

ANDRZEJ MACIEJ BRZEZIŃSKI

Łódź

FRANCUSKIE PROJEKTY ORGANIZACJI BEZPIECZEŃSTWA ZBIOROWEGO W DWUDZIESTOLECIU MIĘDZYWOJENNYM

Mająca wielowiekową tradycję idea ustanowienia pokoju opartego na bezpieczeństwie zbiorowym zyskała szczególną popularność w okresie I wojny światowej¹. Była wyrazem pragnień niedopuszczenia w przyszłości do wybuchu nowego, międzynarodowego konfliktu. Bezpieczeństwo zbiorowe² w powojennym świecie miało zastąpić dotychczasowy system równowagi sił, który okazał się nieskuteczny dla utrzymania pokoju. Realizację nowego systemu bezpieczeństwa wiązano z powołaniem Ligi Narodów, pierwszej organizacji międzynarodowej, mającej zapewnić światu pokój³.

Zainteresowanie kół oficjalnych oraz części francuskiej opinii publicznej ideą Ligi Narodów zaczęło wzrastać od połowy 1917 r. Przedłużanie się wojny, w której Francja ponosiła ogromne ofiary w ludziach, wzmogło społeczne pragnienie pokoju⁴. Jego perspektywa wydała się bliższa, kiedy w kwietniu 1917 r. Stany Zjednoczone przystąpiły do wojny po stronie aliantów. Głoszony publicznie przez prezydenta T. W. Wilsona program powojennego ładu międzynarodowego z Ligą

¹ Zob. E. Wynner, G. Lloyd, *Searchlight on Peace Plans*. New York 1949.

² Badacze stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego są zgodni, że istotą systemu bezpieczeństwa zbiorowego jest zobowiązanie do wspólnej akcji ogółu zorganizowanych państw w obronie ofiary agresji nawet wtedy, kiedy agresorem jest członek tej organizacji. W szerszym sensie bezpieczeństwo zbiorowe obejmuje środki pokojowego załatwiania sporów, sankcje wobec państw naruszających pokój oraz rozbrojenie. Por. R. N. Stromberg, *The Idea of Collective Security*. „Journal of the History of Ideas” nr 2/1956, ss. 250 - 263; K. W. Thompson, *Collective Security Reexamined*. W: *From Collective Security to Preventive Diplomacy. Readings in International Organization and the Maintenance of Peace*. J. Larus (ed.), New York—London—Sydney 1965, s. 287; J. Gilas, *Bezpieczeństwo i rozbrojenie*. „Zeszyty Naukowe UMK w Toruniu” z. 51, 1972, ss. 35 - 61.

³ S. Sierpowski, *Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania*. Poznań 1984, s. 50 i nast.

⁴ A. M. Brzeziński, *De l'histoire du mouvement français pour la Société des Nations dans les années 1916 - 1919*. „Polish Western Affairs. La Pologne et les Affaires Occidentales” nr 2/1983, ss. 199 - 211.

Narodów włącznie powodował, że utworzenie tej instytucji uważano za jeden z celów koalicji⁵. Rząd francuski powołał specjalną komisję, kierowaną przez L. Bourgeois, której zadaniem było przygotowanie projektu przyszłej, międzynarodowej organizacji, gwarantującej powszechny i trwały pokój. Komisja przedstawiła 8 czerwca 1918 r. projekt Ligi Narodów (*Société des Nations*), która miała stanowić związek narodów „wyłącznie do utrzymania pokoju przez zastąpienie w konfliktach międzynarodowych siły przez prawo”⁶.

Ligę miała reprezentować Rada Międzynarodowa złożona z szefów rządów lub pełnomocnych ich przedstawicieli państw stowarzyszonych. Organ ten, którego zadaniem byłoby poszukiwanie i stosowanie środków służących pokojowemu załatwianiu sporów międzynarodowych, opierałby swoją władzę na wzajemnych zobowiązaniach państw członkowskich Ligi. Polegałyby one na zastosowaniu przez każde państwo, wspólnie z pozostałymi państwami Ligi, sankcji gospodarczych i militarnych przeciwko każdemu państwu łamiącemu pakt Ligi.

Rada Międzynarodowa dysponowałaby następującymi środkami rozstrzygnięcia konfliktów: dobre usługi, pośrednictwo, komisje badawcze zgodnie z I konwencją haską o pokojowym regulowaniu sporów, odesłanie sporu przed Stały Trybunał Arbitrażowy w Hadze. W tym ostatnim przypadku Rada powinna zagwarantować wykonanie wyroku, a w razie potrzeby stosować sankcje. W sytuacji, gdyby zawiodły wszystkie wymienione środki, Rada postępowałaby w zakresie własnych kompetencji formułując warunki uregulowania konfliktu. Wyrok ten powinien być zakomunikowany państwu zainteresowanemu. Od tej chwili wszystkie państwa członkowskie Ligi brały na siebie odpowiedzialność za rozwiązanie konfliktu. Gdyby państwo pozostające w konflikcie odmówiło wykonania wyroku Rady, a po odpowiednim wezwaniu uczyniłoby to ponownie — należało podjąć przeciwko niemu zbiorowe sankcje dyplomatyczne, prawne, ekonomiczne i wojskowe.

Przeprowadzenie sankcji wojskowych na lądzie i morzu powierzone byłoby bądź międzynarodowej sile zbrojnej, bądź też siłom jednego lub kilku mocarstw należących do Ligi Narodów. Rada Międzynarodowa miała dysponować siłą wojskową, utworzoną przez poszczególne państwa w celu: 1) zapewnienia posłuchu jej decyzjom i orzeczeniom Trybunału

⁵ J. Kiwerska, *Wilsonowska koncepcja bezpieczeństwa i rozbrojenia*. „Acta Universitatis Lodzianensis”, Folia Historica 17, 1983, ss. 27-47.

⁶ Tekst projektu: G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*. Paris 1919, ss. 447-459. Zob. A. M. Brzeziński, *Francuska koncepcja Ligi Narodów w latach 1918-1919*. „Acta Universitatis Lodzianensis”, Folia Historica 18, 1984, ss. 119-138.

Międzynarodowego powołanego przez Ligę, 2) pokonania w razie potrzeby sił, które mogłyby wystąpić przeciwko LN w razie zbrojnego konfliktu.

