

AMEERIKA ÜHENDRIIKIDE DE IURE TUNNUSTUS BALTI RIIKIDELE 1922. AASTAL – VÄÄRTUSPÕHINE OTSUS VÕI MAJANDUSLIK KALKULATSIOON?*

Eero Medijainen

28. juulil 1922 kell 11 saabus Eesti välisministri Ants Piibu audientsile Tallinnas resideeriv Ameerika Ühendriikide konsul Charles H. Albrecht. Kohutamine oli eelnevalt kokku lepitud ja minister teadis, millega on tegemist. Sarnane protseduur toimus samal ajal veel Riias ning Kaunases. Mõnedes USA-s ilmuvates lehtedes olid teated samuti juba trükitud ning ootasid hommikust lugejat. Tänu ajavahetusele jõuti ametlikud noodid Balti riikide pealinnades enne ajalehtede ilmumist üle anda. Tegemist oli kauaoodatud Ameerika Ühendriikide *de iure* tunnustusega Eestile, Lätile ja Leedule. Edaspidi lubati USA ametlikus kirjavahetuses kasutada Balti riikide kohta sõnu iseseisev ja vabariik ilma jutumärkideta ning kirjade adressaadiks võis edaspidi kirjutada *Est(h)onia* ja Tallinn, mitte enam *Russia* ning *Reval*, nagu seni nõuti. See tähendas ühtlasi Balti riikide ja USA esinduste staatus muutumist. Washingtoni ametlikuks esindajaks ei olnud Balti riikides edaspidi enam *Commissioner*, nüüd nimetati ta lõpuks saadikuks (*Envoy*). Ühtlasi võisid Eesti, Läti ja Leedu oma senised mitteametlikud esindused USA-s ümber nimetada saatkondadeks ja/või konsulaatideks, kuigi Riigidepartemangu protestidest hoolimata üritati seda juba varemgi. Veel kauem kui USA, venitasid Balti riikide ametliku tunnustamisega Hiina, Türgi, Bulgaaria, Jugoslaavia (SHS kuningriik), aga nende tunnustust ei peetud enam nii põhimõtteliseks, kui seda oli USA oma.

Arvestades ühendriikide tollast ja tänast mõjukust, on mõnevõrra üllatav, et USA *de iure* taotlemise protsess on leidnud hiljem suhteliselt vähe kajastamist. Kaasaegsete mälestustes keskendutakse aastatele 1918–19, mis olid Balti riikide kujunemisel otsustavad. Arusaadav, et tegevust USA

* Artikkel on valminud projekti “Baltic Regionalism” (uurimisprogramm Nordic Spaces) toetusel.

suunal ei peetud neil aastatel edukaks ning mälestustes pühendati sellele vähem tähelepanu kui tunnustuse saamisele Euroopa riikidelt. Enamik Eesti välisdelegatsioonide liikmeid jõudis hiljem avaldada pikemaid või lühemaid mälestusi aastatest 1918–19. USA tunnustuse küsimus Balti riikidele leidis suhteliselt vähe tähelepanu isegi Ants Piibu mälestustes, kuigi tema *Tormine aasta* kannab süstemaatilise uurimuse tunnuseid ja mehest endast sai peatselt Eesti esimene ning ühtlasi viimane saadik Washingtonis kahe maailmasõja vahel.¹ Akadeemilise suunaga uurimuste hulka võiks paigutada välisdelegatsiooni töös osalenud ning 1919. aastal muude küsimuste seas USA teemaga kokku puutunud Eduard Laamani kirjutised.² Nii on kaasaegsetest just tema suhteliselt erapooletult meenutanud näiteks sellise huvitava tegelase nagu Max Rabinoffi rolli Eesti-USA suhetes.³ Ette-ruttavalt olgu mainitud, et Eesti ametiasutused ning poliitikud püüdsid erinevatel põhjustel kokkupuuteid Rabinoffiga pärast 1919. aastat vältida.

Eesti välisdelegatsiooni tegevus, selle üksikud liikmed ja Eesti välispoliitiline asend ning muutused aastail 1918–19 on pärvinud mitmete ajaloolaste tähelepanu. Nõukogude historiograafia Jaan Poska ja välisdelegatsiooni kohta jäi ühekskülgseks, kuigi just siis algas järjekindel surve USA *de iure* hankimiseks.⁴ Teatud empiiriliste andmete kogumina omavad tänasel päeval väärtust nõukogude ajaloolaste Paul Vihalema ja Heino Arumäe kirjutised ning mõned koguteosed.⁵ Sealjuures püüdis Vihalem vastavalt külma sõja kaanonitele iga hinna eest tõestada, et Eesti läks juba aastatel 1918–19 lisaks Suurbritanniale veel enam USA “imperialistide” mõju alla. Paraku ei suutnud ta midagi oluliselt kompromiteerivat leida isegi mainitud Rabinoffi kohta, kuigi viimane oli tema teadmisel “Ameerika monopolide agent”.⁶

¹ Ants Piip, *Tormine aasta: ülevaade Eesti välispoliitika esiajast 1917.–1918. aastal dokumentides ja mälestusis* (Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv, 1934).

² Eduard Laaman, *Eesti iseseisvuse sünn* (Tartu: Loodus, 1936); Eduard Laamani järelsõna, “Eesti välissaatkond ja Pariisi rahukonverents”, *Eesti iseseisvuse võitluses kõige põnevamal ajajärgul: J. Poska päevaraamat rahukonverentsilt* (Tallinn: Waba Maa, 1921); Eduard Laaman, *Eesti Vabadussõja poliitiline ajalugu* (Monokkel, 1991) jt.

³ Eduard Laaman, *Iseseisvuse tunnid*, koost. Hando Runnel (Tartu: Ilmamaa, 2010), 122.

⁴ Eero Medijainen, “Ivan või Jaan? Onomastilisi spekulatsioone nõukogude historiograafias”, *Jaan Poska*, Eesti kirjanduse seltsi elulooline sari (Tartu: Eesti Kirjanduse Selts, 1998), 182–195.

⁵ Paul Vihalem, *Eesti kodanlus imperialistide teenistuses (1917–1920)* (Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus, 1960); *Kodusõda ja välisriikide interventsioon Eestis 1918–1920: dokumente ja materjale*, 1–2, koost. A. Alas jt; eessõna H. Arumäe, H. Walter; peatoim. K. Siilivask (Tallinn: Eesti Raamat, 1984 ja 1986); Heino Arumäe, *Kas vandenõu või revolutsioon, vabadus- või kodusõda? 1917–1920: historiograafilisi märkmeid* (Tallinn: Eesti Raamat, 1987).

⁶ Vihalem, *Eesti kodanlus imperialistide teenistuses*, 498.

Taasiseseisvumise järel on eesti ajaloolased pöördunud riigi algusaegade juurde. Peamiselt lahatakse küll Vabadussõja-aegseid sõjalisi küsimusi ja sisepoliitikat, vähem aga rahvusvahelisi suhteid. Viimasel juhul torkab silma jätkuv toetumine Jaan Poska mälestustele või Laamani poolt publitseeritud Poska päevaraamatule ning Laamani enda kirjutistele. Nii kinnitas Kaido Jaanson *Eesti ajaloo* VI osas, et Poska oli sügavalt pettunud rahukonverentsis ja lääneriikides ning pöördus seepärast 1919. aasta suvel Pariisist tagasi Eestisse.⁷ Tõepoolest – rahudelegatsiooni liikmete viimasel protokollitud koosolekul 9. juulil 1919 (nr 102) kuulutas Poska: “palusin valitsust mind ametist lahti lasta, sest minu arvates ei ole see politik mitte sellele sihile viinud, mida meie oleme kätte püüdnud saada [...] Praegust poliitikat mina jätkata ei saa, sest et mina usu tema sisse kaotanud olen.”⁸ Siiski tuleb tunnistada, et Poska oli juba vilunud poliitik ja vaevalt lubas ta endale emotsiooni “sügav pettumus”, ammugi mitte sellisest emotsioonist ajendatud otsuseid ning käitumist. Näiteks suhted USA-ga olid viimaseks teemaks, mida rahudelegatsiooni liikmed 1919. suvel arutasid ja kõlama jäid Poska sõnad: “ameeriklased on meile igapidi vastu tulnud. Peaksime tingimata kutsuma ka neid pidusöögile tänutäheks selle eest, sest teist teed meil ju nende tänamiseks ei ole.”⁹

Balti riikide ametlik tunnustamine oli USA puhul seotud majanduslike (kaubanduslike) huvidega ja eriti laenudega seotud küsimustega. Viimasel on peatunud Jaak Valge, kuid tunnustamise teema pole tema uurimuse seisukohalt oluline ja ta ei seostanud seda laenudega USA-lt 1919. aastal.¹⁰ Üllatavalt palju on Eesti ja teiste Balti riikide välispoliitika ning nende kohaga rahvusvahelistes suhetes 1917–19 tegelenud soome uurijad.¹¹ Põhjalikumalt on kirjeldatud probleeme, mis seostusid Soome ja Skandinaavia

⁷ *Eesti ajalugu VI: Vabadussõjast taasiseseisvumiseni*, peatoim. Sulev Vahtre, toim. Ago Pajur, Tõnu Tannberg (Tartu: Ilmamaa, 2005), 109.

⁸ Riigiarhiiv [ERA], f. 1619, n. 1, s. 3, l. 216.

⁹ *Ibid.*, l. 217.

¹⁰ Jaak Valge, *Lahtirakendamise: Eesti Vabariigi majanduse stabiliseerimine 1918–1924* (Tallinn: Rahvusrhiiv, 2003).

¹¹ Kalervo Hovi, *Cordon sanitaire or barriere de l'est? The emergence of the new French Eastern European alliance policy 1917–1919*, Turun yliopiston julkaisuja: Sarja B; 135 (Turku, 1975); Kalervo Hovi, *Alliance de revers: stabilization of France's alliance policies in East Central Europe 1919–1921* (Turku, 1984); Kalervo Hovi, *Die Orientierung der estnischen Auslandsdelegation im Frühjahr 1918*, Publikationen des Instituts für Allgemeine Geschichte, Universität Turku, 5 (Turku, 1973); Kalervo Hovi, *Estland in der Anfängen seiner Selbständigkeit: die Tagebuchaufzeichnungen des dänischen Generalkonsuls in Reval Jens Christian Johansen 13.12.1918–29.5.1919*, Publications of the Institute of History, University of Turku, 8 (Turku, 1976); Kalervo Hovi, *Interessensphären im Baltikum: Finland im Rahmen der Ostpolitik Polens, 1919–1922* (Helsinki: SHS, 1984); Olavi Hovi, *The Baltic*

riikide tunnustuse andmisega Eestile ning teistele Balti riikidele.¹² Venemaa piiririikide tunnustamisest Esimese maailmasõja järel on ülevaatliku pildi esitanud publitsist Malbone W. Graham.¹³

Kõige mahukumaks uurimuseks Ameerika Ühendriikide *de iure* küsimuses on tänaseni jäänud aga Leedu päritolu Albert N. Tarulis poolt 1965. aastal avaldatud monograafia.¹⁴ Tarulis toetus mõnelele USA välispoliitika publitseeritud dokumentidele, vastavatele kogudele USA Rahvusarhiivis (*National Archives*) ning Ameerikas tegutsenud välisleedukate materjalidele. Seepärast kirjeldab ta eelkõige seda survet, mida erinevaid vahendeid ja tasandeid kasutades Riigidepartemangule kohapeal nn baltlaste poolt avaldati, et saada tunnustust ning õigust nimetada diplomaatilisi või konsulaaresindajaid. Mõnevõrra vähem peatub ta nende põhjuste analüüsil, miks Washington tunnustamise otsusega nii kaua venitas. Küll oli Tarulis esimene, kes tõstas küsimuse – kas USA *de iure* tunnustus Balti riikidele oli 1922. aastal tingimuslik? Selline probleemiasetus ei olnud seotud ainult Leedu eriasendiga, täpsemalt Leedu ja Poola vahelise piirikonfliktiga, mis teatud määral takistas Leedu tunnustamist Euroopa riikide poolt. Teatavasti jäigi Vilniuse piirkonna kuuluvuse küsimus kahe sõja vahel kõiki osapooli rahuldava lahenduseta ning Leedu piirid seega ametlikult maha märkimata. Tunnustuse tingimuslikkus tulenes USA puhul aga eelkõige tema suhetest Venemaaga, millel Tarulis peatus pealiskaudsemalt. Võlgade küsimuse jättis ta üsna tagaplaanile.

