

Założenia i próby udoskonalenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego w latach 1919 – 1935

Pojawienie się idei bezpieczeństwa zbiorowego w chwili zakończenia I wojny światowej było wynikiem nałożenia się dwóch procesów historycznych. Pierwszy z nich obejmował rozwój prawa międzynarodowego oraz głoszonych przez organizacje pacyfistyczne koncepcji zapewnienia trwałego pokoju¹, drugi zaś związany był z dynamicznym rozwojem stosunków między współzawodniczącymi na terenie politycznym i ekonomicznym mocarstwami światowymi. Fizycznym łącznikiem między tymi dwoma procesami stała się osoba prezydenta Stanów Zjednoczonych, Woodrow Wilson zjawił się na konferencji pokojowej w Paryżu jako autor gotowego planu przyszłej organizacji pokoju i bezpieczeństwa w świecie², a równocześnie - z racji reprezentowania potężnego państwa, którego pomoc rozstrzygnęła losy wojny - wystąpił w roli arbitra między sprzymierzeńcami. Pod jego wpływem Rada Najwyższa przystąpiła do spre-

¹ Zob.: A. C. F. Beales, *The History of Peace. A short Account of the Organised Movement for International Peace*, New York 1931; D. Allen, *The Fight for Peace*, New York 1930; M. Merle, *Pacifisme et internationalisme. XVII - XXe siècles*, Paris 1966; L. Ehrlich, *Prawo Narodów*, Lwów 1932.

² S. Sierpowski, *Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania*. Poznań 1984, s. 54 - 56; J. Kiwerska, *Wilsonowska koncepcja bezpieczeństwa i rozbrojenia*, w: *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Historica* 17 (Problemy rozbrojenia 1919 - 1939), Łódź 1983, s. 33 i n.

cyzowania warunków pokoju. W toku dyskusji wizja Ligi Narodów, jak i związana z nią idea bezpieczeństwa zbiorowego podzieliły los innych warunków i żądań politycznych; stały się przedmiotem przetargu w rokowaniach pomiędzy uczestnikami konferencji pokojowej, umożliwiając osiągnięcie kompromisu, jaki znajdował wyraz w traktatach pokojowych i innych umowach międzynarodowych zawartych w czasie tej konferencji.

Analiza projektów wstępnych paktu Ligi Narodów wskazuje wyraźnie, że proponowany system bezpieczeństwa zbiorowego był przede wszystkim odzwierciedleniem współczesnej wiedzy o przyczynach wojen oraz efektem doświadczenia wyniesionego z pierwszego w historii ludzkości konfliktu wojennego o zasięgu światowym. W naturalny więc sposób wiele jego elementów było prostą negacją dotychczasowych, skompromitowanych na zawsze - jak się wydawało - metod gwarancji pokoju udzielanych przez jedne mocarstwa innym i zasady równowagi sił. Odrzucenie tajnej dyplomacji, potępienie stosowania siły w stosunkach międzynarodowych i ignorowania małych państw prowadziło do postulowania jawności negocjacji dyplomatycznych, stosowania pokojowych metod rozwiązywania sporów i zacieśniania współpracy międzynarodowej. Optymizm nakazywał wierzyć, że wyniesione z ostatniej wojny przeświadczenie o zbrodniczym charakterze wojny i o konieczności współdziałania między narodami w celu pokonania napastnika prowadzić będzie do wyrzeczenia się wojny i do przeprowadzenia rozbrojenia.

Jak daleko ma sięgać współpraca między narodami? Czy wymaga ona ograniczenia suwerenności narodowej? Czy idea bezpieczeństwa zbiorowego oparta jest na realiach psychologicznych? Czy jej realizacja jest w ogóle możliwa? To tylko niektóre z problemów, wymagających wówczas rozwiązania. Pełnego ich rozstrzygnięcia nie przyniósł jednak pakt Ligi Narodów³ z racji jego kompromisowego charakteru, z powodu ustępstw, jakie czyniono w nim chociażby na rzecz systemu hegemonistycznego (powołanie Rady Ligi Narodów, w której miejsca stałe miały zajmować tylko główne mocarstwa sprzy-

³ L. Gelberg (opr.), Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów, t. II, Warszawa 1958, s. 30 - 39.

mierzone i stowarzyszone, akceptacja doktryny Monroego). Za próbę rozwiązania pozytywnego można natomiast uznać liczne koncepcje, projekty, układy zmierzające do rozciągnięcia systemu bezpieczeństwa zbiorowego także na państwa pozostające poza Ligą Narodów. Wszelako różna była ich wartość, z rozmaitym też spotykały się przyjęciem. Wszystkie jednak stanowiły wyraz szlachetnych dążeń, a wiele z nich nie straciło do dziś na znaczeniu i nie przestało być celem do osiągnięcia. Warto im zatem poświęcić nieco uwagi.

Wysiłki składające się na ustanowienie i utrzymanie systemu bezpieczeństwa zbiorowego na bazie układu słu, jaki powstał po I wojnie światowej, można - nie bez znacznych uproszczeń - ująć w następujące ramy czasowe:

1. 1919 - 1920: lata formowania się systemu wersalskiego i Ligi Narodów,

2. 1921 - 1924: okres związany z dążeniami do nowelizacji systemu bezpieczeństwa zbiorowego poprzez uchwalenie traktatu o pomocy wzajemnej i protokołu genewskiego, które jednak nie weszły w życie.

3. 1925 - 1930: okres regionalnych prób stworzenia systemu bezpieczeństwa na wzór układów lokarneńskich.

4. 1931 - 1934: etap poszukiwań modelu bezpieczeństwa zbiorowego przez Komisję Przygotowawczą do Konferencji Rozbrojeniowej oraz przez uczestników tejże Konferencji w czasie jej obrad.

5. 1935 - 1939: lata odchodzenia od formuł bezpieczeństwa związanych z Ligą Narodów i kształtowania się koalicji wojennych i obronnych.

Ad.1. W uznanym przez Wilsona za fundament całego gmachu Ligi Narodów artykule 10 paktu wyrażano również podstawową zasadę bezpieczeństwa zbiorowego. Czyniono z Ligi rodzaj przymierza obronnego zabezpieczającego przed agresją, akcentowano wspólnotę interesów "rodziny państw"⁴, a w perspektywie - całej zbiorowości

⁴ M. Bourquin (red.), *La sécurité collective*, Paris 1936, s. 149.

ludzkiej. Głoszono, że: "Członkowie Ligi zobowiązują się szanować i utrzymywać przeciwko wszelkiej napaści z zewnątrz integralność terytorialną i obecną niezależność polityczną wszystkich członków Ligi". Oznaczało to, że państwo należące do Ligi, rezygnując z góry z wszelkich nabytków drogą napaści i zobowiązując się przyjąć z pomocą napadniętym państwom, otrzyma od pozostałych członków Ligi wzajemne zapewnienie bezpieczeństwa i pomocy.

Artykuł 10 był wzmocnieniem art. 11, w którym zobowiązywano wszystkich członków do solidarności w celu przeciwstawienia się nie tylko samej agresji, ale nawet jej groźbie wobec któregośkolwiek z sygnatariuszy paktu.⁶ Z zakazu wojny w celu zdobycia obcego terytorium i z ograniczeń uciekania się do użycia siły, zawartych w kolejnych artykułach paktu - 12, 13 i 15, wyprowadzony został obowiązek stosowania sankcji. W artykule 16 przewidywano dwie zasadnicze formy represji - ekonomiczne i militarne. Pierwsze miały polegać na zerwaniu stosunków handlowych i finansowych z państwem uciekającym się do agresji oraz na zakazie nawiązywania kontaktów handlowych między obywatelami państwa-napastnika a obywatelami pozostałych państw członkowskich Ligi. Drugie zaś oznaczały "współdziałanie" w siłach zbrojnych przeznaczonych do wymuszenia poszanowania przyjętych zobowiązań. Sankcje militarne mogły być stosowane przeciwko członkom Ligi, a nawet wobec państwa znajdującego się poza Ligą, po uprzednim wezwaniu go przez Radę do przestrzegania zobowiązań płynących z paktu w sporze z członkiem Ligi (art. 17 ust. 3). W artykule 16 przewidywano także sankcję w postaci utraty członkostwa Ligi.⁷

Trzy omawiane wyżej artykuły, stanowiące zarazem podstawę bezpieczeństwa zbiorowego, przez cały okres międzywojenny były

⁵ L. Gelberg, op. cit., s. 33.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże, s. 36; Analiza Paktu LN - zob. S. Sierpowski, op. cit., s. 99 - 122; J. Krasuski, Rola Ligi Narodów w kształtowaniu stosunków polsko-niemieckich 1919 - 1939, w: Problem polsko-niemiecki w Traktacie Wersalskim, Poznań 1963, s. 553 - 562; H. Dembiński, Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu, Lublin 1936, s. 59 - 70.

przedmiotem licznych komentarzy i wzbudzały najwięcej emocji. To właśnie artykuł 10, który jak na ironię wywodził się z 14 punktu orędzia Wilsona, stał się główną przyczyną odmowy ratyfikacji traktatu wersalskiego i związanego z nim paktu Ligi przez senat amerykański. Usunięcia tegoż artykułu z paktu żądał już na I sesji Zgromadzenia Ligi przedstawiciel Kanady.⁸ Za faktami, o których tu mowa, kryła się niechęć do brania na siebie jakiegokolwiek odpowiedzialności za utrzymanie pokoju na świecie i związana z tym obawa przed ograniczeniem własnej suwerenności.