Projekt komisji Bourgeois przewidywał powołanie międzynarodowego Stałego Sztabu Głównego, którego szef oraz zastępcy mieli być wyznaczeni przez Radę na okres 3 lat. Zadaniem sztabu byłaby inspekcja sił międzynarodowych i zbrojeń w porozumieniu z władzami wojskowymi każdego państwa ligowego. Sztab miałby prawo ingerować w sprawy wojskowe państw Ligi Narodów w zakresie niezbędnych według niego zmian w rekrutacji żołnierzy i modyfikacji zbrojeń. W razie konieczności przeprowadzenia operacji wojskowej, Liga wyznaczałaby dowódcę wojsk międzynarodowych, który byłby odwołany z funkcji po zakończeniu akcji.

Przewidywano, że w przypadku ataku ze strony państwa nie należącego do Ligi, Rada po wyczerpaniu pokojowych środków porozumienia miałaby prawo zastosowania sankcji z militarnymi włącznie. W razie konfliktu pomiędzy dwoma państwami nieligowymi, Rada powinna podjąć środki w celu pokojowego załatwienia sporu, aby usunąć ryzyko rozszerzenia się konfliktu.

Projekt Ligi Narodów opracowany przez komisję Bourgeois zawierał zasady organizacji bezpieczeństwa zbiorowego w powojennym świecie na podstawie dorobku prawa międzynarodowego w zakresie pokojowego załatwiania sporów, osiągnięty zwłaszcza na konferencjach haskich w 1899 i 1907 r. Istotą projektu była jednak koncepcja wyposażenia Ligi Narodów w siłę zbrojną, gwarantującą jej autorytet i skuteczność działania. Odpowiadało to założeniom kół rządowych i wojskowych Francji, zapewniało bowiem skuteczną pomoc na wypadek ponownej agresji ze strony Niemiec. Władze cywilne i wojskowe Francji uważały bowiem, że pokonane Niemcy nie zostały osłabione w takim stopniu, aby wyrzec się w przyszłości odwetu. Dopuszczając istnienie państw nieligowych, projekt odbiegał od wilsonowskiej koncepcji uniwersalnej Ligi Narodów. W Paryżu wyobrażano sobie, że Liga będzie kontynuacją Ententy i państw sprzymierzonych, do których przyłączą się państwa neutralne.

Podkreślić należy, że premier G. Clemenceau i marszałek F. Foch, naczelny dowódca wojsk alianckich, odnosili się nieufnie do idei Ligi Narodów, jako organizacji mającej zapewnić trwałą pokój. Zdaniem premiera brytyjskiego D. Lloyd George'a, Clemenceau „nie był nigdy entuzjastycznym wielbicielem Ligi i nie wierzył w jej sukces”, ponieważ „w bezinteresowność narodów Clemenceau nie wierzył tak samo, jak w bezinteresowność jednostek”⁷. Marszałek Foch natomiast uważał Ligę

⁷ D. Lloyd George, *Prawda o traktacie wersalskim*. T. 2, Warszawa 1939. s. 170.

za „dziwaczny kaprys Anglosasów”⁸. Jeszcze przed formalnym powołaniem Ligi Narodów rząd Clemenceau wyznaczył jej drugorzędną rolę w systemie gwarancji bezpieczeństwa Francji.

Francuski projekt Ligi Narodów nie znalazł uznania prezydenta Wilsona oraz rządu brytyjskiego. W toku obrad paryskiej konferencji pokojowej (18 stycznia - 28 czerwca 1919) opracowany został system bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów, głównie według koncepcji amerykańskiej i brytyjskiej. W Pakcie Ligi nie zostały uwzględnione zasadnicze postulaty francuskie dotyczące wyposażenia tej organizacji w międzynarodowe siły zbrojne, stworzenia mechanizmu automatycznej pomocy zbiorowej ofierze agresji oraz ustanowienia skutecznego systemu kontroli zbrojeń⁹.

Pakt Ligi Narodów gwarantował bezpieczeństwo państw członkowskich Ligi poprzez wspólną akcję w razie zaistnienia bądź groźby agresji, nie precyzował jednak elementów pojęcia agresji. Art. 10 przewidywał, że napastnik spotka się ze zbiorową akcją innych członków Ligi, ale wykonanie tego zobowiązania było uzależnione od decyzji Rady Ligi Narodów. Art. 16 określał zasady akcji represyjnej państw ligowych na wypadek wojny nielegalnej, tj. rozpoczętej wbrew przepisom Paktu. Miały one polegać na natychmiastowym zerwaniu z państwem łamiącym Pakt wszelkich stosunków handlowych, finansowych oraz „stosunków między obywatelami tego państwa a obywatelami innych państw, należących lub nie należących do Ligi”. Rada Ligi Narodów miała obowiązek określenia zakresu akcji wojskowej państw członkowskich, aby „wymusić poszanowanie zobowiązań Ligi”.

Przewidziany w Pakcie Ligi Narodów system bezpieczeństwa zbiorowego był ściśle związany z rozbrojeniem i pokojowym załatwianiem sporów. Art. 8 przewidywał „zmniejszenie zbrojeń narodowych do minimum dającego się pogodzić z bezpieczeństwem narodowym oraz z egzekucją zobowiązań międzynarodowych przez wspólną akcję”. Pakt w istotny sposób ograniczał prawo państw do wszczynania wojen przez postanowienia określone w art. 12 - 15. Zobowiązywał państwa członkowskie Ligi, by podejmując decyzję użycia siły w granicach dozwolonych postanowieniami Paktu „w żadnym przypadku nie uciekały się do wojny przed upływem trzech miesięcy od wyroku rozjemczego lub sądowego albo sprawozdania Rady” (art. 12).

⁸ British Library, London. Department of Manuscripts (dalej — BLDM), Cecil Papers, 51131, vol. 61, p. 7.

⁹ R. S. Baker, Woodrow Wilson. *Kształtowanie losów świata. Pamiętniki i dokumenty*. T. 1, Warszawa 1924, s. 261 i nast.; D. Hunter-Miller, *La Constitution de la Société des Nations. W: Ce qui se passa réellement à Paris en 1918 - 1919*. Paris 1923, s. 319.

Pakt Ligi Narodów dopuszczał możliwość prowadzenia wojny legalnej: 1) w stosunku do państwa, które nie zastosowało się do wyroku rozjemczego lub sądowego albo jednomyślnie przyjętego sprawozdania Rady Ligi lub sprawozdania Zgromadzenia przyjętego w przepisany sposób, 2) w przypadkach, kiedy sprawozdanie Rady przyjęte zostało większością głosów lub nie doszło do przyjęcia sprawozdania Zgromadzenia w przepisany sposób. Było to zasadniczą słabością systemu Ligi Narodów z punktu widzenia bezpieczeństwa zbiorowego. Poza tym, dość powszechnie, przyjmowano bez zastrzeżeń legalność wojny obronnej. Twórcy Paktu Ligi Narodów nie wprowadzili zakazu wszczynania wojen uważając, że byłoby to zobowiązanie zbyt daleko idące w stosunku do stanu poprzedniego. Byli przekonani, że w toku procedury załatwiania sporów w drodze pokojowej oraz w ciągu trzech miesięcy od decyzji organu, który wydał decyzję o sporze, będzie możliwe podjęcie skutecznych środków zapobiegających wojnie.