USA tunnustuse teemat ei ole hiljem edasi analüüsitud, kuigi see seostus Balti riikide jaoks eksistentsiaalsete probleemidega. Näiteks püüdsid Nõukogude Liidu poliitikud ja diplomaadid pärast Balti riikide annekteerimist 1939.–40. aastal ning hiljemgi tähelepanu juhtida USA ebakindlusele Balti riikide tunnustamisel 1920. aastate alguses. Neil oli selleks tõepoolest teatav alus – Washingtonis ei suhtunud Balti riikide ametlikku tunnustamisse mitte sugugi ühemõtteliselt. Ameerika välispoliitikat mõjutanud tegelaste seas võis Teise maailmasõja aegse nn Suure koalitsiooni kujunemise ajal

area in British policy 1918–1921, I: from the Compiègne Armistice to the implementation of the Versailles Treaty, 11.11.1918–20.1.1920, Studia Historica, 11 (Helsinki: SHS, 1980) jt.

¹² Seppo Zetterberg, *Suomi ja Viro 1917–1919: poliittiset suhteet syksystä 1917 reunavaltio-politiikan alkuun* (Helsinki: SHS, 1977); Seppo Zetterberg, “Der Weg zur Anerkennung der Selbständigkeit Estlands und Lettlands durch die Skandinavischen Staaten 1918–1921”, *Ostseeprovinzen, Baltische Staaten und das Nationale*, hrsg. von Norbert Angermann, Michael Garleff und Wilhelm Lenz (Münster: Lit Verlag, 2005), 415–446.

¹³ Malbone W. Graham, *The diplomatic recognition of the border states, 2: Estonia* (Berkeley: University of California Press, 1935).

¹⁴ Albert N. Tarulis, *American-Baltic relations 1918–1922: the struggle over recognition* (Washington: Catholic University of America Press, 1965).

leida arvamusi, et Balti riikide tunnustamine ei olnud algusest peale päris “õige”.¹⁵ Selline mulje võib tõesti jääda, kui lugeda USA ametliku tunnustusega seotud tekste laiemaid tagamaid avamata. Nimelt kinnitati riigisekretäri seletuskirjas 25. juulist 1922, et Ameerika Ühendriigid on jätkuvalt kinnitanud, et segased olud Venemaal ei tohi olla aluseks Venemaa territooriumi võõrandamisel ja seda põhimõtet ei ole kahjustatud, tunnustades seekord valitsusi Eestis, Lätis ja Leedus, mis on kujunenud ja püsinud põliselanikkonna toel.¹⁶

Nõukogude diplomaatia püüdis hiljem rõhutada, et Balti riikidele antud *de iure* tunnustuses kinnitati Ameerika Ühendriikide poolt Venemaa territoriaalse terviklikkuse põhimõtet. Samal ajal “unustati” Moskvas, et ühtlasi rõhutati selles noodis Eesti, Läti ja Leedu elanikkonna ühtsust, terviklust ja ajaloolisust (*indigenous*) ning seega erinevust Venemaast. Sarnast argumenti oli varem kasutatud teistelegi Venemaast eraldunud riikidele (Poola, Soome, Armeenia) tunnustust andes. Lisaks ei tähendanud Venemaa terviklikkuse rõhutamine kaugeltki mitte nõukogude võimu tunnustamist. Pigem oli nõukogude režiimi püsimine Venemaal peamine argument, et Balti riikide iseseisvust jätkuvalt *de iure* kinnitada. Tollane USA *Commissioner* Riias Evald E. Young esitas 6. aprillil 1922 Riigidepartemangule pikema aruande, mida tema arvas Balti riikide tunnustamise vajadusest. Selles rõhutas ta paaril korral, et ilmselt tuleb kunagi aeg ja see on isegi Ühendriikide huvides, kui Venemaa terviklikkus ühel või teisel kujul taastatakse. Kuid samas toetas ta ühemõtteliselt Balti riikide tunnustamist, et niimoodi “jääks see osa Venemaast vabaks praeguse Moskva režiimi rüüstamistest”.¹⁷ Teise maailmasõja ajaks oli režiim Moskvas muutunud hoopis jäigemaks. Paraku oli Washington seda režiimi juba 1933. aasta lõpul tunnustanud. Seepärast püsis Balti riikide juriidiline järjepidevus alates 1940. aastast tõesti vaid noateral. Washingtonis leidus poliitikuid ja diplomaate, kelle arvates tulnuks Balti riikide annekteerimist Nõukogude

¹⁵ Eero Medijainen, “Balti riikide *de iure* järjepidevus noateral: Ameerika Ühendriikide välispoliitika ja Balti küsimus 1940–1945”, *Ajalooline Ajakiri*, 2 (2010), 153–190.

¹⁶ “The United States has consistently maintained that the disturbed conditions of Russian affairs may not be made the occasion for the alienation of Russian territory, and this principle is not deemed to be infringed by the recognition at this time of the Governments of Esthonia, Latvia and Lithuania which have been set up and maintained by an indigenous population”, vt The Secretary of State to the Commissioner at Riga (Young) 25 July 1922, United States Department of State/Papers relating to the foreign relations of the United States [FRUS], 1922, 873-4.

¹⁷ “[...] this part of Russia will remain free from the ravages of the present Moscow regime”, The Commissioner at Riga (Young) to the Secretary of State 6 April 1922, FRUS, 869-72.

Liidu poolt ka ametlikult tunnustada ehk pöörduda tagasi 1922. aastale eelnenud põhimõtete juurde.

Käesoleva artikli eesmärgiks on erinevalt mainitud Tarulise uurimusest osundada asjaolule, et vabariiklaste võimuletulek Ameerika Ühendriikides 1920. aastal ei muutnud president Wilsoni ajal kujunenud nn ametliku suhtumist Balti riikide tunnustamisse ja otsustavaks said pigem sündmuste areng Nõukogude Venemaal (Kaug-Ida küsimus) ning veel enam USA sõjavõlgade ja laenudega seotud probleemid Euroopas, sealhulgas Balti riikides. Järgnevalt jagan USA *de iure* hankimisega seotud asjaolud kahte tinglikku gruppi. Esiteks peatun peamiselt poliitilistel ja õiguslikel teguritel, eelkõige neil, mis tulenesid USA suhetest sõjaaegsete liitlastega ning Venemaaga aastatel 1918–22. Teiseks keskendun majanduslikele küsimustele, peamiselt neile, mis seostusid võlgade ja laenude teemadega samal perioodil.

Wilson ja Venemaa küsimus

Ameerika Ühendriikide õiguslik, majanduslik, poliitiline jms seisund erines maailmasõja järel teiste võitjate omast. Ta ei olnud tegelikult liitlane (*ally*), kuigi üldkäsitlustes ja näiteks kooliõpikutes võib taolisi arvamusi kohata. USA astus 1917. aastal sõtta vaid Antanti riikidega ühinenud (*associated*) riigina. Washington ei sidunud end formaalselt sõjaaegsete ja -järgsete kohustustega. Nii polnud ta võtnud kohustust mitte sõlmida separaatrahu ühe või teise sõdiva poolega. Woodrow Wilson ei piiranud end sõtta astudes, ta ei usaldanud liitlaste motiive ega eesmärke.¹⁸ President jättis endale tegevusvabaduse ning õiguse sõja kaotanutega iseseisvalt rahulepinguid sõlmida. Samal ajal pidid Antanti riigid aga arvestama ameeriklaste kui peamise ning määrava jõuga. USA sõttaastumine kallutas sõjalise ülekaalu Antanti poolele ning tänu sellele õnnestus “Suur sõda” 1918. aasta novembris lõpetada. Selleks ajaks oli ligi 70 protsenti maailma kullavarudest koondunud USA-sse, millest oli saanud maailma finantskeskus. Lisaks konstateeriti 1918. aasta novembris, et kogu maailma toiduvarudest on umbes 60 protsenti USA kontrolli all, aga Euroopas jagus sel ajal toiduained vaid maksimaalselt seitsmeks kuuks. Kohati, eriti Ida-Euroopas, oli olukord hoopis pinevam, neid alasid ähvardas tõeline nälja-

¹⁸ Inga Floto, *Colonel House in Paris: a study of American policy at the Paris Peace Conference 1919* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1980), 25.

häda. Washingtonis otsustati Euroopale toiduabi jagada.¹⁹ Alates jaanuarist 1919 arvati kiiremas korras toiduabi vajavate maade hulka ka “the Baltic States of Russia”.²⁰ Euroopa riigid vajasid sõja lõpul esmatarbekaupu ning majanduse taastamiseks investeeringuid, aga ka turgu oma kaupadele ja normaalseid kaubandussuhteid. Lootused USA toetusele ja abile olid seega kõrged. Sealsete esindajate seisukohtadega püüti igati arvestada, vähemalt sellistes küsimustes, mis ei olnud endistele Antanti riikidele elulise tähtsusega, niisuguste hulka kuulus muu hulgas nn Balti küsimus. Paraku puudus USA presidendil, aga samuti ametiasutustes Washingtonis (eeskätt Riigidepartemangus) ühene seisukoht, kuidas käituda suhetes Venemaaga ja sealhulgas iseseisvust taotleivate Balti riikidega. Wilsoni rollist rahvusvahelistes suhetes ja tema ning teiste kaasaegsete suhtumisest Venemaasse ning Ameerika Ühendriikide-Venemaa üldistest suhetest leiame arvukalt erineval tasemel uurimusi.

Venemaaga olid seotud mõned põhjendamatud ootused, milliseid võis USA-s märgata alates 19. sajandist. Seal leidis jõude, kes juba Kodusõja päevil uskusid, et koos orjanduse keelamisega Ameerikas ja seoses pärisorjuse likvideerimisega Venemaal on kahe riigi suhetes algamas uus ajastu. Uued lootused tärkasid Venemaal toimunud revolutsiooniliste sündmuste ajal 1905. aastal. Taolised soovunelmad näisid täitumisele eriti lähedal olevat 1917. aasta kevadel. USA oli esimene riik, kes Romanovite kukutamist ja demokraatliku vabariigi loomist ning selle ajutist valitsust Venemaal tunnustas.²¹ 1917. levis laialdaselt usk, et Vene rahvas on järgimas Ameerika Ühendriikide eeskuju demokraatia teel, isegi bolševike võimuletulek tundus esialgu väikese takistusena, mis varsti kaob.²²

Rahvusliku enesemääramise loosungit seostatakse sageli Woodrow Wilsoni ja tema nn 14 punktiga, mis kanti presidendi poolt Ameerika Ühendriikide Kongressile ette jaanuaris 1918. Paraku jäid selle teemaga seotud põhimõtted lõpuni lahti rääkimata ning eriti seoses Venemaaga. Wilsonil polnud valmis vastust küsimusele, millest enesemääramise juures lähtuda – keelest, kultuurist, rassist, geograafiast, ajaloolisest pretsedendist vms.

¹⁹ *Organization of American relief in Europe 1918–1919, including negotiations leading up to the establishment of the Office of Director General of Relief at Paris by the Allied and associated powers*, ed. by Suda Lorena Bane and Ralph Haswell Lutz, Hoover Library on War, Revolution and Peace, 10 (Stanford, CA: Stanford University Press; London: H. Milford, Oxford University Press, 1943), 49–50.

²⁰ *Ibid.*, 143.

²¹ Norman E. Saul, *War and revolution: the United States and Russia, 1914–1921* (Lawrence: University Press of Kansas, 2001), 93.

²² David S. Foglesong, *The American mission and the “Evil Empire”: the crusade for a “Free Russia” since 1881* (New York: Cambridge University Press, 2007), 35.