Szczególnie destruktywne dla systemu bezpieczeństwa zbiorowego okazały się antyligowe ataki radykalnych pacyfistów, których hasła stały się w latach dwudziestych ozdobą amerykańskiej polityki zagranicznej.⁹ Nawiasem mówiąc, znaczny wpływ radykalnego pacyfizmu na opinię zarówno amerykańską, jak i europejską nie znalazł dotychczas należytego odbicia w literaturze przedmiotu.¹⁰ Wśród licznych, często nie pozbawionych słuszności zarzutów, jakie ten odłam pacyfizmu wytaczał przeciwko Lidze Narodów, na pierwsze miejsce wysuwało się oskarżenie, że Liga porzuciła podstawowe zasady pokojowe, gdyż odwołując się do sankcji militarnych "zmierza do rozprzestrzenienia zła (tzn. wojny - J. Ł.) pod pretekstem walki z nim"¹¹.

⁸ S. Sierpowski, op. cit., s. 106 - 107.

⁹ J. K. Nelson, *The Peace Prophets. American Pacifist Thought 1919—1941*, Chapel Hill 1967, s. VII; J. Łaptos, *The Outlawry of War. Z dziejów amerykańskiego pacyfizmu lat dwudziestych*, w: *Rocznik Naukowo-Dydaktyczny WSP*, z. 109, *Prace Historyczne XII*, Kraków 1987.

¹⁰ Cenne wprowadzenie do tej problematyki: P. Renouvin, J. -B. Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris 1970 (3 wyd.), s. 245 - 282. Niektóre z tych autorów - zob. R. Bierzanek, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1972, s. 73 - 81.

¹¹ R. Froger-Doudement, *Qu'est-ce que c'est la Guerre hors la Loi?* Paris 1928, s. 5. A oto pozostałe zarzuty wysuwane pod adresem Ligi: 1) Liga stanowi dyktaturę państw-mocarstw nad pozostałymi członkami, 2) utrwała stare błędy dyplomacji, stwarzając system polityczno-militarny, nie różniący się zbyt od dawnej "równowagi sił", zamiast ogólnego sojuszu antywojennego, 3) na skutek braku kodeksu prawa pokojowego działa jedynie pod wpływem okoliczności, 4) nie potrafił oddzielić swej roli prawnej od politycznej, przez co jej decyzje noszą piętno elementów obcych prawdziwej sprawiedliwości.

Rzecz ciekawa - niektóre antyligowe zarzuty formułowane przez radykalnych pacyfistów znalazły odbicie w argumentacji wysuwanej przeciw sankcjom przez inne, pozostające poza Ligą mocarstwo - Związek Radziecki. Dotyczyło to m. in. traktowania "grupy państw nazywających siebie Ligą Narodów"¹² jako koalicji państw imperialistycznych, która mogłaby wykorzystać sankcje w charakterze narzędzia wojny interwencyjnej przeciwko młodemu państwu socjalistycznemu.¹³

Zgłaszane z różnych stron zastrzeżenia wobec zasady stosowania sankcji znalazły także odbicie w pracach instytucji genewskiej. Na ósmym posiedzeniu Rady Ligi w San Sebastian (30 VII - 5 VIII 1920 r.), doszło z inicjatywy delegata włoskiego T. Tittoniego do powołania Międzynarodowej Komisji Blokady, której zadaniem było sprecyzowanie postanowień paktu dotyczących sankcji. Wypracowane przez Komisję poprawki, zmierzające w kierunku restrykcyjnej interpretacji art. 16, mimo że nie uzyskały żądanej liczby ratyfikacji i nie weszły w życie, były przez niektóre delegacje uznawane za obowiązujące i znalazły wyraz w rezolucjach II Zgromadzenia Ligi Narodów. Tak było w przypadku odpowiedzi na zasadnicze pytanie, mianowicie: Kto miał prawo stwierdzić, że nastąpiło złamanie paktu uruchamiające mechanizm stosowania sankcji? W opozycji do siebie znajdowały się dwie tezy: jedna - idąca w kierunku pozostawienia Radzie Ligi kompetencji uznania określonej sytuacji jako pogwałcenia paktu i druga, o którą rozgrywała się właśnie batalia, głosząca, że każde suwerenne państwo ma swobodę decydowania o tym, czy nastąpiło naruszenie paktu wymagające stosowania sankcji. Oczywiście ta ostatnia interpretacja dominowała, mimo że odpowiednia poprawka nie weszła w życie na skutek sprzeciwu członków Rady - Francji i Hiszpanii.¹⁴

¹² Tak określano Ligę Narodów w oficjalnych enuncjacjach radzieckich.

¹³ R. Wojna, Polityka zagraniczna władz radzieckich a "ład wersalski" w Europie środkowo-wschodniej (1919 - 1939), w: J. Żarnowski (red.), Ład wersalski w Europie środkowej, Wrocław - Warszawa - Kraków 1971, s. 68 - 69.

¹⁴ S. Sierpowski, op. cit., s. 108 - 109.

Kolejne próby zawężenia interpretacji artykułu 16 wiązały się z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie o zakres udziału poszczególnych państw w akcji zbiorowej Ligi Państwa neutralne, jak np. Szwajcaria, a następnie wszystkie państwa skandynawskie - domagały się wprowadzenia poprawki uwzględniającej ich szczególną sytuację.¹⁵ W podobnym kierunku, ale z innych powodów, szły także starania Niemiec, które w czasie rokowań lokarneskich z uzyskania odrębnej interpretacji artykułu 16 czyniły warunek przystąpienia do Ligi Narodów.¹⁶

Z systemem bezpieczeństwa wyłaniającym się z paktu Ligi Narodów wiązało się także zagadnienie rozbrojenia. Znalazło to wyraz w redakcji artykułu 8 paktu, w którym postulowano "redukcję zbrojeń narodowych do minimum dającego się pogodzić z bezpieczeństwem narodowym" i nakładano na członków Ligi obowiązek udzielania sobie nawzajem "szczerych i zupełnych informacji" dotyczących stanu zbrojeń i przemysłu zbrojeniowego¹⁷. Z racji mocarstwowej pozycji Francji, jak i na skutek istniejących w tym państwie tendencji traktowania rozbrojenia bardziej jako efektu trwałego pokoju niż warunku jego zaistnienia, problem ten pozostał na drugim planie dyskusji nad kształtem bezpieczeństwa. Francuska formuła "najpierw bezpieczeństwo a potem rozbrojenie" charakteryzuje dość dobrze obowiązujące w latach dwudziestych podejście do tego zagadnienia.¹⁸

Ad 2. W debatach prowadzonych na forum Ligi Narodów formuła: "najpierw bezpieczeństwo a potem rozbrojenie" znajdowała wyraz w postulatcie wielostronnego układu gwarantującego kolektywne wy-

¹⁵ F. H. Simonds, *Can Europe keep the Peace*, New York 1931, s. 276.

¹⁶ J. Łaptos (opr.), *Protokoły obrad Konferencji w Locarno. Zapis delegacji francuskiej*, Kraków 1982, dok. 30, s. 94 - 104, Aneks, s. 105.

¹⁷ L. Gelberg, *op. cit.*, s. 32 - 33.

