

C11473

KSZTAŁTOWANIE SIĘ KONCEPCJI PAKTU CZTERECH W LATACH 1931 - 1932



W literaturze historycznej, poświęconej stosunkom europejskim w okresie międzywojennym, problematyka związana z Paktem Czterech była przez długi czas przedstawiana w sposób bardzo pobieżny, najczęściej na marginesie innych zagadnień. Duże zainteresowanie tą kwestią zaznaczyło się w 1933 r., gdy była ona aktualna i poruszyła opinię europejską¹. Po II wojnie światowej — mimo udostępnienia przez wiele państw materiałów archiwalnych i pojawienia się licznych wydawnictw dokumentacyjnych — historycy zazwyczaj bardzo zdawkowo traktowali rzuconą przez Mussoliniego ideę powołania dyktatoratu mocarstw zachodnioeuropejskich. Dopiero w ostatnich kilku latach pojawiły się dobrze udokumentowane i szczegółowe rozprawy naukowe². Ten wzrost zainteresowania Paktem Czterech wydaje się w pełni uzasadniony, był on bowiem jednym z najbardziej wyrazistych przejawów żywej w całym okresie międzywojennym tendencji do podważenia systemu wersalskiego na drodze pokojowej współpracy między Niemcami, Włochami, W. Brytanią i Francją.

Stosunkowo mało znana problematyka Paktu Czterech mieści w sobie szereg momentów kontrowersyjnych; do takich można m. in. zaliczyć zagadnienie kształtowania się koncepcji dyktatoratu mocarstw w okresie poprzedzającym propozycje Mussoliniego z marca 1933 r. i wynikły z nich układ z 15 lipca 1933 r. między Francją, Niemcami, Włochami i W. Brytanią. Podnieść tu trzeba, że wielu autorów poruszających sprawę Paktu Czterech zdaje się nie dostrzegać, iż projekt Mussoliniego poprzedziły mniej lub bardziej zbliżone propozycje, które były rozważane w gronie mocarstw zachodnioeuropejskich w okresie wielkiego kryzysu ekonomicznego. Na ogół wspomina się, że Mussolini nalegał na współdziałanie mocarstw już w przemówieniu wygłoszonym w październiku

¹ Por. np. wykaz publikacji na temat Paktu Czterech zamieszczony w *Materialex zur Entstehung des Viermächtepaktes*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” t. IV, 1934 r., ss. 96 - 97.

² Np. K. H. Jarausch, *The Four Pact 1933*, New York 1965; Z. S. Biełousowa, *Pakt czterech 1933 goda*. W: „Nowaja i nowiejszaja istoria”, nr 2 1972 r., ss. 136 - 153; B. Rakowski, *U źródeł paktu czterech* W: „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, seria I, z. 67, 1970 r., ss. 71 - 88; L. Deák, *Pakt čtyroch vel'moci — predohra k Mnichovu*. W: „Historický časopis” nr 3, 1972 r., ss. 333 - 361.

1932 r. w Turynie. W niektórych tylko artykułach znaleźć można wzmianki o projekcie von Papena z czerwca 1932 r. lub o tzw. pakcie zaufania z lipca 1932 r. ze wskazaniem, iż poprzedziły one i przygotowały grunt pod późniejsze wystąpienie Mussoliniego³.

Dotychczasowe ustalenia są jednak dość niepełne, co jest o tyle zastanawiające, że dokumenty i materiały naświetlające kształtowanie się koncepcji Paktu Czterech zostały już w swej podstawowej części dawno opublikowane i są powszechnie dostępne. Wydaje się więc, że zagadnienie genezy idei Paktu wymaga dokładniejszego prześledzenia okoliczności i inspiracji, które towarzyszyły powstaniu pierwszych projektów. Konieczne wydaje się również dokładniejsze przedstawienie treści i założeń poszczególnych propozycji celem odtworzenia zawartego w nich programu przebudowy stosunków europejskich. Pozwoli to na wyjaśnienie założonej i rzeczywistej funkcji koncepcji Paktu Czterech wobec systemu wersalskiego i bezpieczeństwa europejskiego.

1. NIEMIECKIE SUGESTIE Z 1931 R.

Pierwszym, spośród mocarstw zachodnioeuropejskich państwem, które wystąpiło z propozycją sformalizowania współpracy były Niemcy, ale w pewnym sensie bodziec ku temu stworzyły Stany Zjednoczone. Na początku 1931 r. rząd amerykański wystąpił z sugestią, aby cztery mocarstwa przeprowadziły między sobą rozmowy celem przygotowania konferencji rozbrojeniowej i przewyciężenia trudności wynikłych głównie z konfliktów na tle rozbrojenia między Francją a Włochami i Niemcami. W nocy informacyjnej, przekazanej 13 stycznia 1931 r. W. Brytanii i 19 stycznia 1931 r. Francji⁴, USA stwierdzały, iż powodzenie konferencji zależy od uprzedniego uzgodnienia stanowisk mocarstw europejskich i że w tym celu powinny one odbyć specjalne negocjacje wielo- lub dwustronne. Z obawy zresztą przed negatywną reakcją mniejszych państw opowiadano się raczej za tą drugą procedurą, jako mniej rażącą i nie wywołującą wrażeń, iż mocarstwa pragną zastąpić Komisję Przygotowawczą działającą pod auspicjami Ligi Narodów.

Występując z propozycją doraźnych konsultacji mocarstw europejskich, Stany Zjednoczone liczyły przede wszystkim na to, że będzie można dzięki nim wywrzeć skuteczny nacisk na Francję i skłonić ją do ustępstw wobec Niemiec, żądających równouprawnienia w postanowie-

³ Por. B. Rakowski, *op. cit.*; Z. S. Biełousowa, *op. cit.*

⁴ „Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1931”, t. I, ss. 477 - 481 (dalej: FRUS).

niach przyszłej konferencji rozbrojeniowej⁵. Słusznie przewidywano, że konflikty niemiecko-francuskie obok francusko-włoskich mogą zaciążyć na pracach konferencji rozbrojeniowej i przyczynić się do jej niepowodzenia.

Amerykańska koncepcja, intensywnie rozważana przez mocarstwa europejskie i USA w styczniu i lutym 1931 r., została w zasadzie jedno-myślnie przyjęta przez zainteresowane państwa, ale na przeszkodzie w jej zrealizowaniu stanął dalszy rozwój wypadków w stosunkach europejskich. Uwaga polityków przesunęła się bowiem na uregulowanie problemu unii celnej między Austrią a Niemcami (marzec 1931 r.), na zaostrzenie się sporów między Francją a Włochami o parytet morski (fiasko mediacji brytyjsko-amerykańskiej w kwietniu 1931 r.) oraz w połowie 1931 r. na sytuację finansową Niemiec i problem spłat reparacyjnych. Kwestia ta wypłynęła ponownie w czasie wizyty sekretarza stanu USA Stimsona w lipcu—sierpniu 1931 r. w Europie. Stimson odbył wówczas szereg rozmów z politykami włoskimi, niemieckimi, brytyjskimi i francuskimi, które dotyczyły głównie trudności gospodarczych i finansowych w Europie, ale także przygotowań do konferencji rozbrojeniowej.

Konferując z Mussolinim, Brüningiem czy MacDonaldem, Stimson okazywał wyraźne zainteresowanie stabilizacją stosunków gospodarczych i finansowych w Europie, ponieważ tylko w tym wypadku państwa europejskie mogły się wywiązać ze zobowiązań finansowych zaciągniętych w Stanach Zjednoczonych. Amerykanie wychodzili przy tym z założenia, iż u podłoża gospodarczych zakłóceń leżą konflikty natury politycznej. Podobnie uważali, że niechęć państw europejskich do zredukowania sił zbrojnych była umotywowana względami politycznymi. Dlatego też, kładąc nacisk na konieczność przeprowadzenia konsultacji między mocarstwami, USA zaczęły coraz bardziej nalegać na to, aby ich tematyka uległa rozszerzeniu i objęła także kwestie sporne w Europie, łącznie ze sprawą granicy polsko-niemieckiej. Bezpośrednio Stany Zjednoczone nie chciały się w to angażować, ale wielokrotnie dawały wyraźnie do zrozumienia, iż oczekują jakiejś inicjatywy ze strony mocarstw zachodnio-europejskich⁶.

Stanowisko USA, znajdujące przychylny oddźwięk w W. Brytanii i we Włoszech, stanowiło zachętę dla Niemiec do zaadaptowania sugestii amerykańskich i spożytkowania ich dla realizacji własnych celów. Polityka niemiecka w 1931 r., podobnie jak wcześniej działalność Stresemanna, była obliczona na wyzwalanie się z obciążeń Traktatu Wersalskiego w po-

⁵ Por. też stanowisko premiera MacDonalda w tej sprawie, FRUS, 1931 r., t. I, s. 487.

⁶ Por. FRUS 1931, t. I, ss. 538 - 548, 514 - 517, 556 - 558, 523, 525.

rozumieniu z mocarstwami zachodnimi. Kanclerz Brüning był w zasadzie przeciwny drastycznym, jednostronnym posunięciom i polityce faktów dokonanych, choć coraz częściej żądały tego rosnące w siłę ruchy prawicowo-nacjonalistyczne w Niemczech. Brüning zdawał sobie sprawę ze słabości Niemiec i obawiał się, iż zbyt radykalne posunięcia zrażą mocarstwa zachodnie i okażą się niebezpieczne dla interesów niemieckich⁷. Starał się raczej pozyskać zaufanie zagranicy i realizować swe cele stopniowo, drogą argumentowania, przetargów i manewrów dyplomatycznych. Taktyka ta dominowała w okresie jego kanclerstwa. Niemcy odstąpiły od niej w przypadku projektu unii celnej z Austrią, którego ogłoszenie zaskoczyło państwa zachodnie. Brüning ubolewał później, że nie przeprowadzono rozmów przygotowawczych z mocarstwami zachodnimi⁸.

W polityce Brüninga pojawiły się jednak nowe akcenty, które odróżniały ją od linii Stresemanna. Niemcy zaczęły szukać poparcia dla swych roszczeń głównie w USA i W. Brytanii, tracili zaś zainteresowanie pojednaniem z Francją. Stosunki francusko-niemieckie od 1930 r. ulegały systematycznemu pogorszeniu. Podstawowym celem Brüninga było osiągnięcie równouprawnienia Niemiec na konferencji rozbrojeniowej oraz zniesienie reparacji. Trudno było w obydwu tych sprawach oczekiwać wsparcia Francji, skoro zrealizowanie zamierzeń niemieckich musiało prowadzić do osłabienia jej pozycji międzynarodowej i porządku wersalskiego.

W ogólnym więc zarysie sugestie amerykańskie niewątpliwie przystawały do celów i taktyki Niemiec w 1931 r. W lutym 1931 r. minister spraw zagranicznych Curtius chętnie przystał na konsultacje mocarstw przed konferencją rozbrojeniową, dając jednocześnie Anglikom do zrozumienia, iż oczekuje ich pomocy przy przeprowadzeniu formuły o równouprawnieniu⁹. Kilka miesięcy później (21 lipca 1931 r.), odpowiadając na propozycję ministra spraw zagranicznych W. Brytanii Hendersona zawarcia tzw. moratorium politycznego, wspomniął on o pomysśle „paktu konsultacyjnego, na mocy którego mocarstwa spotykałyby się w regularnych odstępach czasu”¹⁰. Oznaczało to już wyjście poza sugestie amerykańskie w kierunku sformalizowania współpracy mocarstw zachodnioeuropejskich poza Radą Ligi Narodów.

