

Melania OGRODNICZUK

ZAGRANICZNA POLITYKA GOSPODARCZA USA PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ – JEDNA Z DRÓG BUDOWANIA POZYCJI MOCARSTWOWEJ

Abstrakt

Artykuł prezentuje działania Stanów Zjednoczonych, podjęte pod koniec i po zakończeniu II wojny światowej w celu stworzenia nowego ładu geopolitycznego. Zniszczenia wojenne spowodowały, iż znalazły się one w głębokim kryzysie ekonomicznym. Pod patronatem i przywództwem Stanów Zjednoczonych stworzone zostały instytucje, które finansowo miały wspierać powojenną rekonstrukcję gospodarczą zniszczonych państw. USA, jako państwo, którego gospodarka nie ucierpiała w wyniku wojny, stały się głównym dostarczycielem środków finansowych dla Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (później: Banku Światowego). Dzięki tym funduszom można było wspomóc odbudowę zarówno gospodarek państw sojuszniczych, jak kraje Europy Zachodniej, jak i wojennych przeciwników, jak Japonia. USA miały też znaczący wpływ na kształt Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT), stanowiącego ramy powojennej współpracy handlowej. Artykuł prezentuje powstałe instytucje międzynarodowe oraz główne programy pomocowe, jakie zostały zrealizowane w państwach Europy Zachodniej i Japonii. Stanowiły one jedną z podstaw uzyskanej przez USA pozycji mocarstwa światowego.

Słowa kluczowe: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, GATT, Plan Marshalla, Plan Dodge’a, handel zagraniczny, polityka USA, system światowy, współpraca gospodarcza.

Pomiędzy rokiem 1944 a 1951 Stany Zjednoczone rozpoczęły tworzenie międzynarodowych instytucji mających promować stabilizację ekonomiczną i handel, jak również regulować międzynarodowe finanse i transakcje monetarne. Instytucje te stały się ekonomicznymi instrumentami wdrażania nowego ładu politycznego. Dodatkowo dolar amerykański stał się najważniejszą walutą międzynarodową, bo tylko on w tamtym czasie miał pokrycie w złocie.¹

¹ T. Płudowski (red.), *Ameryka. T. 3, Polityka i stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003.

USA postanowiły dać pokonanym w wojnie Niemcom możliwość ekonomicznej odbudowy i powrotu do społeczności międzynarodowej. Przyjęto następującą strategię: Europa uznaje przewodnictwo USA, które z kolei biorą pod uwagę potrzeby Europy. Istniała bowiem obawa, że bez istnienia takiej zewnętrznej trzeciej siły niektóre z państw europejskich nie byłyby w stanie współpracować ze sobą bezpośrednio po wojnie (na przykład Francja i Niemcy).

Koncepcję równowagi sił postanowiono zastąpić porządkiem międzynarodowym opartym o międzynarodowe instytucje, kierowane na podstawie wielostronnych porozumień pomiędzy państwami członkowskimi. Uważano bowiem, że wojna światowa była wynikiem zamknięcia się państw/bloków państw, odseparowania, konkutowania o źródła ekonomicznego wzrostu (jak zasoby naturalne). Zatem postanowiono postawić na współpracę, wolny handel, poszanowanie praw człowieka. Oczywiście nie bezinteresownie – swobodny dostęp do europejskich rynków miał ogromne znaczenie dla rozwoju amerykańskiej gospodarki narodowej.²

Bretton Woods i powstanie Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz organizacja powojennego handlu międzynarodowego w ramach GATT

W dniach od 1 do 22 lipca 1944 roku w Bretton Woods (New Hampshire) odbyła się Walutowo-Finansowa Konferencja Narodów Zjednoczonych (United Nations Monetary and Financial Conference)³, dotycząca określenia zasad powojennej rekonstrukcji oraz stworzenia powojennego ładu finansowego. Wzięły w niej udział 44 państwa⁴. Jako obserwatorzy wystąpili przedstawiciele różnych instytucji międzynarodowych: Ligi Narodów, Międzynarodowej Organizacji Pracy, Tymczasowej Komisji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Odbudowy. Przewodniczącym konferencji został Henry Morgenthau Jr. Głównym przedmiotem dyskusji podczas konferencji było ustalenie zasad i procedur, określenie

² S. Fabbrini, *America And Its Critics. Virtues and Vices of the Democratic Hyperpower*, Polity Press, Malden (MA) 2008, s. 143-146.

³ B. J. Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton (NJ) 2008, s. 91-133.

⁴ Australia, Belgia, Boliwia, Brazylia, Kanada, Chile, Chiny, Kolumbia, Kostaryka, Kuba, Czechosłowacja, Dominikana, Ekwador, Egipt, Salwador, Etiopia, Francja, Grecja, Gwatemala, Haiti, Honduras, Islandia, Indie, Iran, Irak, Liberia, Luksemburg, Meksyk, Holandia, Nowa Zelandia, Nikaragua, Norwegia, Panama, Paragwaj, Peru, Filipiny, Polska, Unia Południowoafrykańska, ZSRR, Wielka Brytania, USA, Urugwaj, Wenezuela, i Jugosławia.

i powołanie instytucji, które będą regulować nowy międzynarodowy system finansowy.⁵ Jak podkreślał Keynes utworzenie banku o zasięgu światowym było „sprawą najpilniejszą i najwyższej wagi”. A drugą z najważniejszych kwestii, które miała zostać ustalona podczas konferencji, było zawarcie porozumienia pozwalającego na stworzenie funduszu o wartości 8 miliardów dolarów, który przyczyni się do ustabilizowania międzynarodowych kursów walut.⁶

Stany Zjednoczone to państwo, które podczas konferencji miało oczywistą najsilniejszą pozycję. Przemysł, który nie dość, że nie ucierpiał w wyniku działań wojennych, to zanotował rozwój produkując na potrzeby wojny, był najbardziej konkurencyjny. Niskie bezrobocie stanowiło o stabilnej sytuacji wewnętrznej. Duże rezerwy złota, w połączeniu z mocną pozycją USA jako kredytodawcy dla gospodarki światowej, powodowały, iż nie obawiano się, że międzynarodowe przepływy kapitału naruszą stabilność dolara. Przedstawiciele amerykańscy mogli się więc skupić na forsowaniu polityki rozwoju systemu handlu światowego – preferencyjnego i swobodnego.⁷

Głównymi aktorami na scenie obrad były więc Stany Zjednoczone, ale także Wielka Brytania – osłabione Imperium Brytyjskie, które zaczynało zmagać się z problemem rozpadu. Oba mocarstwa walczyły o zachowanie i powiększanie swojego udziału w rynkach światowych. W rezultacie jednak Waszyngton osiągnął wszystko, czego chciał, w każdej kwestii, i to bez poniesienia politycznych kosztów własnych. Nawet w przypadku, gdy brytyjska delegacja nalegała, by siedziby instytucji utworzonych w wyniku ustaleń z konferencji zostały umieszczone w innym państwie niż USA, negocjatorzy usłyszeli od Amerykanów, że ta kwestia nie podlega negocjacom. Kongres oraz kapitał finansowy USA wprowadzany do tych instytucji dyktowały warunki.⁸

W wyniku ustaleń podjętych podczas konferencji przede wszystkim powołano do życia dwie instytucje: Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD) oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy (International Monetary Fund – IMF).

⁵ B. H. Beckhart, *The Bretton Woods Proposal for an International Monetary Fund*, „Political Science Quarterly”, Vol. 59, No. 4 (Dec., 1944), s. 489-528, Published by: The Academy of Political Science.

⁶ Thomas Furlong, *Keynes Tells Parley World Bank Is Needed: White Heads Major Commission*, „Chicago Daily Tribune”, Jul 4, 1944, s. 21.

⁷ B. Eichengreen, *Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System*, [w:] R. Bryant (red.), *Can Nations Agree? Essays on International Economic Cooperation*, The Brookings Institution, Washington (DC) 1989, s. 255-298.

⁸ F. F. Clairmont, *The Grand Malediction: Bretton Woods in Retrospect*, „Economic and Political Weekly”, Oct. 15, 1994, Vol. 29, No. 42, s. 2727-2730.