Gwarancje bezpieczeństwa przewidziane w Pakcie Ligi Narodów osłabiało również postanowienie przewidujące możliwość pozostawienia sporu poza procedurą pokojową Ligi (art. 15 ust. 8). Mogło tak być, o ile Rada Ligi uznała, że spór dotyczy sprawy, którą prawo międzynarodowe pozostawiło wyłącznej kompetencji jednej ze stron¹⁰.

W Paryżu doceniano znaczenie Paktu Ligi Narodów jako immanentnej części Traktatu Wersalskiego, określającego powojenny ład polityczny i terytorialny. Władze cywilne i wojskowe uważały jednak, że gwarancje zapisane w Pakcie są mało skuteczne z punktu widzenia bezpieczeństwa Francji. Wskazywano zwłaszcza, że Liga Narodów, pozbawiona armii międzynarodowej, nie zapewni Francji szybkiej i efektywnej pomocy w razie agresji. Pojmowano bezpieczeństwo zbiorowe przede wszystkim jako zobowiązanie układających się stron do pomocy ofierze agresji środkami militarnymi, ekonomicznymi i finansowymi. Rozbrojenie uznawano za funkcję bezpieczeństwa zbiorowego, a nie jego element. Nie wierząc w skuteczność quasi-universalnej „akcji wspólnej” państw członkowskich Ligi Narodów, praktyczne znaczenie przywiązywano do koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego w ramach regionalnych, opartego na sojuszach wojskowych i zasadzie pomocy wzajemnej. Prawo międzynarodowe dopuszczało, że państwa określonego regionu bądź kontynentu mogły zawierać sojusze w celu zagwarantowania swojego bezpieczeństwa¹¹.

¹⁰ *Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Niemcami*. Warszawa 1920, cz. 1, ss. 9-19.

¹¹ J. M. Yebes, *Les accords régionaux et le droit international*, „Recueil des cours de l'Académie de droit international” vol. 71, 1947, ss. 227-344; C. Svolopoulos, *La sécurité régionale et la Société des Nations*. W: *The League of Nations in retrospect. Proceedings of the symposium*. Geneva, 6-9 November 1980. Berlin—New York 1983, ss. 266-281.

Rozwój sytuacji międzynarodowej na początku lat dwudziestych wpłynął znacząco na charakter polityki Francji w kwestii bezpieczeństwa. Nieratyfikowanie przez Waszyngton Traktatu Wersalskiego i Paktu Ligi Narodów oraz fiasko układów gwarancyjnych Francji ze Stanami Zjednoczonymi i W. Brytanią spowodowało, że w Paryżu postanowiono wypełnić zaistniałą lukę w systemie gwarancji bezpieczeństwa Francji sojuszami wojskowymi oraz zachowaniem przewagi militarnej w Europie kontynentalnej. Wskazywano, że silna armia jest niezbędna do zapewnienia wykonania postanowień Traktatu Wersalskiego, sabotowanego przez Niemców od samego początku oraz „ochrony” Europy przed „inwazją bolszewizmu” (wojna polsko-radziecka 1920)¹². Już 7 września 1920 r. doszło do podpisania obronnego układu wojskowego francusko-belgijskiego na wypadek nie spowodowanej agresji ze strony Niemiec. Kolejnym posunięciem władz francuskich w celu zabezpieczenia się przed Niemcami był sojusz wojskowy z Polską podpisany 19 lutego 1921 r. Dyplomacja francuska zmierzała również do ustanowienia przyjaznych stosunków z Czechosłowacją, Rumunią i Jugosławią (SHS), które w latach 1920 - 1921 utworzyły tzw. Małą Ententę¹³. Wschodni sprzymierzeńcy zyskali na znaczeniu w strategicznych planach Paryża po podpisaniu układu radziecko-niemieckiego w Rapallo 16 kwietnia 1922 r., będącego wyrazem taktycznego zbliżenia obu państw. Układ ten oceniono w *Quai d'Orsay* jako „groźbę dla pokoju” i przejaw „wrogości” Berlina i Moskwy wobec państw-sygnatariuszy Traktatu Wersalskiego¹⁴. Umacniając system bezpieczeństwa na wschodzie, Francja podpisała 25 stycznia 1924 r. z Czechosłowacją układ o sojuszu i przyjaźni. Dyplomacja francuska podkreślała, że jej układy sojusznicze są zgodne z charakterem Paktu Ligi Narodów. Powołując się na art. 10 i art. 21 Paktu wskazywano, że układy zobowiązują strony do pomocy wzajemnej w przypadku groźby lub zaistnienia agresji, a tym samym służą „utrzymaniu pokoju”¹⁵.

Od końca 1921 r. dyplomacja francuska zabiegała również o układ sojuszniczy z Londynem. Było to zadanie niezwykle trudne ze względu

¹² J. Kukułka, *Francja a Polska po traktacie wersalskim 1919 - 1922*. Warszawa 1970, ss. 149 - 249.

¹³ P. Wandycz, *France and her Eastern Allies, 1919 - 1925. French-Czechoslovak-Polish Relations from the Paris Peace Conference to Locarno*. Minneapolis 1962; N. Iordache, *La Petite Entente et l'Europe*. Genève 1977.

¹⁴ Archives Diplomatiques, Nantes (dalej — AD, Nantes), Ambassade de France à Londres, carton n° 271, Poincaré de Saint — Aulaire'a 20 V 1922 r. Zob. R. Bournazel, *Rapallo: naissance d'un mythe. La politique de la peur dans la France du bloc national*. Paris 1974, s. 178 i nast.