¹⁸ W. Michowicz, *Rozbrojenie a bezpieczeństwo (1920 - 1939)*, "Kwartalnik Historyczny" 1970, nr 3, s. 642. Formuła ta znalazła się w tytule pracy poświęconej stanowisku Francji na Konferencji Rozbrojeniowej; M. Vaïsse, *Sécurité d'abord. La politique française en matière de désarmement*, 9 décembre 1930 - 17 avril 1934, Paris 1981.

stąpienie przeciwko agresorowi bądź też dwustronnych i regionalnych układów o pomocy wojskowej. Uzyskane tymi drogami gwarancje bezpieczeństwa miałyby stanowić podstawę do rozpoczęcia redukcji zbrojeń. Przeciwna tej formule teza brytyjska opierała się na popularnym w myśli pacyfistycznej poglądzie, że zbrojenia same w sobie są przyczyną wojen, a zatem ich redukcja zmniejszy ryzyko konfliktu zbrojnego i zwiększy wzajemne poczucie bezpieczeństwa. Nietrudno dostrzec, że obydwie tezy wiązały się z tradycyjną polityką obydwu państw: dążeniem do zabezpieczenia się przed rewanżem niemieckim - w przypadku Francji i próbą osłabienia francuskiej potęgi na kontynencie - w przypadku Wielkiej Brytanii.

Obydwa mocarstwa skazane były jednak na szukanie pewnego kompromisu z racji dominującej roli, jaką odgrywały w Lidze Narodów. Nie można było też przyrywać oczu na realnie istniejące fakty, do których należały pierwsze układy sojusznicze podpisane przez Francję z Belgią (7 IX 1920)¹⁹ i z Polską (21 II 1921)²⁰.

Okazję do zbliżenia stanowisk stworzyła dyskusja nad projektem rozbrojenia, zaproponowanym w lutym 1922 r. przez lorda Eschera. Odrzucenie tego projektu przez Tymczasową Komisję Mieszana do Spraw Zbrojeń spowodowało ożywioną debatę na sesji II Zgromadzenia Ligi, w czasie której lord R. Cecil zaproponował słynną rezolucję, znaną następnie jako Deklaracja XIV²¹. Znalazły

¹⁹ Tekst: Documents diplomatiques belges 1920 - 1940, La politique securité extérieure, t. I. Période 1920 - 1924, Bruxelles 1964, s. 405 - 408; Omówienie: H. K o r c z y k, Rokowania w sprawie traktatu przymierza francusko-brytyjskiego z 1922 r., Warszawa 1980, s. 57 - 61.

²⁰ Tekst w języku polskim: K. M a z u r o w a, Przymierze polsko-francuskie z roku 1921, w: Najnowsze Dzieje Polski, Materiały i Studia z okresu 1914 - 1939, t. XI, Warszawa 1966, s. 212 - 217; J. C i a ł o w i c z, Polsko-francuski sojusz wojskowy, Warszawa 1970, s. 403 - 405; Omówienie: tamże oraz J. K u k u ł k a, Francja a Polska po Traktacie Wersalskim (1919 - 1922), Warszawa 1970, s. 370 - 382; J. Ł a p t o s, Francuska opinia publiczna wobec spraw polskich w latach 1919 - 1925, Wrocław 1983, s. 90 - 98.

²¹ F. P. W a l t e r s, A History of the League of Nations, t. I, New York 1952, s. 222 - 223.

się w niej dwa punkty, które można było potraktować jako uступstwo na rzecz tezy francuskiej, a mianowicie: stwierdzenie, że większość państw nie zgodzi się na rozbrojenie, o ile nie będą miały zagwarantowanego bezpieczeństwa, oraz uznanie, że rónież dwustronne układy gwarancyjne, otwarte dla innych państw, mogą prowadzić do częściowej redukcji zbrojeń.²²

Brytyjski punkt widzenia znalazł wyraz w próbie osłabienia zasady bezpieczeństwa opartej na artykule 10 paktu. Deklaracja zawierała propozycję ogólnego układu obronnego, który zobowiązywałby państwa do niesienia pomocy ofierze agresji, ale uzyskanie tej pomocy byłoby uzależnione od uprzedniego rozbrojenia i potwierdzenia tego faktu przez specjalnie do tego celu powołaną organizację międzynarodową.²³

Kompromis, jaki osiągnięto w dyskusji nad rezolucją, sprowadzał się do ustępstwa ze strony Wielkiej Brytanii wyrażającego się w przyjęciu tezy, że nie uprzednie rozbrojenie będzie warunkiem gwarancji i pomocy, lecz wyrażenie zgody na zmniejszenie zbrojeń. Na sesji IV Zgromadzenia Ligi, w oparciu o dwa przedwstępne projekty R. Cecila i płk. E. Requina, doszło do wypracowania ostatecznego tekstu traktatu wzajemnej pomocy, który został przedstawiony na forum organizacji 29 września 1923 r.²⁴ Najważniejsze jego postanowienia sprowadzały się do:

1^o - uznania, że wojna napastnicza stanowi zbrodnię międzynarodową,

2^o - zobowiązania stron do niesienia pomocy państwu napadniętemu, pod warunkiem, że zastosowało się ono do postanowień dotyczących zmniejszenia lub ograniczenia zbrojeń.

²² Société des Nations. Actes de la Troisième Assemblée. Procès-verbaux de la troisième Commission, Genève 1923, s. 66.

²³ Tekst w języku polskim: J. W a r s z a w s k i, Zagadnienie rozbrojenia w prawie międzynarodowym i w stosunkach międzynarodowych, Warszawa 1930, s. 150 - 155; Omówienie: B. W i n i a r s k i, Bezpieczeństwo, arbitraż, rozbrojenie, Poznań 1928, s. 70; W. M i c h o w i c z, op. cit., s. 62 - 63.

²⁴ AAN Delegacja RP przy LN, sygn. 121, k. 34 - 43, tam też analiza projektów z polskiego punktu widzenia.

3^o - zezwolenia do zawierania specjalnych układów o pomocy wzajemnej między członkami Ligi i ich stosowania bez czekania na określenie agresora przez Radę Ligi.

W traktacie tym, mimo iż akceptowano układy dwustronne, przestrzegano jednakże przed powrotem do "systemu dawnych sojuszy, które były tak niebezpieczne dla życia Europy" i stwierdzano, że "sam fakt istnienia tych układów rodzi nieufność względem jakiegoś państwa lub grupy państw".²⁵

Traktat wzajemnej pomocy nie wszedł w życie. Zaakceptowało go jedynie osiemnaście państw członkowskich Ligi Narodów. Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Związek Radziecki i inne mocarstwa pod różnymi pretekstami układ odrzuciły. Najczęściej zarzucano mu brak określenia agresora, bądź pominięcie arbitrażu.²⁶

Odrzucenie traktatu nie zostało bynajmniej odebrane jako wyraz słabości Ligi. Przeciwnie. Negocjacje genewskie wskazywały na możliwość kompromisów i realizowania nowych projektów przy uwzględnieniu pojawiających się zastrzeżeń. W przygotowaniach do V sesji Zgromadzenia Ligi w 1924 r. te właśnie nadzieje ożywiały zwolenników bezpieczeństwa zbiorowego podnoszących - jako podstawowy - problem obowiązkowego arbitrażu. Sesja V Zgromadzenia wypadła w okresie wyjątkowo sprzyjającym wprowadzaniu nowych rozwiązań. Zarówno we Francji, jak i w Wielkiej Brytanii doszło w owym roku do zmiany rządów. Stojący na czele Kartelu Lewicy we Francji Edouard Herriot został prezesem rady ministrów i ministrem spraw zagranicznych, a stojący na czele brytyjskiej Partii Pracy - Ramsay MacDonald został premierem i sekretarzem. Obydwaj w równej mierze skłonni byli do wzmocnienia prestiżu instytucji genewskiej.

W atmosferze entuzjazmu i optymizmu doszło więc na V Zgromadzeniu Ligi Narodów w 1924 r. do opracowania "protokołu poko-

²⁵ Tamże.

