

Zbigniew Mazurak

TRAKTAT JAYA (1794). Z DZIEJÓW STOSUNKÓW AMERYKAŃSKO-BRYTYJSKICH

Abstract

THE JAY TREATY OF 1794:
FROM THE HISTORY OF AMERICAN-BRITISH RELATIONS

The signing of the Treaty of Paris ending the American War of Independence did not solve all of the controversial issues. The British-occupied forts in the northern colonies limited American access to their colonial market and arbitrarily controlled American trading vessels heading for Europe. To regulate these issues and many other controversial matters, John Jay was sent to Britain as a representative of President George Washington. The treaty signed by him was not a spectacular success, as is demonstrated in the article.

Słowa kluczowe: Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, John Jay, Traktat Jaya.

Key words: United States, Great Britain, John Jay, Jay Treaty.

Po zakończeniu wojny o niepodległość Stanów Zjednoczonych (1775–1783) w relacjach tego kraju z Wielką Brytanią – dawną metropolią – pozostało wiele niuregulowanych, drażliwych kwestii, których nie rozstrzygnięto w paryskim traktacie pokojowym (1783), w którym Wielka Brytania jedynie uznała niepodległość Stanów Zjednoczonych. Formalnie Londyn nie utrzymywał stosunków dyplomatycznych z USA, nie widział nawet potrzeby ich nawiązania, politycy brytyjscy liczyli bowiem na rozpad Stanów Zjednoczonych (głównie ze względu na sprzeczności pomiędzy poszczególnymi stanami) i na ich ponowne podporządkowanie Londynowi. Tymczasem zaprzysiężony w 1789 r. pierwszy prezydent USA Jerzy Waszyngton uważał normalizację stosunków z dawną metropolią za jedno ze swych najważniejszych zadań. Aby to osiągnąć, wysłał do Wielkiej Brytanii prezesa Sądu Najwyższego USA Johna Jaya, aby wynegocjował układ

regulujący sporne kwestie w stosunkach USA z tym krajem, m.in. ewakuację wojsk brytyjskich z fortów na amerykańskiej ziemi, zezwolenia na handel USA z brytyjskimi Indianami Zachodnimi, otwarcia rynku brytyjskiego dla amerykańskich towarów i praw amerykańskich statków – jako płynących pod banderą państwa neutralnego – w sytuacji wojny między Londynem a Paryżem. USA chciały bowiem handlować z obiema stronami (co oczywiście przynosiłoby im ogromne korzyści) i postulowały zasadę *Free ships make free goods*, czyli swobody handlu państw neutralnych z jakimkolwiek krajami, natomiast Wielka Brytania, ówczesnie panująca niepodzielnie na morzach i mająca w związku z tym znacznie silniejszą pozycję negocjacyjną, chciała sparaliżować handel zagraniczny Francji i żądała przestrzegania doktryny *Consolato del Mare*. Długie i żmudne negocjacje zakończyły się w 1794 r. podpisaniem w Londynie przez Johna Jaya i brytyjskiego ministra spraw zagranicznych lorda Williama Grenville'a tzw. Traktatu Jaya (*the Jay Treaty*).

Postanowienia układu Jay'a

Traktat Jaya stanowił, że:

- 1) Nastąpi trwały pokój między USA a Wielką Brytanią (Art. I).
- 2) Król brytyjski ewakuuje swoje wojska z terytorium Stanów Zjednoczonych (którego granice wytyczone zostały w traktacie paryskim z 1783 r., kończącym wojnę o niepodległość USA) do 1 czerwca 1796 r., ale do tego czasu osadnicy brytyjscy będą mogli pozostać tam bez przeszkód i bez podlegania władzom amerykańskim; każdy osadnik brytyjski pozostający tam po 1 czerwca tegoż roku uznany zostanie za obywatela USA (Art. II).
- 3) Obywatele i mieszkańcy USA i brytyjskich kolonii na kontynencie amerykańskim (czyli dzisiejszej Kanady) uzyskali prawo do swobodnego podróżowania w obu kierunkach przez wspólną granicę lądową oraz rzeki i jeziora łączące USA i Kanadę (wyjąwszy jedynie terytorium Kompanii Hudson's Bay) i prowadzić między sobą handel poprzez wspomniane rzeki, jeziora i granicę lądową, z tym że nie oznaczało to automatycznego prawa wstępu amerykańskich statków do portów i zatok w Kanadzie ani też automatycznego prawa wstępu statków brytyjskich do portów amerykańskich; rzeka Mississippi jednakże została całkowicie otwarta dla żeglugi obu stron, jak również wszystkie porty położone na jej wschodnim brzegu, a towary przywożone do tych portów nie mogły być obłożone wyższymi cłami niż te płacone przez obywateli USA lub imperium brytyjskiego w przypadku sprowadzania innych towarów; podobna zasada została wprowadzona w stosunku do kanadyjskich i amerykańskich portów morskich (tzw. klauzula najwyższego uprzywilejowania); obywatele obu stron oraz Indianie otrzymali prawo swobodnego przewozu swojego mienia ruchomego, za zapłatą

jednakże stosownej opłaty granicznej; myta i cła wymagane od obywateli jednej ze stron nie mogły być wyższe niż te, które USA lub Kanada wymagały od własnych obywateli (Art. III).

- 4) Uzgodniono, że obydwie rządy zbadają, jak daleko na północ sięga źródło rzeki Mississippi i czy sięga ono aż do linii, którą te rządy zamierzały wytyczyć na zachód od Jeziora Leśnego (Lake of the Woods), a w razie gdyby rzeka ta nie przecinała tej linii, uzgodniono, że wspólna granica zostanie wytyczona dalej na zachód w drodze wspólnego porozumienia (Art. IV).
- 5) Ponieważ niejasne było, czym była Rzeka Świętego Krzyża (*the river St. Croix*) wymieniona w traktacie pokojowym z 1783 r., uzgodniono, że w celu ustalenia tej kwestii prezydent USA i król brytyjski powołają po jednym komisarzu, ci dwaj wybiorą trzeciego, i wybrani trzej komisarze rozstrzygną tę kwestię, opiszą tę rzekę i dokładnie ustalą szerokość i długość geograficzną jej ujścia i źródła (Art. V).
- 6) W celu zbadania i rewindykacji długów zaciągniętych przez obywateli i mieszkańców USA u wierzycieli brytyjskich zostanie powołanych 5 komisarzy: dwóch mianowanych przez prezydenta USA, dwóch przez monarchę brytyjskiego, a piąty przez poprzednich czterech; komisja ta miała pierwszy raz zebrać się w Filadelfii, ale mogła przenieść swoje prace do jakiegokolwiek innego miejsca (Art. VI).
- 7) W celu zbadania strat materialnych (i ewentualnej egzekucji odszkodowań tytułem tych strat) poniesionych przez obywateli USA ze strony Brytyjczyków podczas trwającej ówczesnie wojny francusko-brytyjskiej (chodziło tu przede wszystkim o straty w statkach kupieckich i ich ładunkach, zajętych przez Royal Navy) miała zostać powołana pięciosobowa komisja na zasadzie analogicznej jak w Art. VI (Art. VII);
- 8) Sprawę wynagrodzenia wyżej wymienionych komisarzy pozostawiono do uzgodnienia między rządami obu państw (Art. VIII).
- 9) Zagwarantowano poddanym brytyjskim prawo posiadania ziemi w USA, a obywatelom amerykańskim posiadania ziemi w posiadłościach brytyjskich, zgodnie z prawami tamże obowiązującymi (Art. IX).
- 10) Zagwarantowano, że długi zaciągnięte przez obywateli jednego z państw u obywateli drugiej strony będą honorowane nawet w czasach wojny lub nieprzyjaźni między oboma krajami, a pieniądze lub akcje posiadane przez obywateli jednego z państw w drugim kraju będą chronione jako nienaruszalna własność prywatna (Art. X).
- 11) Postanowiono, że będzie wzajemna swoboda żeglugi i handlu między imperium brytyjskim a Stanami Zjednoczonymi (Art. XI); z następującymi jednakże zastrzeżeniami.
- 12) W okresie dwóch pierwszych lat od ratyfikacji układu statkom amerykańskim o tonażu nie większym niż 70 ton wolno było dowozić wszelkie towary amerykańskie (za wyjątkiem melasy, cukru, kawy, kakao i bawełny) do bry-

tyjskich portów w Indiach Zachodnich, przy opłatach celnych nie wyższych niż te, które musiałyby płacić statki brytyjskie przywożące te same towary; statki amerykańskie mogły też swobodnie wywozić za stosowną opłatą celną wszelkie towary z brytyjskich Indii Zachodnich; przepisy te miały obowiązywać do końca wojny „w którą Jego Majestat jest obecnie zaangażowany” lub przez dwa lata po jej zakończeniu; później zasady handlu USA z brytyjskimi Indiami Zachodnimi miały być uregulowane przez rządy obu państw „z widokiem na takie urządzenia, jakie mogą najlepiej prowadzić do wzajemnej korzyści i rozszerzenia handlu”; ponadto obie strony miały w odrębnych rozmowach uzgodnić, czy i w jakich przypadkach flaga statków neutralnych chroni przewożone na nich towary wrogów jednej ze stron (w domyśle: Francji), a w jakich przypadkach stają się kontrabandą (Art. XII).

