

**Wojciech Materski**

# **Współkonstruktorzy ładu powojennego**



## **Konferencje Narodów Zjednoczonych 1943–1945**

**Instytut Studiów Politycznych  
Polskiej Akademii Nauk  
Warszawa 2015**

## Spis treści

Wstęp.....	7
Rozdział I. Ład powojenny w dyplomacji Wielkiej Czwórki.....	15
Rozdział II. Konferencja w Hot Springs .....	43
Rozdział III. Konferencja w Atlantic City.....	55
Rozdział IV. Konferencja w Filadelfii.....	67
Rozdział V. Konferencja w Bretton Woods.....	81
Rozdział VI. Konferencja w Dumbarton Oaks.....	99
Rozdział VII. Konferencja w Chicago.....	125
Rozdział VIII. Konferencja w Chapultepec.....	143
Rozdział IX. Konferencja w San Francisco.....	161
Rozdział X. Komisja Przygotowawcza do spraw ONZ.....	177
Zakończenie .....	191
Wykaz skrótów .....	195
Chronologia .....	197
Bibliografia .....	205
Summary .....	213
Indeks osób .....	215

# Wstęp

Proces konstruowania ładu pokojowego po drugiej wojnie światowej, który w swej zasadniczej fazie przebiegał w latach 1943–1945, obejmował kilkadziesiąt państw koalicji Narodów Zjednoczonych i stowarzyszonych z nimi. Nie należy sprowadzać go – co na ogół się czyni – do trzech konferencji szefów rządów Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Związku Sowieckiego w Teheranie, Jałcie i Poczdamie. Waga aktywnego udziału w tych działaniach państw spoza tzw. Wielkiej Trójki (Czwórki) była na tyle znacząca, że zasługuje na wyeksponowanie w proponowanej formie – mimo że zapewne narusza ona proporcje, pomniejsza sprawczą, bezdyskusyjnie decyzyjną rolę mocarstw w tym procesie.

Wypracowane na paryskiej konferencji pokojowej, kończącej pierwszą wojnę światową, zasady (podstawy) ładu międzynarodowego, zapisane w *Pakcie Ligi Narodów*<sup>1</sup>, nie uchroniły Europy i świata przed nową wojną. Jeszcze przed jej wybuchem były one przedmiotem wielu krytycznych wypowiedzi (dyskusji), ale wniosków z nich płynących nie implementowano do ligowego systemu bezpieczeństwa. Państwa członkowskie organizacji, w szczególności mocarstwa, różniło zbyt wiele, aby były w stanie przeprowadzić taką skuteczną akcję sanacji systemu<sup>2</sup>. Dyskusja ta nie zamilkła wraz z wybuchem nowej wojny światowej, a w miarę upływu czasu i zbliżania się jej końca – wręcz nasilała się.

Państwa współpracujące w ramach koalicji antyfaszystowskiej od samego początku rozważały także kwestie przyszłości powojennej (ładu powojennego), początkowo – co rozumiały – artykułowane ogólnikowo, w formule generalnych celów wojny. W pierwszym okresie współpraca ta realizowana

---

1 „Dziennik Urzędowy RP” 1920, nr 35, poz. 200; *Współczesna Europa polityczna. Zbiór umów międzynarodowych 1919–1939*, oprac. W. W. Kulski, M. Potulicki, Warszawa–Kraków 1939, s. 4–19.

2 Por. np.: E. Bendiner, *Czas aniołów. Tragikomiczna historia Ligi Narodów*, tłum. z ang. J. Okopień, wstęp W. Balcerak, Warszawa 1981; W. Balcerak, *Liga nadziei. Z dziejów Ligi Narodów*, Warszawa 2011.

była przede wszystkim przez kontakty w ramach tzw. małej koalicji, sojuszu brytyjsko-francusko-polskiego, mającego podstawę w gwarancjach Londynu i Paryża dla Drugiej Rzeczypospolitej, a także drogą bilateralnych konsultacji i porozumień dyplomatycznych. Początkowo wiodącą rolę odgrywały w nich Wielka Brytania i Francja, następnie mocarstwa anglosaskie – mimo formalnie pozostawania do grudnia 1941 r. Stanów Zjednoczonych poza teatrem toczącej się wojny. Szerszego charakteru działania te nabrały po czerwcu 1941 r. – nagłym rozpadzie sojuszu Hitler–Stalin i przejściu Sowietów na stronę koalicji.