¹⁵ Archives du Ministère des Relations Extérieures, Paris (dalej — AMRE), Y-Internationale, 1918 - 1940, vol. 476, nota z 18 VI 1924, k. 31 - 32.

na pogłębiające się różnice między Francją a W. Brytanią wobec wielu spraw międzynarodowych, zwłaszcza zaś odmiennych założeń polityki obu mocarstw wobec Niemiec. W Londynie uważano za przesadną argumentację francuską, iż Niemcy zachowały „potencjał wojenny” i po „pierwszym szoku klęski” rozpoczną przygotowania do rewanzu. Dostrzegano we Francji jedynie zwycięskie w wojnie mocarstwo o najsilniejszej armii, które zechce pozostawać „panią kontynentu” i utrzymywać Niemcy w „stanie pohańbienia”¹⁶. Alianse Francji z Belgią i Polską oceniano w Londynie jako przejaw „francuskiego imperializmu”. Uważano, że Francja powróciła do metod dyplomatycznych sprzed 1914 r., które mogą doprowadzić do podziału Europy na dwa wrogie obozy. Wkroczenie wojsk francuskich i belgijskich do Zagłębia Ruhry 11 stycznia 1923 r. w celu realizacji „zastawów produktywnych” za niewywiązywanie się Niemiec ze zobowiązań reparacyjnych, poważnie ochłodziło stosunki między Londynem a Paryżem. W tej sytuacji sprawa traktatu przymierza francusko-brytyjskiego upadła ostatecznie w sierpniu 1923 r.¹⁷

Rozbieżności angielsko-francuskie dały znać o sobie w toku dyskusji nad zagadnieniem bezpieczeństwa międzynarodowego, prowadzonej na forum Ligi Narodów. Debaty komplikował postulat rozbrojenia zapisany w art. 8 Paktu Ligi Narodów i Wstępie do cz. V Traktatu Wersalskiego. Dyplomacja francuska głosiła tezę, że proces rozbrojenia powinno poprzedzić „wzmocnienie” istniejącego systemu bezpieczeństwa. Odmienny pogląd reprezentowali przedstawiciele W. Brytanii dowodząc, że bezpieczeństwo może być osiągnięte jedynie poprzez rozbrojenie. Podtekst polityczny i militarny tego teoretycznego sporu był oczywisty. Francuzom zależało na związaniu W. Brytanii zobowiązaniami w sprawach kontynentu europejskiego, natomiast władzom brytyjskim zależało na redukcji armii francuskiej¹⁸.

W lipcu 1922 r. lord Cecil, delegat brytyjski w Lidze Narodów, przedstawił projekt powszechnego paktu o pomocy wzajemnej. Plan opierał się na założeniu, że „bez dostatecznych gwarancji bezpieczeństwa” większość państw nie zgodzi się na znaczną redukcję zbrojeń. Zdaniem Cecila pakt gwarancyjny powinien obejmować wszystkie kraje, zapewniając jego sygnatariuszom natychmiastową pomoc w razie agresji w zamian za zobowiązanie do redukcji zbrojeń. Inicjatywa Cecila wychodziła naprzeciw

¹⁶ BLDM, Balfour Papers, vol. 62, p. 40 - 41, nota Balfoura z 18 III 1919; Cecil Papers, 51076, vol. 6, p. 74, nota gen. Smutsa z 3 XII 1918.

¹⁷ H. Korczyk, *Rokowania w sprawie traktatu przymierza francusko-brytyjskiego z 1922 roku*. Warszawa 1980.

¹⁸ A. M. Brzeziński, *Dyplomacja francuska a pierwsze „prace rozbrojenio-we” w Lidze Narodów (1920 - 1922)*. „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Historica 24, 1986, ss. 121 - 132.

postulatom francuskim, ale nie była wyrazem oficjalnego stanowiska rządu brytyjskiego¹⁹.

W toku dyskusji nad paktem o pomocy wzajemnej delegaci Francji oceniali sceptycznie możliwość zbiorowej obrony państwa zaatakowanego, wskazując na większą przydatność w tej mierze układów sojuszniczych. Podkreślali, że jedynie pakt regionalny o pomocy wzajemnej, dwustronny lub wielostronny, daje gwarancję bezpieczeństwa, opartą na wspólnocie interesów układających się stron. Senator A. Lebrun dowodził podczas obrad III Zgromadzenia Ligi Narodów we wrześniu 1922 r., że powszechny pakt gwarancyjny powinien uwzględniać obowiązujący stan prawny w stosunkach międzynarodowych. Należałoby więc uznać istniejące układy wojskowe Francji z Belgią i Polską oraz umowy między państwami Małej Ententy za trwały element międzynarodowego bezpieczeństwa. Inny delegat Francji, senator Henry de Jouvenel, wyraził pogląd, że natychmiastowa realizacja powszechnego bezpieczeństwa jest niemożliwa z technicznego i politycznego punktu widzenia. Bezpieczeństwo można osiągnąć jedynie etapami, poprzez system przymierzy regionalnych, w ramach których można by dokonać redukcji zbrojeń. Regionalne grupy państw mogłyby następnie porozumiewać się pomiędzy sobą i w ten sposób system gwarancji stałby się powszechnym, doprowadzając jednocześnie do powszechnej redukcji zbrojeń. Jouvenel podkreślał znaczenie przymierzy regionalnych dla państw znajdujących się w „szczególnym” położeniu geograficznym i politycznym. Dzięki sojuszom z sąsiadami, państwo zaatakowane miałoby zapewnioną natychmiastową pomoc wojskową²⁰. Wywody senatorów Lebruna i Jouvenela zmierzały do uznania przez Ligę Narodów wojskowych sojuszy Francji za trwały element bezpieczeństwa europejskiego. Świadczyły, że władze Francji przywiązują praktyczne znaczenie do bezpieczeństwa zbiorowego w ramach regionalnych.

Przyjęta przez Zgromadzenie Ligi Narodów 23 września 1922 r. rezolucja XIV była kompromisem pomiędzy brytyjskim a francuskim punktem widzenia. Zasadnicze jej tezy to: 1) redukcja zbrojeń powinna objąć wszystkie państwa, 2) redukcja zbrojeń może być przeprowadzona jedynie w zamian za zapewnienie bezpieczeństwa, 3) gwarancje bezpieczeństwa mogą być realizowane poprzez regionalne układy o pomocy wzajemnej, 4) rozbrowienie powinno być proporcjonalne do osiągniętego stopnia bezpieczeństwa²¹.

¹⁹ A. Harasimowicz, *Polityka zagraniczna pierwszego rządu Partii Pracy w Wielkiej Brytanii w 1924 r.* Łódź 1981, ss. 62 - 64.

²⁰ AD, Nantes, Ambassade de France à Berlin, carton n° 569, raport Clauzela z 27 IX 1922.

²¹ SDN. Journal Officiel, 1922, n° 9, Supplément spécial, s. 26.