- 13) Wielka Brytania otworzyła wszystkie porty i zatoki brytyjskich posiadłości w Indiach Wschodnich i na wyspie św. Heleny dla statków i obywateli amerykańskich, z zastrzeżeniem, że obywatele USA nie mogą się osiedlać w tych posiadłościach ani zapuszczać się w głąb ich terytorium bez zgody tamtejszych władz brytyjskich; handel USA z Indiami Wschodnimi miał odbywać się na zasadzie klauzuli najwyższego uprzywilejowania.
- 14) USA i Wielka Brytania otworzyły swoje porty nawzajem dla siebie i swojej żeglugi oraz handlu; handel ten miał odbywać się na zasadzie klauzuli najwyższego uprzywilejowania, z tym zastrzeżeniem, że rząd brytyjski nałoży dodatkowe cło na towary amerykańskie, by wyrównać różnicę wobec wysokości ceł amerykańskich na towary europejskie i azjatyckie; obie strony zgodziły się nie nakładać na statki handlowe drugiej strony żadnych dodatkowych ceł (Art. XIV–XV).
- 15) Obie strony zgodziły się mianować konsulów „dla ochrony handlu”, mających rezydować we wcześniej wspomnianych terytoriach i dominiach należących do obydwu stron; konsulów miał chronić częściowy immunitet dyplomatyczny, choć zobowiązani byli do poszanowania prawa miejscowego pod sankcją kar przewidzianych w prawie miejscowym lub dymisji i deportacji (Art. XVI).
- 16) Uzgodniono, że jeśli którykolwiek ze statków jednej ze stron zostanie zatrzymany przez marynarkę wojenną drugiej strony „pod uzasadnionym podejrzeniem posiadania na pokładzie własności wroga lub przewożenia do wroga wszelkich artykułów stanowiących kontrabandę wojenną”, statek taki zostanie zaarrestowany i doprowadzony do najbliższego portu, a jeżeli zostanie tam na nim znaleziona jakakolwiek własność wroga, zostanie ona skonfiskowana, po czym rzeczony statek będzie mógł bez przeszkód dalej płynąć do portu przeznaczenia; decyzje w sprawie zaarrestowanych okrętów podejmowane w portach, do których zostaną doprowadzone, zostaną podjęte bez zwłoki (Art. XVII).

- 17) Zdefiniowano dokładnie, jakie rzeczy stanowią „kontrabandę wojenną” – były to przedmioty o przeznaczeniu wojskowym (np. działa, lawety do dział, muszkiety, moździerze, petardy, bomby, pancerze, broń biała, proch), jak również przedmioty potencjalnie nadające się do użycia w wojnie (np. drewno na okręty, smoła, żagle itd.); w stosunku do towarów cywilnych niestanowiących ogólnie kontrabandy, które mogłyby zostać jednak wykorzystane do celów wojennych, uzgodniono, że kiedykolwiek takowe stają się kontrabandą zgodnie z „istniejącymi prawami narodów”, zostaną z tego powodu zajęte, ale nie skonfiskowane, lecz przymusowo wykupione od ich właścicieli za stosownym odszkodowaniem; jeżeli by zaś statek brytyjski lub amerykański zmierzał do portu kontrolowanego przez wroga drugiej strony i blokowanego lub obleganego przez drugą stronę, miał zostać zawrócony, nie aresztowany (Art. XVIII).
- 18) Nakazano kapitanom okrętów wojennych obu państw i kaprom w ich służbie nienaruszanie i nieatakowanie statków drugiej strony, a wszelkie szkody doznane z ich strony miały być karane i wynagradzane (Art. XIX).
- 19) Obie strony zobowiązały się nie przyjmować w swoich portach żadnych piratów ani nie pozwalać swoim mieszkańcom przyjmować i chronić u siebie takowych osób, a co więcej, karać piratów i osoby im pomagające, wszelkie zaś statki i towary zrabowane przez piratów miały być zwracane prawowitym właścicielom (Art. XX).
- 20) Uzgodniono, że obywatele obydwu krajów nie będą podejmować żadnych wrogich kroków wobec drugiego kraju, ani wstępować w służbę kraju trzeciego wrogiego wobec jednej ze stron układu i karać osoby nieprzestrzegające tych postanowień (Art. XXI).
- 21) Obie strony wyrzekły się kroków odwetowych wobec siebie nawzajem w przypadku skarg o krzywdy lub szkody doznane od drugiej strony, chyba że strona oskarżona zostałaby o takich roszczeniach powiadomiona i zostałyby one udowodnione i zweryfikowane (Art. XXII).
- 22) Obie strony zezwoliły okrętom wojennym drugiej strony na swobodne zawijanie do swoich portów, oczywiście z poszanowaniem prawa miejscowego (Art. XXIII).
- 23) Zakazano kaprom w służbie państw trzecich będących w stanie wojny z jedną ze stron układu uzbrajania swoich okrętów i uzupełniania ich zapasów (ponad to, co było konieczne na drogę do portu państwa, w którego służbie byli) w portach którejkolwiek ze stron, ale nie zawijania do nich (Art. XXIV).
- 24) Zezwolono okrętom wojennym i kaperskim w służbie obu stron układu na doprowadzanie swoich zdobyczy do portu obydwu państw bez żadnych opłat dla admiralicji tych państw i bez zajmowania lub aresztowania tych zdobyczy przez władze jednej ze stron, ale nie w wypadku, gdy zdobyczą (*prize*) była własność ich obywateli; w razie zaś gdyby statek lub własność

obywateli jednego z sygnatariuszy układu została uprowadzona przez okręt wojenny lub kaperski w służbie trzeciego kraju i znalazła się w zasięgu ostrzału działowego z wybrzeża drugiego kraju, kraj ten zobowiązany był nie zezwolić takiemu okrętowi przebywać w tak bliskiej odległości od wybrzeża lub na rzekach danego kraju lub zająć go i zwrócić wyżej wspomniany zabrany statek lub własność jego właścicielowi (Art. XXV).

