

DOI 10.4467/24497800RAP.16.001.5094

<http://www.ejournals.eu/RAP/>

ISSN 2449-7800 (online), ISSN 2449-7797 (druk), s. 452–470

JÓZEF ŁAPTOS¹

Wpływ wielkich mocarstw na strukturę i kompetencje międzynarodowej organizacji humanitarnej – United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)²

UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Administracja Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Odbudowy) – wojenne dziecko Narodów Zjednoczonych – miała z założenia być zwiastunem nowych lepszych czasów, trwałego pokoju i nowego porządku światowego. Jej głównym zadaniem miało być niesienie pomocy w celu ekonomicznej i moralnej odbudowy krajów okupowanych przez państwa Osi. Idea zorganizowanej pomocy pojawiła się bardzo wcześnie. Zamyśl powołania do życia organizacji mającej doprowadzić do odbudowy życia gospodarczego w wymiarze globalnym, dostarczenia żywności głodującym i udzielenia pomocy milionom wysiedleńców stanowił nie lada wyzwanie nie tylko logistyczne, ale także teoretyczne. W ferworze dyskusji nad koniecznością przygotowania pomocy na niespotykaną dotychczas skalę planowanie nabierało wagi priorytetu. Doniesienia o bombardowaniach nie tylko zakładów przemysłowych, ale całych aglomeracji ludzkich przez masowe zastosowanie lotnictwa uświadamiały wielość zadań związanych z odbudową. W przygotowaniach do rekonwalescencji powojennego świata należało brać pod uwagę także ogromne przemieszczenia ludności wynikające z deportacji i czystek etnicznych. Miliony ludzi straciło dach nad głową i znalazło się daleko od swych rodzin. Konieczność pomocy w odbudowie ze zniszczeń wojennych i konieczność koordynacji poczynań w tym względzie to przesłanki obecne w większości pomysłów. Tradycyjny odruch wzmożenia filantropijnego wysiłku dla czynienia dobra wchodził przy tym w symbiozę z wiarą w rosnące możliwości techniczne, jakimi dysponowała zwycięska koalicja. Innymi słowy, wizja kosztownej pod każdym względem katastrofy humanitarnej i gospodarczej powinna przekonać do poniesienia kosztów przedsięwzięcia, jakim jawiło się zorganizowanie pokoju na humanitarnych podstawach.

¹ Prof. dr hab. Józef Łaptos, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków.

² Artykuł przygotowany w ramach grantu NCN nr 2011/03/B/HS3/04779.

W tle debat i wizji (a często na pierwszym miejscu) pojawiały się także kalkulacje ekonomiczne. Nagromadzenie zapasów towarów w czasie wojny w krajach, które nie były teatrem działań wojennych, mogło wszak grozić stosowaniem *dumpingu* w wymianie handlowej po zakończeniu konfliktu. Na wyobraźnię polityków działała także sytuacja z lat 30., gdy nadwyżki żywności pogłębiały kryzys, rujnując rolnictwo i poszerzając szeregi bezrobotnych. Ta ostatnia przesłanka skłoniła zapewne prezydenta Roosevelta do wystąpienia już w połowie czerwca 1940 r. z sugestią sporządzenia marketingowego planu dostaw towarów amerykańskich po zakończeniu wojny. Dwa miesiące później – 21 sierpnia 1940 r. – Winston Churchill w wystąpieniu w Izbie Gmin poszerzył ekonomiczne rozważania o wymiar humanitarny, stwierdzając: „Powinniśmy uczynić, co w naszej mocy, aby zachęcić do tworzenia rezerw żywności w każdym zakątku świata na oczach narodów europejskich, obejmujących – i podkreślam to świadomie – Niemców i Austriaków po to, by narody Europy miały pewność, że rozbitcie nazistowskiej potęgi przyniesie im natychmiast wolność, żywność i pokój³.”

Deklaracja Churchilla wskazywała wyraźnie, że świadomość gromadzenia zapasów żywności i innych dóbr czyniła perspektywę końca wyrzeczeń wojennych bardziej realną i mogła stymulować ruch oporu. W planowaniu pomocy należało także uwzględnić konieczność odejścia wojskowych władz od dotychczasowych praktyk okupacyjnych. Narzucała się potrzeba wsparcia, a nawet wyręczenia armii przez cywilnych pracowników zajmujących się administracją i inżynierią ze wszystkich dziedzin gospodarki oraz opieką nad uchodźcami na skalę dotychczas niespotykaną.

Powoli rodziło się przekonanie, że sukces powojennych planów pomocowych zależeć będzie przede wszystkim od koordynacji wysiłków obu krajów anglosaskich. Sugestia wciągnięcia Stanów Zjednoczonych do międzynarodowej organizacji pomocowej pojawiała się w wielu wypowiedziach Sir Frederica Leitha-Rossa, jak i urzędników Ministerstwa Skarbu⁴. Mając świadomość tego, co czekało zwycięzców po wojnie, zaczęto gromadzić w koloniach brytyjskich i w Ameryce Łacińskiej zapasy żywności powstające z nadwyżek eksportowych, jak też celowo pobudzanej produkcji niektórych artykułów i surowców. Już 3 grudnia 1940 r. „The Times” pisał o „konieczności usatysfakcjonowania zamorskich producentów pozbawionych dostępu do rynków, jak również z myślą o przygotowaniu pomocy natychmiast po wyzwoleniu dla krajów, których zasoby zostały bezlitośnie wyeksploatowane przez nazistowską machinę wojenną”. W tym samym

³ Cyt. za: M. Gilbert, *Finest hour. Winston Churchill 1939–1941*, London 1983, s. 741–744. Por. M. J. Proudfoot, *European refugees: a study in forced population movement*, Northwestern University Press Evanston 1956, s. 98; G. Woodbridge, *UNRRA: the history of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, New York 1950, t. I, s. 7–8.

⁴ National Archives, London, *Treasury papers of John Maynard Keynes*, T 247/89, *Post-war economic policy: finance of relief*, 1941.

czasie farmerzy amerykańscy i kanadyjscy dostali przyzwolenie na zwiększenie produkcji rolnej (ograniczonej, jak wiadomo, od czasu wielkiego kryzysu ekonomicznego)⁵.

Nad formą powojennej pomocy debatowano również w kancelariach Departamentu Stanu na długo przed przystąpieniem Stanów Zjednoczonych do wojny. Z licznych projektów będących formą antycypacji powojennej organizacji pod auspicjami Anglosasów wyłoniła się ostatecznie koncepcja, o której Sekretarz Stanu Anthony Eden poinformował ambasadora amerykańskiego Johna Gilberta Winanta 4 lipca 1941 r., wręczając mu kopię noty rozesłanej do rządów emigracyjnych znajdujących schronienie w Londynie. Nota zawierała sugestię rozpoczęcia prac przygotowawczych dla oszacowanie potrzeb i priorytetów dostaw surowców, żywności i artykułów pierwszej potrzeby ich krajów znajdujących się pod niemiecką okupacją. Nim zareagował Departament Stanu rządu Grecji, Luksemburga, Holandii, Polski i Jugosławii przyjęły skwapliwie tę propozycję i wyraziły zgodę na powołanie odpowiedniego biura, sugerując postawienie na jego czele F. Leitha-Rossa, ekonomicznego doradcy rządu brytyjskiego⁶. Rząd JKM akceptował takie rozwiązanie, tym bardziej, że brał udział w jego przygotowaniu. Leith-Ross, znany ze sporu z Keynesem w kwestiach związanych z wychodzeniem z „wielkiego kryzysu”⁷, stał się mężem opatrnościowym.