²⁶ G. M. Gathorne-Hardy, A Short History of International Affairs 1920 - 1939, London 1952, s. 68 - 69.

owego regulowania konfliktów międzynarodowych"²⁷, uważanego przez długie lata (a nawet i dziś) za wcielenie ideału bezpieczeństwa zbiorowego.²⁸ W projekcie tym, określanym następnie mianem "protokołu genewskiego", stawiano na jednej płaszczyźnie wszystkie trzy elementy gwarancji pokoju: arbitraż - bezpieczeństwo - rozbrojenie. Tym razem uznanie wojny za akt bezprawia zostało proklamowane jasno i zdecydowanie jako warunek wstępny wszelkich rozważań. Państwo zostało pozbawione prawa wymierzania sprawiedliwości, a uciekanie się do wojny zastąpiono obowiązkiem rozstrzygnięcia sporu w drodze arbitrażu.

Zasadę obowiązkowego arbitrażu wiązano w protokole z przystąpieniem każdego państwa do tzw. klauzuli fakultatywnej statutu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze. Tym samym jurysdykcja Trybunału haskiego stawała się obowiązującą dla sporów prawnych, tzn. takich, jakie zostały wyszczególnione w art. 13 paktu Ligi Narodów, a także we wzorowanym na nim artykule 36, pkt. 2 STSM. Spory o charakterze politycznym miały podlegać bardziej skomplikowanej procedurze. Miały być one oddane w gestię Rady Ligi Narodów, która podjęłaby się mediacji i jej postanowienia stałyby się obowiązujące dla obydwu stron w przypadku uzyskania jednomyślności członków Rady. Nowością - uzupełnieniem luki tkwiącej w postanowieniu art. 15 ust. 7 paktu Ligi, było stwierdzenie, że po każdym niepowodzeniu, którego doznałaby Rada w swej mediacyjnej akcji, wprowadzona zostałaby procedura rozjemcza kończąca się obowiązującym obydwie strony sporu orzeczeniem. Takie postępowanie zostałoby wszczęte nawet na żądanie jednej tylko strony. Gdyby zaś żadna ze stron sporu nie żądała stosowania arbitrażu, Rada przystąpiłaby do opracowania sprawozdania, które po jednomyślnym przyjęciu stałoby się obowiązującym dla wszy-

²⁷ Tekst w języku polskim: L. Gelberg, op. cit., t. II, s. 243 - 252; Omówienie: W. Mazurczak, Protokół w sprawie pokojowego regulowania sporów międzynarodowych, "Dzieje Najnowsze" 1975, z. 3, s. 55 - 69.

²⁸ W. Mazurczak, op. cit., s. 56, D. H. Miller, The Geneva Protocol, New York 1925, s. 45.

stkich sygnatariuszy protokołu genewskiego.²⁹ W ten sposób zniknęłaby możliwość wojny obustronnie legalnej, istniejąca do tego czasu w pakcie Ligi.

Bezpieczeństwo - drugi element składowy protokołu - miało być gwarantowane poprzez respektowanie zobowiązania do podporządkowania się orzecznictwu arbitrażowemu i sądowiczemu. Państwu, które naruszyłoby postanowienia protokołu groziły sankcje ekonomiczne i finansowe, zaś strona sporu, która uzyskałaby pozytywny dla siebie wyrok, miała prawo do użycia siły. W razie napotkania zbrojnego oporu, Rada Ligi uruchomiłaby sankcje wynikające z postanowień art. 16 paktu Ligi. Zgodnie z treścią art. 7 protokołu, Rada Ligi mogła także zastosować środki prewencyjne przewidziane już w traktacie wzajemnej pomocy, a gdyby one zawiodły, powinna przystąpić do określenia napastnika, co pociągałoby za sobą stosowanie sankcji. Napastnikiem stawało się państwo (lub państwa), które uciekałoby się do użycia siły i równocześnie odmawiałoby bądź stosowania środków pokojowych, bądź też pogwałciłoby zarządzenia prowizoryczne, wydane przez Radę Ligi Narodów. Nagromadzenie tych przesłanek stanowiłoby niezaprzeczone domniemanie agresji.

Wzoruując się na traktacie wzajemnej pomocy, w protokole genewskim dopuszczano możliwość zawierania układów sojuszniczych, których celem stanowiło udzielenie pomocy militarnej państwu napadniętemu (art. 13 ust. 2 i 3).³⁰ Ich postanowienia mogły być wykonywane jednak dopiero wówczas, gdy Rada zwróciłaby się z zaleceniem zastosować a sankcji. Miały one pozostać układami otwartymi, dostępnymi dla każdego członka Ligi. Zagadnienie stosowania sankcji zostało powiązane z ogólnym zakazem napaści w ten sposób, że jedynie Rada mogła je narzucić, bez względu na to, jak doszło do określenia napastnika, gdyż w przeciwnym razie stosowanie sankcji oznaczałoby samowolę.

Jeśli idzie o sprawę rozbrojenia protokół zawierał propozycję zwołania konferencji 15 czerwca 1925 r. (art. 17, ust. 1). Celem

²⁹ L. Gelberg, op. cit., s. 244 - 245.

³⁰ Tamże, s. 250.

spotkania miało być sporządzenie planu redukcji zbrojeń, mającego stanowić jeden z warunków realizacji postanowień całego protokołu.

Protokół spotkał się z entuzjastycznym przyjęciem ze strony Zgromadzenia. Odbił się także pozytywnym echem wśród wszystkich małych państw, które widziały w nim realizację idei bezpieczeństwa zbiorowego. Szczególną aprobatę zyskał ze strony sojuszników Francji, przekonanych, że stanowi on wyraz francuskiej koncepcji bezpieczeństwa.³¹ Polska była jednym z pierwszych państw, które opowiedziały się zdecydowanie za protokołem. Już po zakończeniu sesji Zgromadzenia Władysław Sikorski udał się do Paryża w celu nadania - zgodnie z duchem protokołu - układowi sojuszniczemu z Francją formy otwartego porozumienia regionalnego.³²

Pośpiech był zbyt wielki. Droga od uchwalenia protokołu (z października 1924 r.) do jego ratyfikacji okazała się zbyt trudna do pokonania. Na przeszkodzie stanęła Wielka Brytania, niechętna nadal przyjmowaniu jakichkolwiek zobowiązań, mogących prowadzić do udziału w pomocy militarnej dla ofiary agresji na kontynencie europejskim. O losach protokołu przesądziło ostatecznie odsunięcie labourzystów od władzy po wyborach z 1924 r.³³ Formalne ogłoszenie odmowy brytyjskiej przez A. Chamberlaina w dniu 12 marca 1925 r.³⁴ nie stanowiło zaskoczenia. Znane też były motywy odrzucenia protokołu: zwiększał on zobowiązania Wielkiej Brytanii ponad ustalenia zawarte w pakcie Ligi, nie rozwiązując zagadnienia bezpieczeństwa, a więc nie zmniejszając możliwości wojny i nie ułatwiając rozbrojenia.³⁵ Anglicy obawiali się też, by tą drogą nie doprowadzić do wzmocnienia pozycji Francji.

³¹ A. Bregman, *La Pologne et la Société des Nations. La conception de l'organisation de la paix*, Genève 1932, s. 38.

³² W. Sikorski, *Polska i Francja w przeszłości i w dobie współczesnej*, Lwów 1931, s. 128 - 129; J. Ciałowicz, *op. cit.*, s. 111 - 112.

³³ E. H. Carr, *International Relations between the World Wars 1919 - 1939*, London 1947, s. 92, G. M. Gathorne-Hardy, *op. cit.*, s. 71.

³⁴ F. P. Walters, *op. cit.*, t. I, s. 283 - 284.

³⁵ W. Mazurczak, *op. cit.*, s. 68.

Nad decyzją brytyjską, podobnie jak nad samym protokołem, wylano wiele "papierowych łez", których ślady pozostały dotychczas w literaturze przedmiotu. Idealizowano ponad miarę zaprzepaszczonej szansę zagwarantowania pokoju światowego, maskując tym samym zadowolenie z upadku tego ważnego dokumentu. Pozostaje jednak faktem, że po raz pierwszy od czasu wojny problem pokoju potraktowany został z optymizmem i odwagą. Protokół mógłby stanowić przelomowy moment w działalności Ligi, gdyby wielkie mocarstwa doceniły bardziej znaczenie bezpieczeństwa zbiorowego.³⁶

Ad 3. Nieuchronny spadek prestiżu Ligi, do jakiego doprowadziło odrzucanie kolejnych rozwiązań, mających za sobą poparcie większości europejskiej opinii publicznej, zmuszał wielkie mocarstwa do działania. Kiedy A. Chamberlain ogłaszał publicznie "śmierć protokołu", w kancelariach dyplomatycznych rozpoczynała się dyskusja nad niemiecką propozycją zawarcia układu gwarantującego bezpieczeństwo dla państw graniczących z sobą na Renie. Za inicjatywą tą kryły się zamysły Anglików, którzy tym sposobem pragnęli wprowadzić Niemcy do grona wielkich mocarstw, a równocześnie wyrazić swe poparcie dla układów regionalnych. Historia rokowań w sprawie układów lokarneńskich, podobnie jak ich ocena, posiada już bogatą literaturę³⁷ i dlatego naszym zadaniem będzie jedynie sformułowanie odpowiedzi na pytanie, czy układy te mogły się przyczynić do postępu w dziedzinie bezpieczeństwa zbiorowego?