- 25) Na wypadek, gdyby między USA a Wielką Brytanią znów wybuchła wojna, kupcy i inni prywatni obywatele obydwu krajów mieli prawo pozostawania w drugim kraju i prowadzenia swoich interesów zgodnie z tamtejszym prawem, jeżeli zaś padłoby na nich podejrzenie o złamanie prawa, mieli otrzymać 12 miesięcy na opuszczenie tego kraju ze swoimi rodzinami i mieniem, jeżeli nie złamali ewidentnie prawa; wszelako stan wojny lub zerwania stosunków dyplomatycznych nie miał być uważany za zaistniały, jeżeli dyplomaci obu krajów prowadzili ze sobą jakiegokolwiek negocjacje w sprawie spraw spornych lub jeśli posłowie obu krajów nie zostali zmuszeni do opuszczenia drugiego kraju przez jego władze (Art. XXVI).
- 26) Uzgodniono wzajemną ekstradycję przestępców, którzy popełniwszy przestępstwo w jednym z krajów-sygnatariuszy, zbiegli do drugiego, oczywiście za przedstawieniem dowodów winy zbiega i opłaceniem kosztów ekstradycji przez domagającą się tego stronę (Art. XXVII).
- 27) Ustalono, że pierwsze 10 artykułów układu będzie obowiązywać bezterminowo, a pozostałe, za wyjątkiem art. XII, obowiązywać będą przez 12 lat od wymiany dokumentów ratyfikacyjnych, natomiast art. XII wygaśnie dwa lata po zakończeniu wojny, „w którą Jego Majestat jest zaangażowany”, choć jednocześnie zaznaczono, że obie strony podejmą kroki, by przedmiot art. XII uregulować nowym układem, zanim tenże artykuł wygaśnie – a nic nie zapowiadało, żeby wojna z Francją, w którą zaangażowany był podówczas Londyn, miała się szybko zakończyć, do uzgodnienia takiego porozumienia pozostawałoby zatem wiele czasu. Jeśli zaś takiego układu nie udałoby się wynegocjować, wszystkie artykuły traktatu Jaya, za wyjątkiem pierwszych dziesięciu, miało całkowicie wygasnąć. Uzgodniono także procedurę ratyfikacyjną układu – w przypadku Stanów Zjednoczonych o zgodzie na ratyfikację decydował, zgodnie z Konstytucją tego kraju, Senat większością 2/3 głosów (Art. XXVIII)¹.

Jak widzimy z powyższych postanowień, negocjatorzy tej międzypaństwowej umowy usiłowali uregulować prawie wszystkie punkty sporne w stosunkach dwustronnych, począwszy od ewakuacji fortów amerykańskich przez wojska brytyjskie, poprzez dostęp amerykańskich kupców do portów brytyjskich Indii

¹ *Traktat o Przyjaźni, Handlu i Żegludze między Jego Brytyjskim Majestatem a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, 19 listopada 1794 r., tekst dostępny na stronie <http://www.earlyamerica.com/earlyamerica/milestones/jaytreaty/text.html>, dostęp uzyskany 12 lutego 2013 r. Tłumaczenie moje – Z.M.

Zachodnich, a na zasadach handlu z państwami trzecimi (w domyśle: z Francją) skończywszy. Brytyjczycy mieli się wycofać z fortów amerykańskich do 1796 r. i zgodzili się na handel USA z Francją poza dostarczaniem jej artykułów wojennych. Amerykańscy kupcy uzyskali dostęp do portów brytyjskich, w tym w Indiach Zachodnich, choć na ograniczony okres czasu (i z pewnymi ograniczeniami w stosunku do płodów ziemi stanów południowych), po którym obie strony miały nadzieję wynegocjować nowe porozumienie – być może korzystniejsze dla USA, sądził zapewne John Jay. Jedyne kwestie, których układ nie regulował, to impressment i podburzanie Indian do buntów, choć w tej kwestii pośrednio można by zinterpretować art. I (mówiący o trwałym pokoju) i art. XXI (zobowiązujący obie strony do niepodejmowania żadnych wrogich kroków wobec siebie nawzajem) za regulujące tę kwestię – wszakże podburzanie Indian do buntów z pewnością można było uznać za akt wrogi.

Reasumując, o czym szerzej piszę niżej, traktat Jaya nie był skandalicznie niekorzystny dla Stanów Zjednoczonych, ale nie był też dla nich bardzo korzystny. Regulował prawie wszystkie drażliwe kwestie w relacjach USA z Wielką Brytanią, ale tylko w niewielu w sposób wyraźnie korzystny dla Stanów Zjednoczonych². Na tym tle, nawet wzięwszy pod uwagę silniejszą ówczesnie pozycję negocjacyjną Londynu wobec Filadelfii, nie jest trudno zrozumieć, dlaczego układ ten wywołał w stronnictwie demokratyczno-republikańskim (jeffersońskim) w USA tak wielki sprzeciw. Prześledźmy historię jego ratyfikacji i przyjrzyjmy się temu, co wywołało największy protest.

Proces ratyfikacyjny

Ze względu na odległość, zawarty 19 listopada 1794 r. w Londynie, układ został przywieziony do Stanów Zjednoczonych dopiero na początku 1795 roku. Niezwłocznie po zapoznaniu się z jego treścią prezydent Jerzy Waszyngton i sekretarz stanu Edmund Randolph postanowili utrzymać jego treść w tajemnicy, bojąc się reakcji stronnictwa jeffersońskiego. Waszyngton przedłożył układ Senatowi w czerwcu 1795 r., a gdy to się stało, kontrolujący tę izbę federaliści (stronnictwo popierające Waszyngtona) przeforsowali rezolucję, aby zobowiązać senatorów do nieujawniania warunków traktatu, dopóki ten nie zostanie ratyfikowany. Rezolucja ta okazała się jednak nieskuteczna, bowiem republikańscy senatorowie zdradzili postanowienia układu prasie (w formie przecieków), co ta wykorzystała publikując całą treść układu.

W USA rozpętała się wtedy wielka wrzawa. Jeffersończycy, dążący do odrzucenia traktatu, podjudzali wrogość wobec Wielkiej Brytanii i Johna Jaya,

² Mimo to w pewnym sensie samo ich uregulowanie można nazwać sukcesem, bo Wielka Brytania jeszcze kilka lat wcześniej odmawiała jakichkolwiek negocjacji w tej sprawie, a co dopiero podpisania jakiegokolwiek traktatu.

uważanego za anglofila. Ostro krytykowano ustępstwa Jaya, a przede wszystkim artykuł XII, dotyczący handlu z brytyjskimi Indiami Zachodnimi i obwarowany – jak już wspomnieliśmy – wieloma obostrzeniami (tonaż statków handlowych, zakaz przywożenia płodów ziemi Południa USA itd.). Samego Jaya nazywano „arcydzrajcą”, palono jego kukły i skandowano „Przekląć Johna Jaya! Przekląć każdego, kto nie wyklnie Johna Jaya! Przekląć każdego, kto nie zapali świeczki w swoim oknie i nie spędzi całej nocy przeklinając Johna Jaya!” Na znak żałoby wobec warunków układu opuszczano flagi do połowy masztu. Z całego kraju nadchodziły wieści o protestach – nawet z takich federalistycznych bastionów jak Massachusetts (politycznym matecznikiem jeffersończyków było Południe).³

Historyk William Nisbet Chambers wskazuje na to, że jeffersończycy (zwani wtedy „republikanami” – nie mylić z dzisiejszą Partią Republikańską) organizując w wielu stanach wiece przeciwko temu układowi przeistoczyli się z nieformalnego stronnictwa w formalną, bardzo dobrze zorganizowaną partię polityczną. „By zwalczać ten układ, koordynowali działalność ich członków w stolicy kraju, stolicach stanów i na szczeblach stanowym, powiatowym i lokalnym” – pisze. Z kolei Sean Wilentz wskazuje, że nieuzyskanie przez Jaya gwarancji zapłaty południowcom odszkodowania za niewolników wprowadzonych podczas wojny rewolucyjnej (traktat nawet nie wspominał o tej sprawie) znacznie przyczyniło się do społecznego sprzeciwu wobec tego układu na Południu. Zgadzają się z tym George Tindall i David Shi, którzy jednakże za głównych krytyków traktatu Jaya uważają „zwolenników republikanów, którzy pragnęli eskalacji konfliktu z »perfidnym Albionem«”⁴.

Szczególnie ostro podczas debaty ratyfikacyjnej w Senacie był krytykowany artykuł XII. W czasie tejże debaty senator Aaron Burr (jeffersończyk) wystąpił z wnioskiem o przerwanie debaty i wznowienie negocjacji, jego wniosek został jednakże odrzucony stosunkiem głosów 20 : 10. Wniosek, aby Brytyjczycy zapłacili odszkodowanie za wprowadzonych niewolników, został odrzucony 15 głosami wobec 12. Wreszcie 24 czerwca 1795 r. Senat, stosunkiem głosów 20 : 10, czyli wymaganych 2/3 Senatu, wyraził zgodę na przyjęcie układu, z zastrzeżeniem nieobowiązywania artykułu XII. Była to jedyna zmiana w traktacie, na którą zgodzili się federaliści, i zapewne warunek konieczny do ratyfikowania układu, gdyby bowiem jeszcze jeden senator głosował przeciwko układowi, zostałby on odrzucony. Ważną rolę w doprowadzeniu do jego przyjęcia przez Senat odegrał sam prezydent Waszyngton, który – jak podkre-

³ W. Weeks, *Building the Continental Empire*, Ivan R. Dee Publishing, Chicago 1997, s. 23.