Puudus üksmeel, millised rahvad võisid loota enesemääramise õigusele ja veel tähtsam – millised mitte.²³ Selgelt andis tunda informatsiooni puudumine, mille järeloomjud kestavad osaliselt veel tänase päevani. Nii tundub Margaret MacMillani kirjeldus olukorrast Baltikumis Esimese maailmasõja järel liialdusena. Ta kinnitab, et võimu pärast võitlesid seal vene valged, punased, rohelised, anarhistid, balti parunid, saksa *freebooter*’id, embrüonaalsed rahvuslikud armeed ja lihtsalt gangsterid ning linnad käisid korduvalt käest kätte.²⁴ Riia ja Vilniuse puhul võib temaga tingimisi nõustuda, Eestis ja Tallinnas oli olukord siiski märgatavalt stabiilsem.

Liitlaste seas ringlesid pärast enamlaste võimuletulekut Petrogradis esialgu mitmed alternatiivsed reageerimisvõimalused. Esiteks tundus olevat võimalik neid kukutada sõjalise interventsiooni abil, mida toetas suur osa vene emigrantidest, aga ka mõned Antanti riikide poliitikud ja sõjaväelased. See suund oli aktuaalne eriti 1919. aastal. Teise võimalusena tuli kõne alla nn sanitaarkordoni idee, mis leidis samuti mõjukaid pooldajaid. Selle mõtte algatajad soovisid Venemaa piirialadest moodustatud sanitaarkordoni abil Euroopast täielikult isoleerida, mis oleks sisuliselt tähendanud surmakordonit. Paraku on küsitav, kas sel juhul oleksid nälga ja haigustesse surnud esmajoones enamlased, kelle vastu kordonit sooviti rajada. Balti riigid polnud taolisest sanitaarkordoni rollist vaimustuses. Eesti verinoor diplomaatia rõhutas seepärast aastatel 1918–19, et mitte mingil juhul ei kavatseta takistada Venemaa ja teiste riikide omavahelist suhtlemist, pigem vastupidi – seda lubati igati toetada. Kolmanda võimalusena arutati 1919. aasta alguses plaani kutsuda kokku omapärane Rooma impeeriumi laadne nõupidamine kõigi Venemaaga seotud osapoolte osavõtul Prinkipo (Printsi) saarel.²⁵ Mõnede Antanti riikide poliitikute üllatuseks olid taoliseks kohtumiseks valmis ühelt poolt vaid enamlased ja teiselt poolt Eesti mitteametlik delegatsioon Pariisi rahukonverentsil. Viimast asjaolu reeglina küll ei mäletata ega mainita üldkäsitlustes.

Wilsonit ei rahuldanud ükski nimetatud versioonidest. Ta püüdis esialgu kasutada majanduslikke abinõusid, anda riiklikku laenu ja toetada

²³ Alan Sharp, *The Versailles settlement: peacemaking in Paris, 1919* (New York: St. Martin’s Press, 1991), 132.

²⁴ Margaret MacMillan, *Peacemakers: the Paris Conference of 1919 and its attempt to end war* (London: J. Murray, 2001), 232; Margaret MacMillan, *Paris 1919: six months that changed the world* (New York: Random House, 2002).

²⁵ *The Bullitt mission to Russia: testimony before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, of William C. Bullitt* (New York: B. W. Huebsch, 1919; New York Westport, CT: Hyperion Press, 1977), 6–10.

erasektorit, et see arendaks kaubandussuhteid USA ja Venemaa vahel.²⁶ Kaubanduse toetamisega loodeti tugevdada Vene eraettevõtlust, millest saaks kujunevale demokraatialle peamine tugi. USA-s usuti, et kui Venemaa mõnedele osadele tagada normaalne olukord, st tagada inimestele tegevusvabadus, infrastruktuur ja turg põllumajandusele, arendada kaubandust ning kindlustada kohalikke võimuorganeid, siis see tugevdab ühtlasi demokraatiat Venemaal. Linda Killen leiab, et juulis 1918 sündinud otsus sekkuda oli tehtud peamiselt majanduslike missioonide kaitseks Venemaal. Sõjaaegse Kaubandusministeeriumi juurde (*War Trade Board*) loodi selleks otstarbeks koguni spetsiaalne Vene büroo, mis eksisteeris küll väga lühikest aega, oktoobrist 1918 juulini 1919. Büroo ei täitnud oma eesmärke, kuid oli siiski väga tähtsal kohal Vene-USA suhetes.²⁷ USA ja Venemaa läksid paraku mõlemad üha enam täiesti erinevat teed.²⁸

Presidendi esialgsest vastuseisust hoolimata saadeti Ameerika väeosad (u 15 000 meest) aastatel 1918–19 Venemaale, peamiselt Murmanski ja Arhangelski ning Vladivostoki sadamate kaitseks. Seda perioodi nimetatakse interventsiooniks või koguni sõjaks Nõukogude Venemaa vastu.²⁹ Venemaa asjadesse sekkumise ajendeid on tõlgitsetud erinevalt.³⁰ Oma moodi humanitaarseks sekkumiseks võib pidada USA ulatuslikku toiduabi Venemaale näljahäda leevendamiseks ning isegi Punase Risti tegevust.³¹

President ise ei pidanud väikeste väeüksuste saatmist Venemaale 1918. aastal sekkumiseks siseasjadesse.³² Leidub aga autoreid, kelle arvates oleks

²⁶ Leo J. Bacino, *Reconstructing Russia: U.S. policy in revolutionary Russia, 1917–1922* (Kent, Ohio, London, 1999).

²⁷ Linda Killen, *The Russian bureau: a case study in Wilsonian diplomacy* (Lexington, KY: The University Press of Kentucky, 1983), 2, 7, 32.

²⁸ David W. McFadden, *Alternative paths: Soviets and Americans, 1917–1920* (New York, Oxford: Oxford University Press, 1993).

²⁹ George F. Kennan, *Soviet-American relations, 1917–1920* (New York: Norton, 1984); David S. Foglesong, *America's secret war against Bolshevism: U.S. intervention in the Russian Civil War, 1917–1920* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1995).

³⁰ Eugene P. Trani, "Woodrow Wilson and the decision to intervene in Russia: a reconsideration", *The Journal of Modern History*, 48:3 (Sep., 1976), 440–461.

³¹ Harold H. Fisher, *The famine in Soviet Russia, 1919–1923: the operation of the American Relief Administration* (New York: The Macmillan Company, 1927); Frank M. Surface, Raymond L. Bland, *American food in the World War and reconstruction period: operations of the organizations under the direction of Herbert Hoover 1914–1924* (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1931); Benjamin M. Weissman, *Herbert Hoover and famine relief to Soviet Russia: 1921–1923* (Hoover Institution Press, Stanford University, 1974); Bertrand M. Patenaude, *The big show in Bololand: the American relief expedition to Soviet Russia in the famine of 1921* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2002).

³² Betty Miller Unterberger, *The United States, revolutionary Russia, and the rise of Czechoslovakia* (University of North Carolina Press, 1989), 265.

USA seda pidanud tegema hoopis jõulisemalt. Sekkumine jäi ebakindlaks ning liiga tagasihoidlikuks, et peamist eesmärki – aidata Venemaal demokraatia teele, piisavalt tõhusalt toetada. Venemaa jäeti üksi, ettesirutatud kätt ei võetud Wilsoni poolt vastu, nn uus, demokraatlik Venemaa oli kõigi poolt hüljatuna määratud surema.³³ Victor Fic ei hinda niisugust käitumist kuigi kõrgelt, ta ei pea seda korrektseks poliitiliseks otsuseks. Tema sõnul oli otsus mitte sekkuda ja Venemaalt tagasi tõmbuda viga, millel olid rasked tagajärjed nii Venemaa enda kui ka kogu maailma jaoks. Wilson “tappis” tema sõnul liitlaste senise initsiatiivi. Presidendi senine poliitika “mitte midagi teha” asendus loosungiga “teha midagi” rõhuasetusega viimasel sõnal. Demokraatia võimalused Venemaal sellega reedeti ja seda tegi mees, kes kuulutas oma eesmärgiks päästa maailm demokraatia jaoks.³⁴ Petrogradis järgnes küll augustis 1918 lääneriikide luureesinduste teadmisel, aga peamiselt esseeride poolt läbiviidud meeleheitlik katse kukutada bolševikud salajase relvastatud putši abil, kuid see reedeti või paljastati varakult tšekistide poolt. Viimane demokraatlikust Venemaast loobumise akt leidis aset Valges majas 25. septembril 1918, kui päevakorda tuli Venemaal hädas olevate tšehhide-slovakkide küsimus, eriti seoses algava talvega. Siis otsustati veel kord, et Venemaale ei saadeta enam ühtki USA väeosa. Lisaks venelaste reetmisele tähendas niisugune otsus Fici arvates lõplikku lõhet USA ja teiste Antanti riikide vahel.³⁵

Colby doktriini sõnastamine

Hiljem ei leitud enam ühist keelt ka rahukonverentsi ajal Pariisis. Võimalik, et Wilsoni peamine probleem oli Venemaa olude vähene tundmine. Ta ei olnud enne maailmasõtta astumist Venemaast eriti huvitunud.³⁶ Pariisi jõudnud USA rahudelegatsioonid rõhutasid ühed nõunikud Venemaa piirirahvaste enesemääramise õigust, teised toetasid aga territoriaalse terviklikkuse põhimõtet. Wilsoni ja teistegi juhtivate otsustajate jaoks näis Venemaa terviklikkuse säilitamine üks kindlamaid põhimõtteid. President Wilsoni ja riigisekretär Robert Lansingu jaoks oli sealjuures argumendiks

³³ Victor M. Fic, *The collapse of American policy in Russia and Siberia, 1918: Wilson's decision not to intervene (March–October, 1918)*, East European monographs, CDXI (Boulder, CO: East European Monographs; New York: distributed by Columbia University Press, 1995), 19–20.

³⁴ Fic, *The collapse of American policy*, 139–140, 330

³⁵ *Ibid.*, 381.

³⁶ Donald E. Davis, Eugene P. Trani, *The first Cold War: the legacy of Woodrow Wilson in U.S.-Soviet relations* (Columbia: University of Missouri Press, 2002), 2.

Ameerika enda kodusõja ajalugu. Nad lähtusid analoogiast, et ei saa tunnustada riigi üht või mitut mässavat osa. Nad uskusid kindlalt peatselt taastuvasse mitte-bolševistlikkusse Venemaasse. Sellisel Venemaal oli õigus otsustada oma saatuse üle. Washingtonis ei välistatud, et korra taastudes ühendab iga Vene valitsus mässavad territooriumid – ka jõuga, kui vaja. Sellist mässuliste piirkondade mittetunnustamist nõudsid kõik vene grupeeringud. Esialgu sobis see Wilsoni muude vaadetega – sekkumatus teise riigi asjadesse langes ühtlasi kokku Balti riikide mittetunnustamise poliitikaga. USA vastuseis Venemaa tükeldamisele oli samal ajal vastuseisuks mõnede teiste riikide (eriti Jaapani) plaanidele. Paraku oli see poliitika samal ajal vastuolus tema internatsionalismi ja enesemääramine loosungitega ning isegi Rahvasteliidu loomise plaanidega.³⁷

Suhtumist Venemaasse polnudki kuigi kerge kujundada. Eriti Washingtonil, sest erinevalt teistest liitlastest puudus Ameerika Ühendriikidel seni luurevõrk Kesk- ja Ida-Euroopas. Novembris 1918 sai eriesindaja kolonel House presidendilt heakskiidu sellise võrgustiku väljaarendamiseks USA maa- ning mereväelastest.³⁸ USA luure ülesanneteks peeti üldist andmete kogumist, vahendite leidmist enamliku propaganda ja Saksa mõju vähendamiseks, opositsiooni julgustamist ja toetamist, USA majanduslike positsioonide parandamist võistluses teiste riikidega, eeskätt Suurbritannia ja Jaapaniga.³⁹ Tänu taoliste huvidele hakkas Ameerika professionaalne luureteenistus nüüd alles kujunema, kuigi üksikute väeliikide puhul astuti esimesed sammud tunduvalt varem.⁴⁰

Pariisi rahukonverentsile saabunud ameeriklaste delegatsioon oli, nagu teistegi riikide esindajad, Venemaa küsimuses kimbutuses.⁴¹ Puudus selgus, kas Venemaasse peaks konverentsi ajal suhtuma kui endisse liitlasse või pigem vaenlasse? Ametlikke suhteid enamlastega ei peetud võimalikuks, aga neid täiesti ignoreerida ei saanud. Osaliselt suutis nõukogude võim sellist peataolekut ära kasutada ning omalaadset *quasi*-diplomaatiat arendada

³⁷ Linda Killen, "Self-determination vs. territorial integrity: conflict within the American delegation at Paris over Wilsonian policy toward the Russian borderlands", *Nationalities Papers*, X:1 (Spring 1982), 65–78.