Za sugestią Leitha-Rossa Sekretarz Stanu Anthony Eden zaproponował konsultację przedstawicieli rządów na uchodźstwie już w pierwszej połowie lipca, w ramach programu regularnych kontaktów międzysojuszniczych⁸, ale ostatecznie spotkanie miało miejsce dopiero 24 września 1941 r. Tego dnia politycy zebrani w St. James Palace ustosunkowali się do Karty Atlantyckiej, przyjęli z zadowoleniem deklarację polsko-czechosłowacką w sprawie federacji i powołali do życia Międzysojuszniczy Komitet Powojennych Potrzeb Europy (Inter-Allied Committee on Post-War Requirements of Europe), zwany potocznie Komitetem Leitha-Rossa. W jego skład weszli przedstawiciele ośmiu rządów emigracyjnych, Komitetu Wolnej Francji, Wielkiej Brytanii i dominiów⁹. W spotkaniach Komitetu brał udział także przedstawiciel Stanów Zjednoczonych w roli obserwatora, a następnie (od 7 grudnia 1941 r.) jako pełnoprawnego członka. Zabrakło natomiast przedstawiciela ZSRR. Polskę reprezentował Edward Raczyński, ówczesny

⁵ Memoriał w tej kwestii wysłał brytyjski ambasador do sekretarza stanu Cordella Hula 18 września 1940 r., cyt. za: G. Woodbridge, *UNRRA...*, t. I, s. 8.

⁶ *Foreign relations of the United States. Diplomatic papers, 1941*, Washington 1959, t. III, s. 99–100 (dalej: FRUS); Londyn 7 lipca 1941 r., Winant do Hulla.

⁷ Zaslążył m.in. z ekonomicznej teorii walki z bezrobociem znanej, jako *Treasury View*.

⁸ Szerzej na ten temat: M. Hulas, *Goście czy intruzi? Rząd polski na uchodźstwie, wrzesień 1939–lipiec 1943*, Warszawa 1996, s. 268–276.

⁹ FRUS, 1941, t. III, Londyn 3 października 1941 r., Winant do Sekretarza Stanu, s. 110–111.

kierownik polskiego MSZ i ambasador w Wielkiej Brytanii, oraz Henryk Strasburger Minister Skarbu¹⁰. Zaproszenie do udziału w dalszych pracach Komitetu skierowane do rządu radzieckiego zostało także odrzucone na znak sprzeciwu wobec dominującej roli Brytyjczyków w Komitecie¹¹. Odmowa Rosjan nie miała większego wpływu na prace tej organizacji, ale przyczyniła się w pewnym stopniu do powstania UNRRA, jako że pobudzała do poszukiwania alternatywnego rozwiązania.

Komitet nie miał wielkich ambicji. Chciał jedynie dokonać rozeznania problemu i sporządzić odpowiednie plany na przyszłość, a przede wszystkim ustalić priorytety w realizacji powojennych dostaw¹².

Zapowiedź zdecydowanych działań w sprawie pomocy wynikała także z potrzeby usprawiedliwienia blokady stosowanej przez Brytyjczyków, która wymierzona była w państwa Osi, ale uderzała, paradoksalnie, bardzo mocno w społeczeństwa okupowanych krajów. Braki surowców i innych towarów niezbędnych do prowadzenia wojny okupant rekompensował bowiem maksymalną eksploatacją i bezlitosną grabieżą podporządkowanych krajów¹³. Rząd brytyjski, mimo własnych trudności aprowizacyjnych, czuł się więc moralnie zobowiązany przyrzec ową pomoc, jako zadośćuczynienie za poniesione straty. Blokada mobilizowała Brytyjczyków do występowania z projektami powojennej pomocy także dlatego, że musieli się liczyć ze swymi dominiami, które borykały się z rosnącymi zapasami żywności.

Uwzględnienie owych okoliczności powodowało, że idea powojennej pomocy musiała wyjść poza schemat dobroczynności i jawiła się coraz bardziej jako konieczność rekompensaty za doznane krzywdy czy sposób wyrażenia wdzięczności za wytrwałe stawianie oporu. Biorąc pod uwagę fakt, że analogicznie do okupacji niemieckiej należało potraktować grabieżczą politykę Japonii w podbitych krajach azjatyckich i docenić działający tam ruch oporu, zaczęto rozważać także pomoc dla krajów pozaeuropejskich, w tym przede wszystkim dla Chin. To nadawało planowanej pomocy aspekt globalny.

Narastała też obawa przed konsekwencjami polityki ludnościowej okupanta. Na terenie Rzeszy przebywały miliony ludzi w obozach koncentracyjnych, obozach dla przymusowych robotników oraz jeńcy wojenni. „Jak tylko się wojna skończy, ci ludzie będą chcieli ruszyć w drogę do swoich domostw. Jeśli ten problem nie zostanie ujęty w karby i rozłożony w czasie, to katastrofa większa niż wojna nie będzie do uniknięcia”, alarmował „Times” 25 grudnia 1942 r. Grożące licznym krajom konsekwencje długoletniego

¹⁰ A. M. Brzeziński, *Z polityki rządu RP na uchodźstwie wobec UNRRA (1943–1945)*, „Przegląd Zachodni” 1998, nr 2, s. 90.

¹¹ FRUS, 1941, t. III, s. 108, Londyn 18 sierpnia 1941 r., Winant do Achesona.

¹² FRUS, 1941, t. III, s. 103–104, Waszyngton 22 lipca 1941 r., Acheson do Leitha-Rossa.

¹³ B. Shephard, *The long road home. The aftermath of the Second World War*, New York 2012, s. 34.

niedożywienia oraz migracji w postaci chorób czy epidemii uzmysławiały, że nie da się rozwiązać tych problemów w wymiarze narodowym. Wyznawcy teorii globalizmu dostawali do rąk kolejny argument.

Pewną rolę w otwieraniu umysłów na rozwiązania międzynarodowe odegrał także techniczny komitet doradczy ds. spraw *displaced populations*, utworzony w czerwcu 1943 r. przy Komitecie Leitha-Rossa. Z jego obliczeń wynikało, że w czasie wojny 22 mln osób zmieniły miejsce zamieszkania wbrew własnej woli. Komitet wskazywał także na odpowiedzialność aliantów za ich repatriację, zwracając uwagę na wiele trudnych do rozwiązania problemów politycznych z tym związanych. Komitet rozpatrywał też poszczególne aspekty tego zagadnienia związane z wyżywieniem, odzieżą, opieką lekarską i transportem. W tym samym duchu formułowane były wnioski, jakie zebrał Eugene Kulischer w raporcie sporządzonym dla Międzynarodowej Organizacji Pracy. Jego analizy dotyczące przemieszczeń ludności w Europie wskazywały, że liczba tych, którzy musieli opuścić swe domy od początku wojny, będzie sięgać 30 mln ludzi i problem będzie wymagał rozwiązania w skali światowej¹⁴.

Z retoryki analiz i publikacji dotyczących problemu ludzi wyrwanych przez wojnę ze swych domostw wyłoniło się pojęcie *displaced persons*, które zrobiło następnie międzynarodową karierę. Niepozbowione pejoratywnego odcienia czasem bywa zastępowane przez badaczy określeniem *refugees*, co z kolei nie oddaje w pełni specyficznej sytuacji tej kategorii ludzi, zmuszonych siłą do opuszczenia swych domów.