Kolejnymi ważnymi decyzjami były m. in.⁹: powierzenie Stanom Zjednoczonym zadania publikacji Aktu Końcowego oraz innych dokumentów z konferencji; zlecenie rządowi amerykańskiemu przechowywania Articles of Agreement of the International Monetary Fund; powierzenie rządowi USA zadania pobierania i utrzymywania na specjalnym koncie depozytowym MFW środków w złocie lub dolarach amerykańskich oraz przekazywanie tych środków Radzie Zarządzającej Funduszu; jak najszybsza likwidacja Bank for International Settlements¹⁰; wsparcie dla Narodów Zjednoczonych w ich działaniach na rzecz ujawniania, segregowania, kontrolowania i odpowiedniego rozporządzania majątkiem wrogiego państwa, a także na rzecz ochrony zagrabionych przez wrogie państwo dóbr przed zniszczeniem, identyfikacji prawowitych właścicieli tych dóbr oraz ich zwrotu.

Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (IBRD), jak bezpośrednio po konferencji informował *Washington Post*, zgodnie ze zwoją nazwą powstał aby wspomagać finansowanie odbudowy oraz rozwoju przemysłowego dla państw, które po II wojnie światowej najbardziej potrzebują zagranicznego kapitału do podźwignięcia się z poniesionych strat.¹¹ Pomoc miała być dostarczana poprzez wyspecjalizowane agencje, jak UNRRA, w postaci bezpośrednich wypłat środków finansowych oraz dostaw dóbr. Dodatkowo ważne było, aby zachęcić instytucje prywatne do inwestowania (w postaci pożyczek i kredytów) ich funduszy w powojenną odbudowę. Miało się to stać między innymi poprzez gwarancje udzielane prywatnym pożyczkodawcom i agencjom kredytowym, dla których Bank nie miał być konkurencją, a jedynie uzupełnieniem czy wsparciem dla działalności.¹²

⁹ Department of State (Ed.). *United Nations Monetary and Financial Conference: Bretton Woods, Final act and related documents*, New Hampshire, July 1 to July 22, 1944, United States Government Printing Office, Washington (D.C) 1944, s. 121 (http://www.cvce.eu/obj/final_act_of_the_bretton_woods_conference_22_july_1944-en-2520351c-0e91-4399-af63-69e4b33ef17a.html, dostęp: 17.08.2012)

¹⁰ Bank for International Settlements (BIS) – założony w roku 1930 w wyniku konferencji w Hadze, z siedzibą w Bazylei, jest najstarszym bankiem międzynarodowym. Początkowo zajmował się reparacjami wojennymi nałożonymi na Niemcy Traktatem Wersalskim. Ostatecznie nie został zlikwidowany po konferencji w Bretton Woods. W latach późniejszych stał się forum dla współpracy szefów banków centralnych wielu krajów świata, które posiadają w BIS swoje udziały. Bank brał udział we wdrażaniu systemu z Bretton Woods, a także na przykład dostarczał funduszy na różne programy stabilizacyjne realizowane przez MFW. (<http://www.bis.org/about/history.htm?l=2>, dostęp: 16.08.2012).

¹¹ J. Bilski, *Międzynarodowy system walutowy*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

¹² *World Bank*, „The Washington Post”, Jul 24, 1944, s. 8.

Wraz z czterema innymi jednostkami IBRD tworzy obecnie system znany jako Bank Światowy (World Bank)¹³, który powstał w celu promowania ogólnoświatowego zrównoważonego rozwoju oraz zmniejszania ubóstwa na świecie. Zrzesza 188 państw członkowskich, a swoją siedzibę ma w Waszyngtonie.¹⁴ W jego skład wchodzi organizacje¹⁵:

- IBRD – odpowiedzialny za udzielanie pożyczek i kredytów rządów państw o średnich lub niskich dochodach;

- International Development Association (IDA) – odpowiedzialne za udzielanie nieoprocentowanych pożyczek i grantów rządów najbiedniejszych państw;

- International Finance Corporation (IFC) – udzielająca pożyczek i wsparcia technicznego w celu stymulowania rozwoju inwestycji w sektorze prywatnym krajów rozwijających się;

- Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) – zapewniająca gwarancje finansowe wobec strat ponoszonych przez inwestorów w wyniku działania czynników pozaekonomicznych w krajach rozwijających się;

- International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) – zapewniające międzynarodową pomoc i arbitraż w rozstrzygnięciu sporów inwestycyjnych¹⁶.

Pomoc Banku Światowego można uzyskać w szczególności w następujących obszarach: edukacja, zdrowie, administracja publiczna, infrastruktura, rozwój sektora finansowego i prywatnego, rolnictwo, ochrona środowiska naturalnego i zasobów naturalnych. Środki na projekty Bank uzyskuje ze składek swoich bogatych członków, spłat wcześniej udzielonych kredytów, obligacji emitowanych na rynek światowy, a także od międzynarodowych instytucji, banków komercyjnych, agencji kredytujących eksport oraz inwestorów z sektora prywatnego.¹⁷

¹³ D. Kopiński, J. Rymarczyk, *Działalność Banku Światowego i źródła jej finansowania*, [w:] J. Rymarczyk (red.), *Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2006, s. 326-327.

¹⁴ E. Chrabonszczewska, *Międzynarodowe organizacje finansowe*, Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005.

¹⁵ Informacje na temat Banku Światowego także za oficjalną stroną internetową: <http://www.worldbank.org/> (dostęp: 02.02.2013).

¹⁶ M. Wojtas, *Rola i funkcje organizacji międzynarodowych we współczesnej gospodarce światowej*, [w:] B. Mucha-Leszko (red.), *Współczesna gospodarka światowa. Główna centra gospodarcze*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 339-342.

¹⁷ R. Peet, *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*, Zed Books Ltd., London 2009.

Swoją działalność Bank rozpoczął w czerwcu 1946 roku, a jego siedziba znajduje się w Waszyngtonie.¹⁸

Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) powstał jako instytucja, która miała zarządzać międzynarodowym systemem monetarnym¹⁹ – systemem kursów wymiany oraz płatności międzynarodowych, który umożliwiałby państwom i ich obywatelom kupowanie dóbr i usług od siebie nawzajem.²⁰

Celami MFW były:

- promowanie międzynarodowej współpracy finansowej w ramach instytucji dostarczającej narzędzi ułatwiających konsultacje i rozwiązywanie międzynarodowych problemów monetarnych;
- ułatwianie ekspansji oraz zrównoważonego wzrostu międzynarodowego handlu, wspieranie promocji i utrzymywania wysokiego poziomu zatrudnienia i realnego dochodu oraz rozwoju zasobów wytwórczych;
- promowanie stabilizacji kursów walutowych, utrzymywanie uporządkowanej wymiany walut pomiędzy członkami w oparciu o porozumienia oraz unikanie deprecjacji walut wynikającej z rywalizacji;
- wspieranie stworzenia wielostronnego systemu płatności oraz eliminowanie ograniczeń w wymianie walut, które hamują rozwój światowego handlu;
- zapewnienie źródła środków finansowych, które będą dostępne państwom członkowskim na określony czas i na konkretnych zasadach, które umożliwią im skorygowanie niedostosowania bilansu płatniczego bez konieczności uciekania się do kroków destrukcyjnych wobec krajowego lub międzynarodowego dobrobytu;
- poprzez wymienione powyżej cele skrócenie czasu trwania oraz skali nierównowagi w międzynarodowych bilansach płatniczych członków Funduszu.²¹

Zgodnie z deklaracjami prezesów MFW państwa członkowskie miały korzystać ze środków Funduszu w celu stawienia czoła bieżącym deficytom w bilansie płatniczym²². Spłacanie tych pożyczek miało się odbywać w ciągu trzech do pięciu

¹⁸ K. Brzozowska, *Bank Światowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, Część I, „Bank i kredyt”, 2001, nr 7, s. 9.

¹⁹ M. Garritsen De Vries, *The IMF in a Changing World, 1945-1985*, International Monetary Fund, 1986, s. 3-82.