³⁸ Arno J. Mayer, *Politics and diplomacy of peacemaking: containment and counter-revolution at Versailles, 1918–1919* (London: Weidenfeld and Nicolson, 1968), 367–368.

³⁹ Foglesong, *America's secret war against Bolshevism*, 111–112.

⁴⁰ Bruce W. Bidwell, *History of the Military Intelligence Division, Department of the Army General Staff, 1775–1941* (Frederick, MD: University Publications of America, 1986); Jeffery M. Dorwart, *Conflict of duty: the U.S. Navy's intelligence dilemma, 1919–1945* (Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1983).

⁴¹ Arthur Walworth, *Wilson and his peacemakers: American diplomacy at the Paris Peace Conference, 1919* (New York: Norton, 1986).

ning liitlastevahelistel vastuoludel mängida.⁴² Pärast viimase USA suursaadiku David Francis lahkumist Venemaalt oktoobris-novembris 1918 katkesid kahe maa ametlikud diplomaatilised suhted.⁴³ See ei tähendanud siiski kõigi kontaktide ja projektide lõppemist. Suhtlemine jätkus muudel tasanditel, eelkõige toetusid need üksikutele vene päritolu ärimeestele ja teistele avaliku elu tegelastele, aga samuti eraviisilisele kaubandusele ning ettevõtlusele.⁴⁴ Riigidepartemangus taluti järgnevalt mõnda aega mitte-ametliku nõukogude esinduse – Nõukogude Informatsioonibüroo – loomist ning tegevust eesotsas Ludwig C. A. K. Martensi ja Santeri Nuortevaga. Seoses nn punase hirmu (*red scare*) paanikaga USA-s 1919. aastal sunniti need mehed 1920. aasta lõpul oma tegevusest loobuma.⁴⁵ Neid ähvardas koguni maalt väljasaatmine ja seepärast lahkus Martens 1921. aastal USA-st.

Muuseas edastas Martens 1920. alguses USA kongressile Moskva nõusoleku tunnustada iseseisvaid riike Soomes, Poolas, Eestis, Lätis, Leedus, Ukrainas ja Kaukaasias. Nõukogude Vene oli nagnii rahulepinguid nende riikidega alla kirjutamas ja nii sai seda asjaolu omamoodi välispoliitilise ja eriti propagandistliku survevahendina kasutada. Algatust ei võetud Washingtonis paraku vastu ning ametliku, diplomaatilise esinduse staatus Martens Washingtonis ei saanudki. Seal tunnistati jätkuvalt 1917. aastal Vene Ajutise valitsuse poolt nimetatud suursaadiku Boris Bahmetjevi (Bakhmeteff) volitusi ning tema juhitud saatkonda.

Samal ajal aga ei välistanud ameeriklased lisaks Martensi büroole otse-sidemeid Nõukogude valitsusega läbi esinduste Skandinaavias, eeskätt Stockholmis. Enamlaste initsiatiivil nimetati sinna saadikuteks 1918. aastal esialgu V. V. Vorovski ja seejärel detsembris 1918 Maksim Litvinov. Viimasega kohtumiseks saadeti USA delegatsiooni poolt Pariisist Stockholmi saatkonda eriesindajana William H. Buckler. Kolmel kohtumisel Litvinoviga arutas ta väljavaateid USA ja Nõukogude Vene valitsuste järgnevateks suheteks ning eriti enamlaste suhtumisi loodavasse Rahvasteliitu ja rahutingimustesse Euroopas. Nagu eespool mainitud, üritati Pariisis 1919. alguses algatada nn Prinkipo (Printsi saarte) kohtumist, lootes niimoodi

⁴² John M. Thompson, *Russia, Bolshevism, and the Versailles Peace* (Princeton, New Jersey, 1966), 91.

⁴³ David R. Francis, *Russia from the American embassy: April, 1916 – November, 1918* (New York: Charles Scribner's sons, 1921); *Dollars and diplomacy: Ambassador David Roland Francis and the fall of tsarism, 1916–17*, ed. by Jamie H. Cockfield (Durham, NC: Duke University Press, 1981).

⁴⁴ James K. Libbey, *Alexander Gumberg & Soviet-American relations, 1917–1933* (The University Press of Kentucky, 1977).

⁴⁵ Todd Pfannestiel, "The Soviet bureau: a Bolshevik strategy to secure U.S. diplomatic recognition through economic trade", *Diplomatic History*, 27:2 (2003), 171–192.

edasistele kontaktidele ning kompromissidele enamlastega. Lisaks saatsid ameeriklased märtsis 1919 omalt poolt eridelegatsiooni kohtuma Lenini ja Trotskiga. William C. Bullitti juhitud missioonile Moskvasse märtsis 1919 on antud erinevaid tähendusi.⁴⁶ Neil peatumata olgu märgitud, et kindlasti polnud kokkusattumus tema valimine 1933. aasta lõpul esimeseks USA suursaadikuks Nõukogude Liidus.

Alates maist 1919 avaldas Riigidepartemangu Vene osakond ja riigisekretäri asetäitja Frank Polk survet, et USA peaks tunnustama Venemaal ainult Koltšaki valitsust.⁴⁷ Delegatsioon Pariisis siiski kõhkles, sest Wilson soovis jätkuvalt taastada Vene demokraatlikku valitsust. Vahepeal kaldusid aga jaapanlasedki Koltšaki tunnustamisele. Juunis 1919 lubas Koltšak liitlastele, et taastab demokraatliku Venemaa ja see saigi ettekäändeks, et esialgu taolise olukorraga leppida. Wilson ja Ameerika Ühendriikide delegatsioon võis oma missiooni Pariisis lõppenuks lugeda ning koju pöörduda. Paraku pakkus Koltšak ainult näilist ja ajutist lahendust, Wilson lahkus seega Pariisist ilma selguseta Venemaa küsimuses. Septembris 1919 oli ilmne, et Koltšak saab lähemal ajal käimasolevas kodusõjas Venemaal lüüa, aga USA-l puudus ikka otsus, mida edasi teha.⁴⁸

Omapäraseks kokkuvõtteks ja aastatel 1917–22 Ameerika Ühendriikide-Vene-Balti suhete kolmnurka üldistavaks dokumendiks võib pidada nn Colby nooti. Tegemist oli USA poolse ametliku kompromissiga Venemaa ja paraku ka ühtlasi Balti küsimuses, sest nii kinnitati Venemaa teraviklikkust, aga ühtlasi tunnustati mõnede alade iseseisvumist. See seisukoht avaldati augustis 1920 riigisekretär Bainbridge Colby noodi näol. Nimelt koostati Riigidepartemangus põhjalik vastus Itaalia saadiku järelepärimisele Poola ja Venemaa vahelise sõja ning Nõukogude Venemaa tunnustamise küsimustes. Sellele avalikule noodile eelnes läbi kogu 1920. aasta kevade ja suve USA diplomaatilistes ringkondades elav mõttevahetus, mille tulemusena sündis sisult üsna vastuoluline dokument. Ühtlasi iseloomustas see dokument kogu senist USA poliitikat Venemaa, aga ka Eesti, Läti ning Leedu suhtes juba alates 1917.–18. aastast.

Noodis õigustati veel kord mõnede Venemaa äärealade, eeskätt etniliselt ühtsete Soome, Poola iseseisvumist. Samas arvestati ka Armeenia iseseisvumisega, kuigi tema tunnustamise puhul viidati tulevikus sündivale kokkuleppele Venemaa ning Armeenia vahel. Niimoodi kinnitati taas kord

⁴⁶ Michael Cassella-Blackburn, Ann Garcia Gerhart, *The United States and the problem of Russia at the Paris Peace Conference* (Bryn Mawr College, submitted to the Department of History for Honors, May, 1956).

⁴⁷ Carol Willcox Melton, *Between war and peace* (Merker University Press, 2001), 141.

⁴⁸ Killen, "Self-determination vs. territorial integrity", 75.

USA välispoliitika põhimõtet Venemaa territoriaalse terviklikkuse austamisest ja sellega õigustati senist poliitikat Balti riikide suhtes, meenutades eraldi Washingtoni vastust Leedu valitsuse vastavale järelepärimisele 15. oktoobrist 1919.⁴⁹ Washington keeldus Eestit, Lätit ja Leedut ametlikult tunnustamast. Selgituseks ning vabanduseks sobib arvamus, et Colby noodis väljendus kaudselt Washingtoni mure Suurbritannia, Prantsusmaa, Jaapani ja isegi Saksamaa ambitsioonide pärast Venemaad tükeldada. Eitades ühelt poolt küll ametlikult enamlasti, aitas see dokument teiselt poolt taastada Vene impeeriumit.⁵⁰ Seda enam tõstatub küsimus – mis ja kui-võrd muutus järgneva, pisut enam kui aasta jooksul. Miks Colby noodis väljendatud seisukohast peatselt loobuti?

Noodist loobumine võis olla seotud äriliste kaalutlustega, eelkõige kaubandusliku konkurentsiga suurriikide vahel Baltikumis. Nimelt käis sel ajal juba pingeline võistlus Ameerika Ühendriikide ja Suurbritannia vahel Venemaa turgude ning kauplemisvõimaluste, aga muuseas ka peamiselt läbi Tallinna Rootsi ja mujale mineva nn enamlaste kulla pärast. USA oli oma eraettevõtjaile ja kaupmeestele andnud vaba voli ajada enamliku Venemaaga eraviisilist äri. Suurbritannia valmistus sõlmima riiklikul tasemel kokkulepet, milleni jõuti 1921. märtsis. Alates 1920. aastast omandasid selles konkurentsisis üha tähtsamat rolli Balti riikide sadamad.⁵¹ Balti riigid muutusid omapäraseks lävepakuks nii USA kui ka Suurbritannia ja Saksamaa omavahelises konkurentsisis pääsemaks loodetud eldoraadosse – Venemaa turule.⁵² Sealjuures suutis USA olla neist kolmest edukam ilma enamlasti formaalselt tunnustamata ning riiklikul tasemel kaubalepingut sõlmimata. Tema kaubavahetus Venemaaga oli 1920. aastate alguses mahtudelt ning väärtuselt suurem kui Briti ja Saksamaa omad kokku.⁵³ Sellest võiks siiski järeldada, et Ameerika Ühendriikidel puudus otsene, kaubavahetusest tulenev majanduslik sund loobuda eespool mainitud Colby noodis väljendatud seisukohast. USA säilitas sarnase soodsa positsiooni veel kuni 1922. aasta kevadeni. Mingeid formaalseid takistusi laevade liikumiseks

⁴⁹ The Secretary of State to the Italian Ambassador (Avezzana) 20 August 1920, FRUS, 1920 (II), 463-8.

⁵⁰ Norman E. Saul, *Friends or foes? The United States and Soviet Russia, 1921-1941* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2006), 14-15.

⁵¹ Christine A. White, *British and American commercial relations with Soviet Russia, 1918-1924* (The University of North Carolina Press, 1922), 148-160.

⁵² John Hiden, *The Baltic States and Weimar Ostpolitik* (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1987); David Kirby, "A great opportunity lost? Aspects of British commercial policy toward the Baltic States, 1920-1924", *Journal of Baltic Studies*, V:4 (1974), 364-370.

⁵³ White, *British and American commercial relations with Soviet Russia*, 199-211.

ja kaubanduseks Baltikumis ei olnud. Riias asuva USA esinduse (*Commissioner Office*) alluvuses töötasid ainuüksi Tallinnas 1922. aasta alguses konsul Charles H. Albrecht ning asekonsulid George G. Fuller ja William C. Perkins. Lisaks neile oli konsulaadi palgal veel neli kohalikku elaniku.⁵⁴ 1922. aasta kevadel toimusid aga mõned põhimõttelised muutused, mis sundisid Washingtonil senisest suhteliselt jäigast positsioonist Balti riikide tunnustamise küsimuses mõnevõrra taganema.