W czasie gdy Brytyjczycy snuli wizje programu powojennej pomocy z myślą o Europie i szukali sprzymierzeńców do realizacji tego przedsięwzięcia, Amerykanie próbowali uruchomić wyobraźnię, by przekuć postępującą zmianę postawy opinii publicznej na racjonalne zagospodarowanie pokoju. Pokusa wzięcia tego zadania w całości na własne barki była bardzo duża, ale skala wyzwań onieśmiałą. Dominowały sugestie, wysuwane przez niektóre grupy społeczne oraz komitety doradcze Departamentu Stanu, by szukać rozwiązania racjonalnego, a zarazem funkcjonalnego w postaci organizacji o charakterze międzynarodowym. Doradcy Roosevelta podpowiadali, że udzielenie pomocy pod flagą amerykańską nie byłoby najlepszym rozwiązaniem także ze względów psychologicznych. Jeden z ekspertów z Komitetu Planowania stwierdzał wprost: „Nie powinniśmy odgrywać roli Lady Bountiful i oczekiwać podziękowań od świata za to, że jesteśmy bogaci. Lepiej stanowić część międzynarodowej organizacji, która będzie decydować, jak i gdzie kierować pomoc”¹⁵.

Politykę amerykańską kształtowali nie tylko idealiści, ale także pragmatycy. Jedni i drudzy, świadomi dominującej pozycji Stanów Zjednoczonych w świecie, stawiali sobie pytanie o korzyści, jakie może przynieść tego ro-

¹⁴ E. M. Kulisher, *The displacement of population in Europe*, Montreal 1943, s. 171.

¹⁵ Ph. Jessup, *Relief for Europe. National Planning Association*, Waszyngton 1943, s. 44.

dzaju rozwiązanie poza oczywistą (nie dla wszystkich) satysfakcją z wykonania szerokiego humanitarnego gestu? Odpowiedź decydentów wiernych doktrynie Wilsona brzmiała: „bardziej stabilny świat”. Inni podpowiadali, że skorzysta na tym także gospodarka amerykańska. Beneficjenci pomocy amerykańskiej będą bowiem najpierw dostawać bezpłatnie, a następnie kupować amerykańskie produkty, co doda wigoru powojennej gospodarce, ułatwiając wymianę i pozwalając na zachowanie miejsc pracy po zakończeniu konfliktu. Ta ostatnia kwestia zaprzętała mocno umysły amerykańskich ekonomistów i polityków.

Po ataku japońskim na Pearl Harbor w Departamencie Stanu nad programem pomocowym pracowały różne agendy rządowe od Komitetu Seniorów poczynając. W lutym 1942 r. zebrał się Komitet Doradczy do Spraw Powojennej Polityki Planowania (Advisory Council on Postwar Policy Planning) i powołał do życia podkomitet do Spraw Odbudowy Ekonomicznej. W tym samym czasie jeden z członków National Planning Association w materiałach do użytku wewnętrznego przekonywał: „Aby uniknąć zamieszania, a może nawet katastrofy, plany narodowe i międzynarodowe muszą być ściśle powiązane. Wojna przyniosła wzrost zrozumienia tego fundamentalnego faktu. Teraz należy szukać szerokiego poparcia społecznego dla rozwiązania poszczególnych problemów”¹⁶.

Związek Radziecki bacznie obserwował poczynania Anglosasów i w memorandum przedłożonym Edenowi przez Iwana Majskiego 13 stycznia 1942 r. przedstawił alternatywną wizję powojennej współpracy. Rosjanie uznawali konieczność powołania do życia międzynarodowej organizacji ze względu na potrzebę rozwiązania wielu ważnych problemów dotyczących życia ekonomicznego, w tym przede wszystkim dostaw żywności i surowców¹⁷. Nie była to kwestia przypadku, bo wagi zewnętrznej pomocy doświadczali już od sierpnia 1941 r., korzystając z dostaw amerykańskich w ramach programu Lend-Lease¹⁸.

Propozycje sowieckie zmierzały w kierunku powołania do życia organizacji, której zadaniem byłoby ustalenie najpilniejszych potrzeb poszczególnych krajów i ocena posiadanych zapasów materiałowych i surowcowych. Zbilansowanie tych danych miało ułatwić wypracowanie zaleceń dotyczących przyznania pomocy i ustalenia ścisłych przydziałów dla krajów grabionych przez hitlerowskie Niemcy i ich europejskich satelitów. W tej sugestii zawarta była przesłanka pomocy bezpłatnej¹⁹. Rosjanie uznali też

¹⁶ NN. UNRRA: *Gateway to recovery, planning pamphlets*, National Planning Association, luty 1942, nr 30–31, s. 16.

¹⁷ FRUS, 1942, t. I, s. 89–90, Londyn 22 stycznia 1942 r., Winant do Achesona.

¹⁸ Lend-Lease – specjalna pożyczka wojskowa udzielona państwom sprzymierzonym na mocy ustawy amerykańskiego Kongresu z 11 marca 1941 r. Łączna wartość dostaw do 1945 r. wyniosła 50,6 mld dolarów. Skorzystały z niej 42 państwa, m.in. Wielka Brytania (30 mld dolarów), Związek Radziecki (11 mld dolarów).

¹⁹ Zob. D. Acheson, *Present at the creation*, New York 1969, s. 69.

za konieczne wypracowanie takiej polityki cen światowych, by zapobiegała powojennej spekulacji. W kwestiach dotyczących struktury nowej organizacji sowieccy autorzy memorandum proponowali utworzenie biura składającego się z 4–5 osób, które zajmowałyby się sprawami bieżącymi oraz Komitetu z udziałem przedstawicieli Związku Radzieckiego i Wielkiej Brytanii oraz 2–3 reprezentantów innych krajów będących członkami organizacji pomocowej. Stany Zjednoczone zostały wzmiankowane w tym memorandum jedynie jako dostawca towarów i surowców²⁰.

Leith-Ross odniósł się krytycznie do sowieckich sugestii. Wyrażał obawy dotyczące korelacji bezpośredniej pomocy z dalekosiężnymi reformami ekonomicznymi i nie akceptował pominięcia przez Rosjan Ameryki Łacińskiej. Krytykował propozycję także pod kątem rozbieżności z deklaracją Churchilla zawierającą obietnicę pomocy dla społeczeństw państw pokonanych. Dostrzegał nadto, charakterystyczną dla Rosjan – jak uważał – próbę zdominowania każdego przedsięwzięcia międzynarodowego²¹.

Bez względu na to jak krytycznie oceniano sowieckie memorandum w Londynie, trudno je było całkiem zlekceważyć. Pośrednią odpowiedzią nań stał się projekt przesłany 26 lutego 1942 r. na ręce Sekretarza Stanu Cordella Hulla. Leith-Ross zwracał w nim uwagę na sposobność „odnowienia międzynarodowej współpracy i uczynienia pierwszego kroku w kierunku powojennej odbudowy opartej na zasadach wynikających z Karty Atlantyckiej, której organizacja pomocowa byłaby pierwszym realnym zastosowaniem”. Autor projektu uzgodnionego z Komitetem przewidywał, że w okresie powojennym wiodącą rolę odegrają trzy mocarstwa: Stany Zjednoczone, ZSRR i Wielka Brytania, ale na państwa anglosaskie spadnie szczególna odpowiedzialność za przebieg powojennej odbudowy z racji panowania na morzu i dostępu do surowców oraz posiadania zapasów żywności. Proponował uwzględnić „polityczne subtelnosci” wszystkich rządów, a w szczególności rządu sowieckiego, który niewątpliwie będzie żądał równego partnerstwa z pozostałymi dwoma mocarstwami²². Przygotowania powinny być, jego zdaniem, realizowane w trzech etapach – oszacowania potrzeb, ustalenia źródeł dostaw i warunków, na jakich te dostawy będą realizowane, a następnie zakupów, transportu i dystrybucji towarów. Projekt zawierał także zarys struktury nowej organizacji, wymieniając wśród władz zwierzchnich Międzynarodową Radę Pomocy (International Relief Council) oraz Egzekutywę w postaci Dyrektora Generalnego i sześciu członków stojących na czele agencji pomocowych. Przewodnictwo Rady, podobnie jak stanowisko Dyrektora, miały być, zgodnie z sugestią Leitha-Rossa, obsadzone przez Amerykanów. Stanowiska wiceprzewodniczących miały

²⁰ FRUS, 1942, t. I, s. 91.