Henderson ustosunkował się przychylnie do luźnej uwagi Curtiusa,

⁷ Por. relację Brüninga o rozmowie z Hitlerem w 1930 r. H. Brüning, *Memoiren 1918 - 1934*, Stuttgart 1970 r., ss. 195 - 196.

⁸ Por. E. W. Bennett, *Germany and the Diplomacy of the Financial Crisis 1931*, Cambridge 1962 r., s. 302.

⁹ „Documents on British Foreign Policy”, seria II, t. 2, s. 563 (dalej: DBFP).

¹⁰ DBFP, seria II, t. 2, s. 220.

ale w opublikowanych dokumentach brak wskazówek świadczących, iż sprawa ta była potem rozważana w kontaktach niemiecko-brytyjskich. Mimo to nie miała ona charakteru przypadkowego i incydentalnego. Problem paktu konsultacyjnego został bowiem ponownie poruszony przez Niemcy w czasie wizyty Brüninga i Curtiusa w Rzymie (7-8 sierpnia 1931 r.)¹¹. Myśl zinstytucjonalizowania współpracy mocarstw spotkała się z poparciem Mussoliniego, a kilka dni po zakończeniu rozmów rzymskich niemieckie Ministerstwo Spraw Zagranicznych postanowiło wysondować opinię europejską. Z inspiracji Curtiusa ukazały się w „Kölnische Zeitung” (14 i 18 sierpnia 1931) obszerne artykuły wykładające koncepcję układu konsultacyjnego między mocarstwami zachodnioeuropejskimi¹².

Podstawowa myśl zawarta w tych artykułach sprowadzała się do propozycji formalnego zobowiązania się czterech mocarstw do wymiany poglądów w sprawach ich dotyczących. Nie precyzowano problemów, które miały być przedmiotem konsultacji, ale nieprzypadkowo wskazano na kwestię rozbrojenia, która mogłaby być w ten sposób rozstrzygnięta. Jednocześnie nie stawiano żadnych ograniczeń co do zakresu konsultacji, tak że praktycznie mogły one obejmować zagadnienia żywotnie interesujące państwa trzecie. Obok tego, zwłaszcza w artykule z 14 sierpnia 1931 r., niedwuznacznie zostały sformułowane zasady, na których miało się oprzeć współdziałanie mocarstw. Generalnie podkreślono, iż podstawową przyczyną niepokoju w Europie są traktaty pokojowe i że nie można nic uczynić dla potwierdzenia i utrwalenia status quo. Jednoznacznie więc Niemcy chciały ukierunkować ewentualne konsultacje na przeprowadzenie rewizji traktatów i w tym kontekście niewielkie znaczenie miało zapewnienie, iż nie nadszedł jeszcze czas na zmodyfikowanie postanowień wersalskich. Paradoksalnie, ale zgodnie z polityką niemiecką, związane z tym stwierdzenie, że pakt konsultacyjny przyczyni się do uspokojenia nastrojów w Europie i wzrostu zaufania.

Warto zwrócić jeszcze uwagę na dwa momenty zawarte w sondażowych artykułach „Kölnische Zeitung”. Po pierwsze, Niemcy zdawały sobie sprawę, iż konsultacje będą prowadziły de facto do osłabienia Ligi Na-

¹¹ Curtius podaje w swych pamiętnikach, iż rozmowy toczyły się w oparciu o konkretny projekt paktu konsultacyjnego, przedstawiony przez stronę niemiecką (J. Curtius, *Sechs Jahre Minister der Deutschen Republik*, Heidelberg 1948 r., s. 223). Brüning przytacza inną wersję — pisze, że był wręcz zdumiony entuzjastyczną reakcją Mussoliniego na luźną uwagę, iż kontakty między mocarstwami są znacznie bardziej skuteczne niż działalność Ligi Narodów. Brüning dodaje, że ku jego zaskoczeniu Mussolini podjął ten temat nalegając na ujęcie współpracy mocarstw w bardziej „trwałą formę”. (H. Brüning, *op. cit.*, s. 355).

¹² Obydwa artykuły były anonimowe i opatrzone notatką, iż jest to korespondencja z Berlina.

rodów, stąd też drugi z wymienionych artykułów eksponował nieprzekonywającą zresztą argumentację na rzecz tezy, iż obydwie formy współpracy międzynarodowej nie będą ze sobą sprzeczne, a wręcz przeciwnie — będą się nawzajem uzupełniały. Po drugie, nie wykluczano z czasem możliwości rozszerzenia paktu konsultacyjnego poza mocarstwa zachodnioeuropejskie. Najwidoczniej Niemcy nie chciały zrazić USA i zadrażniać stosunków ze Związkiem Radzieckim. Nie można się było wprawdzie spodziewać, że USA przystąpią do europejskiego paktu, ale „Kölnische Zeitung” sugerowała obecność przedstawiciela amerykańskiego w charakterze obserwatora. W odniesieniu do ZSRR przewidywano ewentualność współpracy pełnoprawnej, choć w późniejszym terminie.

Niemcy były więc pierwszym państwem, które wystąpiło z sugestiami bliskimi projektowi Mussoliniego z marca 1933 r., ale nie wykazały one zarazem większej aktywności dla wcielenia w życie paktu konsultacyjnego. Po rozmowach z Anglikami i Włochami oraz po artykułach sondażowych w „Kölnische Zeitung”, rząd niemiecki zaprzestał dalszej akcji dyplomatycznej. Brüning w swych pamiętnikach uzasadnia to tym, że stare metody dyplomatyczne wydawały mu się bardziej skuteczne niż rozmowy wielostronne. Pisze on:

„Wspólna dyskusja w ramach zgromadzenia mężów stanu wielkich mocarstw zmusiłaby mnie w tych rozmowach do ograniczenia się do argumentów akceptowanych przez przedstawicieli wszystkich tych mocarstw. Poza tym metoda ta pozbawiłaby mnie korzyści stosowania indywidualnie dobranych argumentów w rozmowach w cztery oczy”¹³.

Brüning sztucznie wyolbrzymia tu ograniczenia, które miały się wiązać z paktem konsultacyjnym, a pomija milczeniem ewidentne korzyści, jakie dałby on Niemcom. Poza tym nie wyjaśnia, dlaczego Niemcy po dokonaniu pewnych posunięć zrezygnowały następnie z działania na rzecz przeprowadzenia własnych koncepcji. Możliwe, że projekt paktu był popierany głównie przez Curtiusa, podczas gdy Brüning od początku miał wobec niego zastrzeżenia i w końcu narzucił swój punkt widzenia.

Z pamiętników Brüninga wynika, że nie był on przeciwny samej koncepcji paktu, sądził jednak, iż winien on być zawarty wraz z zakończeniem rokowań nad reparacjami i rozbrojeniem. Pragnął więc, aby Niemcy weszły do dyktorii europejskiego nie obciążone reparacjami i statusem militarnym nałożonym przez Traktat Wersalski. Innymi słowy, chodziło mu o to, aby Niemcy wystąpiły jako silny partner, zdolny wpływać na decyzje pozostałych mocarstw na tyle skutecznie, by można było zrealizować następne etapy rewizji i modyfikacji porządku wersalskiego. W 1931 r. Niemcy były zrujnowane finansowo i weszły w najgłębsze

¹³ H. Brüning, *op. cit.*, ss. 355 - 356.

stadium kryzysu. Francja w tym czasie dysponowała silną walutą, nie była jeszcze w pełni dotknięta kryzysem i nie utraciła siły oddziaływania politycznego. W sytuacji tej można więc było przede wszystkim powątpiewać, czy plan niemiecki miał w ogóle szanse realizacji i czy zyskałby on dostateczne poparcie pozostałych mocarstw.

W zasadzie dalej idące i rzeczywiste zainteresowanie koncepcją paktu konsultacyjnego okazały tylko Włochy. Koncepcja ta odpowiadała założeniom polityki włoskiej wygrywania przeciwko sobie Francji i Niemiec, współdziałania z W. Brytanią oraz stworzenia skutecznego mechanizmu nacisków na politykę francuską. Pewną rolę odgrywały również względy prestiżowe. Włochy były najsłabszym partnerem wśród mocarstw europejskich i udział w odnowionym koncercie mocarstw równałby się podniesieniu ich rangi międzynarodowej. Było więc zrozumiałe, że zareagowały one przychylnie na propozycje amerykańskie, a następnie na sugestie niemieckie. W lipcu 1931 r., w czasie pobytu Stimsona w Rzymie, włoski minister spraw zagranicznych Grandi sam zainicjował rozmowę na temat konieczności przygotowania konferencji rozbrojeniowej przez mocarstwa, a nawet więcej, bo przekonywał amerykańskiego ministra, że wszelkie problemy w Europie, takie jak konflikty między Włochami a Jugosławią albo Węgrami a Małą Ententą, utracą na znaczeniu, „jeśli tylko trzy mocarstwa — Francja, Niemcy i Włochy — dojdą do serdecznego porozumienia z Wielką Brytanią jako generalnym arbitrem”¹⁴. Podobnie Mussolini wywodził wobec Brüninga i Curtiusa:

„Pokój i przyszłość Europy opierają się na skutecznym porozumieniu między czterema wielkimi mocarstwami i na możliwości kontynuowania przez mocarstwa, będące sygnatariuszami traktatu lokarneńskiego, wspólnego dzieła w duchu dobrej woli i wzajemnego zrozumienia, w ścisłym kontakcie ze Stanami Zjednoczonymi. Nie trzeba również szczędzić wysiłków, aby przywieść Rosję do podjęcia wyraźnej odpowiedzialności wobec wielkich problemów dnia. Stąd pożytek częstych spotkań i częstej wymiany poglądów między mężami stanu, którzy są odpowiedzialni za politykę różnych krajów”¹⁵.

W przypadku W. Brytanii można mówić o przychylnym, ale niezaangażowanym zainteresowaniu paktem konsultacyjnym. Kontakty i zbliżenie między mocarstwami zachodnioeuropejskimi leżały w tradycji powojennej polityki brytyjskiej, która również w 1931 r. oddziaływała pobudzająco na rozwój dwustronnych rozmów między Niemcami, Francją i Włochami oraz poparła myśl konsultacji przygotowawczych przed konferencją rozbrojeniową. Sądzić można, że Anglicy byli gotowi przystać na zinstytucjonalizowanie spotkań między mocarstwami. Charakterystycz-

¹⁴ FRUS 1931, t. I, s. 539.

¹⁵ Cytat wg relacji ministra Grandiego w liście do Stimsona z 12 VIII 1931 r. (FRUS 1931, t. I, s. 559).

na była w każdym razie pozytywna reakcja Hendersona (21 lipca 1931 r.) na sugestię Curtiusa. Henderson odpowiedział wówczas, że „rozważy jakąś formę deklaracji, która zabezpieczałaby regularne spotkania i rozwinięcie częstszych kontaktów w przyszłości”¹⁶ między mocarstwami. Z drugiej jednak strony wydaje się, że Anglicy podchodzili do tej kwestii trzeźwo i praktycznie. Opowiadali się za rozstrzygnięciem problemów europejskich w gronie mocarstw, ale niezbyt chcieli angażować się w sformalizowanie współpracy, które mogło napotkać na opór Francji.

