynenty do siebie, tak jak i Amerykę, do reszty świata. W czerwcu w czasie spotkania w Nowym Jorku, ukazując zagrożenia wojenne na świecie, apelował o podjęcie przez USA stosownych kroków zaradczych, zanim nie będzie za późno, a w Ann Arbor w stanie Michigan przestrzegał przed niemożnością uniknięcia ujemnych skutków wojennych. „Nie da się — mówił — otoczyć magicznym kręgiem Ameryki, gdy wokół gromadzą się ciężkie chmury”. Proponował zatem nie tylko utrzymanie Ameryki z dala od wojny, ale także i przede wszystkim działania na rzecz utrzymania pokoju³⁸.

Tymczasem już na początku marca 1935 r. rozpoczęły się w Kongresie prace nad pierwszą w dziejach Stanów Zjednoczonych ustawą neutralności zakładającą nałożenie embarga na broń i amunicję wobec obu stron walczących. Do maja napłynęło wiele propozycji i rezolucji, w tym i odrębny projekt Departamentu Stanu. Roosevelt opowiadał się za elastycznym stosowaniem embarga, tak by wspierać ofiarę agresji, a powstrzymywać agresora. Dawałoby to szansę synchronizowania amerykańskich działań z akcjami Ligi na rzecz bezpieczeństwa zbiorowego. Zbliżający się jednak konflikt włosko-etiopski wpływał wyraźnie na dalsze przesuwanie się społecznych nastrojów i sympatii w kierunku izolacjonizmu. Organizowano

³⁷ USWA, 1934-1935, s. 227.

³⁸ Address Delivered by the Secretary of State at New York, 18 II, 12 VI 1935, Addresses Delivered by the Secretary of State, Michigan, 17 VI 1935, *Peace and War*, doc. 43, 46, 47, s. 248-255, 257-258, 258-266.

wiece, mityngi, antywojenne zloty na rzecz trzymania Ameryki z dala od wojny, na rzecz ścisłej neutralności, sztywnych, a nie elastycznych zasad ogłaszania embarga. Podobnie jak w styczniu w kwestii przystąpienia do STSM, pisano listy, wysyłano telegramy, uruchomiono radio i prasę. 31 sierpnia 1935 r. prezydent Roosevelt podpisał uchwaloną przez Kongres nową ustawę, gdyż — jak wyjaśnił — wyrażała ona wspólne dążenie rządu i społeczeństwa unikania tych działań, które wciągnęłyby Amerykę do wojny. Nie omieszkął jednakże zaznaczyć, że sztywne nakładanie embarga na obie walczące strony może odnieść skutek odwrotny do zamierzonego i wciągnąć Stany Zjednoczone do wojny. „Historia — konstatował — pełnajest takich przykładów nieprzewidzianych sytuacji, które wymagały elastycznego działania”.

Roosevelt, wbrew oczekiwaniom, niektórych demokratów z senatorem Tomem Connally z Texasu na czele nie odmówił podpisania ustawy, do czego miał pełne konstytucyjne prawo. W historiografii amerykańskiej to kolejne ostrożne działanie wobec Kongresu tłumaczy się kilkoma względami. W. Cole zwraca uwagę m.in. na zbliżające się kolejne wybory prezydenckie i chęć pozyskiwania głosów wyborców, R. Dallek na wzrost opozycji wobec rozszerzania prerogatyw władzy wykonawczej, a I. Gellman na tymczasowy charakter ustawy, mającej obowiązywać jedynie 6 miesięcy. Prezydent liczył, że w tym czasie uda mu się przekonać oponentów. „Ale Kongres nie był czuły — podsumowywał Gellman — ani na wdzięki, ani na argumenty prezydenta”³⁹.

Na dzień przed wybuchem wojny włosko-etiopskiej, 2 października, w przemówieniu okolicznościowym w San Diego w Kalifornii, Roosevelt starał się przekonać społeczeństwo amerykańskie, że będzie ono mogło żyć w pokoju tylko wówczas, gdy cały świat zachowa pokój. 11 października na Cmentarzu Arlington, w rocznicę zawieszenia broni 1918 r., przypominając bolesne wydarzenia sprzed lat, również przestrzegał przed „otaczaniem się murem i chowaniem głowy w piasek”, w chwili gdy łamanie międzynarodowych umów stanowi zagrożenie nie tylko dla świata, ale i dla Ameryki. Obiecywał, zgodnie ze społecznym oczekiwaniem, że Stany Zjednoczone będą się trzymały z dala od wojny, choć od siebie dodawał, że powinny robić wszystko, by konflikty międzynarodowe nie wybuchały w ogóle. Podkreślał pozytywne oddziaływanie polityki amerykańskiej — idei rozbrojenia, traktatów handlowych opartych na zasadzie wzajemności czy zasadzie dobrego sąsiada ze wszystkimi republikami amerykańskimi. Zapowiadał jednakże, że choć Stany Zjednoczone nie prowadzą polityki podbojów, to swoich granic będą pilnie strzegły, zwiększając, w razie potrzeby, nakłady na system obronny. Do biskupa diecezji Albany pisał bardziej otwarcie „Nigdy nie zapomniałem i nie zaniechałem podstawowego założenia, że nie tylko trzeba trzymać niebezpieczeństwo z dala od naszych wybrzeży, ale nie dopuszczać do powstawania niebezpieczeństw”⁴⁰.