⁴ W.N. Chambers, *Political Parties in a New Nation: the American Experience, 1776–1809*, Oxford University Press 1963, s. 80; S. Wilentz, *The Rise of American Democracy*, W.W. Norton & Co., New York 2006, s. 67–68; G.B. Tindall, D.E. Shi, *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. A. Bartkowicz, H. Jankowska, J. Ruszkowski, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2002, s. 301.

śla Longin Pastusiak – musiał rzucić na szalę cały swój osobisty autorytet⁵. George Brown i David Shi w swojej syntezie *Historia Stanów Zjednoczonych* cieszą się, że w tym momencie w Senacie przeważyły głosy „umiarkowania”, i twierdzą, że nawet jeden dodatkowy głos za układem byłby „zbędny” (podczas gdy w rzeczywistości został on uratowany przez jeden tylko głos), jednak przyznają, że nawet sam Jerzy Waszyngton „zmagął się z wątpliwościami co do traktatu”⁶. Todd Estes twierdzi z kolei, że po pierwsze federaliści przeprowadzili systematyczną kampanię prasową na rzecz układu, skutecznie przekonując opinię publiczną, a ponadto Waszyngton (który cały swój prestiż położył na szali) i Hamilton „ograli” Jamesa Madisona, głównego obok Jeffersona przywódcę ówczesnej opozycji, i to głównie przyczyniło się do pomyślniej ratyfikacji⁷.

Dokument przyjęty przez Senat wymagał jeszcze osobistego podpisu prezydenta i wymiany dokumentów ratyfikacyjnych między obydwoma rządami. Jeffersonscy czynili wszystko, co mogli, by przekonać Waszyngtona do odmówienia swojego podpisu. Zalewali go petycjami, listami i artykułami prasowymi. Był nawet obiektem złośliwych ataków. Otrzymywał także wiadomości, że Brytyjczycy znów zajmują amerykańskie statki handlowe płynące do Francji. Były to informacje prawdziwe, gdyż 25 kwietnia 1795 r. kapitanowie okrętów brytyjskich otrzymali rozkaz sprawdzania każdego statku udającego się do jakiegokolwiek kontrolowanego przez Francję portu i konfiskowania wszystkich towarów francuskich. Podczas rokowań nad układem w 1794 r. Brytyjczycy wstrzymali takie rewizje, ale w kwietniu 1795 r. powrócili do dawnej praktyki. Prezydent Waszyngton znalazł się w trudnej sytuacji: musiał skłonić Brytyjczyków do zrezygnowania z tych praktyk, a jednocześnie ocalić traktat, który jego zdaniem był dla USA korzystny, z jednoczesnym unieważnieniem artykułu XII. Idąc za radą swojego długoletniego przyjaciela Edmunda Randolpha, ówczesnego sekretarza stanu, Waszyngton zgodził się ratyfikować układ pod warunkiem, że Brytyjczycy wycofają się ze wspomnianych praktyk, niemożliwych do pogodzenia z suwerennością Stanów Zjednoczonych. Polecił Randolphowi zakomunikować ten warunek posłowi brytyjskiemu w USA, George’owi Hammondowi, i udał się na letni wypoczynek do swojej posiadłości Mount Vernon w Wirginii, niedaleko dzisiejszego miasta Waszyngton.

Hammond zapytał Randolpha, czy do ostatecznego podpisania przez prezydenta traktatu Jaya wystarczy zawieszenie na pewien krótki czas kontroli

⁵ L. Pastusiak, *Prezydenci Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Wyd. Iskry, Warszawa 2005, s. 41.

⁶ G.T. Brown, D.E. Shi, op. cit., s. 301.

⁷ T. Estes, *Shaping the Politics of Public Opinion: Federalists and the Jay Treaty Debate*, “Journal of the Early Republic”, nr 20(3), 2000, s. 398–399; idem, *The Art of Presidential Leadership: George Washington and the Jay Treaty*, “Virginia Magazine of History and Biography”, t. 109 nr 2, 2001, s. 127–158; idem, *The Jay Treaty Debate, Public Opinion and the Evolution of Early American Political Culture*, University of Massachusetts Press 2006, s. 15.

statków amerykańskich przez Royal Navy i wznowienie ich po zakończeniu ratyfikacji. Randolph oczywiście zażądał permanentnego zaprzestania tych praktyk; nie mógł wszakże zgodzić się na tymczasowe „pokazowe” ich zawieszenie, a następnie wznowienie, gdy traktat będzie już ratyfikowany i „klamka zapadnie”. Tymczasem Hammond otrzymał bardzo cenny instrument mający skłonić Jerzego Waszyngtona do ratyfikacji traktatu. Pewien brytyjski okręt wojenny przechwycił bowiem francuski okręt „Jean Bart”, na którego pokładzie znajdowała się m.in. korespondencja dyplomatyczna Josepha Faucheta – francuskiego posła w USA. W jednej ze swoich depeesz do Paryża, depeszy nr 10, Fauchet twierdził, że Randolph zażądał od niego pieniędzy na bliżej nieokreślone „niegodne cele”. Brytyjski minister spraw zagranicznych, lord Grenville, otrzymał te dokumenty, przesłał je Hammondowi z poleceniem, by zapoznał z nimi rząd amerykański. Miało zapewne tutaj chodzić o skłonienie prezydenta Waszyngtona do szybkiego i bezwarunkowego zaaprobowania traktatu.⁸

Hammond przekazał depezę nr 10 sekretarzowi skarbu, Oliverowi Wolcottowi, a ten z kolei przekazał swoim partyjnym kolegom-federalistom, Timothy’emu Pickeringowi (sekretarzowi wojny) i prokuratorowi generalnemu Williamowi Brandfordowi (jego poprzednikiem na tym urzędzie był sam Randolph, który objął stanowisko sekretarza stanu w 1793 r. po rezygnacji Jeffersona z tego urzędu). Wszyscy trzej namówili Randolpha, aby wezwał prezydenta Waszyngtona do szybkiego powrotu do stolicy Stanów Zjednoczonych, Filadelfii, nie wyjaśniając jednak, z jakiego powodu. Kiedy prezydent wrócił do stolicy, Wolcott poinformował go o depeszy nr 10. Waszyngton zwołał więc następnego dnia posiedzenie gabinetu, na którym – pomimo sprzeciwów Randolpha – ogłosił swój zamiar natychmiastowej i bezwarunkowej ratyfikacji traktatu, a więc rezygnacji z żądania, by Brytyjczycy zaprzestali rewizji statków amerykańskich. Nie wspomniał też Randolphowi nic o depeszy nr 10, a jedynie polecił mu poinformowanie brytyjskiego posła, Hammonda, o ratyfikacji układu. Kiedy Randolph wykonał to polecenie, Waszyngton nieoczekiwanie, w obecności całego gabinetu, przedstawił mu treść depeesz Josepha Faucheta. Randolph zaprzeczył, jakoby kiedykolwiek wyjawiał jakiegokolwiek niewłaściwe informacje posłowi francuskiemu lub jakoby kiedykolwiek otrzymał lub zażądał od niego pieniędzy na jakiegokolwiek cele. Złożył jednakże dymisję z urzędu sekretarza stanu. W historiografii amerykańskiej trwał kiedyś spór na temat tego, co skłoniło Waszyngtona do przyspieszenia ratyfikacji układu Jaya. Sekretarz skarbu Oliver Wolcott zaprzeczał, jakoby sprawa depeesz Faucheta miała na to wpływ. Sekretarz wojny Timothy Pickering twierdził, że prezydent przyspieszył ratyfikację, gdyż uznał, że leży ona w interesie Stanów Zjednoczonych. Wielu historyków podkreśla, że Waszyngton postępował w tej sprawie zgodnie z radami

⁸ L. Pastusiak, op. cit., s. 41–42; J.A. Combs, *The Jay Treaty: Political Battleground of the Founding Fathers*, Berkeley 1970, s. 167.