Wspólne natomiast dla W. Brytanii i Włoch były pewne ogólne założenia odnośnie do ukierunkowania współpracy mocarstw. Włochy w ciągu 1931 r. zbliżyły się w swej polityce wydatnie do Niemiec i publicznie udzieliły poparcia równouprawnieniu ich w zakresie rozbrojenia. Jednocześnie Mussolini ze zdwojoną energią zaczął występować w okresie kryzysu ekonomicznego za rewizją traktatów pokojowych. Włochy, niezależnie od własnych ambicji terytorialnych, popierały rewizjonizm ze względów taktycznych, jako środek nacisku i szantażu wobec Francji i Małej Ententy. Wobec Polski były nastawione dość przychylnie, głównie dlatego, że była ona skłócona z Czechosłowacją i prowadziła politykę mniej niż Mała Ententa zależną od Francji. Mussolini jednak nie wierzył w trwałość korytarza gdańskiego i nie rezygnował z podniesienia tej kwestii w wypadku, gdyby Niemcy były gotowe zapłacić za to pewnymi koncesjami¹⁷.

W. Brytania również przychyliła się do niemieckiego żądania równouprawnienia, nawet gdyby miało to za sobą pociągnąć zmianę postanowień wersalskich. Stanowczo obstawała jednak przy pokojowej rewizji traktatów i przeciwstawiała się jednostronnemu wypowiedzeniu przez Niemcy klauzul demilitaryzacyjnych. Premier MacDonald nie wykluczał również możliwości podniesienia problemów granicznych w kontaktach między mocarstwami. Wobec Stimsona mówił on, że gotów jest oświadczyć Francji, iż Traktat Wersalski nie jest „wieczystą ewangelią”, a Niemcy zapytać, które z punktów Traktatu uważają za „akty gwałtu”. Z rozmowy tej wynikało, że premier brytyjski do takich „aktów gwałtu” zaliczał m. in. przebieg granicy polsko-niemieckiej. Zapewniał Stimsona, że w żadnym razie nie udzieliłby poparcia żądaniu Francji umocnienia stanu

¹⁶ DBFP, seria II, t. 2, s. 221.

¹⁷ Por. np. R. Guariglia, *La diplomatie difficile. Mémoires 1922 - 1946*, Paris 1955 r., ss. 40 - 41. Ambasador St. Przeździecki w raporcie z 7 X 1931 r. pisał: „Gdyby Włochy zyskały gwarancję, że Niemcy zrezygnują na przyszłość z ekspansji gospodarczej i politycznej w kierunku południowym i południowo-wschodnim, to kto wie czy nie zdecydowałyby się one opłacić to pozostawieniem wolnej ręki Niemcom na ich wschodniej granicy, np. w formie otwartego poparcia ich rewizjonistycznych zakusów” (Archiwum Akt Nowych. Ambasada w Berlinie 129).

terytorialnego w Europie wschodniej i „uwiecznienia wszystkich niegodziwości popełnionych przez jej małych sojuszników”¹⁸. Mimo to, było mało prawdopodobne, aby Anglicy otwarcie zaczęli forsować zmiany terytorialne w Europie. Doprowadziłoby to do zantagonizowania Francji i jeszcze większego zamieszania politycznego, podczas gdy W. Brytania była raczej zainteresowana w wyciszaniu sporów politycznych i dlatego m. in. nalegała na Niemcy, aby przystały na tzw. moratorium polityczne. Henderson podkreślał wobec Curtiusa, że oczywiście nie chodzi tu o wyrzeczenie się na stałe przez Niemcy ich „praw” i że tylko „pewne punkty sporne powinny ulec zawieszeniu w ciągu pewnego okresu czasu”¹⁹.

Postawa W. Brytanii była w tym wypadku w znacznej mierze uwarunkowana spodziewaną reakcją Francji, co do której można było przewidywać, że odniesie się wrogo do koncepcji konsultacji mocarstw i sprzeciwi się nadaniu im rewizjonistycznego charakteru. Francja była odosobniona w swym dążeniu do utrzymania w mocy cz. V Traktatu Wersalskiego, a tym samym wyjątkowego statusu militarnego Niemiec. Wobec ewolucji stosunków wewnętrznych w Niemczech i zadrażnień niemiecko-francuskich pragnęła ona odłożyć na później problem rewizji granicznych i korzystając z trudnej sytuacji finansowej Niemiec, usiłowała narzucić koncepcję moratorium politycznego, czyli czasowego zawieszenia roszczeń niemieckich, w tym także prawa do korzystania z artykułu 19 paktu Ligi Narodów. Nie oznaczało to jednak, aby premier Laval, podobnie jak wcześniej Briand, był w ogóle przeciwny modyfikacji granic Polski. Uważał je nawet za pożądane, bo usunęłyby jedną z przyczyn konfliktów francusko-niemieckich²⁰. Z drugiej strony jednak, trudno mu było występować z inicjatywą albo wyrazić otwarcie zgodę na rewizję, nie narażając na uszczerbek autorytetu Francji w Europie wschodniej.

Wobec rozbieżności w stosunkach Francji z Niemcami i Włochami, a także z W. Brytanią, trudno było oczekiwać zgody rządu francuskiego na koncepcje w rodzaju paktu konsultacyjnego. Francja w takim układzie byłaby poddana zbiorowym naciskom, którym w 1931 r. mogła się przeciwstawić, gdy były jeszcze rozproszone. Idea paktu zawierała również groźbę osłabienia Ligi Narodów, w której Francja upatrywała czynnik wzmacniający jej bezpieczeństwo. W rezultacie sondażowe artykuły „Kölnische Zeitung” zostały przyjęte we Francji krytycznie, a także z pewnym lekceważeniem. Tylko mała część prasy lewicowej skomentowała je przychylnie. Stanowisko Ministerstwa Spraw Zagranicznych dobrze odzwierciedlały słowa de Laboulaye’a wypowiedziane do dyplomaty

¹⁸ FRUS 1931, t. I, s. 516.

¹⁹ DBFP, seria II, t. 2, s. 221.

²⁰ FRUS 1931, t. I, s. 549.

polskiego, że rząd francuski „w żadnym razie podobnych planów nie bierze pod uwagę, gdyż stoi na stanowisku naprawdę ‘europejskim’, dążąc do ścisłej kolaboracji ogólnomiedzynarodowej, i nie pragnie bynajmniej wplątywać się w jakieś nowe i nierealne koncepcje”²¹.

2. BRYTYJSKA KONCEPCJA ROZEJMU POLITYCZNEGO A NIEMIECKIE PROPOZYCJE PAKTU KONSULTACYJNEGO (CZERWIEC 1931 R.)

W 1932 r. koncepcję paktu konsultacyjnego w połączeniu z projektem tzw. rozejmu politycznego podjęła W. Brytania, łącząc tym samym elementy propozycji francuskich i niemieckich z 1931 r. Inicjatywa W. Brytanii miała przede wszystkim aspekt posunięcia ściśle związanego z przygotowaniem do konferencji w Lozannie poświęconej uregulowaniu spłat reparacyjnych. W. Brytania była zainteresowana powodzeniem tej konferencji i zniesieniem reparacji ze względu na własne interesy handlowe. Widziała w tym krok do przewyciężenia recesji w wymianie gospodarczej, a także posunięcie, które miało przygotować likwidację długów wojennych wobec Stanów Zjednoczonych. Podobnie jak Włochy, opowiadała się więc za skreśleniem zarówno reparacji, jak i długów. Poza tym Anglicy wychodzili z założenia, że

„Niemcy nie mogą płacić i nie zgodzą się poczynić nowej obietnicy płacenia w nieokreślonej przyszłości. Dlatego istnieje wybór między ustaniem spłat reparacyjnych bez porozumienia, a ich ustaniem na mocy układu wynegocjowanego w Lozannie. Rząd Jego Królewskiej Mości jest zwolennikiem drugiego wyjścia”²².

W swych staraniach W. Brytania napotkała jednak na opór Francji, która słusznie obawiała się, że nadmierne ustępstwa w rodzaju anulowania reparacji, będą oznaczały podważenie traktatu pokojowego i pobudzą rewizjonizm niemiecki. Francuzi żywili także obawy przed dynamizmem gospodarki niemieckiej. Sądono, że po zniesieniu reparacji Niemcy uzyskają dodatkowe kredyty i rozbudują swój potencjał w stopniu zagrażającym równowadze europejskiej. Poza tym już choćby ze względu na opinię publiczną rząd francuski nie mógł zgodzić się na pełne zniesienie reparacji, nie uzyskawszy z góry zapewnienia USA odnośnie do anulowania długów wojennych. W opozycji do zlikwidowania reparacji, Francja stanęła więc na stanowisku przeciwnym niż Niemcy, Włochy i W. Brytania, ale dysponowała poparciem USA, które uważały, że zobowiązania dobrowolnie podjęte przez Niemcy w Hadze winny być choćby w części zachowane. Chodziło tu o utrzymanie zasady wywiązywania się z obo-

²¹ Raport radcy Mühlsteina z 29 VIII 1931. (AAN, Delegacja przy Lidze Narodów, 143).

²² DBFP, seria II, t. 3, s. 172.

wiązków finansowych wobec wierzycieli, a praktycznie — o uniknięcie precedensu, na który mogłyby się później powołać państwa europejskie żądając skasowania długów zaciągniętych w USA.

W tej sytuacji W. Brytania stanęła przed wyborem właściwej taktyki wobec Francji. Na początku 1932 r. premier MacDonald najwyraźniej wahał się co do sposobu postępowania. Było bardzo charakterystyczne, iż dwukrotnie indagował wówczas ambasadora brytyjskiego w Paryżu, Tyrrella, w sprawie środków, których można by użyć w celu nakłonienia Francji do ustępstw. Tyrrell w odpowiedzi zalecał daleko posuniętą ostrożność i ostrzegał, iż zastosowanie metody presji i pogroźek może tylko zmobilizować nacjonalistów francuskich i przyczynić się do zaostrzenia sytuacji²³. W rezultacie Anglicy postanowili przejednać Francję koncesjami politycznymi, przy czym bezpośredni asumpt do tego dało doniesienie ambasadora brytyjskiego w Berlinie, Rumbolda, o projektach posła francuskiego François-Ponceta. Miał on wypowiadać się za udzieleniem zgody na zniesienie reparacji pod warunkiem, że Niemcy przystaną na moratorium polityczne. Według ostrożnych uwag Rumbolda, istniało prawdopodobieństwo uzyskania akceptacji Niemiec na to rozwiązanie²⁴. Brytyjski ambasador w Paryżu powątpiewał natomiast zarówno w zgodę Francji, jak i Niemiec²⁵.

Anglicy podchwycili pomysł wyciszenia sporów politycznych w Europie, który mógł być atrakcyjny dla rządu francuskiego. Jednakże uzupełnili go o elementy, które z kolei mogły odpowiadać Niemcom. Strona brytyjska zaangażowała się dość głęboko w tę sprawę, wiele sobie obiecując po tym rozwiązaniu. Minister spraw zagranicznych Simon wstępnie omówił tę kwestię w czasie pożegnalnej audiencji (6 czerwca 1932 r.) udzielonej ambasadorowi niemieckiemu von Neurathowi, który wracał do Berlina, aby objąć stanowisko ministra spraw zagranicznych w nowo utworzonym rządzie von Papena²⁶. Wkrótce po tej rozmowie wystosował do von Neuratha list (9 czerwca 1932 r.)²⁷ w tej samej sprawie, zawierający w załączeniu gotowy projekt deklaracji o rozejmie politycznym²⁸.

Wobec von Neuratha minister brytyjski posłużył się zarówno groźbami i ostrzeżeniami, jak i obietnicami poparcia dla Niemiec. W rozmowie z Neurathem zauważył dość ostro, że Niemcy nie mogą się ograniczać wyłącznie do wysuwania żądań i że powinny one również zdobyć się na gest w rodzaju moratorium politycznego. Wywierając presję na von Neuratha,

²³ DBFP, seria II, t. 3, s. 59.