²¹ *Ibidem*, s. 89–90.

²² FRUS, 1942, t. I, s. 93–94, Londyn 26 lutego 1941 r., załącznik do depezy Matthews'a skierowanej do Departamentu Stanu: *Suggested outline of Post-War Relief Organization prepared by the Allied Post-War Requirements Bureau*.

natomiast przypaść Związkowi Sowieckiemu i Wielkiej Brytanii. Biuro Planowania nowej organizacji kontynuowałoby prace Międzysojuszniczego Komitetu działającego dotychczas w Londynie. Dyrektor Służb Dostawczych powinien dysponować własnym funduszem i koordynować akcję pomocową z Międzynarodowym Czerwonym Krzyżem i innymi organizacjami dobroczynnymi. Państwom członkowskim pozostawiono decyzję co do wysokości i warunków, na jakich gotowe byłyby tej pomocy udzielić w dewizach i w towarach. W dalszej części projektu mowa była o koordynacji zakupów oraz konieczności ustanowienia służb pomocowych zajmujących się korelacją prac organizacji prywatnych, opieką społeczną i medyczną oraz repatriacją *displaced persons*. Zauważmy przy okazji, że to ostatnie pojęcie, które przewijać się będzie stale w naszej pracy, pojawiło się po raz pierwszy w tym właśnie projekcie²³.

W korespondencji dyplomatycznej z tego okresu można dostrzec bez trudu wyraźną presję Brytyjczyków na Departament Stanu, by jako pierwszy zareagował na sowieckie memorandum. Na efekt tych ponagleń trzeba było czekać jednak dość długo. Dopiero bowiem 7 maja 1942 r. Sekretarz Stanu Cordell Hull przesłał do Foreign Office zarys projektu nowej organizacji wypracowany w Departamencie Stanu w zespole, którym kierował Dean Acheson²⁴, promowany do roli ojca całego przedsięwzięcia. W komentarzu do przedłożonego projektu Hull stwierdzał, że stanowisko Stanów Zjednoczonych pokrywało się z „sednem brytyjskich i sowieckich punktów widzenia”. Sekretarz Stanu nie szczędził także słów uznania dla prac Komitetu Leitha-Rossa i proponował nawet włączenie go w całości do struktury nowej organizacji, która powinna przyjąć nazwę lepiej oddającą sens jej działania niż Komitet kierowany przez Leitha-Rossa. Miałyby to być Rada Pomocy Narodów Zjednoczonych (United Nations Relief Council – UNRC). W jej skład powinny wchodzić państwa, które podpisały deklarację Narodów Zjednoczonych oraz przedstawiciele Komitetu Wolnej Francji. Państwa, które nie podpisałyby tej deklaracji, mogłyby współpracować z organizacją w roli obserwatorów technicznych²⁵.

Anthony Eden sprzeciwił się likwidacji odrębności Komitetu Leitha-Rossa. Widział w nim raczej europejską filię proponowanej organizacji. Ponadto, powołując się na opinie dominiów brytyjskich, wspominał o ambicjach Kanady uczestniczenia we władzach organizacji z racji znacznej puli pomocy, jaką na siebie wstępnie przyjęła²⁶. Leith-Ross podzielał te zastrzeżenia i sugerował, by we wstępnych rozmowach uczestniczyli przedstawiciele mniejszych państw sojusznicznych w charakterze obserwatorów.

²³ *Ibidem*, s. 96.

²⁴ Dean Gooderham Acheson (1893–1971), podsekretarz stanu w Departamencie Skarbu od 1933 r., autor programu Lend-Lease. Brał aktywny udział w tworzeniu UNRRA i Banku Światowego oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

²⁵ FRUS, 1942, t. I, s. 103–105, Waszyngton 7 maja 1942 r., Hull do Winanta.

²⁶ FRUS, 1942, t. I, s. 112–113, Londyn 10 czerwca 1942 r., Winant do Hulla.

Dotyczyłyby to Holandii, Norwegii, Belgii i Polski. Ta propozycja nie zyskała z kolei aprobaty Departamentu Stanu. W czerwcu 1942 r. strona amerykańska wystąpiła z ważną dla dalszych losów organizacji propozycją włączenia do tych rozmów również ambasadorów Chin i Związku Radzieckiego.

W tym czasie na biurku sekretarza leżał projekt autorstwa Harry Hawkinsa, szefa Wydziału Traktatowego Departamentu Stanu. Był on konsultowany z Komitetem Doradczym do Spraw Powojennej Polityki Zagranicznej, na czele którego stał Sumner Welles, oraz z Podkomitetem do Spraw Pomocy i Odbudowy kierowanym przez Adolfa Berle'a²⁷. Projekt Hawkinsa przewidywał powołanie silnej egzekutywy w postaci Komitetu Wykonawczego, ale postulował równocześnie ustanowienie organu dającego małym państwom możliwość zaprezentowania własnych oczekiwań bądź wyrażenia dezaprobaty. Autor widział w takim rozwiązaniu wzmocnienie pozycji tych państw i szansę na załatwienie powojennych odszkodowań. Te argumenty znalazły zrozumienie u Achesona, który postanowił włączyć do projektu utworzenie organu o charakterze doradczym i wykonawczym zarazem, czyli używając jego określenia *policy making body*. Dodajmy dla zrozumienia przebiegu negocjacji, że termin ten znalazł się w ostatecznym tekście układu dla określenia zadań Rady UNRRA. Na tych przesłankach zespół Achesona opracował kolejny projekt, który trafił do kancelarii Hulla 11 lipca 1942 r. Zredagowany w przeświadczeniu, że stanie się oficjalnym dokumentem, który zostanie rozesłany sojusznikom, zawierał na wstępie stwierdzenie, iż uwzględnia sugestie zawarte we wspomnianym wyżej dokumencie sowieckim z 13 stycznia 1942 r. Proponował też nazwę, która miała okazać się ostateczną, a mianowicie United Nations Rehabilitation and Relief Organization (UNRRA). Jasno zostały określone cele nowej organizacji, a mianowicie zapewnienie i opieki i pomocy wyzwolonym narodom w postaci dostaw żywności, odzieży, surowców i materiałów pozwalających dźwignąć z ruin poszczególne sektory gospodarki. Ponadto zapowiadał podjęcie walki z epidemiami i uruchomienia działań prewencyjnych zapobiegającymi ich nawrotom²⁸. Opieka medyczna przewidziana została na pierwszym miejscu dla więźniów i uchodźców w celu ułatwienia im powrotu do swych domów. W poszczególnych krajach UNRRA miałyby podjąć prace nad rewitalizacją rolnictwa i produkcji przemysłowej oraz przywróceniem funkcjonowania podstawowych służb społecznych i medycznych, aby wyzwolone społeczeństwa mogły odzyskać zdrowie i siły dla realizacji stojących przed nimi zadań odbudowy.

W zarysowanej strukturze proponowanej organizacji mocą decyzyjną obdarzono Komitet Polityczny składający się z przedstawicieli czterech mocarstw. Rada UNRRA, w skład której mieli wejść przedstawiciele wszystkich państw członkowskich, miała pełnić rolę doradczą w czasie

²⁷ United Nations Archives (dalej: UNA), S-1021-0017-08, Monographs – OR-01: G.E. Fox, *Origins of UNRRA – early consideration of post-war relief*, s. 44.

²⁸ Użyto słowa *pestilence* w nawiązaniu do jednego z jeźdźców Apokalipsy – zarazy.

sesji i wykonawczą między sesjami Komitetu Politycznego. Zakładano, że UNRRA nie będzie organizacją zbyt scentralizowaną, co było pośrednio uznaniem odrębności Komitetu Leitha-Rossa jako ośrodka regionalnego.