3 stycznia 1936 r. Franklin D. Roosevelt wygłosił swoje doroczne przemówienie w Kongresie. Orędzie to, przedstawione na Kapitolu w ostatnim roku pierwszej kadencji prezydenckiej, zasadniczo odbiegało od wszystkich wcześniejszych rocznych sprawozdań. Nigdy od

39 W Cole, op. cit., s. 179-186; R. Dallek, op. cit., s. 102-106; A New Neutrality Law, USWA 1934-1935, s. 265-270; Presidential Statement on Approval of Neutrality Legislation, 31 VIII 1935, PPA-FDR, v. IV, s. 345-347; I. Gellman, op. cit., s. 90.

40 Speech by Roosevelt at the San Diego Exposition, San Diego, California, FDR&FA, v. III, s. 12-14, Armistice Day Address at Arlington National Cemetery, 11 XI 1935, PPA-FDR, v. IV s. 441-444; *We Were Disappointed*, „The Nation”, 20 XI 1935, v. 141, s. 577; G. Ashton Oldham, Bishop, Diocese of Albany to Roosevelt, 31 X 1935, FDR&FA, v. III, s. 47-49; Roosevelt to Oldham: A letter on the Administration's Policy toward Maintenance of Peace, 14 XI 1935, PPA-FDR, v. IV s. 252-253.

1933 r. polityce międzynarodowej nie poświęcono tak wiele uwagi. Nigdy jednak od 1933 r. sytuacja na świecie nie wydawała się tak groźna. Tym tłumaczył prezydent niemożność ograniczenia komentarzy wyłącznie do jednego akapitu. Zahamowanie procesu pokojowego, wzrost zbrojeń, złej woli i agresji między narodami nieuchronnie prowadziły, jego zdaniem, do kolejnej tragedii, do kolejnej wojny światowej. Odmawiając sympatii i poparcia dla rządów dyktatorskich łamiących prawo i porozumienia międzynarodowe, prezydent apelował do międzynarodowej opinii publicznej o ratowanie pokoju, a Amerykanów zachęcał do jeszcze bardziej wzmożonych działań na rzecz światowej stabilizacji. Ameryka powinna moralnie przeciwstawiać się represjom, nietolerancji, autokracji, a swoją polityką np. dobrego sąsiada czy *reciprocal trade policy* służyć przykładem zachęcającym innych do kooperacji. Ścisłe neutralne prawodawstwo amerykańskie nie tylko miało na celu obronę Stanów Zjednoczonych przed wciągnięciem do wojny, ale także miało zniechęcić innych do uczestnictwa w wojnie⁴¹.

William Dodd, ambasador amerykański w Berlinie, nazbyt entuzjastycznie oceniający wystąpienie prezydenta napisał nawet w swoich *Dziennikach*: „Jest to wspaniały i niezwykle trafny akt oskarżenia ustrojów dyktatorskich, akt oskarżenia państw, które nieustannie rozbudowują swój potencjał zbrojny i uzurpują sobie prawo dokonywania terytorialnej aneksji kosztem małych państw. Żaden przedstawiciel niemieckiego rządu nie będzie mógł przeczytać mowy Roosevelta bez uczucia silnego niepokoju”⁴². Te przesadne słowa nie odzwierciedlały rzeczywistości. Łagodność bowiem wypowiedzi prezydenta, jak pokazała najbliższa przyszłość, nie powstrzymała Hitlera w realizacji jego planów, a i sam Kongres kolejnymi swoimi decyzjami znacznie osłabił wydźwięk prezydenckiego apelu.