Randolpha, ale nie tłumaczy to, dlaczego Waszyngton później – po zapoznaniu się z depeszami Faucheta – zrezygnował z żądania, by Brytyjczycy permanentnie zaprzestali rewizji statków amerykańskich⁹. Moim zdaniem, sprawa tych depesz mogła wpłynąć na decyzję prezydenta, wytrącając mu z ręki argument o konieczności zaprzestania tych rewizji. Innym istotnym powodem był zapewne upływający nieubłagany czas. Waszyngton i federaliści uważali, jak już wspomnieliśmy wyżej, że traktat był Stanom Zjednoczonym potrzebny, i nie chcieli zbędnej zwłoki w jego ratyfikacji. Ponadto zbliżał się koniec drugiej kadencji Waszyngtona, który nie zamierzał ubiegać się o trzecią (m.in. ze względu na zacieklą walkę toczącą się wtedy na scenie politycznej i ze względu na osobiste ataki na niego), a jednocześnie z pewnością chciał zamknąć swoją kadencję tym osiągnięciem i nie pozostawiać tej sprawy swemu następcy.

Dokończywszy ratyfikacji traktatu, Waszyngton przesłał dokumenty ratyfikacyjne do Londynu, oczekując na otrzymanie brytyjskich egzemplarzy tych akt. Dotarły one (w formie kopii, nie oryginałów) do Filadelfii pod koniec stycznia 1796 r. Nie czekając dłużej, prezydent ogłosił 24 lutego 1796 r. wejście układu w życie. Jednak potrzebne były jeszcze środki finansowe na jego wykonanie, którego tekst prezydent przedłożył Kongresowi dopiero 1 marca. Jeffersoniści domagali się jednak przedłożenia również wszystkich dokumentów związanych z układem (Waszyngton odmówił, powołując się na konieczność zachowania tajemnicy państwowej i konstytucyjne uprawnienia prezydenta i Senatu dotyczące umów międzynarodowych). Uważali też (błędnie), że Izba Reprezentantów może zablokować wejście traktatu w życie¹⁰. Nie miała takich uprawnień, mogła natomiast odmówić wydatkowania pieniędzy na jego wykonanie (np. chociażby na pensje dla członków mieszanych komisji arbitrażowych mianowanych przez prezydenta USA). Federaliści doceniali możliwość takiego zagrożenia, dlatego zaczęli rozpuszczać plotki, że Wielka Brytania wypowie wojnę Stanom Zjednoczonym, jeśli te nie wykonają podjętych w umowie zobowiązań. W rzeczywistości Londyn nie zamierzał tak daleko się posuwać, ale ostrzegł USA, że nie ewakuuje zajmowanych przez swoje wojska fortów przygranicznych do czasu, gdy Izba Reprezentantów nie uchwali środków na realizację układu. Rząd brytyjski podjął tę decyzję 14 stycznia 1796 roku. Brytyjski charge d'affaires, Phineas Bond, poinformował o niej sekretarza stanu Pickeringa, który postanowił wykorzystać to, by skłonić Izbę Reprezentantów do uchwalenia środków potrzebnych

⁹ L. Pastusiak, op. cit., s. 42–43.

¹⁰ Píše o tym m.in. L. Pastusiak (op. cit., s. 44). Nie wspomniał on jednak, że jeffersonicy się mylili: Konstytucja USA nie przyznaje Izbie Reprezentantów żadnej roli w ratyfikowaniu układów międzynarodowych. Zgodę na ich ratyfikację wyraża wyłącznie Senat, ostatecznej ratyfikacji dokonuje następnie prezydent, a wejście układu w życie następuje w dniu wymiany dokumentów ratyfikacyjnych (jeśli jest to traktat dwustronny) bądź złożenia przez USA dokumentów ratyfikacyjnych u ich depozytariusza (jeżeli rząd USA nie jest sam ich depozytariuszem). Zob. Konstytucja USA, Art. II, par. 2: „Ma on uprawnienie do zawierania traktatów, pod warunkiem, że dwie trzecie obecnych Senatorów wyrażą zgodę [...]”.

na realizację postanowień traktatu. Zaplanował jednak uczynić to nieoficjalnymi kanałami, by – jak pisze Pastusiak – „nie drażnić opozycji”¹¹.

Jeffersończycy nie dali jednak za wygraną. Debata w dużym stopniu obracała się wokół kwestii, czy odrzucenie układu Jaya – lub ściślej: nieuchwalenie środków na jego wykonanie – oznacza wojnę z Anglią. Jeffersończycy twierdzili, że tak nie byłoby, a wręcz, że to aprobowanie układu Jaya zwiększa ryzyko wojny z Anglią niż jego odrzucenie, układ bowiem zabraniał stosowania wobec Londynu sankcji ekonomicznych, wobec czego jedynym środkiem nacisku – i to daleko mniej skutecznym wobec Wielkiej Brytanii niż sankcje gospodarcze – byłaby wojna. Poza tym jeffersończycy twierdzili nie bez racji, że akceptacja układu Jaya byłaby obrazą dla Francji i zwiększyłaby ryzyko wojny z nią.

Nie zgadzali się natomiast z poglądem, że odrzucenie traktatu Jaya oznaczałoby wojnę z Londynem, bo odrzucając ten układ USA jedynie walczyłyby o ochronę swoich interesów, a to nie może samo z siebie być powodem wojny (*casus belli*). Madison twierdził nawet, że Londyn nie wyda wojny „swemu najlepszemu klientowi”, jak USA określił Pastusiak, a William Branch Giles utrzymywał, że Wielka Brytania potrzebowała ówczasie pokoju ze Stanami Zjednoczonymi bardziej niż kiedykolwiek przedtem, bowiem Prusy, Hiszpania i Holandia wycofały się z koalicji antyfrancuskiej, zostawiając Londyn osamotniony w walce przeciw Paryżowi. Federaliści natomiast wskazywali, że odrzucenie (czy raczej niewykonanie) układu spowoduje, że Anglicy zatrzymają forty na terytorium USA, będą buntować Indian przeciw Amerykanom oraz będą stosować dyskryminacyjne praktyki handlowe wobec USA i czynić różne wstręty obywatelom (a zwłaszcza marynarzom) amerykańskim. Jeśliby takie prowokacje miały się przedłużać – twierdzili federaliści¹² – Stany Zjednoczone nie miałyby już innego wyboru, jak wypowiedzieć wojnę¹³. Trzeba przyznać, że federaliści mieli sporo racji – Brytyjczycy wszakże już ostrzegli sekretarza Pickeringa, że nie wycofają swoich wojsk z zajmowanych fortów w USA, dopóki Amerykanie nie uchwalą środków na wykonanie układu. Jeżeliby Anglicy mieli dalej kontynuować swoje praktyki wobec USA, to prawdopodobnie Amerykanie musieliby rzeczywiście w obronie swego honoru wypowiedzieć wojnę (co uczynili w 1812 r.). Traktat Jaya odwlekl wybuch wojny o 16 lat, jak się okazało.

Dzisiejsi historycy, jak np. Pastusiak, uważają, że Wielka Brytania nie wypowiedziałaby wojny Stanom Zjednoczonym z powodu niewykonania przez nich traktatu, z różnych względów, głównie dlatego że na Wyspach Brytyjskich brakowało dostatecznych zapasów żywności. Kiedy Kongres deliberował nad ukła-

¹¹ L. Pastusiak, op. cit., s. 44.

¹² L. Pastusiak, op. cit., s. 44–45.