Z intensywnej wymiany poglądów między wysokimi urzędnikami Achesonem i Leith-Rossem wyłonił się pierwszy oficjalny projekt UNRRA noszący datę 13 sierpnia 1942 r.²⁹ Został on przesłany do zaopiniowania rządowi Związku Radzieckiego, Chin i Wielkiej Brytanii, których ambasadorzy byli wcześniej informowani o przebiegu rozmów między kancelariami Foreign Office i Departamentu Stanu. Oficjalny, a więc dopracowany w wielu szczegółach, projekt przejmował większość punktów z omawianego wyżej memorandum Achesona. Pozostawiał bez zmian strukturę władz naczelnych w postaci Rady UNRRA, Komitetu Politycznego oraz regionalnych i technicznych komitetów. Te ostatnie miały mieć jedynie doradczy charakter. Precyzował nadto uprawnienia Dyrektora Generalnego, akcentując jego swobodę doboru ekipy współpracowników. Lektura projektu nie pozostawiała złudzeń co do struktury organizacji jako przejawu amerykańskich dążeń do centralizacji administracji.

Roosevelt przyjął zyczliwie projekt przedłożony mu 2 września 1942 r., ale nie dał przyzwolenia na podanie go do publicznej wiadomości ze względu na sytuację na froncie. Dokument został opublikowany równocześnie z podjęciem ważnej decyzji personalnej. Oto bowiem 21 listopada 1942 r. Roosevelt powołał gubernatora Nowego Jorku Herberta H. Lehmana³⁰ na stanowisko dyrektora utworzonego właśnie Biura do Spraw Pomocy dla Zagranicy i Działań Związanych z Odbudową (Office of Foreign Relief and Rehabilitation Operation – OFRRO)³¹. W świetle późniejszych wydarzeń można byłoby nawet przypuszczać, że nowa organizacja została utworzona specjalnie dla Lehmana. W rozmowie z Hullem, który w roli szefa nowej instytucji widziałby raczej swego zastępcę Deana Achesona³², Roosevelt powiedział wszak wprost: „Chodziło mi o to, by Lehman miał przegląd wszelkiej naszej działalności pomocowej za granicą do czasu zakończenia wojny i przygotował się w odpowiednich okolicznościach do kierowania Programem Narodów Zjednoczonych”³³. „To krok w kierunku realizacji prezydenckiego programu mobilizacji wszelkich zasobów, tak żywności, jak odzieży, aparatury medycznej i innych niezbędnych rzeczy w celu uruchomienia natychmiastowych i skutecznych działań w ramach przedsięwzięcia realizowanego wspólnym wysiłkiem Narodów Zjednoczonych na

²⁹ FRUS, 1942, t. I, s. 121–124, Washington, 13 sierpnia 1942 r., Relief and Rehabilitation Administration, Draft no. 2.

³⁰ Lehman był następcą Roosevelta na stanowisku gubernatora stanu Nowy Jork.

³¹ T. Sjöberg, *The powers and the persecuted*, Lund 1991, s. 67.

³² A. Nevins, *Herbert H. Lehman and his era*, New York 1963, s. 222.

³³ *Ibidem*.

polu pomocy i odbudowy. Nominacja Lehmana oznacza, że nasz kraj będzie odgrywał ważną rolę w tym projekcie³⁴.

W świetle tych wynurzeń widać wyraźnie, że ofiarowując swemu przyjacielowi kierownictwo stworzonego dlań laboratorium, Roosevelt otwarł możliwości rekrutacji personelu nieobciążonego rutyną panującą w strukturach państwowych. Miało to ogromne znaczenie i wzmacniało pozycję przyszłego dyrektora UNRRA³⁵. Lehman nie miał w istocie żadnych oporów przed sięganiem po europejskich ekspertów z Ligi Narodów³⁶, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Fundacji Carnegiego na rzecz Międzynarodowego Pokoju czy Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej³⁷.

Opisane wyżej zabiegi są interesującą ilustracją poczynań prowadzących do zapewnienia sobie przewagi czy dominacji przez mocarstwa subwencjonujące wielkie organizacje międzynarodowe. Płyne z nich także lekcja dla badaczy stosunków międzynarodowych o pożytkach dokładnej analizy materiałów przygotowawczych wielkich konferencji. W naszym przypadku prowadzi to do zaliczenia działań OFRRO do czynników mających obok dyplomacji decydujący wpływ na kształt i funkcjonowanie tej humanitarnej organizacji. To także wskazówka do badań nad rolą Lehmana (naszym zdaniem kluczową) w kształtowaniu całej koncepcji pomocy humanitarnej.

Równoległe z przygotowaniem prowadzonymi na różnych płaszczyznach miały miejsce konsultacje prowadzone tradycyjną drogą dyplomatyczną z Anglikami, Rosjanami i Chińczykami. Dotyczyły głównie tekstu układu międzynarodowego powołującego do życia nową organizację i nie wykazywały się większą dynamiką. Pierwsze reakcje rządów na przesłany projekt były pozytywne, a formułowane uwagi dotyczyły spraw drugorzędnych³⁸. Jedyne Brytyjczycy, mimo daleko posuniętego współautorstwa projektu, formułowali kilka poważniejszych uwag. Wracali zwłaszcza do sygnalizowanego wcześniej postulatu poszerzenia Komitetu Politycznego o przedstawicieli innych państw, w tym zwłaszcza Kanady, ze względu na jej gotowość do znacznego udziału w dostawach towarów. Z Londynu płynęły także sugestie zwiększenia uprawnień dla Komitetu Regionalnego w Europie i utworzenia podobnego Komitetu dla Dalekiego Wschodu³⁹. Rosjanie wykazywali natomiast zainteresowanie udziałem miejscowych władz w dystrybucji towarów, zakresem uprawnień Dyrektora Generalne-

³⁴ FRUS, 1942, t. I, s. 149. Waszyngton, 26 listopada 1942 r., Hull do Winanta.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ P. Clavin, *Securing the world economy: the reinvention of the League of Nations, 1920–1946*, Oxford University Press 2013, s. 288–289.

³⁷ UNA, S–1021-0017-09, Monographs, G. Fox, *Origins of UNRRA. The development of the administrative structure*, s. 13.

³⁸ FRUS, 1942, t. I, s. 146. Kujbyszew, 20 listopada 1942 r., relacja z rozmowy chargé d'affaires Hendersona z Mołotowem. Mołotow twierdził, że rząd ZSRR jest „głęboko zainteresowany projektem” i zapowiadał w krótkim czasie odpowiedź oficjalną.

³⁹ FRUS, 1942, t. I, s. 150. Waszyngton, 26 listopada 1942 r., The British Embassy to the Department of State.

go i Komitetu Politycznego, a przede wszystkim przygotowaniem do akcji repatriacyjnej⁴⁰. Byli też konsekwentnie przeciwni poszerzeniu składu Komitetu do siedmiu członków⁴¹. Chińskie władze nie zgłaszały zastrzeżeń i koncentrowały się na gwarancjach pomocy dla ich kraju.

Rozmowy dyplomatyczne były prowadzone w kontakcie z uznanymi ekonomistami amerykańskimi i brytyjskimi. Dużą wagę przywiązywano w nich zwłaszcza do problemu równowagi płatności, z którym wiązała się kwestia równomiernego dostępu do dostaw krajów niebędących w stanie unieść ciężaru kredytów. Uważano, że taka sytuacja może potrwać przez okres co najmniej dwóch lat. To wyznaczało zarazem horyzont czasowy działań UNRRA⁴².