Z punktu widzenia sprecyzowania celów wojny i naszkicowania zarysów ładu międzynarodowego po jej zakończeniu z pewnością szczególnie istotną rolę odegrała podpisana w sierpniu przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Franklina D. Roosevelta i premiera Wielkiej Brytanii Winstona Churchilla *Karta Atlantycka*, będąca deklaracją celów wojny i zasad organizacji powojennych stosunków międzynarodowych w sposób radykalnie ograniczający możliwość nowego konfliktu światowego. Do wypracowania lepszych form współdziałania, w celu rozbicia wspólnego wroga, włączyły się – na bazie tego dokumentu – władze na uchodźstwie państw-ofiar agresji faszystowskiej. Pierwszą próbą skoordynowania ich działań była konferencja międzysojusznicza, zorganizowana w Londynie 24 września 1941 r., mająca na celu wypracowanie przez tę grupę państw wspólnego stanowiska właśnie wobec *Karty Atlantyckiej*. Zgromadzeni na niej przedstawiciele Czechosłowacji, Belgii, Grecji, Holandii, Jugosławii, Luksemburga, Polski, Norwegii i ruchu Wolnej Francji przyjęli zawarte w *Karcie Atlantyckiej* zasady jako podstawę współpracy wojennej i fundament aksjologiczny organizacji świata po jej zwycięskim zakończeniu. Uczestniczący w konferencji przedstawiciel Związku Sowieckiego w zasadzie też uznał zawarte w *Karcie* zasady jako podstawę współpracy państw antyfaszystowskich, ale z zastrzeżeniem, że ich stosowanie w praktyce „bezwzględnie będzie musiało odpowiadać warunkom, potrzebom i historycznym odrębnościom tego czy innego kraju”<sup>3</sup>. Zapowiedział tym samym, że ani w trakcie wojny, ani po jej zakończeniu sprawy wewnętrzne Związku Sowieckiego nie będą mogły stanowić przedmiotu zainteresowania koalicji.

---

<sup>3</sup> *Dokumenty wniezionej polityki*, t. 24: 22 czerwca 1941 – 1 stycznia 1943, Moskwa 2000, dok. 218, s. 321–323; *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, oprac. L. Gelberg, t. 3, Warszawa 1960, dok. 20, s. 28–30.

Po wejściu do wojny Stanów Zjednoczonych, spowodowanych atakiem japońskim, i podpisaniu 1 stycznia 1942 r. przez cztery mocarstwa (Chiny, Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię i Związek Sowiecki) oraz państwa antyfaszystowskie<sup>4</sup>, w ich gronie sygnatariuszy porozumienia londyńskiego, *Deklaracji Narodów Zjednoczonych (Deklaracja dwudziestu sześciu państw)* ukształtowała się szeroka koalicja. Powstał sojusz wojenny skupiający państwa będące w stanie wojny z osią (Trzecia Rzesza, Włochy, Japonia), noszący – przejętą z jego dokumentu erekcyjnego – nazwę „Narody Zjednoczone”. Sygnatariusze zobowiązali się użyć wszystkich swoich zasobów i sił – wojskowych oraz gospodarczych – do walki przeciw agresorom, a także zapowiedzieli, że nie zawrą z nimi separatystycznego pokoju. Wraz z tym aktem koordynacji wysiłku wojennego wzrosły szanse na skuteczne prowadzenie przez Narody Zjednoczone działań zbrojnych, a tym samym na zwycięskie zakończenie przez nie wojny.

Po podpisaniu *Deklaracji Narodów Zjednoczonych* przedmiotem dyplomacji wielostronnej państw jej sygnatariuszy nadal były przede wszystkim bieżące problemy toczącej się wojny. Tematyka powojenna zajmowała w nich miejsce marginalne, ograniczano się do powtarzanych za *Kartą Atlantycką* sformułowań generalnych. Gdy przyszły poważniejsze sukcesy wojenne, jej ranga zaczęła rosnąć, aby po przesileniu na frontach – czyli poczynając od wiosny 1943 r. – stać się równorzędną, a następnie dominującą. Uwaga państw walczących i ich sojuszników skupiała się przede wszystkim na zagadnieniach nowego systemu powszechnego bezpieczeństwa. Na tym etapie przedmiotem dyskusji stała się także współpraca wyspecjalizowana Narodów Zjednoczonych w wąskich dziedzinach, w sprawach pośrednio odnoszących się do bezpieczeństwa rozumianego jako zapobieżenie otwarciu konfliktowi, z definicji projektowana dla czasów pokojowych. Nie kwestionując formuły korelacji poprzedniego systemu zbiorowego bezpieczeństwa (Ligi Narodów) z instytucjami tego typu współpracy, w ramach każdego kręgu tematycznego podjęto próbę krytycznego przewartościowania doświadczeń ligowych, aby podnieść efektywność działań w przyszłości, po zwycięstwie wojennym. Ustalenia ich dotyczące precyzowały i uzupełniały o rozbudowane konkrety sformułowania ramowe *Karty Atlantyckiej*, powtórzone następnie w *Deklaracji Narodów Zjednoczonych*.