Jak powszechnie wiadomo, podstawowy układ podpisany w Locarno - pakt reński był przede wszystkim gwarancją indywidualną i zbiorową utrzymania terytorialnego status quo ustalonego przez traktat wersalski w odniesieniu do granicy między Francją i Belgią - z jednej strony, a Niemcami - z drugiej. Potwierdzał on jej nie naruszalność na równi z respektem dla postanowień dotyczących strefy zdemilitaryzowanej. W artykule 2 trzy strony układu zobowiązywały się do wzajemnego nieuciekania się do napaści, najazdu i

³⁶ Por. H. Dembiński, op. cit., s. 73.

³⁷ Jej przegląd - zob. H. Korczyk, Locarno i jego geneza, "Dzieje Najnowsze" 1979, z. 3, s. 85 - 86.

generalnie do wojny. Tym samym w stosunkach między tymi państwami wojna została praktycznie postawiona poza prawem, oczywiście tylko wojna napastnicza, jako że w pakcie reńskim przewidywano trzy wyjątki: wojnę obronną, wojnę jako sankcję przewidzianą przez art. 16 paktu LN, oraz działania zbrojne podjęte na skutek decyzji Zgromadzenia lub Rady Ligi, albo w zastosowaniu art. 15 pkt. 7 paktu Ligi Narodów. Według paktu reńskiego z zakazu prowadzenia wojny wynikał obowiązek pokojowego rozwiązania sporów (art. 3), którego zakres precyzowały osobne układy arbitrażowe.³⁸ Podpisane w Locarno umowy arbitrażowe między Niemcami a Polską i Czechosłowacją nie równoważyły układów arbitrażowych: niemiecko-francuskiego i niemiecko-belgijskiego, powiązanych z paktem reńskim; dopuszczano w nich też możliwość konfliktu zbrojnego w razie niepowodzenia koncyliacji. Mówiąc obrazowo, w układach lokarneńskich stawiano wojnę poza prawem jedynie w stosunkach między Niemcami a ich zachodnimi sąsiadami. Tego oczywistego faktu nie mogło zamaskować nadanie bardziej uroczystej nazwy "traktatów" - dla umów arbitrażowych Niemiec z ich wschodnimi sąsiadami, ani umieszczenie we wstępie postanowienia mówiącego o "zdecydowaniu stron utrzymania pokoju przez zapewnienie pokojowego regulowania sporów mogących powstać między nimi"³⁹. Nie było to równoznaczne z postanowieniem o nieagresji, jakiego żądali Polacy, a jakie znajdowało się w pakcie reńskim.

Chociaż z perspektywy historycznej układy lokarneńskie oceniane są jednoznacznie jako wymierzone przeciwko bezpieczeństwu Europy wschodniej i stwarzające iluzoryczne poczucie bezpieczeństwa na zachód od Renu⁴⁰, to trzeba stwierdzić, że ich osąd współczesny był nieco inny. Wierzano wówczas w "pokojowego ducha Locarna". Przekonywające pod tym względem jest następujące świadectwo ówczesnego pracownika polskiego ministerstwa spraw

³⁸ Tekst: J. Łaptoś, op. cit., dok. 52, tamże cztery projekty wstępne paktu reńskiego - dok. 53.

³⁹ W. Balcerak, *Polityka zagraniczna Polski w dobie Locarna*, Wrocław 1967, s. 187.

⁴⁰ Tamże, s. 224 - 225.

zagranicznych S. Schimitzka: "Wyobrażałem sobie, że duch Locarna, wyrażający się w ogólnoeuropejskim odprężeniu i nacisk idei pacyfistycznych głoszonych przez francuskich i angielskich mężów stanu sprawią, że z biegiem czasu nastąpi normalizacja stosunków z naszym zachodnim sąsiadem. Likwidacja stereotypowych, tuzinkowych sporów stworzy atmosferę, w której czas pracować będzie na korzyść Polski i trwałości traktatów, stanowiących międzynarodową podstawę jej niepodległego bytu"⁴¹.

Jeszcze innym nadziejom dawała wyraz rezolucja Zgromadzenia Ligi z 25 września 1925 r., w której doceniano "wysiłek czyniony przez pewne narody dla potępienia wojny i zwiększenia bezpieczeństwa" oraz sformułowano życzenie, aby "takie układy nie ograniczały się do określonego terytorium, lecz miały zastosowanie w całym świecie"⁴².

Rozpatrywane z tej perspektywy układy lokarneńskie spełniały pewną pozytywną rolę - pobudzały do nowych inicjatyw. Odpowiedzią na pakt reński stała się więc niemal natychmiast koncepcja "Locarna wschodniego", podniesiona przez polską publicystkę i wspierana przez czynniki rządowe. Łączyła się ona z prowadzoną na forum Ligi Narodów akcją na rzecz umów regionalnych, mających zapewnić bezpieczeństwo swym członkom poprzez wprowadzenie w życie zasad arbitrażu, wzajemnej pomocy i sankcji.⁴³ Idea "Locarna wschodniego", dla której udało się pozyskać znaczną część francuskiej opinii publicznej, dyktowana była także obawą przed polityką dalszych ustępstw, jaką po wejściu Niemiec do Ligi Narodów⁴⁴ i po spotkaniu Brianda ze Stresemannem w Thoiry⁴⁵, przy pełnej

⁴¹ S. Schimitzek, Drogi i bezdroża minioniej epoki. Wspomnienia z lat pracy w MSZ 1920 - 1939, Warszawa 1976, s. 117.

⁴² Société des Nations. Actes de la Sixième Assemblée. Séances plénières, Genève 1925, s. 47.

⁴³ W. Michowicz, op. cit., s. 648.

⁴⁴ Zgodnie z decyzją Zgromadzenia LN z 8 września 1926 r., wejście Niemiec do Ligi nastąpiło 10 IX 1926 r. Na ten temat: H. K o r c z y k, Przyjęcie Niemiec i Polski do Rady Ligi Narodów w 1926 r., Wrocław - Warszawa - Kraków 1986, s. 324 - 337.

⁴⁵ W czasie spotkania w Thoiry w dniu 17 września 1926 r.

aprobacie ze strony Wielkiej Brytanii, prowadziła Francja. Koncepcja "Locarna wschodniego" zaprezentowana oficjalnie w memorandum złożonym na Quai d'Orsay w dniu 3 czerwca 1927 r. sprowadzała się do propozycji dwustronnego polsko-niemieckiego układu o nieagresji, którego gwarantami byłyby Francja i Wielka Brytania.⁴⁶

Nie bez związku z duchem Locarna, który zresztą coraz wyraźniej nabierał kształtu "widma wojny", doszło w czasie VIII sesji Zgromadzenia Ligi do opracowania przez delegację polską projektu powszechnego paktu o nieagresji. Oceniony przez dyplomację niemiecką jako próba doprowadzenia do podpisania "Locarna wschodniego", projekt ten został przy ścisłej współpracy Stresemanna, Brianda i Chamberlaina zredukowany do deklaracji potępiającej wojnę napastniczą, bliskiej w treści z późniejszym o kilka miesięcy paktem Brianda-Kellogga.⁴⁷

Wyrazem pewnej popularności "Locarna wschodniego", jak i wiary w możliwość realizowania bezpieczeństwa poprzez układy regionalne były także projekty - szybko zresztą zarzucone - "Locarna bałtyckiego"⁴⁸, "Locarna bałkańskiego"⁴⁹, a nawet "Locarna pan-europejskiego"⁵⁰. Również w Stanach Zjednoczonych, gdzie w tym czasie dyskutowano nad odpowiedzią na skierowaną przez Brianda do narodu amerykańskiego propozycję dwustronnego układu stawia-

Stresemann domagał się całkowitego zniesienia okupacji Nadrenii jako potwierdzenia przyjaznych stosunków z Francją. W zamian Niemcy obiecywały przyspieszenie spłaty odszkodowań. Barwny opis spotkania: E. B e n d i n e r, *Czas Aniołów. Tragikomiczna historia Ligi Narodów*, Warszawa 1981, s. 288 i n.