²⁴ DBFP, seria II, t. 3, ss. 135 - 136.

²⁵ DBFP, seria II, t. 3, ss. 137 - 139.

²⁶ DBFP, seria II, t. 3, ss. 152 - 154.

²⁷ DBFP, seria II, t. 3, s. 161.

²⁸ DBFP, seria II, t. 3, ss. 161 - 162.

Simon podkreślił, że W. Brytania gotowa jest udzielić poparcia Niemcom w przypadku reparacji i starań o równouprawnienie w zakresie rozbrojenia, ale oczekuje również pomocy i koncesji ze strony niemieckiej. W liście do von Neuratha, Simon stwierdził, że należy się liczyć z trudnościami na konferencji w Lozannie, ale dawał wyraz przekonaniu, iż sytuację w Europie można uratować, gdyby porozumieniu o reparacjach towarzyszyło zobowiązanie odnoszące się do odprężenia. Ostrzegał również przed oporem Francji wskazując, iż zgoda Niemiec na moratorium mogłaby przełamać ten opór.

Brytyjski projekt deklaracji wychodził od ogólnych sformułowań mówiących o konieczności odbudowania zaufania między narodami w warunkach poważnych konfliktów wywodzących się z przeszłości i niebezpieczeństw grożących Europie w wypadku nieopanowania istniejącego kryzysu. Było to uzasadnienie konkretnych propozycji zawartych w punkcie 5 i 6 deklaracji. Pierwszy z nich odnosił się do niepodnoszenia kwestii spornych i nawiązywał do francuskiej koncepcji z 1931 r. Punkt 6 dotyczył kontaktów między sygnatariuszami i w znacznym stopniu uwzględniał myśl zaprowadzenia konsultacji między mocarstwami.

Sformułowania ujęte w punkcie 5 były do pewnego stopnia przychylnie utrwaleniu istniejącego porządku i zahamowaniu dążeń rewizjonistycznych. Mowa w nim jest o podporządkowaniu „dawnych nieporozumień” postępowi dla wspólnego dobra i powstrzymaniu się od „działań mogących wskrzesić przeszłe spory lub poddać pod dyskusję istniejące układy” oraz o „wyrzeczeniu się i dezaprobachie dla wszelkiego postępowania narażającego dobre stosunki na zakłócenie”. Punkt ten był na tyle ogólny, że Niemcy nie mogły go interpretować jako jednostronne zobowiązanie, potwierdzające nienaruszalność traktatu pokojowego, ale zarazem dość konkretny jako środek wymierzony przeciwko kampanii rewizjonistycznej. Wymowę tę osłabiał jednakże fakt, że zobowiązania miały charakter tymczasowy, co mogło implikować, że po ich wygaśnięciu droga do rewizji stanie otworem.

Punkt 6 projektu brytyjskiego odwoływał się do praktyki częstych kontaktów między „ośrodkami gospodarczymi i finansowymi krajów-sygnatariuszy”. Stwierdzał on, że winny one ulec wzmocnieniu i że w tym celu rządy państw-stron deklaracji miały się spotykać „okresowo” dla bezpośredniej wymiany poglądów na sprawy o „wspólnym znaczeniu”. Punkt ten, jak widać, nie był zredagowany zbyt dokładnie. Niejasny jest przede wszystkim zakres problemów, które miały podlegać konsultacjom. Z niektórych sformułowań można wnioskować, iż miały one dotyczyć wyłącznie spraw gospodarczych i finansowych, ale obok tego wspomina się o kwestiach mających „wspólne znaczenie”, nie zaznaczając, że chodzi tu wyłącznie o zagadnienia ekonomiczne. Niejasne jest również, na jakim

forum miała się dokonywać wymiana poglądów, czy w ramach Ligi Narodów, czy poza nią, czy miały to być wielostronne obrady czy też chodziło tylko o rozszerzenie kontaktów dwustronnych.

W projekcie brak wyraźnego wskazania na państwa, które miały podpisać deklarację. Traktujący o tym punkt 4 zaczyna się od słów: „Rządy [...] składają niniejszym deklarację...” Najprawdopodobniej Anglicy mieli tu na myśli państwa zapraszające na konferencję w Lozannie, a więc Niemcy, Francję, Belgię, W. Brytanię, Włochy i Japonię. Z drugiej strony deklaracja w swej treści odnosiła się do spraw europejskich, co podkreślił zresztą Simon w rozmowie (6 czerwca 1932 r.) z von Neurathem, a więc stawiała pod znakiem zapytania praktyczny udział Japonii. Niezależnie od tego, w punkcie 4 wyrażono nadzieję, że do deklaracji przyłączą się również inne państwa europejskie. Tak więc od strony formalnej miała ona charakter aktu otwartego dla wszystkich krajów Europy.

W projekcie brytyjskim zawarte było jeszcze jedno, bardzo ważne niedopowiedzenie. Nie wspomniano w nim nic o okresie obowiązywania deklaracji. Było to o tyle istotne, że Anglicy nie mogli się przecież spodziewać uzyskania podpisu Niemiec i ich zgody na rozejm polityczny trwający nieokreślony czas. Najprawdopodobniej celowo pozostawili tę sprawę otwartą dla dalszych, szczegółowych rokowań.

Niemcy odpowiedziały na propozycje brytyjskie notą, którą (11 czerwca 1932 r.) von Neurath przekazał Rumboldowi²⁹. Stwierdziła ona ogólnie, iż Niemcy ustosunkowują się przychylnie do pomysłu ogłoszenia w Lozannie deklaracji mającej na celu „załagodzenie obecnej sytuacji politycznej”. Niemcy wyraziły gotowość przystąpienia do dyskusji nad deklaracją, godząc się z góry na niektóre fragmenty projektu Simona. Obok tego przedstawiły szereg zastrzeżeń, które dość radykalnie zmieniły wymowę pierwotnej wersji deklaracji.

Nota niemiecka skrytykowała przede wszystkim punkt 5 projektu brytyjskiego zawierający postanowienia dotyczące rozejmu politycznego. Stwierdziła dosłownie:

„Punkt 5 wydaje się jednakże wątpliwy. Sformułowany tak jak w proponowanym szkicu oznaczałby *inter alia*, że Niemcy ponownie uroczystie uznają Traktat Wersalski i wyraźnie podejmują się w żaden sposób nie pracować nad rewizją jakiegokolwiek części Traktatu. Jest to niewykonalne dla każdego rządu niemieckiego”.

Wbrew nocie trudno byłoby się doszukać w projekcie Simona „ponownego uroczystego uznania Traktatu Wersalskiego”, ale istotnie implikował on powstrzymanie się od rewizjonizmu. Tylko na tym zresztą mogła polegać idea rozejmu politycznego i tylko pod tym warunkiem deklaracja,

²⁹ DBFP, seria II, t. 3, s. 171.

jeśli przestrzegana, mogła się przyczynić do wyciszenia sporów w Europie. Podając w wątpliwość punkt 5, Niemcy w rzeczywistości podważyły podstawy, na których opierała się deklaracja i pozbawiły ją tym samym walorów przetargowych w stosunkach z Francją. Projekt brytyjski miał pewne ostrze antyrewizjonistyczne, choć zarazem był posunięciem taktycznym, które miało umożliwić korzystną dla Niemiec zmianę postanowień reparacyjnych i rozbrojeniowych. Niemcy natomiast, domagając się wyeliminowania punktu 5 i zmodyfikowania punktu 6, chciały z deklaracji uczynić instrument, który generalnie służyłby osiągnięciu wszelkich celów rewizjonistycznych, bez żadnej rekompensaty dla Francji.

W odniesieniu do punktu 6, nota niemiecka stwierdzała co następuje:

„Cel politycznego porozumienia można będzie równie dobrze osiągnąć, jeśli położą się nacisk głównie na wartość sugestii w punkcie 6, który prawdopodobnie można by miejscami sformułować bardziej precyzyjnie. Warto rozważyć, czy cała deklaracja nie miałaby silniejszego efektu politycznego, gdyby umowa o regularnych spotkaniach w celu przedyskutowania kwestii politycznych, była ograniczona do wielkich mocarstw reprezentowanych w Lozannie, które mogłyby zastrzec sobie prawo do zapraszania od czasu do czasu innych państw do wzięcia w nich udziału”.

Tak więc po przekreśleniu idei rozejmu politycznego, Niemcy wystąpiły z propozycją stworzenia wyłącznie pewnego mechanizmu konsultacji między — de facto — czterema mocarstwami zachodnioeuropejskimi. Konsultacje te niewątpliwie umożliwiłyby przynajmniej przez jakiś czas wspólne kontrolowanie sytuacji w Europie, ale niekoniecznie w duchu zachowania systemu wersalskiego i status quo. Zależało to od układu sił w stosunkach między mocarstwami i równie dobrze mogły one np. podjąć decyzję o modyfikacji traktatów, a następnie przeprowadzić rozmowy z pozostałymi krajami celem wywarcia na nie presji lub tylko zakomunikowania przyjętych już rozstrzygnięć. **Warto podkreślić**, że w odróżnieniu od projektu brytyjskiego, nota niemiecka wyraźnie stawiała, że przedmiotem konsultacji winny być kwestie natury politycznej.

Brytyjska koncepcja rozejmu politycznego była również przedmiotem rozmów francusko-brytyjskich w czasie wizyty MacDonalda i Simona w Paryżu (11 - 12 czerwca 1932 r.). Rozmowy te były w swej zasadniczej części poświęcone reparacjom i potwierdziły one różnice stanowisk między obu stronami, choć zarówno Herriot, jak i MacDonald starali się nie dramatyzować rozbieżności i dążyli do osiągnięcia porozumienia. Sprawę rozejmu Anglicy poruszyli w pierwszym dniu wizyty nie znając jeszcze treści noty niemieckiej. Nakłaniając Francuzów do ustępstw w zakresie reparacji, Simon powiedział w pewnym momencie, że w zamian za nie

„Niemcy będą zmuszeni coś ofiarować. Rząd brytyjski uważa, że należy uzyskać jakieś zapewnienie, iż żadna sporna kwestia polityczna nie będzie podnoszona

przez okres, powiedzmy, lat piętnastu. Ostatecznie Niemcy uzyskalyby znacznie więcej otrzymując skreślenie w uzgodnionym układzie niż przez likwidację wskutek jednostronnego posunięcia. Dlatego jest rzeczą słuszną, aby ze swej strony poczyniły koncesje”³⁰.

Po otrzymaniu informacji o stanowisku Niemiec, Anglicy nie nalegali więcej w tej sprawie, orientując się, iż w wydaniu niemieckim deklaracja nie była żadnym środkiem, za który można było uzyskać ustępstwa Francji.

Herriot przyjął zresztą wywody Simona powściągliwie i z rezerwą. Nie odrzucił wprawdzie koncepcji rozejmu, ale i też nie zachęcał do rozważenia tego pomysłu. Zlekceważył rozejm jako jeszcze jedno zapewnienie pokoju na papierze, a „świat — mówił — nie ma już zaufania do papieru”. Rzucił także uwagę, że „rozejm polityczny na piętnaście lat może zakończyć się podaniem w wątpliwość trwałości istniejących układów”³¹. Obszerniej Francuzi wyłożyli swe stanowisko w specjalnej nocie, którą Herriot przekazał (12 czerwca 1932 r.) delegacji brytyjskiej³². Nota opatrzona jest datą 10 czerwca 1932 r., a więc była przygotowana jeszcze przed przyjazdem MacDonalda i Simona do Paryża. W treści swej nie nawiązuje ona do projektu deklaracji, który W. Brytania przekazała Niemcom. Najwyraźniej Francuzi nie dysponowali tekstem projektu brytyjskiego i prawdopodobnie opierali się tylko na luźnych uwagach Simona skierowanych (6 czerwca 1932 r.) do ambasadora de Fleuriau³³.