Administracja Roosevelta świadoma niemożności wprowadzenia swoich zasadniczych poprawek do ustawy neutralności z 1935 r. ponowiła jednakże próbę lekkiej jej modyfikacji. Senator Key Pittman i przedstawiciel Izby Reprezentantów Sam MacReynolds zgłosili w odpowiednich komisjach spraw zagranicznych Kongresu rządową rezolucję upoważniającą prezydenta do limitowania eksportu materiałów wojennych nie objętych embargiem np. ropy, żelaza, stali czy miedzi. W odpowiedzi izolacjoniści zmobilizowani przez senatorów Geralda Nye'a i Benneta Clarka przedłożyli swą kontrrezolucję odmawiającą prezydentowi dodatkowych prerogatyw, a rozszerzających obligatoryjne embargo o nową listę materiałów wojennych, nie wyłączając z niej nawet żywności, odzieży i środków medycznych. W toku dyskusji parlamentarnej wypracowywano ostateczny kształt II ustawy neutralności zatwierdzonej przez Izbę Reprezentantów 17 lutego 1936 r., przez Senat 18 lutego i podpisanej przez prezydenta 29 lutego. Zachowywała ona podstawowe punkty ustawy dotychczasowej z uwzględnieniem trzech nowych niewielkich poprawek. Dawała prezydentowi większą swobodę w wykonywaniu prawodawstwa neutralnego wobec państw trzecich przyłączających się do wojny, wyłączała z ustawodawstwa kraje Ameryki Łacińskiej oraz obejmowała embargiem kredyty i pożyczki dla stron walczących⁴³.

Niektórzy współcześni badacze, jak Barbara Farnham czy Irwin Gellman, starający się szerzej naświetlić przede wszystkim zmagania prezydenta z Kongresem w celu powstrzymania agresorów, przekonują, że zabiegi Białego Domu o elastyczność amerykańskiego prawodawstwa neutralnego miały na celu zwiększenie elastyczności działań amerykańskiej admi-

41 Annual Message to the Congress, 3 1 1936, PPA-FDR, v. V, New York 1938, s. 8-18.

42 W. E. Dodd, *Dzienniki...*, s. 253.

43 W. Cole, op. cit., s. 182-186.

nistracji na arenie międzynarodowej. Świadomość i poczucie zagrożeń mobilizowały prezydenta do podejmowania bardziej zdecydowanych kroków opozycyjnych wobec izolacjonistów, mimo że spotykały go kolejne ciężkie porażki.

Barbara Fernheim w swej szczegółowej analizie podejmowania politycznych decyzji przez Roosevelta zwraca uwagę na 1936 r. jako krytyczny moment w całym dwudziestolecu międzywojennym. Okres ten ze wszelkimi zawirowaniami — wojna włosko-etiopska, remilitaryzacja Nadrenii przez Niemcy czy wojna domowa w Hiszpanii, określane przez autorkę mianem *prewar* (poprzedzający II wojnę światową) zmuszał Roosevelta do nowego spojrzenia na sprawy międzynarodowe i połączenia determinacji działania z odpowiednio wybranymi metodami. Fernheim polemizuje zatem z wieloma historykami, jak np. A. Offnerem i R. Divine, utrzymującymi podziałanie przez prezydenta punktu widzenia izolacjonistów, czy też z W. Range, starającym się udowodnić — przy całej niechęci Roosevelta do izolacjonistycznych idei — jego daleko idący kompromis w realizacji hasła „Keep us out of War”⁴⁴.

Rozwój wypadków na świecie niepokoił Roosevelta coraz mocniej, czemu dawał wyraz nie tylko w przemówieniach publicznych, ale także w korespondencji ze współpracownikami i doradcami. W styczniu 1936 r. w liście do W. Dodda wyrażał co prawda nadzieję na skuteczność stałej słownej perswazji w celu powstrzymania zaborczych zapędów rządów dyktatorskich, to jednakże w lutym do ambasadora w Paryżu Jesse Strausa pisał o „ściemniającej się panoramie europejskiej”, a do ambasadora w Rzymie Breckinridge Longa nawet o nieuchronności „wielkiej eksplozji”. Nie dawał też wiary ekspertom, tak amerykańskim, jak i międzynarodowym przepowiadającym, że wojny nie będzie. „To samo mówili w lipcu w 1914, gdy pracowałem w Departamencie Marynarki. Wówczas wierzyłem ekspertom. Dzisiaj jestem bardziej powściągliwy”⁴⁵.