⁴⁶ Archives du Ministère des Affaires Etrangères (AMAE), Série Europe 1919 - 1929, Pologne t. 75, k. 205 - 214.

⁴⁷ Szerzej na ten temat: E. R u e c k e r, *Ósme Zgromadzenie Ligi Narodów*, "Przegląd Współczesny" 1928, s. 266 - 284.

⁴⁸ Wystąpił z nim w rozmowie z Paul-Boncourem łotewski minister spraw zagranicznych Cielens, dn. 11 września 1927 r. (AMAE Société des Nations t. 777, k. 234, Notatka z rozmowy).

⁴⁹ N. J. P a d e f o r d, *Peace in the Balkans. The Movement towards International Organisation in the Balkans*, New York 1935, s. 46.

⁵⁰ "Tribuna" (czeska) 4 IX 1927, R. Coudenhove-Kalergi, *O panevropské Locarno*.

jącego we wzajemnych stosunkach wojnę poza prawem, pojawiły się wzorowane na pakcie reńskim sugestie "Locarna amerykańskiego", bądź "atlantyckiego"⁵¹.

Niepowodzenie pierwszych sesji Konferencji Przygotowawczej do Konferencji Rozbrojeniowej⁵² pobudzało także do rozwijania prac nad nowymi sposobami wzmocnienia bezpieczeństwa zbiorowego w ramach Ligi Narodów. Na wspomnianej wyżej VIII sesji Zgromadzenia Ligi doszło z inicjatywy francuskiej do powołania Komitetu Arbitrażu i Bezpieczeństwa, który miał za zadanie pracować nad realizacją - drogiej wszystkim zwolennikom protokołu genewskiego - triadą: arbitraż - bezpieczeństwo - rozbrojenie. Pod przewodnictwem Edvarda Beneša, Komitet opracował wzory: dwustronnego traktatu o pokojowym regulowaniu wszystkich sporów międzynarodowych (model "A"), dwustronnego traktatu o postępowaniu sądowym, arbitrażowym i koncyliacyjnym (model "B"), dwustronnego traktatu koncyliacyjnego (model "C"), oraz projekty: zbiorowego traktatu o pomocy wzajemnej (model "D"), zbiorowego traktatu o nieagresji (model "E"), dwustronnego traktatu o nieagresji (model "F"). Ponadto opracował on projekty konwencji o środkach zapobiegających wojnie i konwencji w sprawie pomocy finansowej dla państwa napadniętego.⁵³ Na IX sesji Zgromadzenia Ligi przyjęto wszystkie wzory umów opracowane przez Komitet, przy czym projekty "A", "B" i "C" zostały włączone w generalny akt (Acte Générale) otwarty do podpisu dla wszystkich państw.⁵⁴

Wśród zaproponowanych wzorów największe znaczenie miała tzw. konwencja "D", która stanowiła powtórzenie głównych postano-

⁵¹ Chodzi tu o projekt J. T. Shotwella i J. Chamberlaina z 27 maja 1927 r. Tekst: J. T. Shotwell, War as an instrument of National Policy, New York 1929, s. 271 - 278.

⁵² Zob.: W. R o j e k, Próby ograniczenia zbrojeń w okresie międzywojennym, w niniejszym zbiorze.

⁵³ A. M. B r z e z i ń s k i, Dyplomacja francuska wobec Konferencji Rozbrojeniowej w Genewie (2 II 1932 - 31 V 1937), Łódź, 1987, s. 55 - 56; A. G a r d e s, Le désarmement devant la Société des Nations, Paris 1929, s. 220 - 222.

⁵⁴ Tamże.

wień paktu reńskiego - z wyjątkiem gwarancji status quo i zobowiązania do natychmiastowej pomocy w przypadku rażącego pogwałcenia ustaleń. W oparciu o ten projekt dyplomacja polska czyniła pewne zabiegi o podpisanie układu obejmującego Polskę, Francję i Niemcy.⁵⁵ Opór ze strony Niemiec zniweczył wszelkie nadzieje.

Można zatem powiedzieć, iż cały wysiłek Komitetu Arbitrażu i Bezpieczeństwa posłużył jedynie do podbudowania rezolucji Zgromadzenia z 25 września 1928 r., głoszącej, że "jeśli są rządy, które uważają, że ich bezpieczeństwo nie jest całkowicie gwarantowane, to dzięki pracom Komitetu Arbitrażu i Bezpieczeństwa dysponują nowymi środkami dla zapewnienia bezpieczeństwa"⁵⁶.

Ad 4. Okres względnej stabilizacji politycznej w świecie dobiegał końca na początku lat trzydziestych. Dotychczasowe inicjatywy, jakkolwiek wносиły wiele nowych elementów do zrozumienia sprawy bezpieczeństwa zbiorowego, nie przyniosły większych efektów.

Wraz z narastającym zagrożeniem wojennym coraz większego znaczenia nabierała kwestia pozyskania dla idei bezpieczeństwa zbiorowego dwóch wielkich mocarstw pozostających poza Ligą. Pewne nadzieje w tej sprawie wiązano z konsekwencjami podpisania przez nie paktu Brianda-Kellogga, jak i z udziałem w pracach Komisji Przygotowawczej do Konferencji Rozbrojeniowej i samej Konferencji Rozbrojeniowej.

Optymizm zakłócały doniesienia z frontu dalekowschodniego, gdzie Japonia - bez wypowiedzenia wojny - dokonała ataku na Mandżurię i nie reagowała ani na protesty, nieśmiało zresztą, Ligi Narodów, ani też nie ulegała presji opinii publicznej, którą twórcy paktu Brianda-Kellogga traktowali jako ważną sankcję.⁵⁷ W Europie

⁵⁵ AAN Amb. RP w Londynie, t. 696, k. 43 - 47, Memoriał Potockiego z 17 II 1929. Uwagi dotyczące projektu zawarcia między Polską, Niemcami i Francją paktu regionalnego, opartego na zasadach modelu D, zatwierdzonego przez IX Zgromadzenie LN.

⁵⁶ Société des Nations. Actes de la Huitième Assemblée, Séance du 25 septembre 1928, p. 87.

⁵⁷ P. Rain, Organisation de la paix au Europe depuis les origines jusqu'à L'ONU, Paris 1946, s. 132.

obawą napawały rewanżystowskie żądania głoszone przez partię hitlerowską, zmierzającą konsekwentnie do zdobycia władzy. W tej sytuacji większości zgłaszanych na Konferencji projektów towarzyszyła troska, by rozbrojenie było realizowane równoległe ze wzmocnieniem bezpieczeństwa. Przykładem służył pierwszy, zgłoszony już 5 lutego 1932 r., projekt francuski. Premier francuski André Tardieu, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami taktycznymi rządu francuskiego, w celu wzmocnienia bezpieczeństwa postulował

1° - przekazanie przez poszczególne państwa Lidze Narodów lotnictwa cywilnego i bombowego dla "działalności zapobiegawczej, a w razie konieczności i represyjnej przeciwko wojnie".

2° - oddanie do dyspozycji Ligi Narodów niektórych rodzajów broni lądowych i morskich oraz utworzenie armii międzynarodowej (część druga i trzecia planu).

3° - przyjęcie zobowiązań mających chronić ludność cywilną w czasie wojny.

4° - akceptację nowego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, którego gwarancjami były:

- a) zobowiązanie do arbitrażu,
- b) przyjęcie definicji agresora,
- c) prawo Rady LN do szybkiego rozporządzania siłą zbrojną,
- d) międzynarodowa kontrola reglamentacji zbrojeń.