Po kilku miesiącach luźnej wymiany opinii zdecydowano się powierzyć wypracowanie ostatecznego tekstu układu przedstawicielom „wielkiej czwórki” w osobach Podsekretarza Stanu – Deana Achesona, Sekretarza Stanu Foreign Office lorda Halifaxa, ówczesnego ambasadora ZSRR w Stanach Zjednoczonych – Maxima Litwinowa i ambasadora Chin w Waszyngtonie – Wei Tao-Minga. Ich pierwsze spotkanie miało miejsce w gabinecie Achesona 11 stycznia 1943 r.⁴³ Przez kolejne pięć miesięcy 1943 r., a więc w czasie, gdy zachodziły decydujące zmiany na froncie wschodnim, delegaci spotykali się w regularnych tygodniowych odstępach. Współpraca, jak pisze Acheson, układała się nieźle, m.in. dlatego że Rosjanie byli bardzo zainteresowani powojenną pomocą⁴⁴. Nie oznaczało to bynajmniej, iż Litwinow był spolegliwym negocjatorem. Już na pierwszym spotkaniu wyłożył karty na stół. Według niego (czy raczej posiadanych przezeń instrukcji) decyzje w gronie członków Komitetu Wykonawczego powinny zapadać jednomyślnie. Komitet powinien posiadać nadto prawo do kontroli działań Dyrektora, łącznie z możliwością odwołania go z zajmowanego stanowiska. Przedstawiciel ZSRR dodawał przy tym, że wszelkie działania organizacji pomocowej powinny być uzgadniane z władzami państwowymi poszczególnych beneficjentów. W tej kwestii, mimo protestów jego kolegów, że może chodzić w praktyce o terytoria, na których w chwili wyzwolenia mogłyby znajdować się kilka ośrodków władzy, Litwinow pozostawał nieugięty. Odsłaniał przy okazji coś więcej, co dostrzegł Acheson (i wykorzystał przy okazji Planu Marshalla), a mianowicie niechęć do obecności obcych na terytorium ZSRR i skłonność do odrzucenia każdej międzynarodowej

⁴⁰ FRUS, 1942, t. I, s. 159–160, Waszyngton 29 grudnia 1942 r., The Soviet Embassy to Department of State.

⁴¹ FRUS, 1942 t. I, s. 160–161, Waszyngton 30 grudnia 1942 r., notatka Achesona z rozmowy z Litwinowem.

⁴² FRUS, 1942, t. I, s. 163. Londyn, 12 kwietnia 1942 r., Chargé d'affaires Matthews do Hullu.

⁴³ FRUS, 1943, t. III, s. 853–857, Waszyngton 8 stycznia 1943 r., notatka z dyskusji w gabinecie podsekretarza stanu Achesona, s. 853–857.

⁴⁴ D. Acheson, *Present at the creation...*, s. 68.

akcji, która nie odpowiadałaby Rosjanom. „Staliśmy się świadkami, jeśli tak to można ująć, narodzin paradygmatu” – stwierdzał odkrywco Acheson, dodając, że Litwinow pozostał niewzruszony także w kwestii dystrybucji towarów pomocowych poprzez władze poszczególnych krajów⁴⁵.

W tym, co dotyczyło jedności Komitetu Wykonawczego, zachodni negocjatorzy zdołali przeforsować przyjęcie zasady większościowej z wyjątkiem kilku przypadków, do których należała m.in. nominacja oraz odwołanie Dyrektora Generalnego, a także wspólne działania w sprawach nie dotyczących pomocy⁴⁶. W innej ważnej kwestii, rozszerzenia do siedmiu członków Komitetu Wykonawczego (który w toku tych rozmów przyjął nazwę Komitetu Centralnego), nie udało się wypracować wspólnego stanowiska.

Prace nad projektem statutu UNRRA zakończone zostały 15 maja 1943 r., niemal w przeddzień konferencji w Hot Springs, co nie było kwestią przypadku. Konferencja stawiająca sobie za cel podnoszenie poziomu wyżywienia narodów i zawieranie porozumień w sprawie międzynarodowego handlu produktami rolnymi dotykała zagadnień interesujących także UNRRA.

10 czerwca 1943 r. Stany Zjednoczone, za zgodą pozostałych trzech mocarstw, przedłożyły 44 rządów państw sojuszniczych i stowarzyszonych wstępny projekt statutu nowej organizacji z przyjętą już wcześniej nazwą UNRRA. Projekt przewidywał, poza stanowiskiem Dyrektora Generalnego, główne organy w postaci Rady UNRRA i Komitetu Centralnego. Rada składająca się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich miałaby zbierać się dwa razy w roku i dodatkowo wtedy, gdy Komitet Centralny uznałby to za stosowne bądź też na życzenie większości członków. Rada UNRRA z udziałem wszystkich przedstawicieli państw członkowskich miała ustalać politykę administracji. Obrazu konstytucyjnego UNRRA dopełniały dwa doradcze komitety regionalne Rady – jeden europejski i drugi obejmujący kraje Dalekiego Wschodu oraz Komitet Dostaw, w skład którego wchodziły kraje będące głównymi dostawcami pomocy. Z zapisu dotyczącego posiedzeń Rady wynikało, że w praktyce decydująca rola przypadłaby Komitetowi Centralnemu. W oczekiwaniu na odpowiedzi ze strony potencjalnych członków UNRRA prowadzono dalsze rozmowy nad jej kształtem i kwestiami finansowymi. Z wymiany korespondencji między Keynesem a G.S. Dunnettem i Harry D. Whitem, asystentem Morgenthau, w sprawie finansowania pomocy wynika, że to White zaproponował próg wpłat do budżetu organizacji przez poszczególne państwa niedotknięte zniszczeniami wojennymi w wysokości 1% dochodu narodowego⁴⁷. Podobnie jak rząd kanadyjski, który chciał prezentować interesy innych państw poza wielką czwórką, tak rząd polski na emigracji dążył do reprezentowania interesów rządów na uchodźstwie. Sikorski zabiegał o wypracowanie mechanizmu

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 70.

⁴⁷ National Archives, London, *Treasury papers of John Maynard Keynes...*

współpracy małych państw w czasie wojny i zorganizowanie wspólnego frontu na przyszłość wobec nieuchronnej przewagi wielkich mocarstw. Efekty tej współpracy były znaczące i obejmowały nie tylko środowisko londyńskie. W swej relacji z pierwszej podróży do Stanów Zjednoczonych Sikorski podkreślał: „Podczas tej wizyty zgrupowali się razem z Polakami, Czechosłowacy, Jugosłowianie i Grecy, a nawet Holendrzy i Belgowie. Odtąd emigracje tych krajów powinny występować solidarnie w sprawach polityki światowej na kontynencie amerykańskim”⁴⁸.

Małe państwa opowiadały się za tym, by Komitet Leitha-Rossa został przemianowany na odrębny organ europejski UNRRA. Dawałoby to zabezpieczenie przed wyłącznością decyzji wielkich mocarstw. Jeszcze dalej szła sugestia (w razie niepowodzenia powyższego rozwiązania) utworzenia równoległe do Komitetu Dostaw, grupującego mocarstwa i Kanadę, także Komitetu Państw „Zaopatrywanych” z analogicznymi prawami jego przewodniczącego. Niezbędne były także starania o obsadzenie wysokich stanowisk w tej organizacji, a przede wszystkim o stanowisko wicedyrektora w Biurze Europejskim. Z tym wiązało się dążenie do delegowania europejskiemu oddziałowi UNRRA uprawnień w planowania zakresu pomocy i jego aktualizacji w oparciu o propozycje poszczególnych rządów⁴⁹.