Nota francuska, rozważająca propozycje wspólnego oświadczenia na konferencji w Lozannie, wzięła za podstawę deklarację z 21 stycznia 1921 r., którą podpisały wszystkie państwa europejskie należące do Ligi Narodów. W deklaracji tej m. in. podkreślono, że trwały pokój w Europie jest warunkiem poprawienia sytuacji ekonomicznej i przewycięzenia kryzysu. Wychodząc z tego, Francja proponowała, aby w deklaracji w Lozannie przede wszystkim przypomnieć akty gwarantujące pokój i pokojowe regulowanie konfliktów. Wzmianka o pakcie Kellogga i układach arbitrażowych miała służyć unaocznieniu dotychczasowych wysiłków na rzecz pokoju, a jednocześnie przypomnieć niemieckiej opinii publicznej, iż obowiązują one również Niemcy. Nota francuska sugerowała poza tym położenie nacisku na porozumienie zawarte w związku z powołaniem Komisji Studiów nad Unią Europejską. Jak dotąd, francuskie propozycje nie wnosiły więc nic nowego i ograniczały się do przypomnienia aktów już istniejących, które miały być tylko potwierdzone przez wszystkie państwa

³⁰ DBFP, seria II, t. 3, s. 173; por. też E. Herriot, *Jadis*, t. II, Paris 1952 r., s. 317.

³¹ DBFP, seria II, t. 3, s. 177; E. Herriot, *op. cit.*, s. 317.

³² DBFP, seria II, t. 3, s. 183 - 184.

³³ DBFP, seria II, t. 3, s. 159.

biorące udział w konferencji w Lozannie. Znamienne było w nocy nawiązanie do aktów uniwersalnych, jak pakt Kellogga i europejskich koncepcji Brianda. Był to zupełnie inny punkt wyjścia od założeń projektu Simona, a tym bardziej koncepcji niemieckich.

W stosunku do rozejmu politycznego, wbrew oczekiwaniom Anglików, Francja zajęła stanowisko jednoznacznie negatywne. Nota zawierała opinię, iż: „Każda gwarancja wyrażona w formie rozejmu wydaje się bardziej niebezpieczna niż pożyteczna, ponieważ implikuje, iż po upływie rozejmu rewindykacje staną się legalne”. Francuzi uważali za rzecz wysoce nieroztropną dotykanie kwestii objętych artykułem 19 paktu Ligi Narodów. Według nich, artykuł ten służył jako wentyl bezpieczeństwa — teoretycznie umożliwiał on pokojową modyfikację traktatów, ale nie dopuszczał do tego w praktyce, dzięki przeszkodom proceduralnym.

Nota francuska świadczyła, że Herriot nie łudził się, iż Niemcy przystaną na deklarację służącą rzeczywistemu zawieszeniu kampanii rewizjonistycznej. Francja wolała w związku z tym uniknąć jałowych sporów i jeśli już, to opowiadała się za ujęciem punktu o rozejmie politycznym w kategoriach bardzo ogólnych, odnoszących się raczej do sfery moralnej. Jedyna konkretna sugestia w nocy francuskiej nawiązywała do polskiej koncepcji rozbrojenia moralnego. Zaproponowano mianowicie potępienie w deklaracji działalności zagrażającej bezpieczeństwu i wzajemnemu zaufaniu, niezbędnym dla restauracji ekonomicznej. Francuzi nie przeceniali wartości politycznych tak pomyślanej deklaracji. W nocy zauważono powściągliwie, że oświadczenie tego rodzaju — „trochę platoniczne, nie będzie jednakże bez korzyści”, zwłaszcza w obliczu manifestacji nacjonalistycznych w Niemczech.

Stanowisko Francji w okresie przygotowań do konferencji w Lozannie w zasadzie przekreślało możliwość powodzenia nie tylko paktu konsultacyjnego, ale nawet koncepcji rozejmu politycznego. Niechęć do rozejmu proponowanego przez W. Brytanię była wspólna Francji i Niemcom, choć wynikała z różnych przesłanek. Niemcy wystąpiły przeciwko rozejmowi, ponieważ nie godziły się nawet na czasowe zawieszenie postulatów rewizjonistycznych. Francja była przeciwna poruszaniu kwestii rozejmu, ponieważ po doświadczeniach z 1931 r., kiedy jej pozycja była znacznie silniejsza, wiedziała, iż Niemcy nie wyrażą zgody na formułę o rzeczywistym znaczeniu dla pokoju w Europie. Poza tym z punktu widzenia interesów francuskich, łączenie zagadnień politycznych z rokowaniami nad reparacjami miało wiele stron niedogodnych. Koncepcja rozejmu była elementem przetargowym i w gruncie rzeczy odwracała uwagę od meritum sprawy. Stwarzała wrażenie koncesji niemieckich, które miały spowodować, że Francja zgodzi się na likwidację reparacji. Dla Francji było więc korzystniej ograniczyć rozmowy do reparacji, gdzie

jasne były podstawy prawne, gdzie można było do pewnego stopnia liczyć na wsparcie USA, przeciwnych całkowitemu zniesieniu reparacji. Od strony interesów francuskich, zgoda na przetarg w sprawie reparacji — niezależnie od tego, że bardzo trudna ze względu na sytuację wewnętrzną i zadłużenie wobec USA i W. Brytanii — miałyby sens jedynie w tym przypadku, gdyby Niemcy zgodziły się na udzielenie nowych gwarancji dla bezpieczeństwa Francji i Europy. Tego zaś w 1932 r. nie można było oczekiwać.

3. PLAN VON PAPENA I TZW. PAKT ZAUFANIA

Myśl paktu konsultacyjnego Niemcy podjęły ponownie na konferencji w Lozannie (16 czerwca — 9 lipca 1932 r.) w kontekście swych roszczeń zarówno w odniesieniu do reparacji, jak i równouprawnienia w zakresie rozbrojenia. Udając się na konferencję w Lozannie, von Papen chciał nie tylko zniesienia reparacji. Pragnął on również uzyskać przyrzeczenie odnośnie do potraktowania Niemiec na równi z innymi państwami w konwencji rozbrojeniowej, a poza tym — jak pisał w swych pamiętnikach — efektu politycznego, który przełamałby kompleksy Niemców powstałe na tle Traktatu Wersalskiego. Dążył w tym wypadku do tego, aby sukcesami w polityce zagranicznej osłabić propagandę i atrakcyjność ruchu hitlerowskiego w Niemczech. Wobec swych rozmówców w Lozannie niejednokrotnie podkreślał, że reprezentuje ostatni rząd, z którym mogą się porozumieć i który — pozbawiony osiągnąć na arenie międzynarodowej — zostanie obalony przez ekstremistyczne siły lewicy lub prawicy³⁴. Cele swe chciał osiągnąć za zgodą państw zachodnich, a zwłaszcza Francji, na współpracę z którą położył większy nacisk niż czynił to Brüning. Stąd też usiłował zjednać Herriota różnymi propozycjami dwustronnej współpracy, a obok tego nalegał na zawarcie paktu konsultacyjnego, który miał zagwarantować współdziałanie Niemiec z mocarstwami zachodnimi i wzbudzić ich zaufanie.

Sprawę paktu konsultacyjnego poruszyli Niemcy najpierw w dwustronnych rozmowach z delegacją francuską. Ogólnie von Papen wspominał już 16 czerwca 1932 r. wobec Herriota o konieczności wielostronnego porozumienia politycznego, nie mówiąc jednak wyraźnie, iż chodzi tu o pakt konsultacyjny³⁵. Bardziej szczegółowo kwestię tę przedstawił Bülow w rozmowie (18 czerwca 1932 r.) z de Laboulaye. Zaproponował

³⁴ Por. Franz von Papen, *Der Wahrheit eine Gasse*, München 1952 r., ss. 164, 199, 202.

³⁵ Por. R. Pfeiffer, *Die deutsch-britischen Beziehungen unter den Reichskanzlern von Papen und von Schleicher*, Würzburg 1971 r., ss. 41, 318 (dys. dokt.).

on wówczas podpisanie deklaracji dotyczącej bezpieczeństwa i mającej „charakter pozytywny” w odróżnieniu od „negatywnej” koncepcji rozejmu politycznego. Deklarację tę miały podpisać cztery mocarstwa zachodnioeuropejskie, z tym że w rozmowach tych państw uczestniczyłyby także inne kraje, gdyby poruszano problemy dotykające ich interesów. Bülow tłumaczył ograniczenie liczby państw-sygnatariuszy deklaracji względami natury „praktycznej i technicznej”, znajdując w tym pewne zrozumienie ze strony de Laboulaye'a. Rozważana przez Bülowa deklaracja miała zobowiązać cztery mocarstwa do wymiany poglądów w razie zagrożenia pokoju w Europie. Konsultacje te miały służyć przedyskutowaniu środków zapewniających pokojowe uregulowanie konfliktów³⁶.

Wynurzenia Bülowa nawiązywały do noty niemieckiej z 11 czerwca 1932 r., a jednocześnie stanowiły przygotowanie do wystąpienia Niemiec z projektem paktu konsultacyjnego, który von Papen przekazał 21 czerwca 1932 r. delegacji francuskiej i brytyjskiej³⁷. Miał on formę propozycji przedyskutowania układu służącego „politycznemu odprężeniu w Europie”, przy czym sześć kolejnych artykułów zostało określonych jako zasady, na których miał się oprzeć planowany pakt.

Projekt von Papena wyraźnie wymieniał strony ewentualnego układu: Francję, Niemcy, Włochy i W. Brytanię. Nie przewidywał on przyłączenia się innych państw, ale zgodnie z notą z 11 czerwca 1932 r. zagwarantowano prawo mocarstw do zapraszania na obrady przedstawicieli innych państw, jeśli omawiane kwestie dotyczyły ich interesów. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, iż w projekcie niemieckim mówi się o „prawie”, a nie o obowiązku zapraszania przez mocarstwa innych państw na konsultacje. Zgodnie z tym mocarstwa mogły, ale nie musiały uwzględniać obecności przedstawiciela państwa, o którego sprawach wymieniano poglądy. Mogły również same rozstrzygnąć, w jakim momencie należy przeprowadzić konsultacje z państwem nie należącym do paktu.

Projekt von Papena jawnie przywracał więc metody typowe dla dziewiętnastowiecznego koncertu mocarstw, metody sprzeczne z zasadami Ligi Narodów i mechanizmem działania Rady Ligi Narodów. Charakterystyczne, że projekt niemiecki nie wspomina nic o Lidze Narodów, podobnie jak i o innych układach międzynarodowych. Zgodnie z artykułem 3, spotkania miały się odbywać poza Ligą Narodów, na ściśle określonych warunkach. Konsultacje przewidywano na szczepku ministrów spraw zagranicznych lub ich pełnomocników. Mieli oni się zebrać „natychmiast” na wielostronne posiedzenie, gdy tylko jedno z mocarstw wyrazi takie

³⁶ R. Pfeiffer, *op. cit.*, s. 349; „Documents diplomatiques français” t. I, s. 71, (dalej: DDF).

³⁷ DBFP, seria II, t. 3, s. 252.

zyczenie. Byłyby to więc konferencje o charakterze nieregularnym, zwoływane w przypadkach, które określały artykuły 1 i 2.