²⁰ Za oficjalną stroną internetową MFW: www.imf.org (dostęp: 02.02.2013).

²¹ *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, Article I – *Purposes*, Bretton Woods, July 22, 1944 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/>, dostęp: 18.08.2012).

²² International Monetary Fund, *Selected Decisions of the Executive Directors*, Decision No. 71-2, s. 53 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/index.asp?decision=71-2>, dostęp: 18.08.2012).

lat.²³ Jak zostało zbadane, do roku 1972 kraje słabo rozwinięte²⁴ korzystały z „oferty” MFW jako źródła długoterminowego wsparcia dla rozwoju gospodarczego. Jednakże udział tych państw w wykorzystaniu środków Funduszu był, zarówno procentowo, jak i kwotowo, niewielki. Z kolei w znacznym stopniu korzystały z tych środków Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, a czyniły to w celu zapobiegania długotrwałym kryzysom finansowym.²⁵

Mechanizm działania Funduszu, który w zasadzie spełniał pod względem świadczenia usług finansowych bardziej rolę banku, był następujący: Gdy państwo potrzebowało pożyczki służącej stabilizacji swojej gospodarki, mogło aplikować do Funduszu i uzyskać kredyt. Pożyczki były udzielane w oparciu o system kwot. Każdemu państwu z 44, które brały udział w konferencji w Bretton Woods, a także państwu, które miałyby przystąpić do porozumienia w późniejszym czasie, miało przyznaną pewną kwotę środków. Określenie tej kwoty dla danego państwa opierało się na analizie wielu czynników ekonomicznych dotyczących jego gospodarki. Kwota decydowała z jednej strony o wysokości składki odprowadzanej przez państwo do Funduszu, a z drugiej strony o skali możliwości skorzystania z jego zasobów finansowych. Składki miały być wpłacane przez państwa członkowskie częściowo złocie, ale w większości w walucie narodowej. Fundusz wspierał państwo pożyczające poprzez sprzedaż mu środków (waluty), które zostały wpłacone jako składka przez państwo kredytujące. I temu państwu pożyczkobiorca spłacał swój dług. Przydzielone kwoty określały równocześnie maksymalną kwotę, na jaką państwo może udzielić pożyczki w ramach Funduszu, a dla państw deficytowych wartość środków, jaką miały możliwość pożyczyc. Pożyczki w ramach MFW miały charakter krótkoterminowy i nie miały służyć unikaniu przez państwa podjęcia samodzielnych wysiłków na rzecz likwidacji przedłużającego się deficytu.²⁶

²³ International Monetary Fund, *1952 Annual Report of the International Monetary Fund*, International Monetary Fund, Washington (D.C.) 1952, s. 88.

²⁴ Zgodnie z klasyfikacją Narodów Zjednoczonych państwa podzielone zostały na trzy grupy: The Economic Class I Developed Market Countries (Belgia, Luksemburg, Kanada, Niemcy, Francja, Włochy, Japonia, Holandia, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone), The Economic Class I Other High Income Countries (Australia, Austria, Dania, Finlandia, Grecja, Islandia, Irlandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Portugalia, Południowa Afryka, Hiszpania, Turcja, Jugosławia), the Economic Class II (pozostałe kraje). (United Nations, *Monthly Bulletin of Statistics*, May, 1968, s. 102-107).

²⁵ H. R. Granade, *The Use of International Monetary Fund Facilities by Different Groups of Countries 1952-1971*, „Southern Economic Journal”, Oct., 1972, Vol. 39, No. 2, s. 295-297, Published by: Southern Economic Association.

²⁶ C. Gutt, *The International Monetary Fund and Its Functions*, „Proceedings of the Academy of Political Science”, Jan., 1947, Vol. 22, No. 2, *Developing a Working International Order: Political*,

Amerykański Kongres ostatecznie zaakceptował porozumienia z Bretton Woods w lipcu 1945 roku. Dość szybka ratyfikacja była możliwa dzięki demokratycznej większości, jaka wówczas istniała w Kongresie, a która zdecydowanie popierała politykę prezydenta Roosevelta, a później Trumana. Również wśród opinii publicznej dominował przychylny dla angażowania się Stanów Zjednoczonych w międzynarodowe kwestie polityczne i ekonomiczne.²⁷ Nieliczna opozycja republikańska nazywała porozumienie „szwindlem i oszustwem”, ale nie miała możliwości przeforsowania swojej opcji²⁸. Zwolennicy ratyfikacji oraz przedstawiciele Departamentu Skarbu podkreślali pozytywne strony założonych celów porozumienia, którymi w przypadku Banku Światowego były: pobudzanie międzynarodowych inwestycji w przedsięwzięcia produkcyjne czy udzielanie długotrwałych kredytów w celu stabilizacji waluty państw, których system monetarny uległ zachwianiu. Z kolei w odniesieniu do Międzynarodowego Funduszu Walutowego podkreślano dążenie do stabilizacji walut państw będących stronami porozumienia, stopniowego usuwania barier w przepływie środków pieniężnych przez granice państw, stworzenie systemu swobodnej wymiany walut. W rezultacie zatwierdzono wkład USA do kapitału Banku Światowego (9 100 000 000 USD) w wysokości 3 175 000 000 USD, a do MFW (8 800 000 000 USD) w wysokości 2 750 000 000 USD.²⁹

W wyniku powojennych ustaleń pomiędzy państwami będącymi w zwycięskiej koalicji powstał zatem pewien porządek instytucjonalny. Posiadał on organizacje, które były wprawdzie wielonarodowe, ale zasilane głównie funduszami amerykańskimi, w tym państwie miały swojego głównego decydenta. A walutą, na której cały system się opierał był dolar amerykański. Sytuacja taka sprzyjała więc prowadzeniu przez USA polityki zagranicznej o charakterze globalnym pod własne dyktando.

W aspekcie określenia reguł rządzących obrotem handlowym na świecie stało przed państwami trudne zadanie.³⁰ Trudno bowiem o osiągnięcie wielostronnych porozumień w gospodarce, która miała tak wiele podmiotów. Suwerenne, ale nierówne w swoim potencjale, wielkości, sile państwa poddawane były presji

Economic and Social, s. 49-56, Published by: The Academy of Political Science.

²⁷ R. F. Mikesell, *Foreign Adventures of an Economist*, University of Oregon Press, Eugene 2000, s. 67.

²⁸ Ówczesny skład Kongresu przedstawiał się następująco: Senat – 57 Demokratów, 38 Republikanów, 1 członek Progressive Party; Izba Reprezentantów - 242 Demokratów, 191 Republikanów, 2 pozostałych.

²⁹ *House Approves Bretton Agreements*, „The Christian Science Monitor”, Jun 7, 1945, s. 3.

³⁰ H. Feis, *The Conflict Over Trade Ideologies*, Foreign Affairs”, Jan 1947, s. 217.

zarówno zewnętrznej (zagranicznej), jak i krajowej polityki ekonomicznej. W związku z tym nowy ustalony porządek w międzynarodowym handlu musiał zależeć od wzajemnie uzupełniających się polityk narodowych.³¹ Mógł się oprzeć na systemie finansowym ustalonym w Bretton Woods, czyli opartym na dolarze amerykańskim. Drugim wyznacznikiem dla tworzenia porządku w światowym handlu był ta, wspomniana już wielokrotnie, dominująca pozycja USA w ówczesnym świecie, dzięki której państwo to mogło z powodzeniem dążyć do stworzenia systemu wolnego przepływu towarów i kapitału w najkorzystniejszy dla siebie sposób. No i wreszcie Zimna Wojna, której początek związany jest z rozpadem koalicji antyhitlerowskiej już w roku 1946, a która podzieliła świat na dwa przeciwstawne obozy o odmiennych sposobach prowadzenia polityki ekonomicznej, również znacząco determinowała kształt międzynarodowego systemu handlowego.³²

W tych warunkach rozpoczęto w Genewie w kwietniu 1947 roku negocjacje mające na celu określenie tego nowego porządku w handlu międzynarodowym. Celem było osiągnięcie porozumienia, dzięki któremu powstałby trzeci – obok Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju i Międzynarodowego Funduszu Walutowego – filar, na którym opierałaby się powojenna współpraca pomiędzy państwami świata.

Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu składał się z czterech części. Pierwsza zawierała zapisy dotyczące celów porozumienia, ogólnych zasad traktowania partnerów handlowych zgodnie z klauzulą największego uprzywilejowania oraz planu stosowania ulg celnych³³. Część druga (najbardziej obszerna) to szczegółowe regulacje dotyczące zasad prowadzenia handlu i stosowania instrumentów polityki handlowej³⁴. Część trzecia natomiast dotyczyła spraw administracyjnych³⁵. Czwarta część została dodana w roku 1965 (Artykuły XXXVI - XXXVIII) i zawierała postanowienia dotyczące preferencyjnego

³¹ H. Friedmann, *The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order*, „American Journal of Sociology”, 1982, Vol. 88, Supplement: *Marxist Inquiries: Studies of Labor, Class, and States*, s. S248-S286, Published by: The University of Chicago Press.

³² F. L. Block, *The Origins of International Economic Disorder*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles (CA) 1977.

³³ *General Agreement on Tariffs and Trade*, Artykuł I, Artykuł II, Genewa 1947 (http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf, dostęp: 22.08.2012).

³⁴ *General Agreement on Tariffs and Trade*, Artykuł III do XXIII, Genewa 1947 (http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf, dostęp: 22.08.2012).

³⁵ *General Agreement on Tariffs and Trade*, Artykuł XXIV do XXXV, Genewa 1947 (http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf, dostęp: 22.08.2012).

traktowania krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych. Określono zasady i cele, zobowiązania oraz wspólne działania na rzecz wsparcia tych państw.

Pięć podstawowych reguł charakteryzowało system wynikający z zapisów omawianego porozumienia: reguła niedyskryminacji, reguła *tylko cła* (ang. *tariffs only*), reguła podejmowania decyzji w oparciu o konsensus, reguła specjalnego traktowania krajów rozwijających się, reguła małego Sekretariatu i jego ograniczonego mandatu, która sprawiła, że Sekretariat GATT był bardzo niewielką instytucją w porównaniu z innymi powstałymi po II wojnie światowej.³⁶

Do 30 czerwca 1948 roku 11 państw³⁷ wstępnie wprowadziło w życie postanowienia GATT. Do końca roku 1956 państw tych było już 35, a do roku 1994, kiedy porozumienie otrzymało wreszcie swoją instytucjonalną formę w postaci Światowej Organizacji Handlu – WTO, liczba sygnatariuszy wyniosła 123. Przedstawiciele stron Układu Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu spotykali się wielokrotnie w celu negocjacji i ustalenia sposobów oraz zakresu liberalizacji handlu międzynarodowego. Spotkania te można pogrupować w tzw. rundy negocjacyjne, których do końca roku 1994 odbyło się osiem.

W związku z zawarciem GATT ograniczona została swoboda stosowania instrumentów polityki handlowej.³⁸ Wiele decyzji dotyczących na przykład ceł, wywoływało ze strony partnerów handlowych USA zarzuty stosowania nieuczciwych i niezgodnych z porozumieniem praktyk. Często dochodziło do tzw. wojen handlowych czy sporów, które rozstrzygane musiały być na forum międzynarodowym. Jednak silna pozycja Stanów Zjednoczonych pozwalała im na łagodzenie sporów lub wręcz forsowanie korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia. GATT wprowadziło zatem pewne ograniczenia w stosowaniu instrumentów polityki handlowej, ale w praktyce nie odebrało możliwości użycia któregośkolwiek z nich.³⁹

Handel zagraniczny mógł być więc zarówno wyrazem oraz narzędziem polityki zagranicznej państwa, jak i specyficzną własną kategorią kontaktów międzynarodowych. Jak podkreślano w Departamencie Stanu w roku 1957,

³⁶ R. Blackhurst, *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT): Basic Principles*, „Encyclopedia of World Economy”, <http://world-economics.org/> (dostęp: 05.02.2013).

³⁷ Najwcześniejszymi sygnatariuszami porozumienia były: Australia, Belgia, Luksemburg, Kanada, Chiny, Kuba, Czechosłowacja, Francja, Holandia, Unia Południowoafrykańska, Wielka Brytania i USA.

³⁸ T. Bartoszewicz, *GATT a międzynarodowa polityka handlowa*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988.

³⁹ J. J. Michałek, *Międzynarodowa polityka handlowa w ramach GATT*, „Rozprawy Uniwersytetu Warszawskiego”, Wydawnictwa UW, Warszawa 1989.

„polityka zagraniczna jest dziś przesiąknięta ekonomią”⁴⁰. Z drugiej strony polityka handlowa tworzona była za każdym razem w odniesieniu do realiów politycznych Zimnej Wojny. Dla rządu amerykańskiego przystąpienie bądź wykluczenie z GATT jakiegoś państwa było mocno powiązane z miejscem tego państwa w układzie Wschód-Zachód. Członkostwo w układzie mogło być nagrodą czy zachętą dla państw, które USA chciały widzieć po stronie Zachodu, jak na przykład Niemiecka Republika Federalna. Z kolei wyłączenia z GATT miały osłabiać wrogie państwa komunistyczne, jak Chiny. Departament Stanu używał również polityki handlowej w bardziej zawoalowany sposób, jak w przypadku usiłowania włączenia do GATT Polski i Jugosławii w celu osłabienia ich związków z ZSRR. Poprzez proponowanie, odrzucanie lub zastrzeganie członkostwa Stany Zjednoczone dążyły do tryumfu nad Związkiem Radzieckim.⁴¹

Modele zagranicznej polityki handlowej USA w realiach pierwszych lat Zimnej Wojny

Powojenna polityka ekonomiczna wobec państw walczących w II wojnie światowej i dotkniętych jej skutkami polegała w pierwszych latach na udzielaniu im różnego rodzaju **pomocy zewnętrznej**. W początkowych latach nie było mowy o realizowaniu polityki handlowej opartej na rozwiniętej wymianie, ponieważ osłabione działaniami wojennymi państwa nie mogły być równorzędnymi partnerami handlowymi. Niemniej można było je wspomóc na tyle, aby przywrócić równowagę na rynku światowym. Stany Zjednoczone, jako najbogatsze państwo, miały w tę pomoc największy wkład – zarówno w postaci finansowej, jak i rzeczowej. Formy tego zewnętrznego wsparcia dla państw osłabionych w wyniku wojny można podzielić następująco⁴²:

a) Granty i zapomogi bezpośrednie w postaci:

- grantów narodowych, jak na przykład pomoc Stanów Zjednoczonych dla Grecji i Turcji;
- grantów międzynarodowych, jak pomoc w ramach Administracji Narodów Zjednoczonych do Spraw Pomocy i Odbudowy

⁴⁰ *Foreign Economic Policy and the Trade Agreements Program*, Department of State, September 1957, s. 62.

⁴¹ F. McKenzie, *GATT and the Cold War: Accession Debates, Institutional Development, and the Western Alliance, 1947-1959*, „Journal of Cold War Studies”, Summer 2008, Volume 10, Number 3, s. 78-109 (Article), Published by The MIT Press.

⁴² *European Aid, 1945-1947*, „Science & Society”, Vol. 12, No. 3, European Recovery and United States Aid, Summer, 1948, s. 342-350, Published by: Guilford Press.

(UNRRA) czy Funduszu Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF);

- zapomóg dla ludności cywilnej⁴³.

b) Pożyczki i kredyty w postaci:

- pożyczek narodowych, jak na przykład amerykańska pożyczka dla Wielkiej Brytanii (British Loan) czy kredytów majątkowych;
- środków międzynarodowych, a w tym pożyczki z banków komercyjnych, Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju czy Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

c) Reparacje wojenne – specyficzny rodzaj dopływu środków z zewnątrz, który jednak miał tymczasowy charakter.

W dalszej części zostaną omówione przykłady programów pomocowych wdrożonych w tym okresie przez Stany Zjednoczone.