Od przyjęcia tych warunków Francja uzależniła ograniczenie zbrojeń. Siły zbrojne Ligi utworzone byłyby z kontyngentów dostarczonych przez każdą z umawiających się stron i pozostałyby pod dowództwem powołanym przez Ligę Narodów. Cel armii stanowiłoby "wspomaganie komisarzy Ligi" oraz stosowanie wszelkich środków prewencyjnych. Natomiast "rezerwy sił zbrojnych" miałyby za zadanie tłumić zarzewia wojny bądź udzielać natychmiastowej pomocy państwu zaatakowanemu.⁵⁸

Tardieu wracał więc do niektórych propozycji z okresu dyskusji nad projektem paktu Ligi i zmierzał w kierunku nadania jej charakteru organizacji ponadpaństwowej. "Obecna konferencja -

⁵⁸ Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements. Documents de la Conférence, t. I, Genève 1932, s. 113 - 116.

stwierdził - jest najlepszą okazją, jaka się nadarza od początku istnienia Ligi Narodów do ostatecznego wyboru między Ligą wyposażoną w przymus a Ligą paraliżowaną poprzez przerosty suwerenności.⁵⁹

Projekt Tardieugo był w dużej mierze posunięciem taktycznym i demagogicznym zarazem, ale wywołał duże zainteresowanie. W żadnym z kolejnych projektów, jakie pojawiły się na Konferencji⁶⁰, nie stawiano tak wyraźnie problemu bezpieczeństwa zbiorowego.

Do poruszonej w planie Tardieugo kwestii wracał w pewnym stopniu Beneš uznający zasadę równości praw w zbrojeniach, przy równoczesnym utrzymaniu w mocy postanowień V cz. traktatu wersalskiego, dotyczącej powszechnej konwencji rozbrojeniowej. Proponował on wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez system "trzech paktów koncentrycznych":

1) powszechnego paktu konsultatywnego z udziałem W. Brytanii i Stanów Zjednoczonych,

2) układu regionalnego o pomocy wzajemnej odnoszącego się do Europy,

3) paktu o utworzeniu międzynarodowych sił zbrojnych (lotniczych i lądowych) oddanych do dyspozycji Ligi Narodów.

Projekt Beneša został odrzucony, ale jego echa można odnaleźć w zgłoszonym 14 XI 1932 r. przez Paul-Boncoura "planie organizacji pokoju".

Plan francuski składał się ze wstępu i pięciu rozdziałów. Wstęp zawierał znaną tezę głoszącą, że zakres redukcji zbrojeń powinien być uzależniony od skuteczności istniejących gwarancji bezpieczeństwa. W rozdziale I Paul-Boncour sugerował, aby wszystkie państwa reprezentowane na Konferencji Rozbrojeniowej zobowiązały się do wspólnej akcji przeciwko państwu łamiącemu postanowienia paktu paryskiego (paktu Brianda-Kellogga). W rozdziale II znajdowało się z kolei stwierdzenie, że rząd francuski uważa lo-

⁵⁹ Cyt. za: K. K o c o t, Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego na Konferencji Rozbrojeniowej (1932 - 1935), w: AUW, Prawo nr 63, Wrocław 1967, s. 140.

⁶⁰ Tamże omówienie innych projektów, s. 134 - 153.

jalne stosowanie postanowień art. 16 paktu LN za "zasadniczy element" planu. Rozdział III prezentował polityczne i wojskowe gwarancje bezpieczeństwa europejskiego:

- a) prawo każdego z sygnatariuszy konwencji rozbrojeniowej do otrzymania pomocy w razie potrzeby odparcia agresji;
- b) zobowiązanie do pokojowego regulowania sporów poprzez przystąpienie do powszechnego układu arbitrażowego;
- c) stosowanie "odpowiednich" środków wobec państw uchylających się od arbitrażu lub ignorujących decyzje Rady LN. O podjęciu środków decydowałaby Rada LN większością głosów;
- d) ograniczenie "zaczepnego charakteru" sił zbrojnych pozostających w każdym państwie (zgodnie z zasadą zawartą w planie Hoovera) oraz wydzielenie kontyngentu wojskowego dla działań w ramach wspólnej akcji przewidzianej w wyniku zastosowania artykułu 16 paktu Ligi Narodów.

Rozdział IV dotyczył redukcji wojsk znajdujących się poza metropolią oraz ograniczenia zbrojeń morskich. Zredukowane floty wojenne, przy zachowaniu wzajemnych relacji między państwami bez zmian, mogłyby być wykorzystane także do niesienia pomocy ofierze agresji.

Ostatni rozdział zawierał następujące postanowienia odnoszące się do lotnictwa:

- a) zakaz bombardowania lotniczego i likwidację bombowców na zasadach przewidzianych w propozycji Beneša,
- b) powołanie Europejskiej Unii Komunikacji Lotniczej, mającej kontrolować lotnictwo cywilne i zapobiegać wykorzystywaniu go dla celów wojskowych,
- c) utworzenie międzynarodowych sił lotniczych poprzez oddanie do dyspozycji Ligi Narodów kategorii samolotów charakteryzujących się największą szybkością i dalekim zasięgiem lotów.⁶¹

⁶¹ Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements, série D. vol. 5, Procès-verbal de la Commission politique, 27 février 1932 - 10 mars 1933, Genève 1936, s. 12 - 13.

Plan Paul-Boncoura spowodował głosy protestu ze strony angielskiej i skłonił dyplomację brytyjską do wystąpienia z konkurencyjnym projektem, zgłoszonym 17 listopada 1932 r. przez Johna Simona, który przelicytował projekt francuski nie w sprawie bezpieczeństwa zbiorowego, lecz w kwestii ustępstw wobec żądań zbrojnych Niemiec.⁶²

Z akceptacji rozumowania zawartego w propozycji francuskiej, przewidującej budowanie systemu bezpieczeństwa w oparciu o zakaz wojny agresywnej, którą wprowadzał pakt Brianda-Kellogga, wynikała z kolei radziecka próba przeforsowania konwencji dotyczącej określenia napastnika. Opracowanie konwencji odnośnie definicji agresora mogło także ułatwić zastosowanie sankcji przewidzianych w innych układach (pakt LN, konwencja w sprawie pomocy finansowej) i sprzyjało wzmocnieniu systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Łączone z projektem radzieckim nadzieje na podpisanie wielostronnego układu o pomocy wzajemnej upadły w toku dalszej dyskusji nad kryteriami agresji.⁶³ Ostatecznie stał się on podstawą dla regionalnej konwencji dotyczącej określenia napastnika, która została podpisana w Londynie 3 lipca 1933 r. przez przedstawicieli Związku Radzieckiego, Polski, Łotwy, Estonii, Rumunii, Turcji, Persji i Afganistanu. Do analogicznej konwencji o charakterze otwartym przystąpiło zaledwie kilka państw, mianowicie: Związek Radziecki, Czechosłowacja, Rumunia, Jugosławia, Turcja i Litwa.⁶⁴ Żadne z wielkich mocarstw zaproszenia radzieckiego nie przyjęło. Wkład Związku Radzieckiego w sprecyzowanie paktu Brianda-Kellogga i wzmocnienie bezpieczeństwa zbiorowego miał więc jedynie charakter teoretyczny, ale był wyraźnym przejawem zmiany stanowiska wobec Ligi Narodów i związanych z nią gwarancji bezpieczeństwa.

Wyrazem nowej tendencji w polityce ZSRR było również zaangażowanie się w latach 1933 - 1935 w realizację konkretnego planu

⁶² A. P. Brzeziński, op. cit., s. 217 - 218.

⁶³ A. Skrzypek, Strategia pokoju. Radziecka polityka zbiorowego bezpieczeństwa w Europie 1932 - 1939, Warszawa 1979, s. 34 - 36.

⁶⁴ Dokumenty Wnieszniej Politiki SSSR, t. XVI, Moskwa 1970, dok. 213, 218 i 220.

bezpieczeństwa regionalnego, znanego jako pakt wschodni. Rozmowy na temat paktu zainicjowała Francja, badając stanowisko Związku Radzieckiego wobec możliwości rozszerzenia - istniejącego między dwoma państwami od 1932 r. - układu o nieagresji. Plan zaprezentowany przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych, Louisa Barthou, miał być naprawieniem błędu popełnionego w Locarno i uzupełnieniem ówczesnych gwarancji przez zobowiązanie Francji, Związku Radzieckiego, Polski, Czechosłowacji i Niemiec do wzajemnego respektowania granic, a także udzielenia pomocy militarnej ofierze agresji.