Artykuł 1 nakładał na mocarstwa zobowiązanie nie podnoszenia żadnej kwestii politycznej dotyczącej wspólnych interesów czterech państw, bez uprzedniej „przyjaznej konsultacji z pozostałymi trzema rządami”. Celem zaś konsultacji miało być osiągnięcie porozumienia co do sposobu załatwienia danej kwestii. Artykuł ten wykluczał zatem jednostronną politykę faktów dokonanych, choć nie przesądzał sytuacji w razie, gdyby mocarstwa nie doszły do porozumienia. Zakres i przedmiot konsultacji znacznie rozszerzał artykuł 2, z którego wynikało, że miały się one odbywać także w wypadku, gdyby — niezależnie od inicjatywy któregoś z mocarstw — wyłoniła się kwestia dotycząca ich wspólnych interesów. Praktycznie artykuły 1 i 2 umożliwiały dyskusowanie wszelkich zagadnień europejskich, a nawet pozaeuropejskich z uwagi na to, że mocarstwa mogły dość swobodnie interpretować daną kwestię jako dotyczącą ich wspólnych interesów.

Projekt von Papena ściśle przestrzegany nakładałby niewątpliwie pewne ograniczenia na politykę niemiecką. Polityka ta dążyła do zmiany status quo, a było do przewidzenia, że uzyskanie zgody wszystkich pozostałych mocarstw na wszelkie roszczenia Niemiec nie będzie łatwe. W. Brytania np. byłaby niechętna poruszaniu spraw kolonialnych, a Włochy sprzeciwiłyby się *Anschlussowi*. Z drugiej jednak strony Niemcy mogły liczyć na względnie zgodne poparcie Włoch i W. Brytanii w odniesieniu do rewizji granic wschodnich. Francja w tym układzie byłaby zdominowana i przegłosowana; zresztą za odpowiednią cenę również zgodziłaby się na modyfikację granicy polsko-niemieckiej.

Niemcy nie kryły, w jakim kierunku winien być wykorzystany pakt konsultacyjny. Von Papen chciał porozumienia z Francją, ale jasno dawał do zrozumienia, na jakich warunkach: likwidacja reparacji, równouprawnienie, a w dalszej kolejności rozwiązanie problemu Saary, granic wschodnich i kolonii³⁸. Oświadczył on Herriotowi wprost, że Niemcy nie zrezygnują z rewizjonizmu terytorialnego³⁹. Na spotkaniu brytyjsko-francusko-niemieckim dnia 28 VI 1932 r. powiedział, że Niemcy są gotowe

„ofiarować Francji bezpieczeństwo przez zawarcie paktu konsultacyjnego. Pakt ten mógłby zawarować, iż żadna kwestia interesująca Niemcy (np. korytarz, Górny Śląsk) nie byłaby podniesiona bez uprzedniej konsultacji z sygnatariuszami paktu. Dałoby to zabezpieczenie przed wszelkimi niespodziankami i zwiększyłoby bezpieczeństwo”⁴⁰.

³⁸ E. Herriot, *op. cit.*, s. 303.

³⁹ R. Pfeiffer, *op. cit.*, ss. 41, 318.

⁴⁰ DBFP, seria II, t. 3, s. 279.

Innymi słowy — chciał koncesji, z niczego jednocześnie nie rezygnując, bo w 1932 r. Niemcy nie były w stanie dokonać samodzielnie zmian granicznych. Więcej nawet — dawał do zrozumienia, że chętnie widziałby rewizję granicy z Polską, dokonaną w porozumieniu i pod kontrolą, ale i z pomocą mocarstw zachodnioeuropejskich.

W projekcie niemieckim na uwagę zasługuje również artykuł 5 stwierdzający, że pakt konsultacyjny ma obowiązywać 5 lat. Uderza tu wprowadzenie ograniczenia w czasie współpracy mocarstw do bardzo krótkiego okresu oraz brak klauzuli dotyczącej możliwości przedłużenia paktu. Nie wydaje się też, aby okres pięcioletni był zaproponowany przypadkowo, pokrywał się on bowiem dokładnie z rozważanym przez Niemcy czasokresem trwania pierwszej konwencji rozbrojeniowej. W okresie pierwszej konwencji rozbrojeniowej Niemcy chciały uzyskać równe prawa formalnie, ale godziły się jeszcze na zachowanie pewnych ograniczeń w praktyce. Zbieżność między obowiązywaniem paktu konsultacyjnego a okresem spodziewanej słabości militarnej Niemiec jest uderzająca i zdaje się przemawiać za tym, że rząd niemiecki — po rozbudowaniu *Reichswehry* — nie zamierzał sobie wiązać rąk żadnymi paktami konsultacyjnymi.

Francja zareagowała na plan paktu zgodnie z taktyką, którą wypracowała już w okresie przygotowań do konferencji w Lozannie. W rozmowach brytyjsko-francusko-niemieckich (28 czerwiec 1932 r.), Herriot zapewnił, że zawsze był gotów przedyskutować „jakikolwiek pakt konsultacyjny”, ale zaraz dodał, że „potrzebne jest zaufanie a nie nowe dokumenty”, że nie „odrzućliby rozważenia paktu konsultacyjnego, ale musi on być czymś rzeczywistym i skutecznym”⁴¹. Herriot niechętnie poruszał sprawę paktu, a skoro była już mowa o rekompensatach politycznych ze strony Niemiec, to wtedy mówił mgliście o potrzebie umocnienia pokoju, o tym, że „niemieccy przyjaciele powinni dać zapewnienia, które wzmocnią wiarę w pokój”⁴². Najwyraźniej odsuwał sprawę paktu na dalszy plan, stosował taktyczne uniki, nie uciekając się jednak do jednoznacznej odmowy. Bez większego przekonania sugerował, iż oczekuje innego rodzaju koncesji politycznych. Indagowany przez Anglików, niechętnie podał — jako przykład spraw politycznych, które winny być uregulowane — istnienie propagandy nacjonalistycznej i wojennej w Niemczech⁴³.

W rezultacie Francji udało się w ten sposób storpedować plan niemiecki, ale nie na tyle skutecznie, aby zniechęcić również Anglików do występowania z podobnymi koncepcjami. Rządowi brytyjskiemu od-

⁴¹ DBFP, seria II, t. 3, s. 280.

⁴² DBFP, seria II, t. 3, ss. 288 - 289.

⁴³ DBFP, seria II, t. 3, s. 289.

powiadała idea paktu konsultacyjnego i utworzenia gremium, które — w odróżnieniu od Ligi Narodów — mogło efektywnie zająć się pokojową rewizją traktatu pokojowego. W. Brytania z góry była przekonana o konieczności ustępstw wobec Niemiec czy to w odniesieniu do reparacji, czy też równouprawnienia. Chciała jednak, aby Niemcy powstrzymały się od jawnego łamania zobowiązań i realizowały swe cele w porozumieniu z mocarstwami zachodnimi. Nie zamierzała przeciwstawiać się roszczeniom niemieckim, ale pragnęła utrzymać nad nimi kontrolę. Pakt konsultacyjny odpowiadał Anglikom również dlatego, że obawiali się oni dwustronnych kontaktów niemiecko-francuskich, które zainicjował von Papen. Obawy te znacznie się pogłębiły, gdy Herriot poinformował MacDonalda o poufnych propozycjach von Papena i dał do zrozumienia, że były one m. in. wymierzone przeciwko interesom brytyjskim⁴⁴.

Anglicy przedstawili własne propozycje 5 lipca 1932 r., w trakcie omawiania z delegacją francuską tekstu ostatecznego porozumienia między uczestnikami konferencji w Lozannie. Projekt brytyjski, zatytułowany *Porozumienie sześciu mocarstw zapraszających*⁴⁵, odbiegał od propozycji Simona z 6 czerwca 1932 r., akcentując wyłącznie konsultacje między wybraną grupą państw-uczestników konferencji w Lozannie. Poza czterema mocarstwami zachodnioeuropejskimi, miał on objąć także Belgię i Japonię. Z uwagi na słabość Belgii i brak zainteresowania Japonii sprawami europejskimi, była to tylko lekko zakamuflowana koncepcja sformalizowania kontaktów między Francją, W. Brytanią, Niemcami i Włochami. Pod pewnymi względami była ona nawet bardziej ekskluzywna niż plan niemiecki, bo w ogóle nie przewidywała możliwości zapraszania państw trzecich na obrady.

Jeśli chodzi o zakres i przedmiot konsultacji, to Anglicy wyszczególnili dwa przypadki. Pierwszy odnosił się do kwestii wynikających z stosunkach dwu- i wielostronnych, drugi — do spraw związanych z istniejącymi traktatami. W obu przypadkach, sześć państw składało zobowiązanie niepodnoszenia żadnej kwestii politycznej, bez „wstępnych przyjaznych konsultacji”, poświęconych rozważeniu sposobu, w jaki należy daną kwestię potraktować. Praktycznie więc, strony układu mogły decydować o wszelkich problemach europejskich, i to poza Ligą Narodów, o której nie wspomina projekt brytyjski. Miał on zresztą postać bardzo zwięzłą i mniej rozbudowaną niż plan von Papena. Nic nie wspominał o mechanizmie konsultacji, nie ustalał nawet okresu trwania paktu.

Na spotkaniu z delegacją francuską, MacDonald mówił z emfazą, że pakt otworzy nową erę w stosunkach europejskich⁴⁶, ale wiedział dosko-

⁴⁴ DBFP, seria II, t. 3, s. 387.

⁴⁵ DBFP, seria II, t. 3, s. 373.

⁴⁶ DBFP, seria II, t. 3, s. 368.

nale, że Francuzi nie będą podzielali tej opinii. Aby ich przejednać, dołączył do paktu konsultacyjnego oświadczenie, odnoszące się wyłącznie do stosunków francusko-brytyjskich i mające na celu usunięcie obaw Francji przed izolacją w gronie mocarstw zachodnioeuropejskich. Oświadczenie MacDonalda przewidywało ścisłe współdziałanie obu krajów w zakresie przygotowań do międzynarodowej konferencji ekonomicznej oraz wypracowanie wspólnego stanowiska wobec problemów rozbrojeniowych. Poza tym, obydwa kraje miały się powstrzymać w dziedzinie stosunków handlowych od wszelkiej legislacji dyskryminacyjnej, aż do zawarcia układu handlowego.

Najważniejszy fragment oświadczenia brytyjskiego dotyczył jednak stosunków z Niemcami. MacDonald zaproponował, aby oba kraje wymieniały informacje na temat stosunków z Niemcami i odrzucały wszelkie próby niemieckie poufnych przetargów. Ponadto MacDonald zapewniał, że „we wszystkich punktach podniesionych przez Niemcy i wynikłych, obecnie i w przyszłości, w związku z uwalnianiem się Niemiec od zobowiązań Traktatu Wersalskiego, Rząd Jego Królewskiej Mości nie udzieli definitywnej odpowiedzi rządowi niemieckiemu, zanim nie przedyskutuje najpierw sprawy z rządem francuskim”⁴⁷. Oświadczenie MacDonalda miało więc zagwarantować Francji, iż W. Brytania nie będzie prowadziła dwustronnych rozmów z Niemcami bez wiedzy strony francuskiej. Francja miałaby więc pewną sposobność hamowania poczynań brytyjskich, ale bynajmniej nie zyskiwała zapewnienia, iż oba kraje zajmować będą jednolite, uzgodnione stanowisko wobec Niemiec. Oświadczenie MacDonalda, podobnie jak koncepcja paktu konsultacyjnego, zawierało elementy wyraźnie dla Francji niepokojące. Anglicy sugerowali, co prawda, współdziałanie w polityce wobec Niemiec, ale w duchu kontrolowania raczej, niż powstrzymania procesu łamania postanowień Traktatu Wersalskiego⁴⁸.