Amerykańska polityka gospodarcza wobec Europy Zachodniej i Japonii

Po zakończeniu działań wojennych na frontach II wojny światowej wiele dawnych przemysłowych i gęsto zaludnionych państw Europy znalazło się w sytuacji, w której własnymi siłami nie były w stanie odbudować warunków, w których ich obywatele żyli przed wojną. W wielu przypadkach nie były nawet w stanie zapewnić, iż warunki życia mieszkańców nie ulegną dalszemu pogorszeniu. Amerykanie czuli się w obowiązku wspomóc zniszczoną Europę w jej odbudowie, nie tylko ze względów czysto politycznych. Wsparcie w działaniach na rzecz Europy rząd amerykański otrzymywał ze strony swoich obywateli, opinii publicznej, którzy kierowali się z jednej strony pobudkami humanitarnymi, z innej z kolei względami ekonomicznymi. Wielu Amerykanów prowadziło bowiem na szeroką skalę swoje interesy w Europie, która była wielkim rynkiem zbytu oraz dostawcą wielu produktów i usług.

Podstawowymi celami, jakie postawili sobie Amerykanie w swoim planie pomocy powojennej Europie były:

- a) podźwignięcie, odnowienie produkcji przemysłowej i rolnej – aby umożliwić państwom zredukowanie ich anormalnego uzależnienia od importu, w szczególności ze strefy dolara oraz wprowadzić równowagę w handlu zagranicznym poprzez odnowienie eksportu;

⁴³ A. Bógdał-Brzezińska, *Globalizacja polityki Stanów Zjednoczonych 1945-1949*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2001, s. 276-277.

- b) przywrócenie do normalnego stanu i użytku europejskiej sieci komunikacyjnej i transportowej, która w znacznym stopniu uległa uszkodzeniu w wyniku działań wojennych – aby sprostać normalnym potrzebom przemieszczania się ludności, sprzętu, a także ułatwić rozwój handlu;
- c) rozwój infrastruktury, która przyczyni się do wzrostu wewnątrz-europejskiej wymiany – aby przywrócić stosunki polityczne i gospodarcze pomiędzy państwami, które zostały naruszone w wyniku agresji i walki w czasie wojny po przeciwnych stronach frontu; aby promować nie tylko istniejące w większości wcześniej stosunki dwustronne, ale by promować dobrze funkcjonujące układy wielostronne; aby ustabilizować kursy walut i poziom cen krajowych;
- d) sprostanie przejściowym deficytom importowym – aby zapewnić państwom europejskim podstawowe produkty konsumpcyjne i surowce, niezbędne do rozpoczęcia odbudowy produkcji i eksportu.⁴⁴

Podkreślenia wymaga tutaj to, iż w każdym z założonych celów niezwykle ważną kwestią było doprowadzenie w państwach europejskich systemu handlu zagranicznego do normalnego stanu. Jednocześnie oferowana pomoc musiała wystąpić w postaci konkretnego programu, który nie byłby jedynie pompowaniem środków finansowych czy produktów do państw Europy.

W tych warunkach powstał European Recovery Program (ERP) – tak brzmi oficjalna nazwa amerykańskiego planu odbudowy państw Europy Zachodniej po II wojnie światowej, który znamy jako Plan Marshalla.

5 czerwca 1947 roku Sekretarz Stanu George Marshall przemawiając na Uniwersytecie Harvarda w Cambridge przedstawił propozycję programu, który miał doprowadzić do odbudowy gospodarczej powojennej Europy. Podkreślał, iż polityka amerykańska w tym względzie nie jest skierowana przeciwko jakiemuś państwu czy doktrynie, ale przeciwko głodowi, biedzie, desperacji i chaosowi, które panują w tej części świata po zakończeniu działań wojennych. Każde państwo, które postawi sobie za cel wyjście z tej sytuacji, może liczyć na pełne amerykańskie wsparcie i pomoc. Warunkami otrzymania takiej pomocy, jakie postawione zostały Europie, to: zarysowanie bilansu europejskich zasobów i potrzeb; stworzenie planu samopomocy; przedłożenie Stanom Zjednoczonym programu, w ramach którego

⁴⁴ Department of State, *Certain Aspects of the European Recovery Problem from the United States Standpoint*, Washington (D.C.) 1947 (declassified Feb. 2, 1973).

amerykańskie dolary mogły być w najlepszy sposób użyte dla pomocy Europie, aby mogła ona zacząć radzić sobie sama.⁴⁵

W grudniu 1947 roku Prezydent Truman przedstawił konkretny zarys ERP Kongresowi. Wskazał między innymi na aspekty, które były brane przy jego konstruowaniu, co zaowocowało takim, a nie innym kształtem amerykańskiej polityki pomocy w europejskiej odbudowie. Po pierwsze: miał być to program faktycznej odbudowy w określonym czasie, a nie mieć formy zapomogi czy doraźnej pomocy humanitarnej. Po drugie: zapewniano gwarancję, iż przekazane przez USA fundusze oraz dobra będą efektywnie wykorzystywane w procesie odbudowy. Po trzecie: należało zminimalizować amerykańskie koszty programu, ale jednocześnie unikać nakładania na państwa europejskie ciężarów finansowych, których nie mogłyby udźwignąć w dłuższym okresie. Po czwarte: amerykańskie zasoby miały zostać naruszone w jak najmniejszym stopniu, a wpływ wydatków na odbudowę Europy na gospodarkę USA miał być zminimalizowany. Po piąte: program miał współgrać z pozostałymi międzynarodowymi powiązaniem i zobowiązaniami USA. I po szóste: administrowanie programem miało przebiegać w sposób mądry i skuteczny.

Zobowiązaniem państw, które przystąpiły do ERP⁴⁶, było:

- 1) dążenie do rozwoju i zwiększenia produkcji rolnej i przemysłowej tak, aby stać się niezależnym od zewnętrznego wsparcia gospodarczego;
- 2) stosowanie narzędzi finansowych i monetarnych niezbędnych do ustabilizowania waluty, stworzenia lub utrzymania odpowiedniego kursu waluty oraz generalnie odbudowy lub utrzymania pewności systemu monetarnego;
- 3) współpraca z innymi beneficjentami ERP w celu zmniejszenia barier w handlu pomiędzy nimi oraz w handlu z innymi państwami, a także w celu stymulacji rozwoju wymiany dóbr i usług;
- 4) efektywne wykorzystanie wszelkich środków i dóbr dostarczanych w ramach amerykańskiej pomocy, zgodnie z przyjętymi zasadami i wytycznymi;
- 5) pobudzanie produkcji określonych surowców, na podstawie porozumień zawartych z USA na użycie lub handel nimi;

⁴⁵ S. B. Fay, *The Marshall Plan*, „Current History”, Sep 1947, Arts & Humanities Full Text, s. 129.

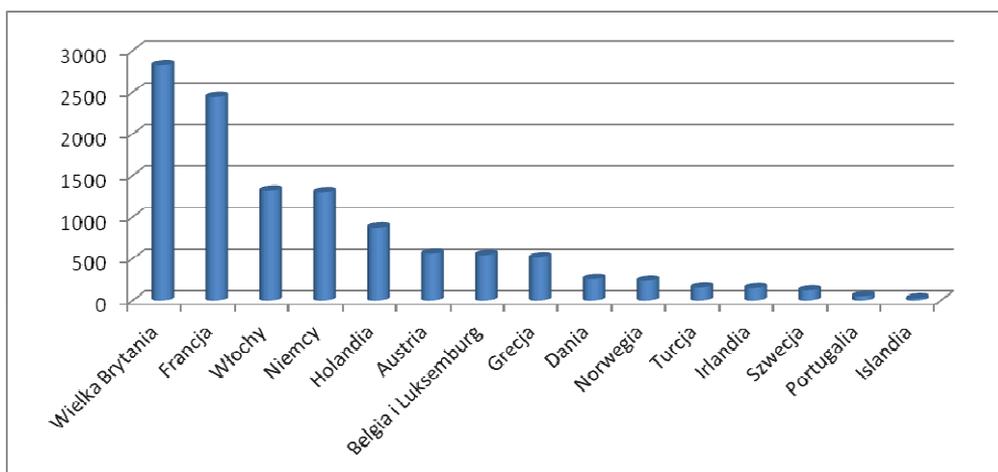
⁴⁶ Państwami, które wykazały zainteresowanie udziałem w ERP podczas spotkania w Paryżu w lipcu 1947 roku były: Austria, Belgia, Dania, Francja, Grecja, Islandia, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Portugalia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja i Wielka Brytania.