Władze cywilne i wojskowe Francji opowiadały się za „kombinacją” powszechnego traktatu o pomocy wzajemnej z systemem paktów regionalnych. Opracowano koncepcję dwóch formuł pomocy wzajemnej — „wojskowej, bezpośredniej i automatycznej” (układy regionalne) oraz „powszechnej, progresywnej i warunkowej” (układ powszechny) z zastosowaniem art. 10 i 16 Paktu Ligi Narodów²². Państwa-sygnatariusze układów regionalnych (dwustronnych lub wielostronnych) byłyby zobowiązane do udzielenia sobie automatycznej pomocy wojskowej w przypadku agresji bez potrzeby stosownej decyzji Rady Ligi Narodów. Państwa te miałyby decydować o ewentualnym ograniczeniu swoich sił zbrojnych i zbrojeń w miarę umacniania się regionalnego bezpieczeństwa. W tym samym czasie pozostałe państwa byłyby zobowiązane do informowania Rady Ligi Narodów o swoich programach rozbrojeniowych. Wszystkie państwa miałyby zapewnić pomoc wojskową, ekonomiczną i finansową wynikającą z powszechnego paktu o wzajemnych gwarancjach²³.

Zasada „dwóch formuł” pomocy wzajemnej została zapisana w kompromisowym projekcie Traktatu o pomocy wzajemnej przyjętym przez Zgromadzenie Ligi Narodów 23 września 1923 r.²⁴ Był to pierwszy, szczegółowy plan bezpieczeństwa zbiorowego przygotowany w Lidze Narodów. Zawarte w art. 1 stwierdzenie, że „wojna napastnicza jest zbrodnią międzynarodową” stanowiło *novum* w prawie międzynarodowym. Traktat nie zawierał jednak definicji agresji, co było jego zasadniczą słabością. Układ zobowiązywał umawiające się strony do pomocy ofierze agresji, o ile państwo to zastosowało się do postanowień o ograniczeniu bądź redukcji zbrojeń. Art. 6 dopuszczał zawieranie między państwami bilateralnych lub wielostronnych układów „wyłącznie w celu zapewnienia sobie wzajemnej obrony” i ułatwienia wykonania określonych środków pomocy. Państwa-strony tych układów z chwilą napaści na jedno z nich miały same decydować o zastosowaniu pomocy.

Traktat o pomocy wzajemnej pozostał jedynie teoretycznym dorobkiem Ligi Narodów. Odrzuciło go 11 państw, m. in. nie należące do Ligi Narodów Stany Zjednoczone, Niemcy i ZSRR. Rządy 18 państw zgłosiły do projektu szereg zastrzeżeń²⁵.

Zwycięstwo wyborcze tzw. kartelu lewicy (radykałowie, socjaliści) 11 maja 1924 r. i utworzenie rządu Edouarda Herriota 15 czerwca zapo-

²² AMRE, SDN, vol. 716, nota delegacji francuskiej przy Lidze Narodów z 26 III 1923, k. 12 - 37.

²³ AMRE, Y-Internationale, vol. 506, k. 104 - 110, „Projet de traité d'assistance mutuelle de la SdN (historique et exposé de la question), Paris, le 12 juillet 1924”.

²⁴ AMRE, Y-Internationale, vol. 506, nota Réquina z 21 IX 1923. Tekst: „Prze-
gląd Polityczny”, zał. do zesz. 8, 9, 10, t. 1 z dnia 1 września 1924, ss. 77 - 83.

²⁵ F. P. Walters, *A History of the League of Nations*. London 1952, s. 226.

wiadały zmianę orientacji i metod działania dyplomacji francuskiej, m.in. w kwestii bezpieczeństwa. Nowy premier, zarazem minister spraw zagranicznych, był rzecznikiem idei bezpieczeństwa zbiorowego w ramach Ligi Narodów. Uważał, że bezpieczeństwo każdego narodu stanowi część powszechnego bezpieczeństwa²⁶. Podczas sesji V Zgromadzenia Ligi Narodów 5 września 1924 r. Herriot zgłosił propozycję „organizacji pokoju”, przez co rozumiał powiązane ze sobą elementy obowiązkowego arbitrażu, bezpieczeństwa zbiorowego opartego na systemie pomocy wzajemnej oraz ograniczenia zbrojeń²⁷.

Zasady te zawarte zostały w projekcie Protokołu dla pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych, popularnie zwanego Protokołem genewskim, przyjętego jednogłośnie przez Zgromadzenie Ligi Narodów 2 października 1924 r.²⁸ Protokół stanowił znaczny postęp w zakresie organizacji bezpieczeństwa zbiorowego, ale kosztem ograniczenia suwerenności państw. Procedura pokojowego załatwiania sporów przewidywała: 1) uznanie przez wszystkie państwa kompetencji jurysdykcyjnej Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w Hadze oraz specjalne uprawnienia Rady Ligi Narodów w powoływaniu arbitrów i polecaniu metod załatwiania sporów, 2) obowiązek oddania sporu lub wyrażenia zgody na jego załatwienie w drodze arbitrażu, 3) jednogłośnie uznanie przez Radę Ligi Narodów za agresora państwo, które odmówi przedstawienia sporu do arbitrażu lub nie podporządkuje się decyzji ciała rozjemczego, 4) zbiorowe zastosowanie sankcji wobec agresora, 5) w celu sprawnego wykonania sankcji, zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i wojskowym, państwa mogły zawierać porozumienia regionalne za wiedzą Rady Ligi Narodów. Protokół zobowiązywał wszystkie państwa-sygnatariuszy do udziału w konferencji rozbrojeniowej, której zwołanie przewidziano 15 czerwca 1925 r. W razie gdyby konferencja rozbrojeniowa nie doszła do skutku lub jej postanowienia nie zostały wprowadzone w życie, Protokół stawałby się automatycznie nieważny.

W kołach dyplomatycznych Paryża oceniano Protokół jako „bezdyskusyjny postęp” w zakresie ustanowienia powszechnego bezpieczeństwa i pokoju²⁹. Z obawą jednak oczekiwano planowanej konferencji rozbro-

²⁶ Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej — AAN), Ambasada RP w Londynie, t. 331, raport A. Chłapowskiego z 2 VII 1924, k. 86-87; M. Soulié, *La vie politique d'Edouard Herriot*. Paris 1962, ss. 183-184.

²⁷ E. Herriot, *Jadis. T. 2. D'une guerre à l'autre 1914-1936*. Paris 1952, ss. 169-170; M. Soulié, *op. cit.*, ss. 186-188.

²⁸ SDN. Journal Officiel 1924, Supplément spécial n° 23, s. 230. Tekst polski: *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna*. Wybór dokumentów w oprac. L. Gelberga. Warszawa 1958, t. 2, ss. 243-252.