¹³ Co w końcu uczyniły w 1812 r., gdy Brytyjczycy wrócili, i to ze zdwojoną siłą, do dawnych praktyk rewizji amerykańskich statków handlowych, impressmentu i popierania buntów Indian.

dem (1795–1796 r.), te braki żywnościowe nadal trwały, choć najgorsze Wielka Brytania miała już za sobą. Pastusiak uważa natomiast, że bardziej realna była groźba wybuchu w Stanach Zjednoczonych wojny domowej na tle odrzucenia układu oraz że John Adams i John Quincy Adams „poważnie liczyli się z taką możliwością”¹⁴. Trudno sobie wyobrazić, dlaczego z powodu odrzucenia układu (któremu, przypomnijmy, znacząca część społeczeństwa amerykańskiego była przeciwna i który uczynił Johna Jaya najbardziej nienawidzonym człowiekiem w USA) miałyby wybuchnąć w USA wojna domowa. Stosunkowo bardziej realny był jej wybuch w przypadku przyjęcia tego traktatu – a skoro nie wybuchła ona mimo przyjęcia przez Stany Zjednoczone tak kontrowersyjnego porozumienia, to tym bardziej jego odrzucenie nie spowodowałoby wojny domowej. Również trudno dostrzec, dlaczego Londyn miałby wypowiadać wojnę Stanom Zjednoczonym w przypadku odrzucenia przez nie układu Jaya. Mógłby po prostu odmówić ewakuacji fortów na terytorium USA (czym rząd brytyjski już zagroził), wspierać dalej bunt Indian, nakazać swojej marynarce kontrolowanie i aresztowanie wszystkich napotkanych amerykańskich statków handlowych, nasilić impressment itp. Stany Zjednoczone były więc pod subtelną presją Londynu, by ratyfikować porozumienie wynegocjowane przez Jaya.

Federaliści prowadzili oczywiście intensywne wysiłki mające nakłonić członków Izby Reprezentantów do zaakceptowania traktatu poprzez uchwalenie wydatków na jego wykonanie. Zabiegali przede wszystkim o głosy wahaających się kongresmenów¹⁵, a większość w tej izbie mieli wtedy jeffersoniści (republikanie), a więc stronnictwo przeciwne traktatowi. 29 kwietnia w Izbie Reprezentantów odbyło się głosowanie zakończone patowym wynikiem 49 : 49, wobec czego decydujący głos należał do spikera (przewodniczącego) izby, Fredericka Muhlenberga, który, po pewnych wahaniach, oddał głos za wydatkowaniem potrzebnych funduszy. Następnie jeffersoniści zgłosili projekt rezolucji głoszący, że Izba przyjęła układ, mimo że ma do niego pewne zastrzeżenia, ale projekt ten został odrzucony stosunkiem głosów 50 : 49¹⁶. Jerzy Waszyngton był zdania, że do sukcesu w Izbie Reprezentantów przyczyniły się liczne petycje obywateli do niektórych kongresmenów; L. Pastusiak podkreśla jednak, że „nie bez znaczenia były również energiczne zabiegi posła brytyjskiego, który prowadził w Izbie Reprezentantów działalność lobbystyczną. Poseł francuski prawdopodobnie działał mniej skutecznie”¹⁷. Zapewne dużą rolę odegrały też

¹⁴ L. Pastusiak, op. cit., s. 45.

¹⁵ W terminologii amerykańskiej słowo „kongresman” (*Congressman*) oznacza członka Izby Reprezentantów (zwanego też po prostu „reprezentantem” – *Representative*), mimo że pojęcie „Congress” oznacza połączone obie izby amerykańskiego parlamentu.

¹⁶ Trudno dostrzec, co uchwalenie takiej (niewiążącej prawnie) rezolucji miałyby dać poza wyrażeniem werbalnych zastrzeżeń do niektórych postanowień traktatu. Układ był już ratyfikowany i już obowiązywał.

¹⁷ L. Pastusiak, op. cit., s. 45.

osobiste kontakty między kongresmenami i polityczne naciski samej administracji Waszyngtona oraz stronnictwa federalistów, jak również fakt, że obowiązywanie układu było już tak czy inaczej faktem dokonany.

Funkcjonowanie układu i jego ocena historyczna

W ten sposób w 1796 r. zakończył się długi, żmudny proces normalizacji stosunków amerykańsko-brytyjskich. O ile jeszcze na początku lat 90. XVIII wieku Wielka Brytania odmawiała w ogóle uregulowania spornych spraw, o tyle w 1794 r. zgodziła się zawrzeć ze Stanami Zjednoczonymi układ rozwiązujący większość tych kwestii. Sam fakt, że zgodziła się to uczynić, był już pewnym sukcesem. Lecz traktat Jaya nie był tak bardzo korzystny dla Stanów Zjednoczonych, jak twierdzą współcześni amerykańscy historycy. Jak już wspomniano, nie dawał amerykańskim plantatorom żadnych odszkodowań za niewolników utraconych podczas wojny niepodległościowej, nie zobowiązywał bezpośrednio Wielkiej Brytanii do zaprzestania wspierania buntów Indian, nie uznawał doktryny *Free ships, free goods*, którą popierały Stany Zjednoczone, i nakładał ogromne obostrzenia na amerykański handel z Indiami Zachodnimi. Nie był to więc taki sukces amerykańskiej dyplomacji, jak usiłują go przedstawić amerykańscy historycy.

Za sukces można go uznać tylko, jeżeli uznamy, że w ogóle zawarcie jakiegokolwiek układu z Londynem można uznać za takowy, i jeżeli przyjmiemy, że nawet tak niedoskonały traktat był lepszy niż nieuregulowanie spornych spraw w ogóle lub – jeszcze gorzej – wojna z Wielką Brytanią (będącej ówczesnie największym mocarstwem świata i mającej znacznie silniejszą pozycję negocjacyjną). Robert Kłosowicz w pracy *Wojna amerykańsko-brytyjska 1812–1814* w krótkim podrozdziale (s. 18–33) dotyczącym stosunków amerykańsko-brytyjskich w interesującym nas okresie wskazuje, że układ dał Stanom Zjednoczonym kilka wymiernych korzyści: komisje arbitrażowe przyznały ponad 10 tys. dolarów odszkodowań armatorom amerykańskim poszkodowanym przez kontrole i konfiskaty ze strony Royal Navy w czasie wojny brytyjsko-francuskiej rozpoczętej w 1793 r.; Brytyjczycy ewakuowali forty na terytorium USA; eksport ze Stanów Zjednoczonych do Wielkiej Brytanii i jej kolonii potroił się w latach 1795–1800¹⁸.

Również współcześni historycy amerykańscy niemalże jednogłośnie uważają układ Jaya za sukces amerykańskiej dyplomacji lub przynajmniej za rozsądny kompromis. Stanley Elkins i Eric McKittrick uważają, że negocjator amerykański nie uzyskał od Brytyjczyków uznania neutralności USA ani ustępstw „pożądanych, ale nie niezbędnych”, ale uzyskał wszystkie poza uznaniem neutralności

¹⁸ R. Kłosowicz, op. cit., s. 22.

cele, które administracja Waszyngtona uważała za *sine qua non*: ewakuację brytyjskich wojsk z amerykańskich fortów, klarowne zasady poprowadzenia na zachód granicy z Kanadą, nieograniczony dostęp do portów brytyjskich poza Indianami Zachodnimi itd. Uważają, że traktat Jaya był sukcesem, bo choć w kwestiach nie najwyższej wagi można było mieć do niego wiele zastrzeżeń, to w kwestiach najważniejszych był triumfem i zapobiegł wojnie z Wielką Brytanią. Podobnego zdania jest Marshall Smelser, który również sądzi, że traktat zapobiegł wojnie z Londynem, a przynajmniej odwlekl ją do 1812 r., czyli do momentu, gdy – zdaniem Smelsera – USA były zdolne do jej prowadzenia¹⁹.

Bradford Perkins posunął się jeszcze dalej, twierdząc w 1955 r., że traktat ustanowił wręcz – po raz pierwszy w historii – „specjalny związek” (*special relationship*) między USA i Wielką Brytanią. Podobnie jak inni, uważał, że traktat na 10 lat uratował pokój między tymi krajami: „Tę dekadę można scharakteryzować jako okres Pierwszego Zbliżenia”. Perkins kontynuował:

Przez około dziesięć lat panował pokój na granicy, wspólne uznanie korzyści ze stosunków handlowych, a nawet, w porównaniu z poprzednim i późniejszym okresem, wyciszenie kłótni na temat zajmowania statków i impressmentu. Dwie kontrowersje z udziałem Francji [...] popchnęły te kraje anglojęzyczne [USA i Wielką Brytanię – Z.M.] jeszcze bliżej do siebie²⁰.