Herriot okazał zainteresowanie oświadczeniem brytyjskim, ale przeciwstawił się, tym razem bez niedomówień, przedstawionej koncepcji paktu. Delegacji brytyjskiej przekazano 6 lipca 1932 r. notę, wyjaśniającą zaraz na wstępie, że Francja „nie jest przychylna projektowi porozumienia sześciu państw zapraszających”⁴⁹. Francuzi reprezentowali stanowiska, że — ograniczony do sześciu państw pakt — stałby w sprzeczności z zasadami Ligi Narodów. Zarzut ten był o tyle uzasadniony, że powstałoby nowe forum wymiany poglądów dla stałych członków Rady Ligi Narodów. Poza tym, wbrew zasadom Ligi, nie przewidywano udziału

⁴⁷ DBFP, seria II, t. 3, s. 368.

⁴⁸ Z podobnymi sugestiami wystąpił MacDonald po raz pierwszy 20 VI 1932 r. DBFP, seria II, t. 2, s. 220.

⁴⁹ DBFP, seria II, t. 3, s. 388.

łu w dyskusjach innych krajów europejskich. Moment ten Herriot podniósł w rozmowach brytyjsko-francuskich (6 lipca 1932 r.) poświęconych klauzulom politycznym w akcie końcowym konferencji w Lozannie. Stwierdził wówczas, że ograniczenie liczby członków paktu klóci się z artykułem 19, który umożliwia każdemu państwu obronę własnych interesów⁵⁰. W tym kontekście zarzucił też, że nie można przyznawać Japonii prawa do dyskutowania o sprawach europejskich, skoro odmawia się go państwom najbardziej nimi zainteresowanym. W konkluzji, Herriot jeszcze raz stanowczo opowiedział się za zarzuceniem idei paktu, niezbyt przy tym konsekwentnie argumentując, iż — w gruncie rzeczy — nie wnosi on nic nowego⁵¹.

Anglicy bez większych sprzeciwów pogodzili się z upadkiem swego projektu, ale postanowili dojść do podobnych rezultatów poprzez rozwinięcie i zmodyfikowanie koncepcji zarysowanych w oświadczeniu MacDonalda. Delegacja brytyjska zaproponowała Francji (8 czerwca 1932 r.) ogłoszenie wspólnej deklaracji, nawiązującej w treści do oświadczenia MacDonalda⁵². Herriot wyraził swoją aprobatę i 11 lipca 1932 r. Simon przesłał stronie francuskiej projekt deklaracji, którą następnie — 13 lipca 1932 r. — ogłoszono równocześnie w Londynie i Paryżu. Deklaracja ta jednak odbiegała od oświadczenia MacDonalda i miała już inną funkcję⁵³. Oświadczenie MacDonalda odnosiło się bowiem do stosunków brytyjsko-francuskich, a deklaracja, zwana potocznie „paktem zaufania”, miała szerszą wymowę i — zgodnie z artykułem 1 — mogły się do niej dołączyć także inne kraje.

W „pakcie zaufania” utrzymano w mocy zasadę współdziałania w zakresie rozbrojenia i przygotowań do konferencji ekonomicznej, ale oczywiście nie chodziło tu już wyłącznie o współdziałanie francusko-brytyjskie. Najważniejsza zmiana wiązała się z polityką wobec Niemiec. Oświadczenie MacDonalda zakładało koordynację polityki na odcinku niemieckim, natomiast deklaracja mówiła tylko o wymianie poglądów i informacji w kwestiach „podobnych w swej genezie do tych, które zostały tak szczęśliwie uregulowane w Lozannie i które mogą oddziaływać na reżim europejski”. W dodatku sformułowanie to można było interpretować jako wyraz tendencji zmierzających do przedyskutowania problemów związanych z rewizją traktatów pokojowych. Nie bez powodu 15 lipca 1932 r. „The Times” w komentarzu redakcyjnym pisał, że „pakt zaufania” otwiera drogę do podjęcia zagadnień, które budzą niezadowole-

⁵⁰ DBFP, seria II, t. 3, s. 396.

⁵¹ DBFP, seria II, t. 3, s. 397.

⁵² DBFP, seria II, t. 3, s. 417 - 419.

⁵³ DBFP, seria II, t. 3, s. 438.

nie Niemiec i wobec których Europa, prędzej czy później, będzie musiała zająć stanowisko.

Deklarację rząd francuski początkowo przyjmował jako swego rodzaju odnowienie *Entente Cordiale*⁵⁴, ale Anglicy bardzo szybko odcięli się od przydawania jej takiej wymowy. Dnia 13 lipca 1932 r., występując w Izbie Gmin, Simon podkreślił co prawda charakter francusko-brytyjski deklaracji, ale zaznaczył, że jest ona aktem otwartym⁵⁵, choć Anglicy rozumieli to początkowo dość swoiście, próbując ograniczyć liczbę przyszłych członków do wybranej grupy państw. Tego samego dnia z propozycją przystąpienia do deklaracji Simon zwrócił się tylko do przedstawicieli Niemiec, Włoch i Belgii. W *Foreign Office*, krótko po ogłoszeniu „paktu zaufania”, panowała dezorientacja co do rozszerzenia deklaracji⁵⁶, zdradzająca tendencję do odtworzenia paktu konsultacyjnego mocarstw⁵⁷. Obok tego jednak, już 14 lipca 1932 r. Simon, zapytany przez ministra Zaleskiego odpowiedział, że „pakt jest otwarty dla wszystkich europejskich państw”⁵⁸. Kilka dni później potwierdził to publicznie w Radzie Ligi Narodów dodając, że pakt dotyczy wyłącznie spraw europejskich, nie zmierza ku powołaniu nowej organizacji i ma na celu ułatwienie prac komisji europejskiej Ligi Narodów⁵⁹. Stanowisko to znalazło poparcie Francji, która wprawdzie wolałaby bezpośrednie porozumienie z W. Brytanią, ale przedkładała otwarty pakt nad ściśle porozumienie mocarstw.

„Pakt zaufania” został przyjęty ze źle skrywanym niezadowolaniem przez Włochy, które już wcześniej ujawniały rozdrażnienie wywołane lekceważeniem okazywanym im przez mocarstwa na konferencji w Lozannie i Genewie. Deklaracja francusko-brytyjska uderzyła w prestiż Włoch, a także zraziła je do polityki brytyjskiej. Aby pokryć tę porażkę, prasa włoska starała się pominąć milczeniem fakt, iż deklaracja była wspólnym dziełem Francji i W. Brytanii. Niezgodnie z rzeczywistością pisano, że „pakt zaufania” był jednostronną „inicjatywą angielską”⁶⁰.

⁵⁴ W tym duchu zinterpretował „pakt zaufania” Herriot 13 VII 1932 r. w wystąpieniu przed parlamentarną komisją do spraw zagranicznych i finansowych („Journal de Genève” z 14 VII 1932 r.). Por. też list Herriota z 14 VII 1932 r. do MacDonalda, w którym podkreśla on m. in. znaczenie współpracy między Francją a W. Brytanią, które wspólnie winny udzielić wsparcia siłom pokojowym w Niemczech (DDF, t. I, s. 35).

⁵⁵ „Parliamentary Debates. House of Commons”, vol. 268, nr 13 z 13 VII 1932 r., ss. 1378 - 1380.

⁵⁶ Por. raport ambasadora Skirmunta z 22 VII 1932 (AAN, Wydział Zachodni 3690).

⁵⁷ Por. uwagi *chargé d'affaires* Cambona w raporcie z 28 VII 1932 r. (DDF, t. I, s. 123).

⁵⁸ AAN, Wydział Zachodni 3690.

⁵⁹ „Le Temps” z 17 VII 1932 r.

⁶⁰ DDF, t. I, s. 49.

Niezadowolenie Mussoliniego znalazło wyraz w zdymisjonowaniu 22 lipca 1932 r. Grandiego, który znany był z dążenia do porozumienia z Francją i utrzymania współpracy z W. Brytanią⁶¹. Wydaje się, iż w tym właśnie czasie Mussolini zaczął rozważać możliwość wystąpienia z własnymi propozycjami, które mogłyby zapobiec pomniejszeniu roli Włoch albo przez ich pominięcie w zbliżeniu francusko-brytyjskim, albo w zbliżeniu francusko-niemieckim, którego również się obawiano. Wobec Aloisiego (26 lipca 1932 r.) Mussolini wspominał o planach nowego posunięcia dyplomatycznego, które miało być „prawdziwym trzęsieniem ziemi”⁶². Najprawdopodobniej właśnie wtedy Mussolini zaczął rozmyślać nad koncepcją porozumienia między wielkimi mocarstwami zachodnioeuropejskimi, która później przybrała formę Paktu Czterech.

Jeszcze więcej powodu do niezadowolenia miały Niemcy, których projekt paktu konsultacyjnego został odrzucony i które widziały w deklaracji francusko-brytyjskiej jego odnowienie w zmienionej postaci. Prasa niemiecka interpretowała „pakt zaufania” jako próbę wskrzeszenia *Entente Cordiale* i utrwalenia status quo⁶³. W kołach rządowych może mniej się obawiano rzeczywistego zbliżenia Francji i W. Brytanii, ale panowało niezadowolenie z faktu ogłoszenia deklaracji bez udziału Niemiec. W odróżnieniu też od Włoch i Belgii, Niemcy nie od razu przyłączyły się do deklaracji. Przede wszystkim spróbowały zmienić jej wymowę przez ograniczenie liczby państw. Kwestię tę poruszył 16 lipca 1932 r. dyrektor polityczny Köpke w rozmowie z *chargé d'affaires* Arnalem, proponując wyłączenie małych państw europejskich. Argumentował, że w przeciwnym wypadku, deklaracja będzie pozbawiona znaczenia i realnej siły. Nie krył także, iż Niemcy nie zgodzą się, aby Czechosłowacja lub Polska były obecne i zabierały głos w dyskusjach nad sprawami niemieckimi. Arnal w odpowiedzi zauważył, że deklaracja była pomyślana jako otwarta dla państw europejskich, a nawiązując do Ligi Narodów, nie może ona jednocześnie wykluczyć któregośkolwiek z jej europejskich członków⁶⁴.

Dnia 18 lipca 1932 r. Niemcy zwróciły się do rządu brytyjskiego z prośbą o udzielenie dodatkowych wyjaśnień. Rząd niemiecki był m. in. zainteresowany, czy w ramach „paktu zaufania” będą dyskutowane wy-

⁶¹ Por. uwagi ambasadora amerykańskiego Garretta w raporcie z 22 VII 1932 r. (FRUS 1932 r., t. I, s. 699).

⁶² Aloisi, *Journal* (25 Juillet 1932 — 14 Juin 1936), Paris 1957 r., s. 3.

⁶³ Por. charakterystykę niemieckiej opinii publicznej w raportach Wysockiego z 19 i 28 VII 1932 (AAN Wydział Zachodni 3690) oraz *chargé d'affaires* Arnala z 15, 16 i 21 VII 1932 r. (DDF t. I, s. 40 - 41, 45, 49).

⁶⁴ DDF, t. I, s. 45.