Nie można wykluczyć, że już w tym czasie Roosevelt nie poszukiwał nowych elementów polityki zagranicznej mających na celu zwiększenie międzynarodowej aktywności i przywództwa USA. Choć teza W. Range'a, mówiąca o planach prezydenta budowania nowej organizacji międzynarodowej powstałej z przekształceń zreformowanej Ligi Narodów, może wydać się nazbyt śmiała, to koncepcja mniejszej organizacji pełniącej funkcję „policjanta świata” nabiera cech prawdopodobieństwa⁴⁶. 15 kwietnia 1936 r. Roosevelt w odpowiedzi na list Anthony Drexel Biddle'a, posła amerykańskiego w Norwegii, zapowiadającego ewentualne zaproszenie Stanów Zjednoczonych przez Wielką Brytanię do tworzenia planu pokojowego pod nazwą „Nowy Ład dla Europy” napisał: „Chaotyczna sytuacja wymaga nie tylko nowego planu, ale i nowego przywództwa. Być może czas jeszcze nie nadszedł, ale warto iść w tym kierunku”⁴⁷.

Zbliżające się wybory prezydenckie (listopad 1936) na kilka miesięcy zmniejszyły nieco zainteresowanie zarówno sprawami amerykańskiej polityki zagranicznej, jak i problemami nie dotyczącymi hemisfery zachodniej. Platforma wyborcza demokratów zatwierdzona na konwencji partyjnej w Filadelfii w dniach 23-27 czerwca w kwestiach międzynarodowych była

44 M. Jonas, *Isolationism in America 1935-1941*, Ithaca, New York 1972, s. 19, 182-183; B. Farnheim, op. cit., s. 5, 57-59; I. F. Gellman, op. cit., s. 90; W. Range, op. cit., s. 20-25.

45 FDR to William Dodd, 6 I 1936, FDR to Jesse I. Straus, 13 II 1936, FDR to Breckinridge Long, 22 II 1936, FDR to William Dodd, 16 III 1936, *The Roosevelt Letters. Being the Personal Correspondence of Franklin Delano Roosevelt*, v. III, E. Roosevelt ed., London, Toronto, Wellington 1952, s. 165-166, 168-171, 173-174.

46 W. Range, op. cit., s. 170-173.

47 Anthony J. Drexel Biddle to Roosevelt, 18 III 1936, FDR&FA, v. III, s. 261-263; Roosevelt to Biddle, 15 IV 1936, *FDR. His Personal Letters*, v. 1, s. 576.

znacznie uboższa niż z 1932 r. Sprowadzała się praktycznie do arbitrażu, pokojowego załatwiania sporów i niestosowaniu wojny jako narzędzia polityki. Zupełnie pomijała problem uczestnictwa w Lidze Narodów czy STSM, a eksponowała politykę dobrego sąsiada. Jeszcze bardziej usztywnione stanowisko prezentowali republikanie, którzy do swojego programu włączyli kategorię postulat o nieprzystępowaniu USA do Ligi Narodów i Trybunału w Hadze⁴⁸.

FDR, przyjmując nominację demokratów w przemówieniu wygłoszonym w Filadelfii, gorąco poparł program, który nazwał mądrym i klarownym. Zaakcentował doniosłość chwili i zaapelował do całego narodu o obronę prawdziwej demokracji w Ameryce i na całym świecie. „Nie mogę otwarcie powiedzieć, że wszystko jest w porządku na świecie. Chmury nieufności, złej woli i nietolerancji gromadzą się nad wieloma obszarami. Na naszym kontynencie korzystamy z pełnej swobody życia bardziej niż inne narody. Ale tempo współczesnej cywilizacji stawia przed nami nowe trudności, nowe problemy, które muszą być rozwiązane, jeżeli mamy zabezpieczyć Stanom Zjednoczonym polityczną i ekonomiczną wolność, o którą walczyli G. Washington i T. Jefferson”⁴⁹. Te nieoczekiwane słowa, postrzegane przez niektórych jako odrywanie się od programu wyborczego własnej partii, mogły stanowić i *de facto* stanowiły zapowiedź nieprzewidzianych elementów w trakcie prezydenckiej kampanii.

14 sierpnia 1936 r. w Chautauqua w stanie Nowy Jork Roosevelt wystąpił z wyjątkowym i jedynym w swoim rodzaju przemówieniem w całości poświęconym sytuacji na świecie i amerykańskiej polityce zagranicznej. Jedni badacze postrzegają je przede wszystkim jako element szerokiej kampanii wyborczej. Każdy bowiem, republikanin czy demokrat, izolacjonista czy interwencjonista, mógł odnaleźć miłe dla siebie akcenty. Inni traktują je nie tylko jako przejaw prezydenckiej strategii. Nie ulega wątpliwości, że było to bardzo ważne, a jednocześnie wymowne i spektakularne podsumowanie polityki zagranicznej USA pierwszej kadencji administracji Roosevelta.