Perkins pisał dalej:

Przez dekadę światowej wojny i pokoju kolejne rządy po obu stronach Atlantyku potrafiły wykrzesać i zachować serdeczność, która często zbliżała się do prawdziwej przyjaźni. [...] Jayowi nie udało się uzyskać niczego, do czego Amerykanie nie mieli oczywistego prawa, tj. wyzwolenia terytorium uznanego za do nich należące od 1782 r. i odszkodowania za zajęcia, do których nielegalności przyznali się nawet Brytyjczycy. [...] Bardziej zdolny negocjator niż Prezes Sądu Najwyższego [John Jay – Z.M.] uzyskałby lepsze warunki niż on²¹.

Perkins twierdził także, że Royal Navy traktowała amerykańską flotę handlową ze „stosunkową łagodnością” oraz że wielu amerykańskich marynarzy poddanych impressmentowi (czyli przymusowemu zaciągowi do Royal Navy) zostało później zwolnionych. Niezależnie od tego, czy to jest prawda czy nie, obydwa te procedury – rewizje statków i impressment – były nadal na tyle częste, że stawały się nieznośne, co, jak wiadomo, walenie przyczyniło się do wybuchu

¹⁹ S. Elkins, E. McKittrick, *The Age of Federalism: The Early American Republic, 1788–1800*, Oxford University Press 1994, s. 410–412; M. Smelser, *The Democratic Republic (1801–1815)*, Waveland Press 1968, s. 20. Faktycznie jednak Stany Zjednoczone nawet w 1812 r. nie były gotowe do wojny z Wielką Brytanią, co przebieg tej wojny i niezdolność USA do wystawienia licznej armii ani sfinansowania jej działań z bieżących dochodów dobitnie pokazał. Jeśli więc w 1812 r. Stany Zjednoczone nie były gotowe do wojny, to cóż dopiero w 1795 r.!

²⁰ B. Perkins, op. cit., s. vii.

²¹ B. Perkins, op. cit., s. 1 i 3.

wojny między obydwojma państwami w 1812 roku²². Ponadto, jak wspomniemy niżej, Brytyjczycy kontynuowali praktykę rutynowych rewizji amerykańskich statków nawet podczas debaty ratyfikacyjnej w Senacie. Nie widać więc, na czym miałyby polegać owa „łagodność” ze strony Royal Navy.

Najsłynniejszy historyk amerykański, Henry Adams (1838–1918), wyrażał zupełnie inny pogląd (cytowany i krytykowany przez Perkinsa), uważał traktat za zły i twierdził, że: „Nikt nie odważyłby się bronić tego traktatu na podstawie jego warunków. Nie było nigdy czasów od 1810 r., kiedy to Stany Zjednoczone bardziej nie preferowały wojny niż pokoju na takich warunkach”.

Perkins się z tym nie zgadzał, przywiązując dużą wagę do otwarcia brytyjskich portów (w tym również tych w Indiach Zachodnich, choć w ograniczonym stopniu) dla statków amerykańskich. Twierdził też, że w praktyce Royal Navy traktowała amerykańskie statki pływające do Francji pobłażliwie i że wielu marynarzy poddanych impressmentowi powróciło później do USA. Ponadto Perkins oraz Tindall i Shi wskazują, że Hiszpania, patrząc na rozwijającą się przyjaźń brytyjsko-amerykańską, zmiękczyła swój dotychczasowy sprzeciw wobec amerykańskiej żeglugi na Mississippi i podpisała w 1796 r. korzystny dla USA Traktat Pinckneya, na którym zależało Amerykanom; według tych dwóch ostatnich badaczy, „wzmocnił przekonanie Hiszpanii, że ona także potrzebuje uregulowania problemów od lat ślimaczących się na południowo-zachodniej granicy Stanów Zjednoczonych”²³.

Z Perkinsem zgadza się George Herring, który w wydanej w 2008 r. publikacji twierdzi, że w 1794 r. Filadelfia i Londyn były wręcz na skraju wojny, a traktat Jaya zapobiegł jej; zdaniem Herringa układ ten „zapewnił Stanom Zjednoczonym ważne ustępstwa [brytyjskie – Z.M.] i służył dobrze ich interesom”²⁴. Nieco innego zdania jest Joseph Ellis, który uznał traktat za „jednostronnie korzystny dla Wielkiej Brytanii”, choć zgadza się z większością historyków, że jego ratyfikacja była słuszna, ponieważ był on:

zręczną okazją dla Stanów Zjednoczonych. Właściwie postawił on bardziej na Anglię niż na Francję jako przysze europejskie mocarstwo hegemoniczne, co okazało się prorocze. Uznawał on ogromną zależność amerykańskiej gospodarki od handlu z Anglią. W pewnym sensie był on przedsmakiem Doktryny Monroego (1823), ponieważ powiązał bezpieczeństwo i rozwój gospodarczy Ameryki z brytyjską marynarką wojenną, która zapewniła ochronną tarczę o nieprzecenionej wartości przez całe XIX stulecie. Przede wszystkim zaś odłożyła wojnę z Anglią na czas, kiedy Ameryka była gospodarczo i politycznie bardziej zdolna do prowadzenia takowej.²⁵

²² Idem, *Cambridge History of American Foreign Relations I: The Creation of a Republican Empire, 1776–1865*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, s. 99–100.

²³ Ibidem, s. 99, 100 i 124; G.B. Tindall, D.E. Shi, op. cit., s. 302.

²⁴ G. Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776*, Oxford University Press 2011, s. 73 i 78.

²⁵ J. Ellis, *Founding Brothers: The Revolutionary Generation*, Barnes & Noble 2000, s. 136–137.

Z kolei inny historyk, Paul Varg, twierdził w 1963 r., że opozycja wobec traktatu wynikała nie z jego postanowień, lecz z faktu, że jeffersończycy nie mieli żadnego udziału w jego negocjacji i nie uwzględniono w tym procesie ich opinii; traktat został zawarty i ratyfikowany na warunkach popieranych przez federalistów i umacniał więzi USA z Wielką Brytanią, a zatem był całkowitym odrzuceniem profrancuskich poglądów partii Jeffersona. Varg pisał:

Traktat Jaya był rozsądnym kompromisem typu „daj i weź” w sprawach między oboma krajami. To, co uczyniło go tak łatwym celem ataków, nie był kompromis zawarty między oboma krajami, lecz fakt, że nie był on kompromisem pomiędzy oboma partiami w kraju. Wcielając poglądy federalistów, traktat odrzucał poglądy drugiej partii na sprawy zagraniczne.²⁶

Nie można do końca zgodzić się z tym poglądem. Traktat był ostro krytykowany przez jeffersończyków i popierającą ich część społeczeństwa, gdyż jego niektóre postanowienia były sporymi (zdaniem jeffersończyków – zbyt wielkimi) ustępstwami wobec Wielkiej Brytanii. Nie był to bynajmniej sukces amerykańskiej dyplomacji (jak stara się to przedstawiać wielu historyków, zarówno dawnych, jak i obecnych) i jeffersończycy mieli poważne powody, aby go krytykować.

Na pierwszym miejscu należy wymienić artykuł XII, dotyczący handlu z brytyjskimi Indianami Zachodnimi i obwarowany – jak już wspomnieliśmy – wieloma obostrzeniami (tonaż statków handlowych, zakaz przywożenia płodów ziemi Południa USA itd.).²⁷ W praktyce, gdyby Senat zgodził się na jego stosowanie, amerykańskie statki handlowe uzyskałyby tylko bardzo ograniczony dostęp do portów brytyjskich Indii Zachodnich. Dalej, USA zgodziły się na poddawanie swoich statków rutynowym brytyjskim rewizjom i nie uzyskały żadnego zabezpieczenia prawnego przed Royal Navy i brytyjskimi kaprami, a cóż dopiero uznania ich praw jako państwa neutralnego. Jak przyznał Robert Kłosowicz, USA zgodziły się na stosowanie doktryny *Consolato del Mare* w sprawach handlu morskiego, a doktryna ta była bezwzględnie egzekwowana przez Wielką Brytanię jako największą ówczesnie potęgę morską świata, co uniemożliwiło Stanom Zjednoczonym czerpanie w pełni korzyści wynikających z neutralności i pełnienie roli pośrednika handlowego między Paryżem a Londynem. Ponadto USA nie uzyskały żadnego odszkodowania za niewolników uprowadzonych w czasie wojny niepodległościowej przez armię brytyjską, co spowodowało poważne straty gospodarcze dla Południa (John Jay, jako zawzięty przeciwnik

²⁶ P. Varg, *Foreign Policies of the Founding Fathers*, Michigan State University Press 1963, s. 95.