łącznie zagadnienia wynikające z Traktatu Wersalskiego, czy także i inne. Anglicy nie czynili ograniczeń co do problemów, które miały być przedmiotem konsultacji, ale — powołując się na komunikat rządu brytyjskiego z 14 lipca 1932 r. — zastrzegli, że deklaracja nie obejmuje sprawy długów wobec Stanów Zjednoczonych. Wyjaśnili również definitywnie, że deklaracja jest otwarta dla wszystkich krajów europejskich, ale że nie będzie rejestrowana w Lidze Narodów, ponieważ wyraża tylko ogólne intencje⁶⁵. Wkrótce po otrzymaniu tych wyjaśnień, 25 lipca 1932 r. Niemcy oficjalnie przystąpiły do „paktu zaufania”.

Deklaracja francusko-brytyjska wywołała również pewne obawy wśród niektórych państw Europy wschodniej. Obawy te wynikały przede wszystkim z poczucia zagrożenia na wypadek, gdyby doszło do skutku powołanie do życia instytucji w rodzaju zachodnioeuropejskiego dyrektoriatu mocarstwa. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że do państw tych przenikały, mniej lub bardziej dokładne, informacje o tajnych rokowaniach nad paktem konsultacyjnym. Dlatego też np. Polska, w zasadzie przychylna współdziałaniu między Francją a W. Brytanią, żywiła jednocześnie obawy, iż „pakt zaufania” jest próbą ustanowienia rady wielkich mocarstw. Wyraźnie w ten sposób postawił sprawę podsekretarz stanu Beck w rozmowie (15 lipca 1932 r.) z ambasadorem Laroche, domagając się jednocześnie wyjaśnień, jaki charakter ma zaproszenie innych państw do deklaracji oraz w jaki sposób Polska może do niej przystąpić⁶⁶. Udział w „pakcie zaufania” nabierał znaczenia zwłaszcza dlatego, że przewidywał on dyskusje nad kwestiami wynikającymi z traktatu pokojowego, a w tym mogła się zmieścić sprawa granicy polsko-niemieckiej. Z tego punktu widzenia, rozszerzenie „paktu zaufania” oraz niepowodzenie paktu konsultacyjnego mocarstw były wydarzeniami korzystnymi dla państw, narażonych bezpośrednio na roszczenia niemieckie.

4. KONCEPCJE PAKTU CZTERECH A BEZPIECZEŃSTWO EUROPEJSKIE

Projekty i plany sformalizowania współpracy między czterema mocarstwami zachodnioeuropejskimi nieprzypadkowo pojawiły się w okresie wielkiego kryzysu ekonomicznego. Kryzys i jego społeczno-polityczne konsekwencje oddziaływały bowiem w tym samym kierunku, co koncepcje Paktu Czterech, tj. w kierunku rozkładu porządku ustanowionego po I wojnie światowej. Kryzys spowodował zakłócenia w stosunkach handlowych i finansowych, co z kolei rzutowało na stosunki polityczne. Wszystkie państwa dążyły do zabezpieczenia własnego przemysłu przed

⁶⁵ DDF, t. I, ss. 84 - 85.

⁶⁶ DDF, t. I, s. 39.

obcą konkurencją, forsowały eksport i maksymalnie ograniczały import, uciekając się do metod, które przekreśliły wcześniejsze tendencje liberalizacyjne. Na rynku kredytowym panowała atmosfera niepewności i nieufności, pogłębiona narastającymi konfliktami politycznymi. Nacjonalizm ekonomiczny, tendencje autarkiczne sprawiały, że powiązania ekonomiczne przestały odgrywać rolę czynnika, który — co najmniej — sprzyja pewnej powściągliwości i neutralizuje ekstremizmy w polityce zagranicznej.

Kryzys przyniósł również ze sobą polaryzację sił społecznych w poszczególnych krajach, umocnienie się sił nacjonalistycznych i antydemokratycznych. W Niemczech gwałtownie spadła popularność partii bardziej umiarkowanych, na których opierały się poprzednie rządy w Republice Weimarskiej. Centrowe i konserwatywne gabinety Brüninga, von Papena i von Schleichera nie dysponowały już większością w parlamencie i ulegały naciskom *NSDAP* i jej skrajnie nacjonalistycznej propagandy. W polityce zagranicznej rządy te dążyły do spektakularnych sukcesów, mających m. in. na celu ustabilizowanie stosunków wewnętrznych. Prowadziło to do zaostrzenia żądań rewizjonistycznych i przydawało polityce niemieckiej cech agresywnych. Napotykała ona przy tym na rosnące poparcie Włoch, które zaczęły się wyraźnie zbliżać do Niemiec.

Równoległe do tego postępował proces osłabienia pozycji i możliwości działania mocarstw demokratycznych. Francja przez pewien czas mogła wykorzystywać w polityce zagranicznej silną pozycję franka, ale w 1932 roku weszła ona w przewlekły stan kryzysu. Jej autorytet i sprawność działania obniżały ciągle zmiany gabinetowe, wywołane sporami na tle gospodarczym i społecznym, które toczyły się między licznymi partiami i ugrupowaniami politycznymi. Z kolei słabość rządu brytyjskiego wiązała się głównie z kłopotami finansowymi. Prestiż W. Brytanii podlegała dewaluacja funta przeprowadzona we wrześniu 1931 r. Rząd zmuszony był również m. in. drastycznie obniżyć wydatki na cele obronne. Poza tym, w okresie kryzysu, był on w znacznym stopniu zaabsorbowany sprawami imperialnymi, co odbijało się na zaangażowaniu W. Brytanii w kwestie europejskie i przyczyniało się do wzrostu nastrojów izolacjonistycznych.

Oslabienie sił demokratycznych znalazło odbicie na arenie międzynarodowej w postaci upadku autorytetu Ligi Narodów, która była przedmiotem ustawicznych ataków faszystów włoskich i niemieckich. Wielka Rada Faszystowska zapowiedziała nawet (8 kwietnia 1932 r.) rozważenie pozycji Włoch w Lidze, co powszechnie odczytano jako groźbę wystąpienia Włoch z Ligi Narodów. Na osłabienie autorytetu Ligi, wpłynęło też jaskrawe pogwałcenie jej zasad przez Japonię, która dokonała agresji

w Mandzurii (18 września 1931 r.). Stanowiło to zachętę dla mocarstw żądających zmiany porządku wersalskiego do nieliczenia się z zasadami współżycia międzynarodowego, ujętymi w pakcie Ligi. Liga Narodów stawała się dla mocarstw rewizjonistycznych instytucją niewygodną. W Niemczech i we Włoszech była uważana za instrument polityki francuskiej, utrzymujący status quo; nie zapewniała również możliwości sprawnego przeprowadzenia rewizji traktatów pokojowych.

Niemcy i Włochy wzmożyły atak na system wersalski, ale nie były jeszcze dość silne, by posłużyć się polityką faktów dokonanych i nie liczyć się zupełnie z opinią pozostałych mocarstw zachodnich. Pragnęły zmian, ale za zgodą i w porozumieniu z W. Brytanią i Francją. Było więc zrozumiałe, że szukały odpowiedniego forum, na którym można było skutecznie postawić kwestię zmienienia porządku wersalskiego. Rada Ligi nie spełniała odpowiednich wymagań. Należały do niej również małe państwa, a poza tym jej działalność była osadzona w krępującym kontekście paktu Ligi Narodów. Chodziło więc o powołanie nowego forum, które odpowiadałoby dążeniom państw rewizjonistycznych i przyczyniło się do osłabienia Ligi Narodów. W tym też kontekście trzeba przede wszystkim widzieć pojawienie się koncepcji Paktu Czterech w latach 1931 - 1932.

Niemcy, które w tym okresie były głównym promotorem idei Paktu Czterech, nie ukrywały wiązanych z nim nadziei. Wynika to jasno z analizy projektów niemieckich, z reakcji Niemiec na brytyjską propozycję zawarcia rozejmu politycznego i na „pakt zaufania”. Dążyły one do ustanowienia dyktatoratu europejskiego, który pokojowymi metodami miał przeprowadzić zmianę systemu wersalskiego. Udział w pakcie konsultacyjnym, zwłaszcza po zlikwidowaniu reparacji i uzyskaniu równouprawnienia, dawałby Niemcom pełne zrównanie w statusie z pozostałymi mocarstwami, a faktycznie — przewagę nad nimi, umożliwiającą przeforsowanie własnych roszczeń. Mogły one bowiem liczyć na poparcie Włoch i W. Brytanii oraz na to, że Francja byłaby w tym układzie izolowana i odcięta od swych sojuszników wschodnioeuropejskich.

W koncepcji paktu konsultacyjnego zawarta była jednak myśl współdziałania Niemiec z pozostałymi mocarstwami. Rewizja Traktatu Wersalskiego miała się dokonywać na drodze pokojowej i w porozumieniu z partnerami zachodnimi. Zakładało to utrzymanie Niemiec pod pewną kontrolą i realizację ich postulatów w rozsądnych granicach. Ten właśnie aspekt koncepcji paktu najbardziej odpowiadał polityce brytyjskiej. W. Brytania aktywnie opowiedziała się za paktem konsultacyjnym w 1932 r., choć jej projekty były na ogół bardziej zakamuflowane, niż plany niemieckie. Nie uwzględniała ona tego, że koncepcja paktu mogła rzeczy-

wiście funkcjonować w duchu kontroli nad Niemcami tylko pod warunkiem utrzymania równowagi sił. Pakt zaś stwarzał podwaliny pod odbudowę mocarstwowości niemieckiej, pod Niemcy dominujące w Europie, których pozostałe mocarstwa — zwłaszcza, że między sobą podzielone nie byłyby już w stanie zintegrować i kontrolować.

W odróżnieniu więc od dziewiętnastowiecznego koncertu mocarstw, który decydował o losach ówczesnej Europy, koncepcja Paktu Czterech mogła być tylko rozwiązaniem przejściowym. Można było dzięki niej skutecznie rozbić system wersalski, ale nie mogła ona doprowadzić do wytworzenia się jakiegoś nowego, konkurencyjnego wobec Ligi Narodów, systemu bezpieczeństwa w Europie. Warto też podkreślić, iż odzwierciedlała ona załamanie się zasad demokratycznych w Europie, wprowadzając ostre rozróżnienie między mocarstwami i mniejszymi krajami, które — praktycznie — miały być pozbawione wpływu na sprawy europejskie. Był to więc nawrót do metod działania koncertu mocarstw, z tą różnicą, że ongiś zapewnił on przynajmniej względnie trwały pokój w Europie, czego nie można było oczekiwać po odnowionym dyktandum mocarstw zachodnioeuropejskich.

Projekty paktu konsultacyjnego zostały unicestwione dzięki polityce francuskiej. Francja zdawała sobie doskonale sprawę, że są one sprzeczne z jej interesami i powiązaniem z Polską i Małą Ententą. Z drugiej strony, nie przeciwstawiła się projektom niemieckim i brytyjskim poprzez uaktywnienia polityki wobec Europy wschodniej. W 1931 i 1932 r. rząd francuski zaczął, co prawda, rozwijać kontakty ze Związkiem Radzieckim, ale jednocześnie coraz częściej uważał związki, np. z Polską, bardziej za obciążenie, niż pomoc, w polityce wobec Niemiec. Francja szukała oparcia głównie w USA i W. Brytanii, a więc w państwach, które zgadzały się na ustępstwa na rzecz Niemiec. W rezultacie, tylko z trudnością mogła storpedować projekty popierane przez W. Brytanię. Powiodło się to jeszcze w połowie 1932 r. w odniesieniu do propozycji zawarcia paktu konsultacyjnego, ale już w drugiej połowie tegoż roku, rząd francuski zmuszony został do wyrażenia zgody na rozmowy między mocarstwami na temat równouprawnienia Niemiec, które zakończyły się deklaracją z 11 grudnia 1932 r., uwzględniającą roszczenia niemieckie.