Rząd Stanów Zjednoczonych, po zapoznaniu się ze stanowiskiem poszczególnych państw, rozesłał częściowo zmodyfikowany projekt noszący datę 20 września 1943 r. W jednym punkcie zmiana była poważniejsza. Uprawnienia Komitetu Centralnego, które pierwotnie miały być równe, a niejednokrotnie wyższe od przypisanych Radzie UNRRA, jak np. wykonywanie funkcji tej ostatniej bez ograniczeń w przerwach między sesjami, zostały ograniczone. Strona polska uznała to za swój sukces, jakkolwiek niepełny, gdyż nadal obawiała się zbyt dużych uprawnień Związku Radzieckiego w ramach Komitetu⁵⁰. Pozostałe państwa odpowiedziały pozytywnie na apel rządu amerykańskiego, by przyjąć tekst projektu bez zmian i wyrazić zgodę na podpisanie porozumienia w dniu 9 listopada 1943 r. Antycypując pozytywne reakcje rządów, Amerykanie prosili równocześnie o ustalenie składu delegacji na pierwsze posiedzenie Rady UNRRA przewidziane natychmiast po podpisaniu porozumienia. Trzy dni później, nie czekając na odpowiedzi, Departament Stanu przekazał projekt prasie. W tej sytuacji wszystkie państwa, do których skierowany został projekt, dały do-

⁴⁸ *Oświadczenie W. Sikorskiego na posiedzeniu Rady Narodowej RP 4, 06 1941*, w: *Sprawa polska w czasie II wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, s. 206.

⁴⁹ *Ibidem*. Zob. także: C. W. Sharpe, *The origins of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 1939–1943*, University of Pennsylvania 2012, s. 731, 729, Publicly Accessible Penn Dissertations, Paper 696, <http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1854&context=edissertations>.

⁵⁰ *Protokoły z posiedzeń Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Zgórniak, W. Rojek, A. Suchcic (red.), Kraków 2007, t. VI, dok. 199 D, s. 147.

wód uległości wobec potężnego sojusznika, przyjmując projekt w zaproponowanym brzmieniu. Uwierające poczucie presji próbowano sobie rekompensować optymistyczną wykładnią porozumienia, zgodnie z którą uprawnienia Rady UNRRA otwierały liczne furtki do wprowadzenia zmian w późniejszym okresie.

9 listopada 1943 r. w najobszerniejszej sali Białego Domu (East Room), udekorowanej flagami Stanów Zjednoczonych i flagą „Czterech wolności” (cztery czerwone pionowe pasy na białym tle), którą Amerykanie nieoficjalnie uważali za flagę Narodów Zjednoczonych, zebrali się przedstawiciele 44 państw sojuszniczych i sprzymierzonych, by wziąć udział w uroczystej ceremonii podpisania porozumienia powołującego do życia United Nations Relief and Administration. Uroczystość nie trwała dłużej niż pół godziny. Wypełniło ją przemówienie Roosevelta i składanie podpisów pod tekstem tego wyjątkowego, obiecującego dokumentu, ustanawiającego organizację mogącą doprowadzić do trwałych przewartościowań w polityce międzynarodowej. W imieniu wielkich mocarstw, których pozycja, jak pamiętamy, została uświęcona uprawnieniami Komitetu Centralnego, podpisy złożyli: dr Tingfu T. Tsiang, reprezentujący Chiny, lord Halifax, przedstawiciel Wielkiej Brytanii, prezydent Roosevelt i ambasador rosyjski Andriej Gromyko, zastępujący oficjalnego przedstawiciela ZSRR Wasilija Aleksiejewicza Siergiejewa, który wraz z całą delegacją utknął w drodze do Ameryki. Z pozostałych sygnatariuszy porozumienia, przystępujących do tego aktu w porządku alfabetycznym, warto odnotować obecność Jeana Moneta składającego podpis w imieniu Francuskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego⁵¹, Jana Masaryka, wybitnego dyplomatę czeskiego, Lestera B. Pearsona, dyplomatę kanadyjskiego czy Leitha-Rossa uważnego obok Achesona za ojca UNRRA⁵².

Roosevelt w swym wystąpieniu mówił o „zastosowaniu w praktyce wysoko proklamowanych celów”, nawiązując tym samym wyraźnie do Karty Atlantyckiej, choć nazwa tego dokumentu nie pojawiła się ani w jego przemówieniu, ani w tekście porozumienia. Sięgnął także do orędzia z 1941 r. w sprawie czterech wolności, przypominając, że „UNRRA to zdecydowany krok w kierunku realizacji ważnej sprawy – wolności od niedostatku”. Zakończył nadto równoprawny udział wszystkich państw w funkcjonowaniu nowej organizacji: „Každy spośród Zjednoczonych Narodów wyraża wolę współpracy i współdziałania w dziele UNRRA – każdy na miarę swych

⁵¹ O pozytywnym stosunku Roosevelta do UNRRA i samej uroczystości podpisania statutu pisze S. Welles, *Where are we heading*, Harper & Brothers, New York 1946, s. 102.

⁵² B. P. Russell, *44 nations sign relief pact; President hails world aid*, „New York Times”, 10 listopada 1943 r.

własnych możliwości – by uczestniczyć w odbudowie i iść z pomocą i ofiarom niemieckiego i japońskiego barbaryzmu”⁵³.

Po tych wstępnych ustaleniach Rada przystąpiła do pracy w Atlantic City. Przez pełne trzy tygodnie dyskutowano tam nad interpretacją i implikacją projektu, sprecyzowaniem celów i ustanowieniem procedur mających obowiązywać wszystkich sygnatariuszy. Ważne miejsce w obradach zajęły kwestie związane z finansowaniem pomocy i rozwiązaniem problemu uchodźców. Pracowano zarówno nad generalnymi zasadami, jak też nad sposobami kontaktowania się z rządami oraz organizacjami społecznymi w celu realizacji poszczególnych zadań. Uczestnicy sesji powołali do życia komitety, którym wyznaczono zadanie sprecyzowania poszczególnych kierunków działalności UNRRA. Pierwszy z nich zajmował się zagadnieniami polityki generalnej, drugi organizacją finansów i dostaw, kolejny miał przeanalizować problemy związane z pomocą i rehabilitacją, a ostatni zajął się organizacją pracy i administracją. Te cztery komitety wspierane były w swej pracy przez wiele podkomitetów skupiających się na szczegółowych zagadnieniach, jak np. dystrybucja artykułów pomocowych w terenie, organizacja służb opieki społecznej, rewitalizacja rolnictwa czy pomoc dla uchodźców. Wszystkie komórki przygotowały raporty i przedstawiały zalecenia do akceptacji przez Radę. O ogromie wykonanej pracy świadczyć może liczba przyjętych 41 rezolucji⁵⁴ uchwalonych do czasu zakończenia sesji w dniu 1 grudnia 1943 r. Przypadek, emblematyczny dla nowego etapu w stosunkach międzynarodowych, zdecydował, że data zakończenia obrad demokratycznej w swej konstrukcji Rady UNRRA zbiegła się w czasie z datą zakończenia tajnego spotkania Wielkiej Trójki w Teheranie.

Dorobkiem I sesji było także przyjęcie zasady, że Rada będzie się zbierać co najmniej dwukrotnie w ciągu roku, by dyskutować nad kwestiami, których listę miał przedkładać Dyrektor po uprzednim złożeniu sprawozdania z dotychczasowej pracy UNRRA⁵⁵. W Atlantic City zdecydowano także, że budżet UNRRA będzie konstruowany, zgodnie ze wspomnianą wyżej propozycją White'a, w oparciu o składki w wysokości 1% dochodu narodowego państw członkowskich, liczonego według stanu na 30 czerw-

⁵³ G. Woodbridge, *UNRRA...*, t. I, s. 3. Na ten status organizacji zwrócił uwagę na II sesji Rady UNRRA Tingfu F. Tsiang: „Nie mogę powiedzieć, które z tych narodów należą do kategorii mających, a które do potrzebujących. Po prostu nie odczuwa się tej różnicy”, cyt. za: E.S. Woodward, *UNRRA – a democratic plan for international relief*, „Social Security Bulletin”, listopad 1944, s. 9.