Związek Radziecki w kontrpropozycji zakładał szersze porozumienie regionalne obejmujące Belgię, Polskę, Czechosłowację oraz państwa nadbałtyckie i proponował umieścić w nim zobowiązanie do pomocy wojskowej oraz dyplomatycznej i moralnej, a w miarę możliwości także materialnej. Skonkretyzowany projekt, przewidujący udział w pakcie Francji, Niemiec, Związku Radzieckiego, Polski i Czechosłowacji, został przedłożony kolejnym rządowi 27 czerwca 1934 r. Jedynie Czechosłowacja przyjęła go bez żadnych zastrzeżeń. Dramatyczny przebieg rokowań, na których losy wpłynęło zabójstwo L. Barthou i zmiana rządu we Francji, jest dokładnie w literaturze opisany.⁶⁵ W tym miejscu wypada jedynie wspomnieć, że negocjacje upadły głównie na skutek oporu Niemiec i Polski. Ich ubocznym i jedynym efektem było podpisanie 2 maja 1935 r. dwustronnego porozumienia o wzajemnej pomocy między ZSRR a Francją.

Ad 5. Idea "Locarna wschodniego" (paktu wschodniego) upadła więc w roku 1935, a w niecały rok później, 7 maja 1936 r., Niemcy przekreśliły pakt reński wkraczając zbrojnie do Nadrenii. Francja i Wielka Brytania nie spowodowały energicznego działania Ligi Narodów. Ich reakcja ograniczyła się do słownych protestów.⁶⁶

⁶⁵ A. Skrzypek, op. cit., s. 91 - 212, J. Jurkiewicz, Pakt Wschodni, Warszawa 1963; M. J. Zacharias, Polska wobec zmian w układzie sił politycznych w Europie w latach 1932 - 1936, Wrocław - Warszawa - Kraków 1981, r. VIII, s. 144 - 180.

⁶⁶ G. M. Gathorne-Hardy, op. cit., s. 424 - 426.

Wiara w moc sankcji, których w ramach bezpieczeństwa zbiorowego oczekiwano od Ligi, upadła kilka miesięcy wcześniej, po inwazji włoskiej na Etiopię - 3 października 1935 r. Uchwalone 5 listopada tegoż roku przez Radę LN sankcje ekonomiczne nie były konsekwentnie stosowane. Włochy, mimo pewnych trudności, zdołały utrzymać aprowizację swojej armii i 5 maja 1936 r. wojska tego kraju wkroczyły do Addis-Abeby, a 4 lipca Zgromadzenie Ligi Narodów pogodziło się z faktem dokonanym i zniósło sankcje.⁶⁷

Afery etiopska i mandzurska doprowadziły do ostatecznego upadku prestiżu Ligi Narodów dającej - jak stwierdził ironicznie Saint-Aulaire - bezpieczeństwo zbiorowe raczej dyplomatom niż narodom.⁶⁸

Miejsce systemu bezpieczeństwa zbiorowego zaczęła zajmować polityka appeasementu, której kulminacyjnym punktem miała stać się konferencja w Monachium. Rozbieżność tej polityki z zasadami przyjętymi na konferencji pokojowej w 1919 r. jest tym godniejsza podkreślenia, że "uspokajanie" nie wynikało bynajmniej - jak tego dowodzą niektórzy "monachijczycy" - z niedostatecznego przygotowania Anglii i Francji do wojny.⁶⁹ Wiadomo przecież, że alianci rezygnując z 30 - 40 dywizji czechosłowackich wierzyli, że lepiej będą w stanie sprostać niebezpieczeństwu zagrażającemu ze strony państw faszystowskich. Polityka appeasementu - ściśle określona i rozmyślna - opierała się na twierdzeniu, że alternatywą międzynarodowej anarchii, do jakiej prowadzić miał upadek systemu bezpieczeństwa proponowanego przez Ligę Narodów, stać się powinien "koncert wielkich mocarstw", obejmujący nazistowskie Niemcy i faszystowskie Włochy, których aspiracje uważano za ściśle określone i możliwe do zaspokojenia przy stole konferencyjnym.

⁶⁷ Tamże, s. 402 - 415.

⁶⁸ A. Saint-Aulaire, *Genève contre la Paix*, Paris 1936, s. 18 - 19.

⁶⁹ G. Bonnet, *Défense de la paix 1936 - 1940*, t. I; De Washington au Quai d'Orsay, Genève 1946; A. François-Poncet, *Byłem ambasadorem, Wrzesień 1931 - październik 1938*, Warszawa 1968.

To, co się stało we wrześniu 1938 r. w Monachium, było jednak czymś więcej niż ustępstwem. Było naruszeniem zawartych w pakcie Ligi Narodów postanowień i podstawowych zasad obowiązujących w stosunkach międzynarodowych, a nawet sprzeniewierzeniem się wobec nich.⁷⁰

Polityka, która kładła na szalę interesy, honor i zagrożenie niepodległości mniejszych państw, musiała okazać się krótkowzroczna.

Europa zmierzała ku katastrofie. System bezpieczeństwa zbiorowego stał się nieziszczalnym marzeniem, któremu społeczność międzynarodowa miała ponownie poddać się po zakończeniu II wojny światowej.

LITERATURA

- Aron R., *Paix et guerre entre les nations*, Paris 1962.
- Beales A. C. F., *The History of Peace. A short Account of the Organised Movement for International Peace*, New York 1931.
- Bierzanek R., *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1972.
- Bregman A., *La Pologne et la Société des Nations. La conception de l'organisation de la paix*, Genève 1932.
- Brzeziński A. | M., *Dyplomacja francuska wobec Konferencji Rozbrojeniowej w Genewie (2 II 1932 - 31 V 1937)*, Łódź 1987.
- Carr E. H., *International Relations between the World Wars 1919 - 1939*, London 1947.
- Dembiński H., *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu*, Lublin 1936.
- Giraud E., *La nullité de la politique internationale des grandes démocraties (1919 - 1939). L'Échec de la Société des Nations. Guerre*. Paris 1946.
- Jurkiewicz J., *Pakt wschodni*, Warszawa 1963.
- Kiwerska J., *Wilsonowska koncepcja bezpieczeństwa i rozbrojenia*, w: *AUL Folia Historica 17*, Łódź 1983.

⁷⁰ Zob.: H. B a t o w s k i, *Zdrada monachijska. Sprawa Czecho-słowacji i dyplomacja europejska w roku 1938*, Poznań 1973.

- Koćot K., Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego na Konferencji Rozbrojeniowej (1932 - 1935), w: AUW Prawo nr 63, Wrocław 1967.
- Merle M., Pacifisme et internationalisme. XVII - XX^e siècles, Paris 1966.
- Michowicz W., Rozbrojenie a bezpieczeństwo (1920 - 1939), "Kwartalnik Historyczny" 1970, nr 3.
- Sierpowski S., Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania, Poznań 1984.
- La sécurité collective, red. Bourquin M., Paris 1936.
- La sécurité collective, Lwów 1935.
- Skrzypek A., Strategia pokoju. Radziecka polityka zbiorowego bezpieczeństwa w Europie 1932 - 1939, Warszawa 1979.
- Winiarski B., Bezpieczeństwo, arbitraż, rozbrojenie, Poznań 1928.
- Zimmern A., The League of Nations and the Rule of Law 1918 - 1935, London 1939.

Józef Łaptos

Assumptions and Attempts of Improvement of System
of Public Safety in 1919 - 1935

S u m m a r y

The specific character of the system of public safety which had been introduced by the League of Nations Covenant consisted in the fact that, unlike some previous warrants of public safety, it aimed at the universal security and postulated the combined actions of all the countries belonging to the organization in question in defence of a victim of invasion even in the case when the invader was a member of the organization.

Such an attitude towards the question of public safety was a new phenomenon in international law and remained a permanent legal achievement irrespective of the extent to which these rules were respected.

The original enthusiastic attitude towards these principles, expressed especially by public opinion as well as the representatives of small countries, was followed by the feelings of disappointment as soon as it became evident that not all the members of the League were ready to respect them as a basis of the maintaining of established status quo. The differences in the politics of big European powers, revisionist aspirations of defeated countries, the presence of the United States in the League of Nations - such were principal reasons which determined the weakness of both the League and the system of public safety connected with it.

The constant discreditation of the principles of the system by radical pacifist organizations which were afraid that the realization of the theory of collective defence with the aid of military sanctions would lead to the proliferation of wars played also not a small part in this phenomenon.

The Japanese invasion of Manchuria, the conquest of Ethiopia, the Anschluss of Austria proved that the belief into the moral power of law had to give way to force. Public safety became an ideal to which nations were to aspire in the future.