- 6) złożenie na specjalnym koncie depozytu we własnej walucie, o wysokości odpowiadającej wielkości otrzymanej w postaci grantów pomocy, do ewentualnego użycia jedynie na podstawie specjalnego porozumienia pomiędzy rządami;
- 7) upublicznienie na własnym terytorium oraz dostarczanie do USA informacji dotyczących wydatkowania amerykańskich środków oraz postępów w realizacji porozumień zawartych z USA i innymi beneficjentami ERP.⁴⁷

European Recovery Program wszedł w życie 3 kwietnia 1948 roku, kiedy to został przyjęty przez Kongres, a następnie podpisany przez Prezydenta Trumana. Do końca programu w czerwcu 1952 roku Stany Zjednoczone przekazały szesnastu europejskim państwom wsparcie gospodarcze i techniczne o wartości ponad 13 miliardów dolarów, co stanowiło 2% amerykańskiego PKB z tamtych czterech lat.

Poniższy wykres przedstawia wartość pomocy przekazanej przez USA poszczególnym państwom objętym wsparciem w postaci grantów bezpośrednich i warunkowych w okresie pomiędzy kwietniem 1947 a czerwcem 1951 roku⁴⁸:

Wykres 1 Wartość pomocy (w mln USD) udzielonej państwom europejskim w ramach ERP



Źródło: Organization for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/statistics/> (dostęp: 18.01.2013).

⁴⁷ H. S. Truman, *Program of United States Support for European Recovery. Message from The President of the United States*, House of Representatives, 80th Congress, 1st Session, December 19, 1947, Document No. 478, s. 7, 9.

⁴⁸ E. Sorel, P. C. Padoan (red.), *The Marshall Plan. Lessons Learned for the 21st Century*, OECD 2008, www.oecd.org/publishing/corrigea (dostęp: 13.02.2013).

Na wykresie poszczególne państwa umieszczono w sekwencji: od tego, które otrzymało największą pomoc w ramach programu (Wielka Brytania) do tego, które uzyskało najmniej środków. Zdecydowanie największą pomoc otrzymali Brytyjczycy, czyli najbliżsi sojusznicy z czasów wojny, oraz okupowana przez hitlerowskie Niemcy przez wiele lat Francja. Były to kwoty rzędu 2-3 miliardów dolarów. Dalszymi beneficjentami pomocy byli z kolei wojenni przeciwnicy – Niemcy i Włochy, ze wsparciem wartym po ok. 1,2 mld dolarów. Mniejsze kwoty przypadły pozostałym państwom Europy Zachodniej, Północnej i Południowej. Najmniej środków przypadło najmniejszej jeśli chodzi o liczbę ludności i gospodarkę Islandii (27,3 mln dolarów).

Największą część udzielanej pomocy stanowiły surowce i półprodukty, niezbędne do pobudzenia produkcji. Niewiele mniejsza była pomoc w postaci żywności oraz składników pozwalających na wyprodukowanie żywności (pasza i nawozy sztuczne). Dwie mniejsze części dostaw to maszyny, pojazdy i paliwa. Większość tych produktów pochodziła ze Stanów Zjednoczonych (69,7%), część z Kanady (11,8%), Ameryki Łacińskiej (7,7%) oraz innych państw (6,2%, przede wszystkim ropa z Bliskiego Wschodu).⁴⁹

Amerykańska polityka powojenna ukierunkowana była więc przede wszystkim na wysiłki zmierzające do tego, by wzmocnić gospodarczo Europę Zachodnią. Podstawą tego wzmocnienia miał być dobrze funkcjonujący sektor produkcji oraz handel zagraniczny. Doprowadzić to miało do ekonomicznej integracji tego regionu, co wzmocniłoby go jako sojusznika USA przeciwko antagonistom z Bloku Wschodniego. Jednakże wsparcie dla integracji w Europie, której konsekwencją było utworzenie wspólnego rynku, doprowadziło równocześnie do powstania na tym kontynencie w ciągu kilku lat nowej siły gospodarczej i politycznej. A siła ta była na tyle duża, że mogła konkurować ze Stanami Zjednoczonymi w ważnych obszarach polityki międzynarodowej. W szczególności w sferze gospodarki utworzenie europejskiego Wspólnego Rynku zagroziło podziałem wolnego (czyli poza blokiem państw komunistycznych) świata na rywalizujące w obszarze handlu sfery.⁵⁰

Sam Sekretarz Marshall – według artykułu, który ukazał się wiosną 1948 roku na łamach *Foreign Affairs* – nie miał intencji stworzenia z ERP instrumentu walki

⁴⁹ *U.S. Foreign Aid. Its Purposes, Scope, Administration, and Related Information*, prepared by: Legislative Reference Service, Library of Congress, 86th Congress, 1st Session, House Document No. 116, United States Government Printing Office, Washington 1959, s. 41.

⁵⁰ H. G. Johnson, *America in the World Economy – the Decade Ahead*, Graduate School of Business, University of Chicago, Chicago (IL) 1965.

ideologicznej pomiędzy USA a ZSRR. Miał ona na celu zbudowanie solidnej ekonomicznej podstawy do współpracy wzajemnej (i też współzależności) USA i Europy Zachodniej, na tyle silnej, by nie dopuścić do wybuchu kolejnego konfliktu zbrojnego. A wojnę ideologiczną wywołał sam Związek Radziecki⁵¹, poprzez swoją odmowę udziału w programie oraz zabronienie tego udziału państwom będącym pod jego wpływem w Europie Wschodniej⁵².

Oprócz oczywistych korzyści ekonomicznych i politycznych, jakie Plan Marshalla przyniósł Europie Zachodniej, miał on również znaczące skutki dla wschodniej części kontynentu. Miał on bowiem nie tylko ulżyć gospodarczemu niedostatkowi państw dotkniętych zniszczeniami wojennymi, ale – jak zostało powiedziane wcześniej – stanowić reakcję na systematyczną ekspansję bloku komunistycznego w orbicie wpływów Związku Radzieckiego. Odrzucenie przez państwa satelickie ZSRR możliwości, jakie dawał ERP, doprowadziło do częściowej izolacji gospodarczej tych państw w Europie.⁵³

Drugim przykładem zastosowania przez USA pozytywnej polityki wsparcia gospodarczego po II wojnie światowej jest Japonia. Państwo to, dalekie od bycia demokratycznym, pokonane w wojnie, czego wynikiem była okupacja aliancka (z wiodącą rolą USA) z lat 1945-1952⁵⁴, zmagало się w tym okresie z oczywistymi problemami gospodarczymi, takimi jak: rozległe zniszczenia wojenne, w szczególności dotyczące podstawowych gałęzi przemysłu; ograniczone możliwości korzystania z dostaw zewnętrznych z uwagi na całkowitą kontrolę amerykańskich władz okupacyjnych nad japońskim handlem; kryzys w produkcji krajowej, spowodowany nagłym zmniejszeniem ilości robotników kopalnianych, którzy pod koniec wojny porzucili pracę, zmuszeni do tego przez Koreańczyków i Chińczyków; spadek wydajności tych gałęzi przemysłu cywilnego, które w czasie wojny były przestawione na produkcję militarną.

W związku z powyższymi trudnościami japońska produkcja przemysłowa bezpośrednio po wojnie znajdowała się na poziomie 20% stanu przedwojennego.⁵⁵

⁵¹ S. May, *Measuring the Marshall Plan*, „Foreign Affairs”, Apr., 1948, Vol. 26, No. 3, s. 457, Published by: Council on Foreign Relation.

⁵² J. Janus, *Polska i Czechosłowacja wobec Planu Marshalla*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2001.