²⁷ Jak na standardy XVIII wieku, a zwłaszcza pod koniec tego stulecia, 70-tonowe statki handlowe były bardzo małe, a najczęściej używane były statki ok. 200-tonowe. Dla nich jednakże, i dla większych statków floty handlowej USA, porty brytyjskich Indii Zachodnich były, na mocy traktatu Jaya, zamknięte.

niewolnictwa, nawet nie podniósł tej kwestii w rozmowach z Brytyjczykami). Było tak, mimo że niewolnicy byli bardzo cenną „własnością”, bardzo cennym „żywym towarem”, a cała gospodarka Południa opierała się na ich pracy. Kwestia ewentualnych odszkodowań za zajęte przez Brytyjczyków statki amerykańskie miała dopiero być rozpatrzona przez komisję mieszaną. Co gorsza, Stany Zjednoczone nie uzyskały w traktacie żadnego zabezpieczenia prawnego przed impressmentem, a Wielka Brytania ponadto nie została zobowiązana do zaprzestania wspierania buntów Indian w USA.

Innymi słowy, w aż pięciu ważnych kwestiach John Jay poniósł całkowitą porażkę negocjacyjną lub – w przypadku odszkodowania za niewolników – nawet nie poruszył danej sprawy z powodu swoich prywatnych poglądów. Z kolei nieuregulowanie tych spraw – szczególnie buntów Indian, impressmentu i rewizji amerykańskich statków handlowych – doprowadziło już w stosunkowo niedalekiej przyszłości, a mianowicie w pierwszej dekadzie XIX wieku, do licznych incydentów amerykańsko-brytyjskich (np. sławetny incydent z brytyjską fregatą „Leopard” w 1807 r.), a w drugiej dekadzie tego stulecia – do wybuchu wojny między obydwojma państwami. Traktat ten jedynie odwlokł wojnę o 16 lat, a nie zapobiegł jej całkowicie (a zanim do niej doszło, stosunki dwustronne były już od wielu lat napięte i systematycznie psute przez brytyjskie prowokacje). Trudno uznać to za sukces dyplomatyczny. Nie zapobiegł jej również następny układ amerykańsko-brytyjski – układ Monroego-Pinkneya – ponieważ, tak jak traktat Jaya, nie ograniczał on nawet (nie mówiąc już o zakazywaniu) brytyjskich praktyk impressmentu i rutynowych rewizji amerykańskich statków handlowych (z których to praktyk Brytyjczycy absolutnie nie chcieli zrezygnować, albowiem Royal Navy cierpiała na niedobór marynarzy, a afronty wobec Amerykanów były uważane przez Londyn za dużo mniejsze zło niż ryzykowanie przegrania z napoleońską Francją). Nie zobowiązywał też, podobnie jak traktat Jaya, Londynu do zaprzestania wspierania buntów Indian. Rozmawiając z pozycji siły, lord Grenville, reprezentując największą potęgę morską i kolonialną tamtych czasów, wynegocjował układ znacznie korzystniejszy dla Londynu niż dla Filadelfii.

Tak więc te trzy istotne, a drażliwe kwestie pozostały nadal **całkowicie** nierozwiązane, co pogarszało systematycznie stosunki amerykańsko-brytyjskie w późniejszych latach, spowodowało wiele incydentów (m.in. z fregatą „Leopard” i w Tippecanoe, gdzie uzbrojeni w broń brytyjską Indianie walczyli z żołnierzami amerykańskimi) i w końcu doprowadziło do nieuchronnego wybuchu wojny w 1812 roku. Traktat ten regulował więc w sposób korzystny dla Amerykanów przeważnie tylko sprawy drugorzędne (poza istotną kwestią wycofania wojsk brytyjskich z fortów na północy USA).

Reasumując, układ Jaya, podobnie jak później traktat Monroego-Pinkneya, nie usunął ani nawet nie załagodził najdrażliwszych problemów w stosunkach dwustronnych; nie posunął tych spraw nawet o krok naprzód. W konsekwencji

jedynie odwłócił wojnę, a nie zapobiegł jej (a Stany Zjednoczone nie wykorzystwały tego czasu, by się uzbroić i dobrze przygotować do przyszłej wojny z Wielką Brytanią). Co gorsza, traktat ten nie otworzył realnie amerykańskim kupcom szerokiego dostępu do najbardziej lukratywnego dla nich potencjalnego rynku (brytyjskich Indii Zachodnich), a na krótszą metę spowodował też znaczne pogorszenie stosunków z Francją (a nawet niewypowiedzianą wojnę morską z tym państwem). Korzyści gospodarcze wynikające z jego ratyfikacji były więc bardzo ograniczone. Wszystkie te fakty należy wziąć pod uwagę oceniając układ Jaya.

Zważywszy na to, trudno zrozumieć, dlaczego wielu cytowanych wcześniej zarówno dawnych (np. Bradford Perkins, William Chambers, William Weeks, Paul Varg, Marshall Smelser i in.), jak i współczesnych (np. Sean Wilentz, Joseph Ellis, George Herring, Stanley Elkins, Eric McKittrick, Todd Estes, George Tindall, David Shi i in.) historyków amerykańskich wyrażało i wyraża bardzo pozytywne, pochwalne opinie o układzie zwanym dziś nazwiskiem Jaya. Zwłaszcza Bradford Perkins – jak już sygnalizowaliśmy – pisał bardzo pochwalnie o tym układzie, twierdząc nawet, że dzięki niemu zawiązał się po raz pierwszy „specjalny związek” (*Special Relationship*) między Wielką Brytanią i USA porównywalny do dzisiejszych, bardzo bliskich stosunków między tymi krajami, mimo iż ówczesne brytyjskie rewizje amerykańskich statków, konfiskaty oraz impressment marynarzy trudno uznać za przyjazne gesty ze strony Londynu. Jedynie Henry Adams, najślynniejszy bodajże amerykański historyk, wyrażał diametralnie inną opinię. Lecz Henry Adams zmarł w 1918 r., czyli 95 lat temu; od czasu, gdy zmarł, żaden znany historyk amerykański nie odważył się nawet na umiarkowaną krytykę tego traktatu; jedyne publikacje, jakie na jego temat się ukazują, to publikacje chwalcące go. Układ ten nie był sukcesem amerykańskiej dyplomacji, a przynajmniej nie takim sukcesem, za jaki go uważali wspomniani wyżej historycy. Nie odmawiając temu układowi pewnych walorów i korzyści dla USA postanowień, należy jednak dostrzec też jego bardzo poważne wady i braki, czego niestety owi badacze zdawali się i zdają się nie dostrzegać.

Zbigniew Mazurak

THE JAY TREATY OF 1794:
FROM THE HISTORY OF AMERICAN-BRITISH RELATIONS

Summary

The end of the American War of Independence and the peace Treaty of Paris left many unresolved issues between the two countries. The British were occupying a number of forts in the north, limited US access to their colonial markets, and also arbitrarily controlled various American trading vessels heading for Europe. To settle these and many other issues, the President of the United States sent his delegate, John Jay, to London to discuss and settle the controversies between the two countries.

In the treaty signed by Jay (known as the Jay Treaty), many issues were solved in a manner unsatisfactory for the United States. The US had to agree to tolerate Britain's random checks of American merchant vessels, accept the fact that the British enrolled Americans to their fleet by force, and accept only limited access to the British West Indies (ships of a tonnage of up to 70 tons). The question of financial compensation for slaves kidnapped by the British during the war as well as British support for Indian revolts was not resolved, either.

Nevertheless, Britain pledged in the treaty to remove her troops from forts in the then-Northwestern US and delimit the American-Canadian border further west. Claims by American merchants whose ships were seized by the Royal Navy were to be settled by arbitration, and the US received a Most Favored Nation status from Britain in trade relations.

Regardless of the positive solutions, the unsettled issues resulted in widespread criticism of Jay's Treaty in the United States. Contemporary historians appear to look at the treaty differently and stress its positive aspects. The article presents a balanced evaluation of the treaty showing both its negative and positive aspects.