Kaug-Ida küsimus

Neist üheks olulisemaks võib pidada Kaug-Ida küsimuse lahenemist, mis oli omakorda seotud Washingtoni merekonverentsi lõpulejõudmisega 1922. aasta alguses. USA ja Jaapani vastuolud Kaug-Idas Venemaa, Hiina, Vaikse ookeani saarte ning Briti-Jaapani liidusuhete pärast andsid endast märku juba 19. sajandi lõpul ja 20. sajandi alguses. 1921. aasta novembris Washingtonis alanud Merekonverentsil (*Naval Conference*) püüti lisaks suurte sõjalaevade desarmeerimisele ka mainitud küsimustele mingit lahendust leida.

Käesoleva kirjutise kontekstis oli kõige olulisemaks Kaug-Ida Vabariigi (KIV) positsiooni määratlemine. KIV moodustati kohalike nõukogude baasil omamoodi puhvrina ühelt poolt enamlaste ja teiselt poolt Jaapani vahele. Ühtlasi väljendas taoline pooliseseisev administratiivne üksus enamlikku rahvus- ja regionaalpoliitikat 1920. aastate alguses, mil Moskva tegi võimulpüüsimise nimel erinevaid järeleandmisi ääremaadele. Kaug-Ida Vabariigi konstitutsioon võeti vastu aprillis 1920. Selles lubati üldist valimisõigust, isikuvabadusi ja isegi eraomandust. Samal ajal peeti läbirääkimisi Jaapaniga, mis keeldus tunnustamast Moskvast võimulolevat režiimi ning augustis 1921 sõlmitud leping KIV ja Jaapani vahel lubaski viimase vägedel viibida Kaug-Ida territooriumil. Kaug-Ida Vabariigi kaudu lootis Jaapan suurendada oma mõju eeskätt majanduslike abinõude toel. Teiselt poolt andis taolise puhverriigi olemasolu võimaluse Jaapani agressiooni pidurdada. Aprillis 1921 kuulutati välja KIV-i formaalne iseseisvus ning taotleti selle tunnustamist USA poolt, mis pidi aitama tasakaalustada Jaapani ambitsioone.⁵⁵ Washingtonis keelduti siiski ametlikust tunnustusest. Seda oligi õiguslikult keeruline teha ilma tunnustuse laiendamiseta Balti

⁵⁴ Charles H. Albrecht to Anton Piip, 16 February 1922, American Consulate, Reval, Correspondence 1921. National Archives [NA].

⁵⁵ The Far Eastern Republic Siberia and Japan: together with a discussion of their relations to the United States: a report of the 44th Luncheon Meeting of the Foreign Policy Association, New York, 4 March 1922 (New York: Foreign Policy Association, 1922), 1–20; *The New York Times*, 5 March 1922.

riikidele, sest äsjane Colby noot oli deklareerinud pigem terviklikkuse põhimõtet. Seos oli ka vastupidine – Balti riikide tunnustamist takistas asjaolu, et siis oleks tulnud sama teha KIV-iga, mis oli tegelikult Moskva kontrolli all. Siiski andis KIV-i toetamine võimaluse survestada Jaapanit ning sundida teda oma vägesid Siberist välja tõmbama. Seepärast kutsuti KIV-i esindus osalema Merekonverentsile USA-s. Detsembris 1921 Washingtoni saabunud delegatsioonile teatati, et KIV-le antakse samad õigused nagu endistele Venemaa osadele Baltikumis.⁵⁶ Tänu kasvavale survele Washingtoni, Moskva ja KIV-i poolt oli Jaapan sunnitud aprillis 1922 lubama, et lähemal ajal tõmmatakse oma väed Kaug-Idast välja. KIV-i delegatsiooni juhtivad tegelased jäid konverentsi lõppemisel Ameerikasse ning Boris E. Skvirsky nimetati peatselt Nõukogude Liidu mitteametlikuks esindajaks. KIV-st endast sai Nõukogude Liidu osa. Skvirsky jätkas eespool mainitud Martensi büroo juhina. Formaalselt tunnustust ei antud tallegi kuni 1933. aastani, kuid ajakirjanduses nimetati teda edaspidi mitteametlikuks suursaadikuks või ka Nõukogude Vene *Commissioner*'iks USA-s. Senisel ametlikul Vene saadikul Bahmetjevil polnud enam palju võimalusi jätkata. Tema krediitid suleti ning 1922. aasta juunis peatati kogu endise Venemaa saatkonna tegevus. Niisuguses olukorras muutus Washingtonil õiguslikult ja eetiliselt üha keerulisemaks edasi lükata ka Balti riikide tunnustamist ning venitada nende esindajatele ametliku staatuse andmisega.

Venemaa võlgade teema

Venemaa rahanduse olukord Esimese maailmasõja eel näis igati tugev. Riigi kullavarud olid Euroopas suurimad, olles sealjuures viimase 30 aastaga (1886–1914) viiekordistunud. Suurem osa neist varudest asus kodumaal. Euroopa investorid, eriti prantslased, ostsid meeleldi Vene väärtpabereid, nii riiklike kui ka eraettevõtete omi. Vene laenupabereid ostsid välispangad ja ka eraisikud ning 1917. aastaks oli Vene pankade aktsionäride hulgas välisinvestorite osakaal tõusnud 34 protsendini.⁵⁷ Jaanuaris 1914 hinnati Venemaa võlgade ja muude kohustuste suuruseks ühtedel andmetel 6,568 miljardit dollarit, millest ligikaudu poole moodustasid välislaenu. Teistel andmetel ei ületanud Venemaa sõjajärgne võlgnevus siiski 3,75 miljar-

⁵⁶ Paul Dukas, *The USA in the making of the USSR: the Washington Conference, 1921–1922, and 'Uninvited Russia'* (London and New York: Routledge, 1994).

⁵⁷ V. G. Georgevitsh Sirotkin, *Zoloto i nedvizhimost' Rossii za rubezhom* (Moskva: Mezhdunarodnye otnosheniya, 2000), 21–34.

dit dollarit ehk 7,5 miljardit rubla.⁵⁸ Venemaa olukorra muutis järgnevatel aastatel keeruliseks asjaolu, et tema ekspordist oli seni 45 protsenti läinud riikidesse, kellega nüüd sõdima asuti, aga võlgadest 90 protsenti langesid liitlasriikide arvele.⁵⁹

Vastavalt sõjaeelsetele reeglitele oli ilma otsese kullakatteta paberraha juurdetrükkimine Venemaal rangelt reglementeeritud. 1914. aastal seda piirangut leevendati, millele järgnes paberraha ja riigivõlakirjade (*treasury bonds*) massiline juurdetrükkimine. Paberraha ei vahetatud edaspidi enam kulla vastu. Lisaks tegi valitsus kuni 1917. aastani siselaene, andes välja seitse nn pikaajalist sõjalaenu, kokku ligi 5,447 miljardi dollari väärtuses. Liites kokku kõik tsaari-Venemaa ja Ajutise valitsuse aegsed võlad ning laenud, ulatus kogusumma juba septembriks 1917 enam kui 20 miljardi dollari-ni.⁶⁰ Maailmasõja kolme aastaga oli enamik Vene kullast üle läinud teiste riikide pankadesse, peamiselt sõjaliste kulutuste katteks. Nn Vene võlgade küsimus muutus Esimese maailmasõja lõpetamisel ja reparatsioonide küsimuse puhul üheks keskseks teemaks.

Paratamatult olid Balti riigid sellega otseselt või kaudselt seotud, vastavaid signaale jõudis Tallinna erinevaid teid pidi. Näiteks kirjutas Soome saadik Tokios Gustaf John Ramstedt 3. aprillil 1922 erakirja ammusele tuttavale Oskar Kallasele, Eesti saadikule Londonis. Ta andis selles edasi oma jutuajamise USA suursaadikuga Jaapanis Charles B. Warreniga. Warren oli arvanud, et seesuguseid päkapikuriigikesi ei või tunnustada isegi mitte ajutiselt, sest Venemaa tõuseb jälle ja Venemaal on oma Läänemere sadamaid tarvis. Warren rõhutas, et Venemaad ei tohi jagada ega tükeldata. Ramstedt tuletanud talle meelde, et eestlased, lätlased ja leedulased on kõik eri rahvused ja neil on õigus enesemääramisele, nagu Wilson oli 1918. aastal lubanud. Vastuseks arvas Warren, et natsionalismi ajad on möödas. Ja pealegi – kui igaüks Venest oma keele peale viidates lahkub, kes siis Venemaa võlad maksab?⁶¹

Võlgade küsimus muutus USA-s aktuaalseks seoses presidendivalimisega 1920. aastal. Demokraatlik partei ja Wilson püüdsid seda teemat näidata teisejärgulisena. Vabariiklased kinnitasid, et nende võimule saades võetakse võlgade teema koheselt päevakorda. Demokraatlik partei kaotas

⁵⁸ Harold G. Moulton, Leo Pasvolksy, *World War debt settlements* (The Macmillan Company, New York, 1926), 60.

⁵⁹ Harold G. Moulton, Leo Pasvolksy, *War debts and world prosperity*, 1 (Port Washington, New York, London: Kennikat Press, 1932; 1971), 26.

⁶⁰ Harvey E. Fisk, *The Inter-Ally debts: an analysis of war and post-war public finance 1914–1923* (New York, Paris: Bankers Trust Company, 1924), 105–112, 132.

⁶¹ Suomen Kansallisarkisto, A. G. J. Ramstedtin kokoelma, Kansio: 10.

valimised. Välisriikide võlasummad fikseeriti ametlike nõuetena ning esitati spetsiaalse raportina Kongressile. Edasi moodustati Maaailmasõja Välisvõlgade Komisjon (*World War Foreign Debt Commission*), mille ülesandeks seati kahepoolsete võlgade tasumise lepingute ettevalmistamine. Järgneva üheksa aasta jooksul sõlmis USA 13 riigiga nn refundeerimise lepingud, millega fikseeriti kohustused, tagasimakse tähtajad ning intressid.⁶² Tegelikult valmistati ette 15 lepingut, kuid Armeenia ja Venemaa langesid lõpuks välja.⁶³

Washingtonis jõuti selleks ajaks kokku arvestada sõja ajal ja järel Venemaa poolt tehtud laenud, sinna saadetud toidu- ja muu abi. 1917. aasta jooksul oli USA rahandusministeerium eraldanud Vene Ajutisele valitsusele veel krediiti, kokku 450 miljonit dollarit. Sellest kanti ligi 187 730 000 laenu otseselt Vene valitsuse käsutusse. Presidendi erifondist kaeti 1919. aastal ligikaudu 4 465 000 dollari eest venelastele minevat toidu- ja muud abi. Umbes 400 000 dollarit kulus erinevate sõjamaterjalide katteks, mis jäi samuti endise Ajutise valitsuse kulude hulka. Lisandus 96 miljoni dollari eest eralaene, mida olid eraldanud mõned USA pangad, seega ulatusid Venemaa Ajutise valitsuse kohustused USA arvestuste kohaselt 302 miljoni dollarini.⁶⁴ Kerenski valitsuse langemise järel tühistas USA krediidid Venemaale ja teiselt poolt teatasid enamlased, et nemad omalt poolt tühistavad kõik endised Venemaa võlad ja kohustused. Samal ajal jäi Washingtoni 1917. juunis saadikus saabunud Boris Bahmetjevi käsutusse siiski Vene Ajutisele valitsusele eraldatud krediit ja selle valitsuse poolt USA-s deponeeritud kullavarud.

1921. aastal Kongressile esitatud raportis toodi tõsise finantsrikkumisenähtena esile asjaolud, et USA ametiasutused finantseerisid mitmeid Venemaale minevaid kaupu ja abi peamiselt USA krediidist ja seda ei kantud mitte alati Bahmetjevi arvele. Lisaks juhiti tähelepanu Vene endise saadiku tohututele kulutustele, mida talle eraldatud fondidest tehti. Näiteks pidas Bahmetjev nende vahendite kaudu üleval endisi Venemaa esindusi Lõuna-Ameerika riikides. Pealegi tegi USA valitsus Venemaal lisakulutusi

⁶² William George Pulen, *World War debts and United States foreign policy 1919–1929* (New York, London: Garland Publishing, 1987), 5.