---

4 Poza wymienionymi państwami były to: Australia, Dominikana, Gwatemala, Haiti, Honduras, Indie, Kanada, Kostaryka, Kuba, Nowa Zelandia, Nikaragua, Panama, Salwador i Związek Południowej Afryki.

Poczynając od 1943 r., Narody Zjednoczone, współdziałając z państwami z nimi stowarzyszonymi, rozpoczęły na szerszą skalę prace nad konstrukcją zrębów powojennego ładu pokojowego. W pierwszej kolejności dotyczyły one zapewnienia na okres powojenny współdziałania tej grupy państw w kwestiach utrzymania pokoju, przygotowania do instytucjonalizacji nowego systemu powszechnego bezpieczeństwa, bardziej efektywnego niż powołana do istnienia traktatem wersalskim Liga Narodów, która nie sprostała statutowemu zadaniu – uchronieniu świata przed kataklizmem nowej wojny światowej. W dalszej kolejności były to przygotowania do zdefiniowania w nowej formule wyspecjalizowanych agend Ligi Narodów oraz instytucjonalizacji dalszych wybranych dziedzin stosunków międzynarodowych, z różnych względów uznanych za priorytetowe dla powojennych stosunków międzynarodowych.

Wypracowanie podstaw stabilnego rozwoju powojennego, jak je postrzegały Narody Zjednoczone i państwa stowarzyszone z nimi, to nie były tylko geografia polityczna, strefy wpływów, ograniczenia zbrojeniowe, ale także koherentna z nimi regulacja wielu pozapolitycznych (parapolitycznych) aspektów stosunków międzynarodowych, których właściwe skodyfikowanie uznano słusznie za czynnik obniżający napięcia międzynarodowe, a tym samym zmniejszającym szanse na jego przejście w fazę otwartego konfliktu. Było to ustalenie zasad i ram instytucjonalno-prawnych w takich dziedzinach, jak nowy system powszechnego bezpieczeństwa, powojenna odbudowa, stabilny rozwój rolnictwa, przemysłu, transportu (lotniczego) i handlu międzynarodowego, zasad stabilnego funkcjonowania rynków finansowych, ochrony kursów walutowych, pełnego zatrudnienia i sprawiedliwości społecznej, zakazu praktyk dyskryminacyjnych itp.

Zasadnicza część niniejszej pracy jest właśnie próbą usystematyzowania w postaci wyodrębnionych rozdziałów ściśle zdefiniowanych sfer aktywności państw sojusznicznych w końcowym okresie wojny. Były to działania skierowane ku przyszłości, podjęte zawczasu, aby osiągnąć zamierzone cele w atmosferze przybliżającego się sukcesu wygranej wojny, uniknąć tym samym problemów na wypadek eskalacji napięcia po wojnie (na konferencji pokojowej), zaznaczających się już w 1944 r. rys na współpracy mocarstw czy też tendencji izolacjonistycznych w Stanach Zjednoczonych. Zawiera także skrótową prezentację pierwszych prób wdrożenia uzgodnień, które zapadły na spotkaniach międzysojusznicznych – zarówno odnośnie do nowo

proponowanych mechanizmów i instytucji, jak też formuły zaadoptowania tych, które funkcjonowały już w okresie międzywojennym.

Dokonując kwalifikacji konferencji i innych spotkań międzynarodowych na potrzeby niniejszej pracy, zrezygnowałem z tych, mających bardzo pośredni związek z tematem. Pomiąłem więc całą problematykę pozostającą w latach wojny w letargu Ligi Narodów i instytucji z nią stowarzyszonych, wzmiankując o niej tylko w kontekście genezy Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zrezygnowałem także z omawiania konferencji czasu wojny, zwoływanych poza formułą Narodów Zjednoczonych, jak np. konferencja tokijska Wielkiej Azji Wschodniej (5 listopada 1943). Wspominam o nich tylko w zestawieniu chronologii, podobnie jak o innych – z wyjątkiem omówionych w rozdziale wprowadzającym: Moskwy i Teheranu oraz wzmiankowanej w kolejnych rozdziałach Jałty – spotkaniach na wysokich szczeblach tzw. Wielkiej Trójki (Czwórki), sowiecko-niemieckich i sowiecko-japońskich na wysokich szczeblach sprzed „odwrócenia” sojuszy czy bilateralnych osi na najwyższym szczeblu i szczeblu ministrów spraw zagranicznych. Uwzględniłem natomiast spotkanie eksperckie w Dumbarton Oaks, bowiem bez niego wiele dyskusji na ważnych dla tematu konferencjach Narodów Zjednoczonych i państw stowarzyszonych w México City (Chapultepec) i San Francisco byłoby mało zrozumiałych, a także wymagałoby dodatkowych informacji.