Od słów zawartych w tekście często opatrywane jest tytułem-mottem „Nienawidzę wojny”. Prezydent, przypominając pokojowe inicjatywy USA ostatnich czterech lat, zrezygnacyjnie eksponował przede wszystkim z sukcesem realizowane etapy polityki dobrego sąsiada: panamerykańskie porozumienie o nieinterwencji z Montevideo, zarzucenie poprawki La Platta wobec Kuby, wycofanie oddziałów zbrojnych z Haiti czy traktat z Panamą. Stawały się one istotnym instrumentem budowania nie tylko lepszych stosunków w hemisferze zachodniej, ale także mogły być wzorem godnym naśladowania za oceanem. „Pokój — mówił prezydent — podobnie jak miłosierdzie zaczyna się w domu i dlatego rozpoczynamy od siebie tu w Północnej, Południowej i Środkowej Ameryce. Ale pokój w hemisferze zachodniej nie jest wszystkim, czego poszukujemy [...] Chciałbym móc trzymać wojnę z dala od wszystkich narodów, choć jest to poza moim zasięgiem”. Tymi słowami, według interpretacji Dalleka⁵⁰, prezydent dawał do zrozumienia, że nie utracił jeszcze nadziei na bardziej kompleksowe rozwiązania.

48 Party Platforms, 1936, „The Nation”, v. 143, 18 VI 1936, s. 84-85; Raport W. Sokołowskiego, chargé d’affaires polskiej w Waszyngtonie, 8 VII 1936, dotyczący Konwencji partii demokratycznej w Filadelfii 23-27 VI, Archiwum Akt Nowych, t. MSZ, 4984.

49 „We are Fighting to Save a Great and Precious Form of Government for Ourselves and the World” — Acceptance of the Renomination for the Presidency, Philadelphia, 27 VI 1936, PPA-FDR, v. V s. 230-236.

50 R. Dallek. op. cit., s. 129.

W tym samym przemówieniu jednakże, gdy izolacjoniści otrzymywali zapewnienia dalszego pozostawania poza strukturami Ligi Narodów, interwencjoniści uspakajani byli aktywną i rozległą amerykańską działalnością społeczną i humanitarną w Genewie — kontrola handlu narkotykami, eliminacja podwójnego opodatkowania, troska o dzieci czy warunki pracy. „Nie, nie jesteśmy izolacjonistami” — słyszeli jedni, „za wyjątkiem izolowania się od wojny” — słyszeli natychmiast drudzy. „Jest oczywiście, że nasze ustawodawstwo zatwierdzone przez Kongres redukuje profity wojenne w przypadku konfliktu zbrojnego” — mówił do jednych, by za chwilę zwrócić się do drugich słowami „gdy wojna wybuchnie i tak tysiące Amerykanów w pogoni za zyskiem będzie próbowało złamać naszą neutralność [...] a żadne prawo nie jest w stanie uwzględnić każdej ewentualności”. Wszystkich zaś bez wyjątku zapewniał o pokojowych podstawach amerykańskiej polityki zagranicznej „Wybieramy pokój, [...] nie poszukujemy dominacji nad innymi narodami, niesięgamy po terytoria innych narodów, opowiadamy się za redukcją światowych zbrojeń”. Szczególnie te ostatnie deklaracje nabierały wyjątkowego znaczenia w czasach, gdy „z goryczą przekonujemy się, że duch umów, w których braliśmy udział, nie jest dochowany. Dla innych narodów jest to tym bardziej gorzkie doświadczenie, gdyż są świadkami bezkarnego łamania nie tylko ducha, ale i litery prawa międzynarodowego”⁵¹.

Pokojowe przesłanie Roosevelta, tak uniwersalne w swej istocie, miało przede wszystkim na celu zjednanie najbardziej zagorzałych oponentów, w tym senatora Nye'a. Zamiar ów nie powiódł się, gdyż Nye nie udzielił swojego poparcia kandydatowi. Wokół jednakże przemówienia w Chautauqua rozgrywał się jeszcze inny bardzo delikatny wątek mogący niektórych badaczy naprowadzać na ślad wilsonowskich aspiracji i ambicji urzędującego prezydenta. Nie wydaje się on być bowiem jedynie taktyką przedwyborczą. Nieco wcześniej 8 sierpnia, w poufnej i bardzo przyjacielskiej rozmowie w Hyde Parku z Mary E. Woolley Roosevelt — dla ratowania pokoju światowego — rozważał możliwość zorganizowania na najwyższym szczeblu konferencji przedstawicieli 6-7 państw. Obawiał się tylko, czy nie okaże się ona nazbyt „idealistyczna” do przeprowadzenia⁵².