²⁹ AD, Nantes, Ambassade de France à Berlin, carton n° 569, raport Clauzela z 3 XII 1924.

jeniowej, podejrzewając, że dyplomacja brytyjska wystąpi z radykalnym programem ograniczenia sił zbrojnych i zbrojeń Francji. Władze wojskowe i cywilne Francji uważały, że redukcja zbrojeń jest funkcją bezpieczeństwa „narodowego” i „zbiorowego”, opartego na systemie sankcji, pomocy wzajemnej i obowiązkowym arbitrażu. Planowana konferencja powinna więc obradować kierując się zasadą łącznego i jednoczesnego rozpatrywania kwestii arbitrażu, bezpieczeństwa i rozbrojenia. Uznano, że dopóki nie zostaną zrealizowane zasady bezpieczeństwa przewidziane art. 11 i 13 Protokołu genewskiego, o rozbrojeniu będzie można mówić jedynie „czysto teoretycznie”³⁰.

Protokół genewski został odrzucony oficjalnie 12 marca 1925 r. przez konserwatywny gabinet Stanleya Baldwina i podzielił los Traktatu o pomocy wzajemnej. Ponownie okazało się, że uniwersalny układ gwarantujący bezpieczeństwo i pokój jest nieosiągalnym ideałem. Rozczarowany Herriot skłonny był szukać nowych gwarancji bezpieczeństwa Francji w ramach regionalnych. Proponował zawarcie anglo-francusko-belgijskiego układu gwarancyjnego, mimo protestów sojuszniczej Polski, upominającej się o gwarancje dla wschodnich granic Niemiec³¹. Koncepcja anglo-francusko-belgijskiego paktu gwarancyjnego nie znalazła uznania w kołach rządowych Londynu, chociaż Departament Europy Wschodniej *Foreign Office* opowiedział się za takim projektem³². Gabinet Baldwina był natomiast skłonny rozważyć projekt zachodnioeuropejskiego paktu bezpieczeństwa z udziałem Niemiec. Lord D'Abernon, ambasador brytyjski w Berlinie, rzecznik politycznego i gospodarczego związania Niemiec z państwami zachodnimi, zainspirował rząd Hansa Luthra do oficjalnego zgłoszenia projektu paktu gwarantującego zachodnie granice Niemiec. Memorandum niemieckie z 9 lutego 1925 r. w sprawie paktu bezpieczeństwa dotyczyło W. Brytanii, Francji, Niemiec, Włoch i Belgii. Zawierało też sugestie zawarcia traktatów arbitrażowych ze wschodnimi sąsiadami Niemiec³³.

Perspektywa uzyskania gwarancji dla granicy francusko-niemieckiej była bardzo ważna dla Aristide'a Brianda, ministra spraw zagranicznych Francji od 17 kwietnia 1925 r. Dostrzegał on jednak w projekcie Niemiec groźbę zróżnicowania systemu bezpieczeństwa w Europie i początkowo

³⁰ AMRE, SDN, vol. 718, Note sur l'Application du Protocole de Genève, le 29 novembre 1924, k. 252 - 254.

³¹ AD, Nantes, Ambassade de France à Berlin, carton n° 541, telegram Panafieu z 1 XII 1924; telegram Herriota z 3 XII 1924.

³² F. S. Northedge, *The Troubled Giant. Britain among the Great Powers 1916 - 1939*. London 1966, s. 249.

³³ Locarno-Konferenz 1925. Eine Dokumentensammlung, Berlin 1962, dok. 5, ss. 61 - 62.

starał się takiej ewentualności zapobiec. Uważał, że warunkiem zawarcia paktu powinno być przystąpienie Niemiec do Ligi Narodów, potwierdzenie przez rząd niemiecki sankcji Traktatu Wersalskiego oraz podpisanie z Polską i Czechosłowacją traktatów arbitrażowych, których gwarantami byłyby rządy Francji i W. Brytanii. Próba połączenia paktu zachodnio-europejskiego z gwarancjami wschodniej granicy Niemiec została utracona przez rząd brytyjski, który nie chciał przyjąć nowych zobowiązań oprócz tych, które wynikały z członkostwa w Lidze Narodów³⁴. Ostatecznie Briand zaakceptował brytyjski i niemiecki punkt widzenia. Parafowane 16 października 1925 r. układy lokarneńskie z najważniejszym Paktem Reńskim stwarzały zróżnicowany system bezpieczeństwa europejskiego dający pierwszeństwo interesom państw zachodnich³⁵. Francja uzyskała gwarancję granicy z Niemcami oraz zdemilitaryzowanej strefy nadreńskiej, o co zabiegała bezskutecznie od 1919 r. Zrezygnowała jednak z obrony interesów wschodnich sprzymierzeńców, godząc się na niezagwarantowanie ich granic z Niemcami przez W. Brytanię, Włochy i Belgię. Osłabiony został sojusz polsko-francuski z 1921 r., ponieważ uruchomienie mechanizmu pomocy wzajemnej uzależniono od jednomyślnej decyzji Rady Ligi Narodów. Locarno pozostawiło trwałą i głęboką rysę w stosunkach polsko-francuskich³⁶.

Korzyści, jakie rząd francuski uzyskał w Locarno, były stosunkowo niewielkie w porównaniu z niewątpliwym sukcesem dyplomatycznym W. Brytanii i Niemiec. Rząd brytyjski zachował swobodę tradycyjnej polityki „równowagi sił” w Europie Zachodniej, unikając zobowiązań w sprawach wschodnich i południowych granic Niemiec. Najważniejsze korzyści Niemiec to: 1) uzyskanie statusu mocarstwowego, 2) niezagwarantowanie granic z Polską i Czechosłowacją, 3) przyjęcie do Ligi Narodów w charakterze stałego członka Rady o ograniczonych zobowiązaniach wynikających z art. 16 Paktu Ligi Narodów. Wyrażona w Locarno zgoda na włączenie się Niemiec do dyskusji rozbrojeniowej stworzyła dyplomacji niemieckiej sposobność do podjęcia legalnej akcji, której celem było wyrównanie statusu zbrojeniowego z państwami zwycięskimi w I wojnie światowej.

³⁴ Documents on British Foreign Policy 1919-1939 (dalej — DBFP), ser. I, vol. 27, London 1986, dok. 224, Chamberlain do Crewe 7 III 1925.

³⁵ Por. J. Jacobson, *Locarno diplomacy. Germany and the West (1925-1929)*. Princeton University Press 1972; W. Balcerak, *Polityka zagraniczna Polski w dobie Locarna*. Wrocław 1967; M. Kiełbikowa, *Polska-Wielka Brytania w dobie zabiegów o zbiorowe bezpieczeństwo w Europie 1923-1937*. Warszawa 1989, s. 121 i nast.