⁶³ Moulton, Pasvolksy, *War debts and world prosperity*, 71.

⁶⁴ *Loans to foreign governments*, Resume of the laws under which loans were made to Foreign governments during and since the war and the main features of the loans as disclosed by correspondence between the President, the State Department, the Treasury Department, and Foreign Governments submitted to the Committee on the Judiciary, 67th Congress, 2d Session, Senate, Document No. 86 (Washington: Government Printing Office, 1921), 89.

veel ligi 150 miljoni dollari eest raudtee arendamiseks, propaganda ja luure-tööks, erinevate piirkondade abistamiseks jms ilma, et need oleksid Venemaa arvele kantud.

Võlgade küsimus ja Balti riigid

Kas ja kuivõrd oleksid Venemaale eri aegadel antud laene ja muid kulusid pidanud temast aastatel 1918–21 eraldunud alad kandma, sellele oli järjest keerulisem vastata. Ühtlasi tekkis õigustatud küsimus, miks peaksid Balti riigid üldse osa neist võlgadest tasuma, kui ülejäänud Venemaale eraldatud summade kättesaamine muutus üha küsitavamaks?

Venemaaga seotud kogusummadele rehkendati aga juurde veel ligi 30 miljonit dollarit, mis olid otseselt seotud Soome, Eesti, Läti ja Leeduga ning tekkinud pärast 1918. aastat. 1921. aastaks jõuti Washingtonis seisukohale, et “kui need alad jäävad eraldatuks, siis maksavad nad loomulikult ise, kui üldse maksavad. Aga kui Venemaa lõpuks tõustes praegusest kaootilisest olukorrast nõuab endiste piiride taastamist, siis saavad nad Venemaa osaks”.⁶⁵

Eesti kohustused USA suhtes kujunesid suhteliselt sarnaselt Leedu, Läti, Soome võlgadele ning said alguse seoses 1919. aasta juunis Pariisis sõlmitud lepinguga. Sellegi eelmäng algas pisut varem. Alguseks võib pidada ameeriklaste otsuseid 1917. aasta detsembris ja 1918. a jaanuaris lisada Venemaa Balti provintsid nn Hooveri toiduabi saajate nimekirja. Kongress eraldas selleks erisummad ning abi hakkas Baltikumi jõudma 1919. aasta märtsis-aprillis. Sealjuures oli isegi 1919. aasta kevadel Taanist saadud seemneviljaga seotud laen kooskõlastatud Hooveri ja tema Ameerika Abi Administratsiooniga (*American Relief Administration* ehk ARA).⁶⁶

Mais 1919 pöördusid mõned ameeriklased mitteametlikult Eesti esinduse ehk rahusaatkonna liikmete poole ja selgitasid, et nüüd on tekkinud võimalus osta mitmesuguseid Ameerika kaupu. Nimelt hakati sel ajal likvideerima USA väeosade varustamiseks loodud ladusid. Tegemist oli varustusega, mida koondati Prantsusmaale ligi 2 miljoni meheni ulatuva armee jaoks. Ühtlasi rõhutati, et asjaga on kiire ning väga erinevaid esmatarbekaupu, toiduaineid, aga ka veoautosid, mootorrattaid, muid masinaid

⁶⁵ “[...] if these Governments remain as separate Governments, then, of course, these obligations will eventually be paid by them if paid at all. But if Russia when it finally emerges from its present chaotic condition insists on recognition of its original boundaries, these Governments will be part of Russia”, *Loans to foreign governments*, 90.

⁶⁶ Kaido Jaanson, “Jälle see Taani võlg!”, *Kleio*, 2 (1989), 90–92; Surface, Bland, *American food*, 177–178.

ning seadmeid, rauda jne on võimalik saada suhteliselt odavalt. Lisaks olid enamike kaupade hinnad 1919. aastal juba oluliselt tõusmas ja selline olukord näis Euroopa riikidele suurostudeks soodne.

Tegelikult oli lugu pigem vastupidine, sest tegemist oli armeele kuulunud varustusega, mille algne soetamishind USA-s oli olnud suhteliselt kõrge. Ameeriklastele oleks selle vara koju tagasitoimetamine kulud läinud suuremaks kui tulud, mida oleks saadud nende kaupade müügist USA-s. Seepärast otsustati nüüd kasutada ära pingelist olukorda Euroopas seoses esmatarbekaupade nappusega ning selle arvel äri teha. Kraami võimalikult kiiresti ning heade hindadega mahamüümiseks moodustati nn Likvideerimiskomisjon (*Liquidation Commission*), mille esimeheks sai seni armee varustamise eest vastutanud Edwin B. Parker ning liikmeteks brigaadikindral Charles G. Dawes, senaator Homer H. Johanson ja Henry F. Hollis.⁶⁷ Komisjoni eluiga polnud kuigi pikk, sest armee ei saanud paraku kauplemisega tegelema jääda. Seepärast leiti kiiresti omapärane kompromiss. Hooveri juhitud ARA maksis Kongressi poolt tema käsutusse eraldatud rahadega USA sõjaväele nende varad kinni ja sokutas seejärel kogu kauba Euroopa riikidele.⁶⁸ Huvi ja vajadused Euroopas olid suured, ainuüksi Prantsusmaa oli valmis ise kõik ära ostma. Selline "abi" oli aga eriti vajalik Ida-Euroopale. Samas on küsitav, kui võrd seal 1919. aasta kevadel suvel tajuti, et see kõik ei ole tasuta abi, vaid tuleb hiljem realselt ja üsna kallilt kinni maksta?

Eesti võlg

Ettepanek langes Eesti puhul väga soodsale pinnasele. Välisminister Jaan Poska juhitud delegatsioon oli 1919. aasta kevade jooksul Pariisis ja Londonis tegutsedes üritanud korduvalt hankida rahalaenu või otsest materiaalselt abi, peamiselt loodeti Suurbritanniale ja USA-le. Tallinnas äsja tööd alustanud ministeeriumitest "pommitati" saatkonda regulaarsete järelepärimistega ning paluti kiiresti midagi teha eeskätt raha või mõne kauba hankimiseks. Poska ning teised Eesti välisesinduse liikmed tunnetasid oma abitust, sest enamasti tuli neile abipalvetele vastata eitavalt. Sealjuures olid ameeriklased seni järjekindlalt soovitanud pöörduda erapankade ja -isikute poole. Samas osutus see võimatuks, sest ilma suurriikide tagatisteta (tunnustuseta) ei julgenud erakapital Balti riikidesse investeerida.

⁶⁷ Surface, Bland, *American food*, 52–54.

⁶⁸ *Organization of American relief in Europe*, 395–398.

Eesti poliitilist, sotsiaalset ja majanduslikku olukorda silmas pidades tunduski mais 1919 tehtud ettepanek soodne ja tehing hädavajalik. Mõnevõrra hiljem tehingut hinnates võis selle majanduslikus otstarbekuses siiski kahelda, sest Vabadussõja otsustavad lahingud olid juba läbi ning Eesti oli valmis rahuläbirääkimisteks enamlastega. Hiljem hakati sündinud tehingut kokkuleppeliselt nimetama sõjalaenuks, aga see termin sobis ainult Eestile. Ameeriklaste jaoks oli tegemist juba sõjajärgse äritehinguga, aga samal ajal mitte riiklikul tasandil sõlmitud lepinguga. Kuna USA keeldus ametliku tunnustuse andmisest Balti riikidele, siis ei saanud sõlmida otselepingut USA sõjaväe esindajate ning Eesti valitsuse ega mitte ka Pariisis asuva Eesti mitteametliku saatkonna liikmete vahel. Tehing võis teoks saada vaid eraisikute või -firmade abil. Juriidiliste-õiguslike takistuste vältimiseks moodustati 27. mail 1919 osaühing Revalis. Nimi sobis, sest vihjas teatud riiklikule garantiile, mida ameeriklased eeldasid. Revalise asutajatenä kirjutasid Eesti poolt lepingule esialgu alla välisdelegatsiooniga seotud Rein Eliaser ja Aleksander Puhk. Osaühingu peamiseks tegelaseks sai aga eespool mainitud Ameerika-poolne vahendaja, ärimees Max Rabinoff (Rabinov). Rabinoffi tausta kohta ei suutnud kaasaegsed isegi USA-s elavate rahvuskaaslaste abil kuigivõrd täpset teavet hankida. Teati vaid, et ta tegeles muusikaga ja peamiselt ooperi ning balletiga. Tegemist oli Mogiljovis 1877. aastal sündinud juudi päritolu ärimehega, kes tegutses alates 1892. aastast USA-s klaverite jt muusikainstrumentide alal. Ta asutas mitmel pool sümfooniaorkestreid ning arendas ooperiteatreid. Pariisi rahukonverentsi ajal 1919. aastal viibis ta Pariisis ja püüdis toetada oma endist kodumaad. Sealhulgas otsis ta Venemaalt emigreerinud muusikuid, lauljaid, tantsijaid jne. 1919. aastal ei kuulunud ta ametlikult USA rahudelegatsiooni, kuid tundis mitmeid selle liikmeid.

Rabinoff vahendas USA sõjaväeladude tühjendumüüki teistelegi – näiteks Gruusiale ja Aserbaidžaanile.⁶⁹ Teda on meenutatud kui mitmesuguste huvidega seiklejat, kes lisaks muule tegeles 1919–20 Eestis ja Skandinaavias artistide valikuga Bostoni ooperiteatrile.⁷⁰ Pisut hiljem püüdis ta saada isegi Eesti esindajaks USA-s või vähemalt koondada enda kätte kaubavahetust Eesti ja USA vahel. Eesti ei soovinud pärast laenulepingu sõlmimist Rabinoffiga enam suhteid edasi arendada, kuigi ta sai muusika (ooperi) alal USA-s üsna tuntud tegelaseks ning muu seas ka miljonäriks. Võimalik, et põhjuseks oli asjaolu, et Rabinoff püüdis veel 1920–21 USA-s jätkata

⁶⁹ <<http://www.columbia.edu/cu/lweb/eresources/archives/rbml/Rabinoff/>>, (29.11.2011).

⁷⁰ *Letters of Warwick Greene, 1915–1928*, ed. by Richard W. Hale (Boston, Houghton Mifflin, 1931), 167.

osaühingu Revalis esindajana, aga samal ajal otsis kontakti ka enamlastega. Ta püüdis muuseas vahendada USA vedurite müüki Nõukogude Vene valitsusele koostöös eespool mainitud Martensi bürooga. 1920. aasta suvel jõuti Martensi ja Rabinoffi vahel lepinguni, mille alusel viimane lubas OÜ Revalist kasutades toimetada läbi Tallinna Venemaale vedureid ja muud raudteevarustust kuni 600 000 dollari väärtuses.⁷¹ Tehing siiski peatati ja peatselt hakkasid Rabinoffi tegevuse vastu huvi tundma politseiasutused.⁷² Eesti riigikontrolli oli samuti sunnitud Revalise afääridesse sekkuma.

Pariisis pandi 1919. aasta suvel paika Eesti valitsuse suhe värske osaühinguga. Selleks sõlmiti 16. juunil leping ühelt poolt “valitsuse esindajate” ehk Jaan Poska ja Nikolai Kötneri ning teiselt poolt Revalise ehk Rabinoffi, Puhki ja Eliaseri vahel. Kuna Eliaser oli Eesti esinduse liige, siis vahetati tema peatselt välja saatkonna abijõu, ohvitser Alfred Sinisoffi vastu. Revalise osanikele anti valitsuse nimel õigus teha igasuguseid ostu-müügitehinguid, hankida krediite jms kaubavahetuses Ameerikaga. Osahisuse liikmetele määrati komisjonitasu kahe ja poole protsendi ulatuses kõigilt hangitud krediitidelt ning tehingutelt, kusjuures Puhki ja Eliaseri (Sinisoffi) tasud olid formaalsed ehk pidid minema riigi heaks. See tähendas, et ainult Rabinoffile lubati vahendustasu. Kaubavahetus pidi toimuma Eesti valitsuse võlakirjade alusel. Kogu ettevõtmise taga oli esialgsete kavade kohaselt äriidee, et Revalis ostab ameeriklastelt kaubad, mis omakorda ostetakse ära riigi (valitsuse) poolt ja viiakse Eestisse ning müüakse seal maha. Nii oleks saadud Revalise võlakirjad lunastada. USA võimude jaoks oli Revalis sisuliselt Eesti valitsus, keda küll ametlikult ei tunnustatud. Osahinguga poolt välja antud võlakohustused arvestati Eesti riigivõlak.