W trakcie innego spotkania w Hyde Parku, 23 sierpnia, tym razem z udziałem Arthura Krocka z „The New York Times”, prezydent ponowił ten temat, uznając, że wygrana w wyborach prezydenckich na drugą kadencję przy tak silnej opozycji umożliwi mu, jak żadnemu dotąd prezydentowi USA, podejmowanie międzynarodowych inicjatyw pokojowych. Konferencja zorganizowana na Azorach z udziałem Stalina, Hitlera, Mussoliniego, króla Edwarda, Lebruna oraz przedstawiciela Chin i Japonii wydawała się najodpowiedniejsza⁵³. Koncepcja ta wyraźnie odbiegała od dotychczasowych planów rozmów wszystkich ze wszystkimi, np. sygnatariuszy Ligi Narodów czy paktu Brianda-Kellogga, uwzględniała bowiem spotkania jedynie z niektórymi, liczącymi się partnerami.

Nie może być kwestią przypadku przedostanie się 26 sierpnia 1936 r. informacji o zamiarach prezydenta na pierwsze strony gazet. Artykuł sygnowany przez Krocka ukazywał zafascynowanie Roosevelta „nowym rozwiązaniem światowego przywództwa”, które rozpatrywał jako „najwspanialszą zdobycz dla ludzkości”. Nieufność i zaskoczenie w dyplomatycznych

⁵¹ Speech by Roosevelt, Chautauqua, New York, 14 VIII, 1936, 8 p. m., FDR&FA, v. III, s. 377-384; Address Delivered by Roosevelt at Chautauqua, 14 VIII 1936, *Peace and War*, doc. 77, s. 323-329.

⁵² Mary E. Woolley, President, Mount Holyoke College to Roosevelt, 10 VIII 1936, FDR&FA, v. III, s. 373-374.

⁵³ Stephen T. Early, Assistant Secretary to the President to Marvin H. McIntyre, Assistant Secretary to the President, 26 VIII 1936, FDR&FA, v. III, s. 401-402.

i rządowych kregach nie w pełni zmniejszyło oficjalne *dementi* złożone przez upoważnionego przez prezydenta sekretarza rolnictwa Henry Wallace⁵⁴. Artykuł odegrał jednak, zdaniem historyka Marksa III, istotną rolę próbnego balonu świadomie wypuszczonego przez Biały Dom. Wyniki ukazujące brak społecznego poparcia i zrozumienia zmusiły Roosevelta do zarzucenia niepopularnej koncepcji⁵⁵.

Wydaje się, że prezydent sondował potencjalne reakcje. Świadczyć mogą o tym choćby liczne raporty przesyłane z różnych stolic europejskich tak do Departamentu Stanu, jak i Białego Domu. 31 sierpnia Dodd przekazywał z Berlina pierwsze wyniki rozmów, z których wynikało, że Hitler nie weźmie udziału w sugerowanej konferencji. W październiku po kolejnych rozmowach z Hj almarem Schachtem, Konstantinem von Neurathem i Hansem Dieckoffem pewność ambasadora w tej kwestii wzrastała⁵⁶. W. Bullitt z Paryża obawiał się zamieszania wywołanego nieuchronnym fiaskiem jakiegokolwiek większej konferencji spowodowanym sprzecznościami interesów między państwami i narodami⁵⁷.

John Cudahy z Warszawy, zaniepokojony obserwowanym wzrostem oczekiwań państw europejskich wobec Stanów Zjednoczonych, przestrzegał przed spadkiem prestiżu Roosevelta w Europie w przypadku braku pozytywnych wyników rozmów, co zaprzepaściłoby szanse na amerykański arbitraż w przyszłości. Wszelkie pokojowe próby bez głębszego poważniejszego programu reform w Niemczech, zdaniem ambasadora, okazałyby się całkowitą pomyłką, a same deklaracje pokoju w stylu wilsonowskim zostałyby zapomniane przez Europę w ciągu dwóch tygodni⁵⁸. W podobnej tonacji utrzymany był kolejny list Cudahy'ego ze stycznia 1937 r., napisany pod wpływem rozszerzających się pogłosek o planowej akcji prezydenta Stanów Zjednoczonych. „Kilka dni temu — relacjonował ambasador — w tutejszej prasie ukazała się informacja, że ma Pan, Panie Prezydencie, zamiar przybyć tu, by przewodniczyć konferencji. Wiem, że takie opinie są bezpodstawne, nie mogę jednak o tym nie napisać”⁵⁹. Instrukcja Roosevelta w odpowiedzi brzmiała jednoznacznie i stanowczo „Proszę nie wierzyć w żadne pogłoski, że planują jakiś ruch. Na pewno nie w obecnych warunkach”⁶⁰.