³⁶ Zob. J. Ciałowicz, *Polsko-francuski sojusz wojskowy 1921-1939*. Warszawa 1970, s. 142 i nast.; J. Łaptos, *Francuska opinia publiczna wobec spraw polskich w latach 1919-1925*. Wrocław 1983, ss. 154-162, 166-168.

Kierownictwo francuskiego MSZ i Briand osobiście oceniali układy lokarneńskie jako istotny krok na drodze umocnienia bezpieczeństwa Francji i Europy. Zdaniem Brianda, układy te dawały Francji i jej wschodnim sprzymierzeńcom nowe gwarancje bezpieczeństwa, przyczyniając się do zagwarantowania „powszechnego pokoju”. Uważał, że udział Niemiec w Lidze Narodów będzie zasadniczym czynnikiem umocnienia bezpieczeństwa europejskiego³⁷. Optymizm kierownictwa *Quai d'Orsay* opierał się na złudnym, jak się miało okazać, założeniu, że Niemcy zaprzestaną wszelkich roszczeń politycznych i terytorialnych, respektując postanowienia Traktatu Wersalskiego i Paktu Ligi Narodów.

W literaturze francuskiej podkreśla się duże znaczenie układów lokarneńskich dla bezpieczeństwa Francji i Europy. Znaleźć można m. in. opinię, że układy te były „być może największym sukcesem dyplomatycznym Francji” w okresie międzywojennym³⁸. Niektórzy autorzy podkreślali, że z punktu widzenia teorii i praktyki stosunków międzynarodowych, Locarno było decydującym krokiem na drodze budowania systemu porozumień regionalnych pod auspicjami Ligi Narodów. Oznaczało odejście od koncepcji uniwersalnego bezpieczeństwa, którego nie spełniła Liga Narodów, do praktyki regionalnego bezpieczeństwa. Wskazywano, że rezolucja Zgromadzenia Ligi Narodów z 25 września 1926 r. zalecała zawieranie analogicznych paktów. Hasło „regionalizm warunkiem uniwersalizmu” określało nowy model umocnienia międzynarodowego ładu pokojowego. Zwracano uwagę, że w układach lokarneńskich znalazły miejsce takie zasady bezpieczeństwa zbiorowego, jak: arbitraż, koncyliacja, nieagresja, pomoc wzajemna. Oceniano układy lokarneńskie jako „regionalne spełnienie bezpieczeństwa zbiorowego”³⁹. W wywodach autorów zachodnich pomija się argument, że Locarno stwarzało nowy stan prawny bezpieczeństwa podzielonego w Europie z uszczerbkiem dla wschodnich sojuszników Francji.

Locarno zapoczątkowało politykę niekonsekwencji i niezdecydowania Paryża w kwestii bezpieczeństwa zbiorowego. Z jednej strony lansowano tezę, że bezpieczeństwo w Europie należy budować poprzez nowe układy regionalne na wzór lokarneńskich. Płk E. Réquin, wyrażający opinię władz wojskowych, pisał na łamach prawniczego dwutygodnika „*Revue*

³⁷ AD, Nantes, Ambassade de France à Berlin, carton n° 645, telegram Brianda z 13 X 1925; pismo J. Laroche'a z 4 XI 1925.

³⁸ Les Affaires Étrangères et le corps diplomatiques Français, vol. 2, 1870 - 1980, Paris 1984, s. 512.

³⁹ Por. G. Scelle, *Une crise de la Société des Nations. La réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne à Genève (mars — septembre 1926)*. Paris 1927, s. 194; J. Schwoebel, *L'Angleterre et la sécurité collective*. Paris 1938, s. 157 i nast.; G. Svolopoulos, *op. cit.*, s. 271 i nast.

des Deux Mondes”, że układy lokarneńskie stanowią jedynie początkową fazę tworzenia systemu „pełnego bezpieczeństwa”. Jego zdaniem, konieczne było zawarcie nowych paktów regionalnych — bałkańskiego i śródziemnomorskiego⁴⁰. Jednocześnie podnoszono sprawę udoskonalenia systemu bezpieczeństwa Ligi Narodów poprzez wprowadzenie mechanizmu szybkiego stwierdzania agresji i automatycznej pomocy ofierze napaści oraz wprowadzenie stałej, skutecznej kontroli zbrojeń przez Ligę Narodów. Joseph Paul-Boncour, członek delegacji francuskiej w Lidze Narodów, uważał, że mimo układów lokarneńskich odczuwa się „niedostatek bezpieczeństwa”, nie ma bowiem „materialnej i moralnej gwarancji”, iż nie dojdzie do agresji. Ten stan rzeczy powinien zmienić udoskonalony system bezpieczeństwa Ligi Narodów⁴¹.

W toku obrad I sesji Komisji Przygotowawczej do konferencji rozbrojeniowej (18 - 26 V 1926) Paul-Boncour przedstawił obszerny program wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez: 1) ustanowienie sił zbrojnych Ligi Narodów, 2) przyjęcie przez państwa ligowe zobowiązania do udzielenia natychmiastowej pomocy państwu napadniętemu, 3) ustalenie sposobów udzielenia tej pomocy (militarnych, ekonomicznych, finansowych). Proponował też szczegółowe rozwiązania techniczne, które pozwoliłyby Radzie Ligi Narodów na szybką i skuteczną akcję w razie groźby lub zaistnienia agresji. Postulował m.in. polepszenie łączności telegraficznej i telefonicznej poszczególnych państw z Genewą, ustanowienie specjalnych „misji” na granicach państw, które stwierdzałyby natychmiast fakt agresji i informowały o tym Radę Ligi Narodów oraz przyjęcie zasady, iż Rada Ligi musiałaby się zebrać w ciągu 48 godzin i szybko podjąć jednogłośnie decyzję o udzieleniu pomocy zbiorowej państwu napadniętemu. Zasady pomocy powinny być wcześniej ustalone przez państwa ligowe i stosowane natychmiast po decyzji Rady Ligi Narodów⁴². Paul-Boncour powtórzył postulaty wysuwane przez dyplomację francuską od 1919 r., wzbogacając je o propozycje nawiązujące do doświadczeń Rady Ligi Narodów w sprawie załatwienia konfliktu bułgarsko-greckiego w październiku 1925 r.⁴³

⁴⁰ E. Réquin, *À propos du désarmement*. „Revue des Deux Mondes”, 1er Mai 1926, ss. 124 - 140.

⁴¹ SDN. Documents de la Commission Préparatoire de la Conférence du désarmement chargés de la préparation de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements (dalej — DCPCD), ser. II, Genève 1926, s. 33.

⁴² Tamże, ss. 56 - 65, 108 - 110.