Z naturalnych względów uwzględniłem również toczone już po zakończeniu działań wojennych londyńskie obrady Komisji Przygotowawczej do spraw ONZ – jako logicznie wiążące się z kwestią uruchomienia nowego systemu bezpieczeństwa powszechnego, „domykające” ciąg narracyjny Dumbarton Oaks – San Francisco.

Praca niniejsza oparta została na ogólnie dostępnych dokumentach publikowanych, memuarystyce i opracowaniach (zob. bibliografia). Jej założeniem było przede wszystkim zebranie i uporządkowanie rozproszonej faktografii pod określonym kątem – budowy zasadniczych elementów ładu powojennego, dlatego uznałem taką podstawę materiałową za w zupełności wystarczającą.

Literatura tematu z reguły traktuje kwestię tworzonych w latach 1943–1945 wyspecjalizowanych instytucji Narodów Zjednoczonych, elementów tytułowego „ładu powojennego”, jako zagadnienie z zakresu prawa międzynarodowego. Podobnie traktowane są przygotowania i instytucjonalizacja

nowego systemu powszechnego bezpieczeństwa (spotkania w Dumbarton Oaks, San Francisco i Londynie).

Podjęcie prawnicze ma oczywiste uzasadnienie, a nawet priorytet, ale nie wyczerpuje tematu. Niniejszą pracę ująłem w innej perspektywie – jako nade wszystko studium historyczne (historyczno-dyplomatyczne). Pod kątem takiego jej profilu gromadziłem materiał. Dominują w nim dokumenty oficjalne oraz publikacje o dużym stopniu syntezy (kondensacji), jak też memuarystyka. Współczesne materiały prasowe wzbogacają pozyskaną faktografię, lecz dla spraw interpretacyjnych były mniej istotne. Ważne relacje byłych dyplomatów sowieckich, które udało mi się pozyskać, noszą dojmujące piętno subiektywności; nie zawsze możliwa była ich weryfikacja, skonfrontowanie w szczegółach z innymi materiałami.

W wielu trudnych, specjalistycznych kwestiach pozyskane informacje okazały się jednostronne, było ich też zbyt mało, by mogły się wzajemnie weryfikować. Tak więc znając katalog podstawowych problemów i sposób ich ostatecznego rozwiązania, nie zawsze i nie w pełni mogłem uchwycić ich dynamikę w procesie negocjacji, określić podstawowe stanowiska i ich ewolucję, a nade wszystko – wkład w te rozwiązania mniej eksponowanych członków Narodów Zjednoczonych i stowarzyszonych z nimi. Częste są wypadki, gdy możliwe było posłużenie się jedynie ilustracją wycinkową, wskazanie niejako tytułem przykładu, jak istotną rolę w przyjęciu szczegółowych rozwiązań z zakresu ładu powojennego odegrali politycy (eksperci) tej grupy państw.

W tekście posługuję się pojęciem „ład powojenny” („ład pokojowy”, „ład międzynarodowy”), które określa cel opisywanych działań państw Narodów Zjednoczonych i stowarzyszonych z nimi: takie zorganizowanie świata po zwycięstwie, aby wypadkowa stosunków między państwami tworzyła stan zapobiegający nowemu konfliktowi światowemu, a przynajmniej minimalizujący jego możliwość. Nie jest to określenie ściśle zdefiniowane, lecz umowne, choć posługują się nim i specjaliści stosunków międzynarodowych, i prawa międzynarodowego (normatywizm prawniczy). Zawiera w sobie bilateralne, regionalne i powszechne relacje międzypaństwowe charakteru politycznego, gospodarczego, społecznego itd., składające się na międzynarodowy układ sił. Układ funkcjonujący na ogólnie przyjętych, respektowanych na zasadzie dobrowolnej zgody państw, normach prawa międzynarodowego, w pierwszej kolejności – prawa do życia w pokoju. Tak



pojęcie to było postrzegane wówczas, w końcowych latach drugiej wojny światowej, w nawiązaniu przede wszystkim do pojęcia „ładu wersalskiego”<sup>5</sup>, opartego na Lidze Narodów, w mniejszym stopniu do, nie mających podstawy w takim systemie bezpieczeństwa powszechnego i ograniczonych do Europy, określeń: „ład westfalski”<sup>6</sup> czy „ład wiedeński”<sup>7</sup>.