Eestisse jõudnud kaubad paraku müüki ei läinud, 95 protsenti neist läks lihtsalt riigiasutuste vajaduste rahuldamiseks. Selleks oli tõsiseid põhjusi, eeskätt marga kursi kiire langus ja elanikkonna nõrk ostujõud. Nii suurejoonelise operatsiooni puhul juhtus terve rida möödalaskmisi, millele juhtis riigikontroll tähelepanu juba 1919. aastal. Hiljem korraldati veelgi põhjalikum revisjon ja küsimus leidis korduvalt kajastamist Eesti ajakirjanduses 1920. aastate esimesel poolel. Teravas sisepoliitilises võitluses muutus Revalise juhtum vahendiks kogu valitsuse, aga ka üksikute poliitikute ründamisel. Küsimus tõstatati üsna teravas toonis Asutava Kogu ja esimeste riigikogude kõnetoolis. Alust taolisteks rünnakuteks leidis. Kõigepealt

⁷¹ *Sovetsko-Amerikanskije otnosheniya: godŷ nepriznaniya 1918–1926* (Moskva, 2003), 142–144.

⁷² Katherine A. S. Siegel, *Loans and legitimacy: the evolution of Soviet-American relations 1919–1933* (The University Press of Kentucky, 1938).

ei suudetud kaupu kiirkorras Eestisse saates kontrollida nende kvaliteeti ega kvantiteeti, samuti mitte reaalseid turuhindu. Eestisse jõudis hulk kas riknenud, vananenud või mittevajalikku kaupa. Ilmselt ei vajatud Eestis eriti palju kuivatatud kartuleid ja muid aiasaadusi, mitmed masinad olid kas rikkis või ei sobinud Eesti ettevõtetele. Kohati olid ameeriklaste poolt kaupadele kinnitatud hinnad kõrgemad, kui oleks olnud samadel kaupadel turult ostes.

Möödalaskmisi vabandas asjaolu, et tegemist oli suurte koguste ning väga erinevate kaupadega. Need tuli USA vägede ladudest toimetada kõigepealt Prantsusmaa sadamatesse, peamiselt Bordeaux'sse, ja seda väga lühikese aja jooksul. Augustist novembrini 1919 viisid kuus suuremat laeva laadungid Eestisse. Ettevõtmise muutis keeruliseks usaldusväärsete inimeste nappus, kaupade transportimisel tuli arvestada kohalike raudteelaste, dokitöölise, demobiliseeritud sõjaväelaste ja teistega, kes mõnigi kord streikisid või ei teinud tööd hoolikalt. Pealegi oli Eesti delegatsioon Pariisist juba lahkumas ja seetõttu oldi paratamatult sunnitud arvestama ameeriklaste lubaduste ning aususega.

Revalis ehk Eesti riik ostis ameeriklastelt 1919. aasta jooksul erinevaid kaupu kokku pisut enam kui 12 miljoni dollari eest. Kuna raha Eestist tagasi ei saadud, siis arvestati see summa laenuks, millele hakkasid kohe lisanduma protsendid. Eesti võlakohustused USA ees olid 1922. aastaks kasvanud ligi 16 miljonini. Sellest 12,2 miljonit moodustasid Revalisega seotud kohustused ning 2,7 miljonit ARA-lt saadud abi. Võrreldes Euroopa suurriikidega oli see number väike, kuid siiski enam kui kaks korda suurem Läti (5,13 miljonit) või Leedu (4,98 miljonit) võlast USA-le. Soome vastav näitaja oli u 8,28 miljonit.⁷³

Hoolimata sisepingetest, mida põhjustas võlaküsimuse arutamine Eestis 1920. aastatel, või raskustest, mis võla tõttu Eesti-Ameerika Ühendriikide suhetes tekkisid, ei saa Revalise tehingut siiski vaid negatiivselt hinnata. Eesti muutus tänu võlale USA jaoks oluliseks tegijaks, kellega tuli arvestada. Võlaküsimus võis lõpuks ollagi peamine argument, miks USA juunis 1922 Balti riike *de iure* tunnustas. Ta ei saanud nimelt lubada precedenti, et mõned riigid oma võlgu ei maksagi – näiteks ettekäändel, et Washington neid iseseisvate riikidena ei tunnusta, sest USA käsitles seda võlga kui riikliku kohustust. Nii oli võimalik Ühendriikidele tulemuslikult survet avaldada.

⁷³ *Minutes of the World War Foreign Debt Commission 1922–1926* (Washington: Government Printing Office, 1927), 39, 249, 283.

Sisemiste pingete taustal, mis Revalise tegevuse ja võlaküsimuse ümber Eestis juba 1919.–20. aastal kujunesid, on üllatav, et veel 1920. aasta lõpul nii vähe teati võlgade küsimuse arengust USA-s. Kui USA esindaja Tallinnas Charles H. Albrecht külastas septembris 1920 järjekordselt Eesti välisministeeriumi, kohtus ta välisministri abi Eduard Virgoga. Viimane kurtis, et Eesti saatis Likvideerimiskomisjonile telegrammi võlgade asjus, kuid see tuli tagasi märkusega, et sellist asutust ei eksisteeri! Uus kiri rahandusministeeriumi jäi samuti vastusetu. Virgo selgitas, et probleemiks on laenuprotsentide maksmise tähtsajad.⁷⁴ On tõenäoline, et tegelikult oli jutujamisel muudki tagamõtted. Nii võis Virgo ühelt poolt taas juhtida tähelepanu kaudselt asjaolule, et ta kavatseb minna Eesti esindajaks USA-s ja on seepärast võlgade küsimuse pärast mures. See teema oli aastatel 1919–22 korduvalt erineva rõhuasetusega päevakorras. Virgo enda ja Eesti Riia saadiku Aleksander Hellati kaudu oli mitmel korral USA esindajate käest uuritud, kas ja kunas vastav luba ning viisa Washingtonist antakse. USA esindajad olid sunnitud seni vastama nagu riigisekretär Lansing juba 9. detsembril 1919 Tallinnast tulnud arupärimisele vastuseks deklareeris: poliitilise esindaja viisat eestlastele ei tohi anda, kuid nad võivad reisida eraisikutena.⁷⁵ Eesti püüdis omalt poolt lisaks ebameeldivale võlgadele teemale juhtida tähelepanu võimalusele, et ta võib oma opteerimiskomisjonide ning saatkonna kaudu Nõukogude Venemaal osutada eriteeneid seal asuvatele ameeriklastele. Mitmed tuntud ameeriklased, sealhulgas isegi USA Venemaal tegutsenud ametlike esindajate abikaasad ja teised püüdsid sel ajal Eesti kaudu leida teed välja enamlikult Venemaalt. Eesti oli valmis nende huvide eest seisma ning sidemeid hoidma, neid inimesi esmatarbekaupadega varustama jne.⁷⁶

Pärast mitmeid edutuid katseid saata USA-sse Eesti ametlikku esindajat, otsustati 1921. aasta kevadel mitte enam pingutada. Nikolai Köstner nimetati küll Eesti poolt 1. mail 1921 konsulaaragendiks USA-s, kuid sinna saabus ta tavalise viisaga. USA-s maabudes pidi ta nagu iga teinegi reisija oma kohvrid tollis avama, kuigi vahepeal oli Londoni USA saatkonnas saavutatud kokkulepe, et temasse suhtutakse kui Eesti esindajasse. Formaalset jäigi Köstner Londoni Eesti saatkonna poolt USA-sse komandeeritud

⁷⁴ Charles H. Albrecht to Evald E. Young, 18 December 1920, American Consulate, Reval, Correspondence 1919–1920, NA.

⁷⁵ Lansing, Paraphrase of telegram received by the American Consul, Reval, from Secretary of State dated 9 December 1919. American Consulate, Reval, Correspondence 1919–1920, NA.

⁷⁶ Charles H. Albrecht to Evald E. Young, 20 November 1920, American Consulate, Reval, Correspondence 1919–1920, NA.

ametnikuks, mitte diplomaadiks. USA silmis ei saanud ta selleks kunagi. USA *Commissioner* pidas Köstnerit ebaausaks ja moraalselt ebakindlaks ning tema saatmist Ameerikasse koguni õnnetuseks.⁷⁷

Konsulaadi silti keelati tal samuti kasutada, kuid faktiliselt hakkas Eesti konsulaat New Yorgis alates 1921. aasta juulist tegutsema. Vastavad sildid panid Eesti ja Läti konsul (asusid ühes majas) protestidest hoolimata üles. Ka selles aktis võib näha kaudset surveavaldust Washingtonile, kus niigi oldi sunnitud taas võtma seisukohta seoses Suurbritannia, Prantsusmaa, Itaalia ja seejärel teiste Euroopa riikide *de iure* tunnustustega Balti riikidele jaanuaris 1921.

Köstner ei tundnud end USA-s kuigi mugavalt. Otsustades USA Tallinnas ja Riias asunud esindajate kirjavahetuse alusel, oli antipaatiat vastastikune. Köstnerit ei hinnatud ameeriklaste poolt eriti sobivaks ega kuigivõrd tugevaks (*strong*) esindajaks.⁷⁸ Tema suhted Läti esindajaga USA-s polnud samuti kõige paremad. Võimalik, et teiselt poolt oli põhjuseks asjaolu, et Köstner tundis detailideni Revalisega seotud küsimusi ning lepingu sünni tagamaid. Seepärast oli tal kasutada piisavalt tugevaid argumente, et taotleda USA-lt laenulepingu punktide revideerimist või koguni tühistamist. Tema oli 1919. aasta kevadel Poska delegatsiooni liikmena tegutsenud küll peamiselt Londonis, aga mitmel korral kohtunud ka USA delegatsiooni liikmetega Pariisis. Poska kõrval oli just tema formaalselt esindanud Eesti valitsust Revalise afääris. Lisaks võis Köstner tunduda olevat liiga aktiivne Eesti tunnustamise küsimuses. Ta tegi koguni ettepaneku äsja rajatud mitteametliku esinduse likvideerimiseks USA-s ja üleviimiseks Kanadasse, põhjendades seda väitega, et Washingtonil tuleks siis võlgade küsimuses Moskva poole pöörduda. Konsul rõhutas kirjades välisministeeriumile, et enne ametliku tunnustamise andmist pole põhjust oma rahu Ameerika võlgade pärast rikkuda.⁷⁹ Taoline kaudne surve muutis USA esindajate asendi Balti riikide pealinnades samuti ebamugavaks. Neil oli üha keerulisem õigustada oma eristaatust ja selgitada, miks Balti riigid ei võiks kasutada Ameerikas samu privileege nagu olid USA *Commissioner*'il, konsulitel ja atašeedel Riias, Tallinnas ning Kaunases.

Võlgade teema muutus eriti aktuaalseks 1922. aasta kevadel. Euroopa riigid valmistasid Genua ja Haagi majanduskonverentsiks. Washington

⁷⁷ Evald E. Young to the Secretary of State 4 May 1921. 86oi.021 Foreign Office, NA.

⁷⁸ Albrecht, Paraphrase of telegram sent by the American Consul, Reval, 3 May 1924, to the American Commissioner, Riga. American Consulate, Reval, Correspondence 1921, 400-811.1 Gen., NA.