⁵³ J. Carmichael, *Can the Marshall Plan save Europe?*, „Commentary”, Oct 1947, s. 311.

⁵⁴ Zakończona traktatem pokojowym z San Francisco, podpisanym 8 września 1951 roku, który wszedł w życie 28 kwietnia 1952, kiedy to Japonia stała się na powrót niepodległym państwem.

⁵⁵ J. Teranishi, Jeffrey Sachs, *Economic Recovery, Growth and Policies: 'Gradualism' in the Japanese Context*, „Economic Policy”, Dec., 1994, Vol. 9, No. 19, Supplement: *Lessons for Reform*, s. 137-153; Published by: Wiley-Blackwell on behalf of the Centre for Economic Policy Research, Center for Economic Studies, and the Maison des Sciences de l'Homme.

W sierpniu 1945 roku rząd japoński poinformował aliantów o swej woli przyjęcia Deklaracji Poczdamskiej⁵⁶. Zgodzono się na przyjęcie warunków narzuconych przez zwycięskie państwa w tym dokumencie. Wkrótce do Japonii przybył Naczelnny Komendant Sił Alianckich (ang. Supreme Commander for the Allied Powers – SCAP) – generał Douglas MacArthur. Przedstawił on Amerykańską Wstępną Post-kapitulacyjną Politykę Wobec Japonii (ang. United States Initial Post-Surrender Policy for Japan). Jej założeniami były:

- zapewnienie, że Japonia nigdy więcej nie stanie się zagrożeniem dla Stanów Zjednoczonych lub dla pokoju i bezpieczeństwa na świecie;
- docelowe utworzenie pokojowego i odpowiedzialnego rządu, który będzie funkcjonował samodzielnie zgodnie z zasadami demokracji, respektował prawa innych państw i wspierał cele USA, które są odbiciem idei i zasad zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych.

W celu osiągnięcia tych założeń SCAP miał niezwłocznie doprowadzić do rozbrojenia okupowanej Japonii oraz przeprowadzić trwałą demilitaryzację i demokratyzację poprzez różnorodne programy reform politycznych, gospodarczych i społecznych.⁵⁷

W tej sytuacji niezbędnym było stworzenie planu odbudowy gospodarczej kraju. Swoje źródła miał on w tzw. Dziewięciopunktowym Programie Stabilizacyjnym, w znacznej części sformułowanym w latach 1947-1948 przez Podsekretarza Armii Williamia H. Drapera Jr. Plan ten był następujący:

- 1) Jak najszybsze osiągnięcie równowagi budżetowej poprzez ograniczenie wydatków oraz maksymalne zwiększenie przychodów.
- 2) Przyspieszenie i wzmocnienie programu poboru podatków oraz zapewnić szybką i na szeroką skalę egzekucję podatków od tych, którzy przed ich płaceniem się uchylają.
- 3) Zapewnienie ograniczenia zasięgu udzielanych kredytów do projektów, które wspierają/uczestniczą w programie odbudowy Japonii.
- 4) Stworzenie efektywnego programu w celu osiągnięcia stabilności płac.
- 5) Wzmocnienie i, jeśli to konieczne, rozszerzenie pokrycia dla istniejącego programu kontroli cen.

⁵⁶ Dokument z dn. 26 lipca 1945 roku, w którym przywódcy USA, Chin i Wielkiej Brytanii zaproponowali Japonii możliwość bezwarunkowej kapitulacji. W innym wypadku zagrozili zniszczeniem kraju. (<http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c06.html>; dostęp: 25.08.2012).

⁵⁷ H. Fukui, *Postwar politics 1945–1973*, w: Peter Duus (red.), *The Twentieth Century*, Cambridge University Press, 1988. Cambridge Histories Online. Cambridge University Press. 20 August 2012.

- 6) Polepszenie działań w zakresie kontroli handlu zagranicznego oraz zacieśnienie istniejącego mechanizmu kontroli wymiany międzynarodowej w celu ich sprawnego włączenia do zakresu zadań instytucji japońskich.
- 7) Zwiększenie efektywności aktualnego systemu alokacji i racjonowania, w szczególności w celu maksymalizacji eksportu.
- 8) Zwiększenie produkcji wszystkich najważniejszych krajowych surowców oraz produktów przemysłowych.
- 9) Wzmocnienie efektywności programu gromadzenia żywności.⁵⁸

Program wdrażany był jednak później przez doradcę ekonomicznego Prezydenta Harry Trumana – Josepha M. Dodge’a. Ten bankier z Detroit został wysłany przez Prezydenta do Japonii na początku roku 1949 jako doradca finansowy generała MacArthura w celu wprowadzenia w życie programu stabilizacyjnego dla gospodarki japońskiej.⁵⁹ Plan ukierunkowany był na odbudowę gospodarczą, z naciskiem na kontrolę inflacji oraz promowanie eksportu.⁶⁰ Po raz kolejny zatem – tak jak w przypadku państw europejskich objętych pomocą w ramach Planu Marshalla – położono nacisk na przywrócenie normalnego funkcjonowania handlu zagranicznego wspieranego państwa.

Pod nazwą **Dodge Plan** (lub *Dodge Line*) program powojennej rekonstrukcji gospodarczej Japonii został ogłoszony na początku 1949 roku. Podstawowym jego założeniem była efektywna kontrola inflacji poprzez stabilizację waluty, zapobieganie wzrostowi wynagrodzeń oraz ograniczenie wydatków rządowych.⁶¹ Poprowadziło to Japonię po ścieżce niskiej inflacji i wysokich oszczędności, dzięki której na przykład w roku 1995, czyli 50 lat po zakończeniu wojny, była drugim (po Stanach Zjednoczonych) gospodarczym mocarstwem na świecie.⁶²

W wyniku wprowadzenia w życie planów rekonstrukcji powojenna Japonia doświadczyła reform, których wynikiem były⁶³:

⁵⁸ J. D. Savage, *The origins of budgetary preferences: The Dodge line and the balanced budget norm in Japan*, „Administration & Society”, Jul 2002; s. 261.

⁵⁹ Hugh T. Patrick, *Monetary Policy in Japan's Economic Growth, 1945-1959*, „Far Eastern Survey”, , May, 1959, Vol. 28, No. 5s. 65-71, Published by: Institute of Pacific Relations.

⁶⁰ S. J. Fuchs, *Feeding the Japanese: food policy, land reform, and Japan's economic recovery*, [w:] Mark E. Caprio, Yoneyuki Sugita, *Democracy in occupied Japan: the U.S. occupation and Japanese politics and society*, Routledge 2007, s. 28.

⁶¹ H. Fukui, *Economic Planning in Postwar Japan: A Case Study in Policy Making*, „Asian Survey”, Apr., 1972, Vol. 12, No. 4, s. 327-348, Published by: University of California Press.

⁶² T. R. Reid, P. Blustein, *Japan's 50-Year Miracle: Rubble to Riches; As Economic Growth Slows, Nation Is Not in a Celebratory Mood*, „The Washington Post”, August 15, 1995, Tuesday, A SECTION; s. A01.

⁶³ J. Teranishi, J. Sachs, *Economic Recovery, Growth and Policies: 'Gradualism' in the Japanese Context*, „Economic Policy”, Dec., 1994, Vol. 9, No. 19, Supplement: *Lessons for Reform*, s. 137-153,

- demilitaryzacja – przekierowanie przemysłu wojennego na produkcję cywilną;
- reforma rolna – podział wielkich gospodarstw państwowych na mniejsze będące własnością farmerów;
- konkurencja – podział wielkich konglomeratów przemysłowych na mniejsze, konkurujące przedsiębiorstwa;
- elastyczny rynek pracy – efektywnie zarządzany przez managerów;
- własność prywatna – w miejsce państwowej;
- stabilność makroekonomiczna – zmniejszenie deficytu budżetowego, inflacji, stabilizacja kursu waluty;
- polityka przemysłowa – oparta o zasady współpracy z grupami interesu;
- rozwój wymiany handlowej z zagranicą.