W miarę upływu lat pojęcie „ład międzynarodowy” w coraz większym stopniu zaczęło obejmować także inne czynniki, m.in. neokolonializm, ruch niezaangażowanych, ruchy pacyfistyczne, terroryzm, międzynarodowe korporacje, fundamentalizm religijny, nie postrzegane jako istotne w latach 1943–1945, gdy wypracowywano zręby ładu powojennego. Zaczęło także coraz bardziej nabierać charakteru eklektycznego, dotyczyć – obok ładu politycznego i gospodarczego – różnych aspektów stosunków międzynarodowych, nie zawsze z sobą kompatybilnych, na przykład ład religijny, ład kulturalny, ład informacyjny, ład naukowo-techniczny, ład ekologiczny czy ład prawny. Zachwiania w każdej z tych dziedzin ładu międzynarodowego mogą przenosić się na ład polityczny, ewokować napięcia między państwami bądź grupami państw, prowadzące do otwartych konfliktów. W tym sensie ład polityczny syntetyzuje te wszystkie aspekty stosunków międzynarodowych, a zarazem wpływa zwrótnie na ich czy to zadrażnienie,

---

5 W literaturze przedmiotu spotkać można też określenia: „ład wersalsko-wazyngtoński” i „ład wersalsko-ryski”. Posługujący się tym pierwszym uznają, że międzywojenny ład międzynarodowy regulowany był przez system Ligi Narodów oraz uzupełniający i poszerzający go traktat wazyngtoński (6 lutego 1922), wprowadzający regulacje i ograniczenia w dziedzinie zbrojeń morskich. Por. A. Bartnicki, *Traktat wersalski. Narodziny systemu wersalsko-wazyngtońskiego*, Warszawa 1967. Używający drugiego wychodzą z założenia, iż pojęcie „system wersalski” zasadniczo odnosi się do Europy i winno być uzupełnione komponentem ryskim (ryski traktat pokojowy z marca 1921), jako rozszerzającym i uzupełniającym ten system o element wschodnio-europejski. Por. *Ład wersalsko-ryski w Europie Środkowo-Wschodniej 1921–1939*, red. M. Kornat i M. Satora, Kraków 2013. W literaturze przedmiotu występuje też, aczkolwiek sporadycznie, określenie „system wersalsko-rysko-wazyngtoński”, por. M. Wołos, *Miasto i znaczenie wiersalsko-wazyngtonskiej (wiersalsko-riżsko-wazyngtonskiej) sistemi w mieźdunarodnych otnoszenijach XIX i XX ww.*, [w:] *Wiersalsko-wazyngtonskaja mieźdunarodno-prawowaja sistiem: wozniknowienije, razwitije, krizis, 1919–1939* gg., red. Je.Ju. Siergiejew, Moskwa 2011, s. 8–16.

6 Porządek międzynarodowy na kontynencie, wprowadzony dwoma wielostronnymi traktatami pokojowymi na kongresie westfalskim 1648 r., po zakończeniu wojen religijnych (wojny trzydziestoletniej). Utrzymał się do wojen napoleońskich.

7 Porządek międzynarodowy na kontynencie, wprowadzony przez kongres wiedeński 1815 r., po zakończeniu wojen napoleońskich, w formie wielostronnego tzw. sojuszu Świętego Przymierza, utrzymał się do pierwszej wojny światowej.

czy też redukcję występujących w ich ramach napięć. Utrudnia bądź sprzyja tworzeniu ram strukturalnych i klimatu psychologicznego, rzutującego na międzynarodowe relacje ekologiczne, kulturalne, sportowe itp.

Na opisywanych w pracy konferencjach ład powojenny rozumiano więc przede wszystkim jako rozwiązania instytucjonalne (organizacyjne) i regulujące ich funkcjonowanie normy prawa. Zostały one ustanowione przez państwa w celu trwałej normalizacji ich stosunków wzajemnych, ujęte w dokumentach podstawowych (statutach) instytucji międzynarodowych, takich jak powszechny system bezpieczeństwa (ONZ) czy organizacje współpracy wyspecjalizowanej, z ważną rolą w tym systemie (ładzie) Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości – jako głównego organu sądowego, instytucji kodyfikującej i objaśniającej prawne podstawy funkcjonowania tego systemu. Tak jest on też prezentowany w niniejszej pracy.