⁵⁴ Całość znajdzie czytelnik w Journal of I–VI sessions of Council of UNRRA, a w formie elektronicznej poprzez linki dostępne na stronie <http://ask.un.org/faq/14406> (10.07.2015).

⁵⁵ Rada odbyła sześć posiedzeń: I. Atlantic City (10 listopada–1 grudnia 1943 r.), II. Montreal (15–17 września 1944 r.), III. Londyn (7–25 sierpnia 1945 r.), IV. Atlantic City (15–30 marca 1946 r.), V. Genewa (5–17 sierpnia 1946 r.), VI. Waszyngton (10–14 grudnia 1946 r.).

ca 1943 r.⁵⁶ Prognozy, jakie na tej podstawie można było czynić, dawały UNRRA do dyspozycji w pierwszym roku działalności ok. 2 mld dolarów, przy czym udział USA wynosiłby 1,35 mld dolarów, czyli 2/3 całości, zaś Wielkiej Brytanii 80 mln funtów. Pozostałe środki płynąć miały z innych krajów, które nie doznały zniszczeń wojennych, a więc przede wszystkim Kanady i krajów Ameryki Łacińskiej. Koszty administracyjne spadały na wszystkie państwa członkowskie UNRRA⁵⁷.

Tabela 1. Budżet UNRRA w latach 1943–1947

| Państwo | Wysokość pomocy w tys. dolarów | Procent |
|----------------------------|-----------------------------------|---------|
| Stany Zjednoczone | 2700,0 | 73,1 |
| Wielka Brytania | 624,7 | 16,9 |
| Kanada | 138,7 | 3,8 |
| Australia | 76,8 | 2,1 |
| Brazylia | 40,1 | 1,1 |
| Indie | 24,4 | 0,7 |
| Związek Południowej Afryki | 18,1 | 0,5 |
| Nowa Zelandia | 16,6 | 0,4 |
| Pozostałe kraje | 51,3 | 1,4 |
| Razem | 3 690,7 | 100,0 |

Źródło: *UNRRA in Europe 1945–1947*, Operational Analysis papers n°. 49, UNRRA Regional Office, London 1947, s. 27.

Zaglądamy nieco za kulisy obrad Rady UNRRA w Atlantic City, dostrzec można było pewne praktyki służące utrwaleniu dominującej pozycji Amerykanów w tej organizacji. W tym przypadku dotyczyły one rekrutacji personelu. Fakt, że Amerykanie byli gospodarzami konferencji, sprzyjał obsadzeniu sekretariatu I sesji Rady UNRRA własnymi urzędnikami wspomaganymi w ograniczonym stopniu przez pracowników ambasad pozostałych trzech mocarstw⁵⁸.

Zwracamy uwagę na ten mechanizm, akceptowany z dużą dozą wyrozumiałości przez pozostałych sojuszników, by podkreślić, iż dawał on pełną satysfakcję kołom rządzącym Stanów Zjednoczonych pragnącym stworzyć międzynarodowy system pomocowy z wyraźnym amerykańskim przywództwem. Podobnie jak w przypadku OFFRO, tak i w przypadku UNRRA narzuca się nieodparcie konstatacja, że działania humanitarne zostały włączone do kształtującej się koncepcji *pax americana*. To mogło zresztą dobrze wróżyć trwałości, a nawet poszerzeniu zakresu prac UNRRA. Jeśli

⁵⁶ H. I. Schiller, *The United States Congress and the American Financial Contribution to the UNRRA*, New York University, Microfilms 1962 (praca doktorska w zbiorach UNA), s. 38–39.

⁵⁷ FRUS, t. VI, s. 250.

⁵⁸ UNRRA Report of the Director General to the Second Session of the Council. Council II, Document 1, s. 67.

jednak tak się nie stało i z inicjatywy Stanów Zjednoczonych doszło do pospiesznej likwidacji tej organizacji, to bynajmniej nie dlatego, że amerykański punkt widzenia nie był wystarczająco uwzględniany w działaniach UNRRA, jak głosiła oficjalna wykładnia.

Bibliografia

- Acheson D., *Present at the creation*, Norton, New York 1969.
- Brzeziński A. M., *Z polityki rządu RP na uchodźstwie wobec UNRRA (1943–1945)*, „Przegląd Zachodni” 1998, nr 2.
- Foreign relations of the United States. Diplomatic papers (FRUS), 1941*, Washington 1959, t. III.
- Proudfoot M. J., *European refugees: a study in forced population movement*, Northwestern University Press Evanston 1956.
- Sharpe C. W., *The origins of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 1939–1943*, University of Pennsylvania 2012.
- Shephard B., *The long road home. The aftermath of the Second World War*, New York 2012.
- Sjöberg T., *The powers and the persecuted*, Lund 1991.
- Woodbridge G., *UNRRA: the history of the United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, New York 1950, t. I, s. 7–8.
- Woodward E. S., *UNRRA – a democratic plan for international relief*, „Social Security Bulletin”, listopad 1944.

Wpływ wielkich mocarstw na strukturę i kompetencje międzynarodowej organizacji humanitarnej – United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)

Streszczenie

UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Administracja Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Odbudowy), której osiągnięcia nie znajdują dostatecznego odzwierciedlenia w historiografii powojennego okresu, jest pod wieloma względami interesującym przedmiotem badań. W niniejszym artykule staraliśmy się pokazać mechanizmy, do jakich uciekały się wielkie mocarstwa, by zapewnić sobie pozycję dominującą nie tylko w uprawnieniach, ale także w strukturze administracyjnej. Głównym zadaniem UNRRA miała być pomoc w ekonomicznej i moralnej odbudowie krajów okupowanych przez państwa Osi. Było to ogromne wyzwanie nie tylko logistyczne, ale także teoretyczne. Sprawnie funkcjonująca organizacja pomocowa mogła nie tylko służyć budowie pokoju na humanitarnych podstawach, ale stanowić także test dla paradygmatu Organizacji Narodów Zjednoczonych, której powołanie wyprzedzała. Z tych też względów wiele państw wyrażało obawy przed widoczną w negocjacjach dominacją Stanów Zjednoczonych, choć równocześnie zdawało sobie sprawę, że pomoc humanitarna bez uwzględnienia potencjału ekonomicznego tego mocarstwa byłaby skazana na niepowodzenie.

Słowa kluczowe: polityka amerykańska, administracja, dyplomacja, dipisy, mocarstwa, humanitaryzm, akcja pomocowa, ONZ, uchodźcy, wygnańcy

The Impact of Great Powers on the Structure and Competences
of the International Humanitarian Organisation
the United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA)

Abstract

UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration, whose achievements are not sufficiently reflected in the historiography of the post-war period, is an interesting object of research for many reasons. In this article, we have attempted to show the mechanisms which great powers resorted to in order to secure a dominant position not just in terms of prerogatives but also administrative structure. The main task of the UNRRA was to offer aid needed for the economic and moral reconstruction of the countries occupied by the Axis. This was a massive challenge in logistical and theoretical terms. An efficiently functioning aid organisation could serve not just peace building on humanitarian foundations but also be a test for the paradigm of the United Nations the founding of which it preceded. And it was for just those reasons that many countries expressed apprehension as to the US dominance visible in the negotiations while realising that humanitarian assistance without taking account of the economic potential of that power would have been doomed to fail.

Keywords: United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), the UNRRA's administrative structure, humanitarian aid