Plan Dodge’a został stworzony w celu osiągnięcia nadwyżki budżetowej przez rząd centralny Japonii oraz ustabilizowania kursu wymiany waluty. Początkowo spowodował recesję, której wyrazem były spadki eksportu i inwestycji, redukcje personelu i spadek produkcji (a co za tym idzie i zamykanie fabryk). Jednakże skrupulatne wdrożenie planu zaowocowało sukcesem w postaci równowagi fiskalnej, usunięcia kontroli cen oraz trwałej ekspansji monetarnej. Choć polityka ta przyniosła zjawisko deflacji, stworzyła stabilne makroekonomicznie środowisko, które przyczyniło się do modernizacji japońskiej gospodarki.⁶⁴ Nie brak jednak głosów, iż tym, co tak naprawdę wyciągnęło japońską gospodarkę z powojennego kryzysu była wojna w Korei.⁶⁵ To właśnie konieczność zaopatrywania armii amerykańskiej niezwykle wzmogła popyt na produkty japońskie (w szczególności maszyny i tekstylia), których nie trzeba było transportować przez Pacyfik.⁶⁶

W warunkach odbudowy gospodarczej odrodzeniu ulegała również polityka zagraniczna Japonii. I tutaj, jak przy reformach ekonomicznych, Amerykanie chcieli mieć swój udział. Japończycy jednak nie byli aż tak skłonni patrzeć w tym samym kierunku polityki międzynarodowej co USA. Generał MacArthur określił zmianę polityki amerykańskiej wobec okupowanej Japonii pod koniec lat 40 jako zwrot z karcenia w „przyjazne sterowanie przez opiekuńczą siłę”. Celem tej polityki

Published by: Wiley-Blackwell on behalf of the Centre for Economic Policy Research, Center for Economic Studies, and the Maison des Sciences de l'Homme.

⁶⁴ D. Vittas, Ch. Y. Je, *Credit Policies: Lessons from Japan and Korea*, „The World Bank Research Observer”, Aug., 1996, Vol. 11, No. 2s., 277-298, Published by: Oxford University Press.

⁶⁵ P. Hagan Kuwayama, *Success Story*, „The Wilson Quarterly” (1976-), Winter, 1982, Vol. 6, No. 1, s. 133-144, Published by: Wilson Quarterly.

⁶⁶ W. Góralski, *Stany Zjednoczone – Japonia: 1945-1972: sojusz - współpraca – sprzeczności*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1976.

było przekonanie Japonii, że jest ona również uczestnikiem Zimnej Wojny i może w niej uczestniczyć jako sprzymierzeńca Stanów Zjednoczonych. Jednakże w pierwszych latach powojennych takie „zaproszenie” nie było zachęcające dla Japończyków. Bo czego wówczas to państwo potrzebowało, to bycie neutralnym, z dala od „zimnej” czy „gorącej” wojny, aby mieć możliwość spokojnej rekonstrukcji.⁶⁷

W wyniku wdrożenia założeń planów rekonstrukcji odrodziły się gospodarki kilku państw dotkniętych nieszczęściem II wojny światowej. Jak widać w powyższych przykładach nie tylko wojenni alianci mieli możliwość otrzymania amerykańskiej pomocy. Pokonana i okupowana przecież Japonia czy inicjatorzy działań wojennych – Niemcy – dostali szansę na pokojowe współistnienie na równej pozycji ekonomicznej i politycznej ze zwycięzcami. Dzięki otrzymanej pomocy wiele państw powróciło na rynek międzynarodowy jako samodzielni partnerzy handlowi. Stany Zjednoczone przeżyły boom gospodarczy dzięki znakomitym wynikom swojego handlu zagranicznego. A wszystko to miało jeden najważniejszy cel: nie dopuścić do dalszego rozprzestrzeniania się wpływów Związku Radzieckiego. Bo istniały państwa, których nie udało się już dla świata zachodniego „odzyskać” przez kolejnych kilkadziesiąt lat.

W ten sposób wyodrębniły się dwa nie tylko polityczne, ale i gospodarcze bloki państw i taki układ funkcjonował do 1989 roku.⁶⁸ Ustalenia konferencji jałtańskiej były jednoznaczne i określiły zasięg wpływów ZSRR w Europie. Próby włączenia do Planu Marshalla państw w radzieckiej strefie wpływów mogły doprowadzić do skrócenia nieco tego zasięgu. Ale nie powiodły się.

Jeszcze w czasie trwania działań wojennych na frontach II wojny światowej podjęto – pod przewodnictwem Stanów Zjednoczonych - działania mające na celu określenie przyszłego porządku gospodarczego na świecie. W wyniku ustaleń konferencji w Bretton Woods z lipca 1944 roku powstały Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju (później: Bank Światowy). Instytucje te stały się swego rodzaju ramami, w których miała odbywać się powojenna współpraca gospodarcza państw. Wspierały odbudowę

⁶⁷ R. Guillaing, *Japanese Uncertainties*, „International Affairs” (Royal Institute of International Affairs 1944-), Jul., 1950, Vol. 26, No. 3, s. 329-338, Published by: Wiley-Blackwell on behalf of the Royal Institute of International Affairs.

⁶⁸ R. A. Pollard, *Economic security and the origins of the cold war 1945-1950*, Columbia University Press, New York 1985.

zniszczonych wojną gospodarek. Ich stworzenie było niezbędne również dla przywrócenia normalnych warunków wymiany handlowej.

W stosunku do uczestników wojny w Europie oraz Japonii USA podjęły konkretne kroki. Dzięki środkom z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (gdzie największym donatorem były Stany Zjednoczone) oraz poprzez specjalne amerykańskie programy (Plan Marshalla oraz Plan Dodge'a), udało się doprowadzić w ciągu kilku lat do znaczącej odbudowy gospodarek tych państw. Dzięki temu państwa takiej, jak Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Japonia, powróciły na rynek światowy jako silni partnerzy handlowi. I jako sojusznicy USA (również w sferze gospodarczej) w nowej sytuacji geopolitycznej. Tym bowiem, czego nie udało się osiągnąć w powojennej polityce handlowej, było uzyskanie dostępu do rynków państw Europy Środkowej i Wschodniej. W związku z odmówieniem (wymuszonym przez ZSRR) przez te państwa przyjęcia wsparcia w ramach ERP, nie udało się powstrzymać odcięcia tej części Europy od świata zachodniego. Nie mogąc prowadzić swobodnego handlu z tą częścią świata, Stany Zjednoczone utraciły na kilkadziesiąt lat możliwość jakiegokolwiek wpływu na państwa politycznie i gospodarczo) uzależnione od Związku Radzieckiego.

Bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej Stany Zjednoczone, korzystając ze swej pozycji zwycięzcy, przystąpiły do budowy nowego gospodarczo-politycznego porządku w świecie. Przy użyciu narzędzi polityki gospodarczej (handlowej) udało się stworzyć system sojuszy, które za podstawę miały powiązania ekonomiczne. Ale sytuacja, w której Stany Zjednoczone posiadały dominujący głos w nowopowstałych organizacjach międzynarodowych oraz stworzyły bardzo silne powiązania swojej gospodarki z gospodarkami państw Europy Zachodniej, stanowiła jeden z filarów pozycji mocarstwowej, którą USA zajęły na kolejne kilkadziesiąt lat.

SUMMARY

US Foreign Policy After Second World War – One of the Way of Building Superpower Position

After the end of World War II the USA were the most powerful state in the world. Mostly because of the lack of war damages in its territory, and the fact, that the American industry became the main supplier for fighting sides of that war. This position gave the USA the opportunity to create a new world order, in which they could be in charge. To do that the United States played the leading role in the Bretton Woods Conference in 1944, that established the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development. For both

those institutions the USA were the main donor of funds. Also were the initiator of the General Agreement on Tariffs and Trade. By special recovery programs helped the economies of Western Europe (including Germany) and Japan to return to their normal condition. All those American activities create the foundation for its position of superpower, that it took in the postwar world.

Key words: International Monetary Fund, World Bank, GATT, Marshall Plan, Dodge Plan, foreign trade policy, US policy, world system, economic cooperation.