Oszałamiające zwycięstwo wyborcze zapewniające kolejny czteroletni okres prezydentury (1937-1940), zaktywizowało Roosevelta, dając mu nieco większą niż dotychczas swobodę działania w promowaniu pokoju na świecie. Ostatnią jego inicjatywą pierwszej kadencji była ponad trzytygodniowa podróż do krajów Ameryki Łacińskiej — Brazylii, Argentyny, Urugwaju — zsynchronizowana z rozpoczynającą się 1 grudnia panamerykańską konferencją w Buenos Aires poświęconą zachowaniu pokoju. Roosevelt jako prezydent Stanów Zjednoczonych pełniący funkcje honorowe osobiście otworzył obrady, wygłaszając przemówienie do delegatów 21 republik amerykańskich⁶¹. Przemawiał z nadzieją, że krajom Nowego Świata

54 „The New York Times”, 26 VIII 1936, s. 1, 27 VIII, s. 4; 28 VIII, s. 16.

55 F. W. Marks III, op. cit., s. 135.

56 William E. Dodd, Ambassador to Germany, to R. Walton Moore, Assistant Secretary of State, 31 VIII 1936, William Dodd to Roosevelt, 21 IX 1936, 19 X 1936, FDR&FA, v. III, s. 405-408, 433-434, 455-456.

57 Bullitt to Roosevelt, 8 XI 1936, *For the President. Personal and Secret: Correspondence Between Franklin D. Roosevelt and William C. Bullitt*, O. H. Bullitt ed., Boston 1972, s. 179-180.

58 Cudahy to Roosevelt, 26 XII 1936, Franklin Delano Roosevelt Library, Hyde Park, President's Secretary's File, Diplomatic, box 65.

59 Ambassador J. Cudahy to President Roosevelt, 7 I 1937, FDR&FA, v. III, s. 572-573.

60 F. D. Roosevelt to Ambassador J. Cudahy, 15 I 1937, Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers, 1937, Washington 1956, v. 1, s. 26-27.

61 W. Cole, op. cit., s. 360; R. Dallek, op. cit., s. 132-134; I. Gellman, op. cit., s. 113-115.

uda się pomóc krajom Starego Świata w zażegnaniu katastrofy przez przykład poszanowania demokratycznych form konstytucyjnych, wymiany edukacyjnej, kulturalnej i handlowej⁶². Wierzył, że choć praktyczne skutki dla Europy nie będą natychmiastowe, to zaowocują moralnie, może nawet przyniosą ogólnoeuropejską konferencję na rzecz pokoju. Jak ocenił słowa Roosevelta Adolf Berle, uczestnik konferencji, słowa prezydenta bardziej skierowane były ku Europie niż Ameryce⁶³.

Dla świata zewnętrznego miały też stanowić ostrzeżenie, że każdy, kto będzie próbował zagrozić bezpieczeństwu i spokojowi hemisfery zachodniej, spotka się z natychmiastowym solidarnym odporem. Słowa takie nie były bezpodstawne. W Ameryce Łacińskiej polityczne grupy obcokrajowców, zwłaszcza z Włoch i Niemiec, odgrywały znacznie poważniejszą rolę niż w samych Stanach Zjednoczonych. Organizacje faszystowskie zakładane z ich inicjatywy stawały się niebezpiecznym narzędziem w propagowaniu autorytarnych idei chętnie adaptowanych przez niektóre reżimy latynoamerykańskie⁶⁴.

Decyzje podjęte na konferencji dotyczyły przede wszystkim zmian w relacjach wewnętrznych kontynentu amerykańskiego. Jedenaście podpisanych dokumentów uzgadniało zasady zachowania i ochrony pokoju, nieinterwencji, mediacji, konsultacji, przestrzegania prawa i traktatów, budowy autostrady panamerykańskiej, organizacji wystaw artystycznych, wymiany publikacji, współpracy naukowej⁶⁵. Jednostronna doktryna Monroe została wyparta przez zasadę wielostronnych działań, choć nigdy nie została oficjalnie zniesiona. Wszystkie państwa uczestniczyły w budowaniu pokoju i bezpieczeństwa hemisfery zachodniej. Podstawą polityki dobrego sąsiada nie był altruizm Stanów Zjednoczonych, ale nowe i nowoczesne rozumienie współzależności przy zachowaniu własnej niezależności. Było to specyficzne myślenie zbiorowe w imię bezpieczeństwa zbiorowego na kontynencie. Wewnętrzne sprawy jednego państwa oddziaływały na sytuację ogółu i odwrotnie. Przywództwo USA było akceptowane, a nie narzucane. Dla obu stron idea ta wydawała się atrakcyjna. Amerykanie, którzy według sondaży opinii publicznej Gallupa, w większości opowiadali się za trzymaniem się Ameryki z dala od wojny w Europie — 62%, a przestrzeganie neutralności uznawali za drugi żywotny problem po bezrobociu, akceptowali jednocześnie ideę utworzenia regionalnej Ligi Narodów na kontynencie amerykańskim — 56%⁶⁶.