⁷⁹ Eero Medijainen, *Saadiku saatus: välisministeerium ja saatkonnad 1918–1940* (Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus, 1997), 252.

keeldus sinna ametliku delegatsiooni saatmisest ja piirdus vaid vaatlejaga ehk suursaadikuga Itaalias.⁸⁰ Konverentsidele oodati ka Venemaa delegatsiooni. Õhus ringlesid kuuldused võimalikust omavahelisest kokkuleppest võlgade ning reparatsioonide küsimuses. Seda perioodi on hinnatud kulminatsiooniks Briti ja Nõukogude Venemaa lähenemises, Londonis loodeti lahendust eelkõige Vene võlgade küsimuses, Moskvast oodati krediite.⁸¹ Konverentsid paraku nurjusid, mingit Euroopa keskseid probleeme lahendavaid kokkuleppeid ei sündinud. Genua kokkusaamise käigus sõlmiti hoopis Vene-Saksamaa vaheline Rapallo leping. Hoolimata selle kritiseerimisest tunti Inglismaal ja Prantsusmaal lepingu pärast pisut kadedust. Kui Rapallo lepingu sarnase kokkuleppeni oleks jõutud teistegi riikide ning Venemaa vahel, võinuks see pikemas perspektiivis kaasa tuua üldise leppimise võlgade küsimuses. Sel juhul oleks USA vastandunud Euroopale. Seoses Genua konverentsiga näis kujunevat omapärane ühisrinne ühelt poolt Balti riikide endi vahel ja teiselt poolt Balti riikide ning Venemaa vahel. Need riigid olid kõik huvitatud, et võlgade küsimus kiiresti päevakorrast maha võetaks. Balti riigid ei soovinud, et neid sunnitaks kandma mingit osa Venemaa endistest võlgadest Ameerika Ühendriikidele või ka teistele Euroopa riikidele. Balti riigid ja Nõukogude Venemaa valmistusid samal ajal veel ühiseks desarmeerimise-alaseks konverentsiks, mis küll lõppes 1922. aasta detsembris. Neid arenguid arvestades pole välistatud, et Balti riikide *de iure* tunnustamisega anti USA poolt pisike panus mainitud üksmeele kujunemise vältimiseks, eriti võlgade küsimuses.

Eespool mainitud Maailmasõja Välisvõlgade Komisjon alustas istungitega 18. aprillil 1922 rahandusministeeriumis (*Treasury Building*) Washingtonis. Esimese istungi järel otsustati, et välisministeeriumi kaudu teavitatakse kõiki riike, kes on USA-le võlgu, sealhulgas US Grain Corporation-ile, Sõjaministeeriumile (*War Department*), Sõjalaevastiku ministeeriumile (*Navy Department*) või ARA-le. 1922. aasta juunis tehti esimesed kokkuvõtted tagasisidest üksikute riikide kaupa. Balti riikidest kutsuti esimesena komisjoni ette aru andma Leedu esindaja Valdemaras Čarnecis 29. juunil. Tema viitas, et Leedul oli varem lootusi saada kompensatsiooni Saksamaalt sõjas tehtud kahjude eest. Kuna nüüd näis selline võimalus kadunud olevat, siis lubas Leedu lähemal ajal ametlikult selgitada, miks kohustus USA ees täita ei suudeta.⁸²

⁸⁰ Siegel, *Loans and legitimacy*, 69.

⁸¹ White, *British and American commercial relations with Soviet Russia*, 172.

⁸² *Minutes of the World War Foreign Debt Commission 1922–1926*, 1–6, 14.

Alates 1922. aasta augustist muutus kogu suhtlemine komisjoni ja Balti riikide vahel ametlikuks. USA välisministeerium teavitas komisjoni, et Balti riike on ametlikult tunnustatud ning nüüd on Eesti, Läti ja Leedu valitsusi ametlikult informeeritud komisjoni ülesandest sõlmida iga riigiga kahepoolne võlgade tagastamise leping. Balti riikide esindajad esitasid komisjonile omapoolseid ettepanekuid tulevase lepingu tingimuste osas ja püüdsid ühtlasi asjaajamist venitada. Nii palus näiteks Läti kogu asjaajamine seisma panna, kuni Seimi valimiste järel moodustatakse uus valitsus. Köstner oli vahetult enne USA *de iure* saamist tagasi pöördunud ja nüüd polnud Eestil enam kiiret uue esindaja nimetamisega. Oktoobris-novembris 1922 tõstasid hoopis USA esindajad Balti riikides küsimuse, kas poleks võimalik Washingtoni saata erilist finantsesindajat või diplomaati.⁸³ Eesti teatas alles 1923. aasta aprillis, et lähemal ajal kavatsetakse nimetada omapoolne ametlik esitaja, kes võtab komisjoniga ühendust. Venitamistaktikat võib mõista – peamine eesmärk *de iure* tunnustuse näol oli juba kätte saadud, nüüd võis oodata kuni ja kuidas teised, suuremad võlgnikud USA-ga kokkuleppele jõuavad.

Kõik Euroopa riigid hakkasid sel ajal esitama õigustusi ning vabandusi võla vähendamiseks või koguni tühistamiseks. Paraku ei tahtnud USA vabariiklik administratsioon teha mingeid erandeid ega soovinud luua pretsedenti, mida saanuks hoopis suuremad võlglased samuti ära kasutada. Seepärast oli Eesti 25. oktoobril 1925 sunnitud alla kirjutama võla tasumise lepingule.⁸⁴ Osamakسد ja intressid pidid jätkuma kuni 1984. aastani – selleks ajaks oleks Eestil tulnud tasuda kokku enam kui 33 miljonit dollarit. Võlast kujunes püsiv okas Eesti ja Ameerika Ühendriikide suhetes. Veel 1940. aasta juuni keskel vahetati viimast korda noote võlgade küsimuses. Riigidepartemang esitas iga-aastase formaalse järelepärimise, kas Eesti maksab sel aastal ära oma osamaksu, ning Tallinnas tõdeti, et seda taas paraku ei tehta. Kujunenud olukorda ei tohiks siiski väga traagiliseks pidada, samamoodi käitusid peaaegu kõik USA võlglased. Eranditeks oli Ungari kuni 1939. aastani ja eriti tõstetakse tavaliselt esile Soomet, kes jätkas makseid isegi Teise maailmasõja järel. Seda tehti vastastikusel kaalutlusel. Soome sai nii demonstreerida oma erisuhteid USA-ga, lepingutest kinnipidamist jms, mis Talve- ja Jätkusõja päevil tõi kaasa kasulikke loorberid. Teiselt poolt vajas USA pretsedenti ehk survevahendit – eeskuju, mille abil mõjutada hoopis suuremaid võlgnikke.

⁸³ Charles Albrecht to Evan E. Young, 1 November 1922, American Consulate Reval, Correspondence 1922, 811.4-865.12, NA.

⁸⁴ The Estonian Debt Settlement, 69th Congress, 1st Session, Senate, Document No 7, 1-7.

Kokkuvõtteks

Ameerika Ühendriikide välispoliitikat on läbi 20. sajandi kujutatud sageli kui liberaalsete ja demokraatlike väärtuste kandjat ning kaitsjat, mõnikord isegi erilise nn Ameerika missiooni elluvijat. Balti riikide *de iure* tunnustamise puhul sattusid aga mõned tema poolt deklareeritud olulised väärtused omavahel vastuollu. Enesemääramise loosungit tõlgendati USA-s aastatel 1919–22 kahel lepitamatul moel. See tähendas ühelt poolt Venemaa õigust kodusõja järel enda ja riigi seniste osade edasist saatust määratleda. Millises vormis see peaks toimuma, jäigi ebaselgeks. Kõige enam arvestati mingi ülevenemaalise (asutava) kogu kokkutulemisega. Teiselt poolt võis enesemääramise õigust tõlgendada kui piirialade õigust Venemaast eralduda. Soome, Poola ja Armeenia lahkulöömist peeti Washingtonis juba otsustatud lahenduseks, kuigi Armeenia puhul kasutati teistsuguseid argumente. Balti riikide puhul lükati kujunenud dilemma lahendamist edasi. Nende suhtes ei üritatud kasutada mingeid sanktsioone, samas jäi ametlik toetus samuti tagasihoidlikuks. Selle tulemusena sündisid mitmeti tõlgendatavad dokumendid, olgu selleks näiteks Colby noot augustis 1920 ja lõpuks ka Balti riikide *de iure* tunnustamise otsus 28. juulist 1922. Viimase puhul sai poliitiliste arengute kõrval otsustavaks USA lootus, et nii on võimalik edukalt lõpule viia need äritehingud, mis Balti riikidega sõlmiti 1919. aasta jooksul. Väärtusepõhine poliitika ei suutnud end siinkohal realiseerida, majanduslikud kaalutlused tegid otsustamise hoopis kergemaks.

ABSTRACT: *The United States' de iure recognition of the Baltic States – a decision based on values or on economic calculation?*

The US *de iure* recognition of the Baltic states in 1922 had existential significance for the Baltic states. After their annexation in 1939–40 and later, the Soviet Union tried to argue that this recognition was conditional. In this article, the circumstances relating to the procurement of the US position are divided into two groups. The first part deals with political and legal factors, and the second is dedicated to the economic issues.

The slogan of national self-determination is often associated with Woodrow Wilson and his so-called Fourteen Points. The principles behind the slogan were not fully clarified, especially in regard to Russia.

No common ground was reached among the Allies during the Paris Peace Conference in 1919. It is possible that Wilson's main problem was little knowledge about Russia's situation. Some advisers stressed the right of Russia's border nations to self-determination while others propounded the principle of territorial integrity. For Wilson and some other leading decision-makers, preservation of Russia's integrity seemed to be one of the key policies.

Wilson's main aim was to restore Russia's democratic government. In June 1919 Kolchak promised the Allies that he would restore democracy in Russia, and this became an excuse for tolerating the situation for a while. A sort of summary and generalization of US-Russia relations in 1917–22 was a document from August 1920 called the Colby Note. It signified the US's official compromise over the issue of Russia. Thus, the US foreign policy principle of honouring Russia's territorial integrity was reaffirmed. Washington refused to recognize independent Estonia, Latvia, and Lithuania. This can be explained and excused with the suggestion that the Colby Note echoed Washington's concern for the ambitions of Britain, France, Japan, and even Germany to dismember Russia. While rejecting the Bolsheviks on the one hand, the document promoted the restoration of the Russian Empire on the other. In 1919–22, the slogan of self-determination was subject to two irreconcilable interpretations in the US. According to one, Russia had the right to determine its own future and the future of the parts of its former empire after the Civil War. In what form that should happen remained unclear. According to the other, the right to self-determination was interpreted as the right of border areas to break away from Russia. The secession of Finland, Poland, and Armenia was judged to be a foregone conclusion by the US.

The so-called Russian debt question became one of the central themes with regard to the end of World War I and the reparations issue. This inevitably bore relation to the Baltic states, directly or less directly. Whether and to what extent the territories that seceded from Russia in 1918–21 should have refunded the debts and other disbursements granted to Russia in different times were increasingly difficult to answer. At the same time, a well-founded question was raised about why the Baltic states should pay part of those debts at all when repayment of the remaining sums allocated to Russia became more and more doubtful. Washington had adopted the position that if the Baltic states remain separate, then, of course, these obligations will eventually be paid by them. But if Russia emerges from

the chaotic situation and insists on recognition of its original boundaries, these provinces will be part of Russia.

Estonia's liabilities to the US were derived in a manner relatively similar to the debts of Lithuania, Latvia, and Finland. The Americans' decisions in December 1917 and January 1918 to add the Baltic provinces of Russia to the list of the so-called Hoover food aid (American Relief Administration) recipients may be considered the beginning. The first aid shipments reached the Baltic territory in March–April 1919. Considering Estonia's political, military, social, and economical situation, the proposal made in May 1919 seemed advantageous and imperative. For the Americans, it already represented a post-war business deal, though not one concluded at the government level. To avoid legal obstacles, a private company, *Revalis*, was founded on 27 May 1919. According to original plans, the entire enterprise was to be built on the business idea that *Revalis* would purchase the goods from the Americans, which in turn would be purchased by the Estonian government, transported to Estonia and sold there. During 1919 *Revalis* purchased various goods from the Americans for just over 12 million dollars. The sum was accounted as a loan, with interest starting to accrue immediately. By 1922, Estonia's debt liabilities to the US had grown to about 16 million. *Revalis*-related liabilities accounted for 12.2 million and aid received from the ARA for 2.7 million. The debt issue may have been the argument for the US to recognize the Baltic states *de iure* in June 1922. Namely, the US could not afford the precedent that some countries would never pay their debts—for instance, on the pretext that Washington did not recognize them as independent countries.

EERO MEDIJAINEN (b. 1959) is Professor in Contemporary History, University of Tartu.