Dla państw europejskich idea panamerykańska nie stanowiła jednak gwarancji światowego bezpieczeństwa zbiorowego. Pokojową nagrodę Nobla 1936 r. otrzymał zatem Carlos Saavedra Lamas, argentyński minister spraw zagranicznych, przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego Ligi Narodów prowadzący pokojowe rokowania w konflikcie o Chaco. Saavedra

62 „Our Purpose, under Happy Auspices, Is to Assure the Continuance of the Blessing of Peace”. Address before the Inter-American Conference for the Maintenance of Peace, Buenos Aires, Argentina, 1 XII 1936, PPA-FDR, v. V s. 604-610.

63 I. Gellman, op. cit., s. 114.

64 S. Naft, *Behind the Pan-American Front*, „The Nation”, v. 143, 12 XII 1934, s. 696-699; F. C. Hanighen, *Foreign Political Movements in the United States*, „Foreign Affairs” v. 16/1, 1937, s. 1-20; USWA, 1937, s. 136-137.

65 Status of the Treaties and Conventions Signed at the Inter-American Conference for the Maintenance of Peace, Buenos Aires, 1936, USWA, 1937, s. 274.

66 Should the countries of North and South America form their own League of Nations?, 6 XII 1936, If there is another general European War, do you believe the United States can stay out of it? 17 I 1937, Most important Problem, 24 I 1937, *The Gallup Poll. Public Opinion 1935-1971*, v. 11935-1948, New York 1972, s. 42, 46-47.

Lamas bronił też, z punktu widzenia Waszyngtonu nawet za bardzo, Starego Świata, oraz jego powiązań i kontaktów z Ameryką. Amerykański sekretarz stanu C. Hull, zgłaszany wielokrotnie przez prezydenta Roosevelta, m.in. w 1934 r., 1937 r. czy 1938 r., otrzymał pokojową nagrodę Nobla dopiero w 1945 r. jako „ojciec Organizacji Narodów Zjednoczonych”⁶⁷.

Franklin D. Roosevelt and the League of Nations, the Permanent Court of International Justice at The Hague and collective security (1932-1936)

A characteristic feature of the political activity of F. D. Roosevelt was skillfulness and flexibility, a tendency towards compromise and susceptibility to social expectations, which, together with the enigmatic nature of his public statements did not always facilitate interpreting their true intentions.

Initial enthusiasm for the League of Nations was the result not so much of Wilsonian idealism as of practical realism — without American membership the League would have become yet another holy alliance dominated by European powers. In 1920 F. D. Roosevelt, then a candidate for the Vice-Presidency, defended the idea of American membership, and in 1928, supporting the Presidential campaign of Al Smith, he appealed for close cooperation; in 1931, however, as a Presidential candidate he made a declaration of national independence, in return for gaining the support of the press potentate Hearst. Nonetheless, Roosevelt rapidly returned to the conception of the League as an indispensable guarantor of global peace. As President he even intended to appoint his personal permanent representative, while respecting the wish of the Americans to remain outside formal structures. The President demonstrated an equal flexibility towards the World Court. Generally in favour of American membership in the World Court, in 1935 he set into motion the final legislative procedure. The President did not impose party voting discipline which would have decided about access to the World Court, and instead of making an appeal during the first day of the debates he presented a brief note on the third day. The absence of determination, combined with the aggressive campaign of his opponents, led to failure and the rejection of the bill in Congress. It seemed that the disapproval of American membership in the World Court squandered all opportunities for U. S. A. membership in the League of Nations and definitely pushed America towards isolationism and neutrality.

Roosevelt did not make use of his constitutional right and signed the Neutrality Bill although, anxious about the growing threat of war, he frequently warned the Americans against dangers resulting from the principle of keeping far away from all hostilities. He perceived national security in more effective collective campaigns preventing the outbreak of war in general. In 1936 he even tested the possibility of initiating a rather specific formula of an international conference — as talks between the representatives of only the most important states and not, for example, all the signatories of the League. In face of hostile social reception he abandoned this conception, instead concentrating exclusively on the collective security of the Western hemisphere, presented in detail in the treaty of the Pan-American conference in Buenos Aires.

67 F. W. Marks III, op. cit., s. 227,250; I. Gellman, op. cit., s. 93,115; C. Hull, *Memoirs*, v. II, s. 1724-1726.