⁴³ Zob. J. Barros, *The League of Nations and the Great Powers. The Greek-Bulgarian Incident of 1925*. Oxford 1970; S. Sierpowski, *Międzynarodowe znaczenie konfliktu grecko-bułgarskiego w 1925 r.* W: *1300-lecie Państwa Bułgarskiego*. Poznań 1983, ss. 47 - 66.

Podczas obrad VIII sesji Zgromadzenia Ligi Narodów (5 - 27 IX 1927) Paul-Boncour głosił tezę, że „organizacja zbiorowego bezpieczeństwa” nie została jeszcze zrealizowana, co utrudnia m.in. postęp w sprawie powszechnego rozbrojenia. Wskazywał, że istnieją trzy drogi wiodące do bezpieczeństwa zbiorowego: 1) Liga Narodów powinna inspirować zawieranie układów regionalnych w rodzaju „Locarno”, 2) należałoby „poszukiwać metodycznie” środków, dzięki którym organy Ligi Narodów mogłyby wykonywać skutecznie postanowienia wynikające z Paktu Ligi Narodów, 3) zawieranie układów dwustronnych o pomocy wzajemnej. Delegat Francji podkreślał konieczność budowania „solidarności międzynarodowej”, dzięki której każdy kraj miałby pewność, iż może liczyć na zbiorowe gwarancje w przypadku napaści⁴⁴.

Briand zdawał się podzielać punkt widzenia dyplomacji niemieckiej, iż układy lokarneńskie są wystarczającą gwarancją bezpieczeństwa w Europie. Przyjęcie Niemiec do Ligi Narodów 10 września 1926 r. uznał za kolejny krok służący pokojowi. Czynił jednocześnie ustępstwa wobec rewizjonistycznych żądań Niemiec (likwidacja alianckiej kontroli wojskowej 31 stycznia 1927), co uważał złudnie za czynnik stabilizujący stosunki między Paryżem a Berlinem, a tym samym umacniający bezpieczeństwo Europy. Budziło to niepokój znacznej części kół politycznych Francji oraz wschodnich sojuszników. Pod naciskiem kół wojskowych i prawniczych, które uważały, że „Locarno” nie rozwiązuje „całkowicie” problemu bezpieczeństwa Francji, rząd francuski podpisał traktaty o przyjaźni i współpracy z Rumunią (10 VI 1926) i Jugosławią (SHS) 11 listopada 1927 r. Układy były zgodne z zasadami i procedurą Ligi Narodów; określenie *casus foederis* było uzależnione od interpretacji stosowanych artykułów Paktu Ligi Narodów⁴⁵. Jednocześnie coraz bardziej popularny stawał się pogląd o potrzebie zawarcia nowych paktów regionalnych w Europie południowo-wschodniej, na Półwyspie Bałkańskim i nad Bałtykiem. Kierownictwo *Quai d'Orsay* było świadome tego, iż „małe” kraje europejskie opowiadają się za realizacją koncepcji regionalnego bezpieczeństwa⁴⁶. Kiedy jednak dyplomacja polska podjęła sprawę tzw. Wschodniego Locarno, francuskie MSZ nie udzieliło jej poparcia. Strona polska usiłowała bezskutecznie skłonić rząd francuski, aby uzależnił wcześniejszą ewakuację wojsk okupacyjnych z Nadrenii od zagwarantowania zachodniej granicy Polski. W memoriale przesłanym do *Quai*

⁴⁴ AD, Nantes, Ambassade de France à Londres, carton n° 716, sprawozdanie z obrad III Komisji VIII Zgromadzenia Ligi Narodów, 10 września 1927.

⁴⁵ Teksty: *Współczesna Europa polityczna. Zbiór umów międzynarodowych, 1919 - 1939*. Warszawa—Kraków 1939, ss. 524 - 527.

⁴⁶ AD, Nantes, Ambassade de France à Londres, carton n° 715, raport Berthelotta z 25 I 1927.

d'Orsay 3 czerwca 1927 r. proponowano zawarcie polsko-niemieckiego układu o nieagresji gwarantowanego przez Francję i W. Brytanię. Propozycja ta, podtrzymywana przez polską dyplomację w następnych dwóch latach, nie znajdowała w Paryżu uznania⁴⁷. Briand uległ przebiegłej grze G. Stresemanna i naciskom Londynu, podpisując 30 sierpnia 1929 r. układ o całkowitej ewakuacji wojsk okupacyjnych z Nadrenii do 1 lipca 1930 r. (na pięć lat przed ostatecznym terminem)⁴⁸. Takie stanowisko Brianda pozostawało niewątpliwie w związku z defensywną strategią francuskich władz wojskowych, wypracowaną w drugiej połowie lat dwudziestych. Uznano, że Francję zabezpieczą przed atakiem Niemiec gigantyczne fortyfikacje graniczne. Budowa linii *Maginota* (ustawa z 14 I 1930) wywarła katastrofalny wpływ na francuską myśl strategiczną, uzbrojenie i wyposażenie armii oraz stworzyła złudne poczucie bezpieczeństwa⁴⁹.

Briand pojmował bezpieczeństwo europejskie przede wszystkim przez pryzmat interesów Francji. Nie angażował się w sprawę uzupełnienia systemu lokarneńskiego regionalnymi paktami bezpieczeństwa w Europie środkowo-wschodniej, tym bardziej że sprzeciwiały się temu Niemcy, a W. Brytania odmawiała swoich gwarancji. Na *Quai d'Orsay* rozważano jedynie warianty regionalnych paktów bezpieczeństwa: 1) środkowoeuropejskiego (Czechosłowacja, Rumunia, Jugosławia, Austria, Węgry), 2) bałkańskiego (Grecja, Rumunia, Jugosławia, Albania, Bułgaria), 3) wschodnioeuropejskiego (ZSRR i jego zachodni sąsiedzi)⁵⁰. Oficjalnie zgłoszono 20 grudnia 1929 r. projekt śródziemnomorskiego paktu o nieagresji i wzajemnych gwarancjach z udziałem Francji, Włoch, Hiszpanii, Jugosławii, W. Brytanii, ewentualnie — Grecji i Turcji. Wiązało się to z przygotowaniem do konferencji w sprawie ograniczenia zbrojeń morskich, przewidzianej w Londynie w styczniu 1930 r. Rząd francuski dał do zrozumienia, że ograniczenie zbrojeń morskich mogłoby nastąpić dopiero po uprzednim umocnieniu bezpieczeństwa w rejonie Morza Śródziemnego

⁴⁷ Zob. L. Grosfeld, *Polska wobec sprawy ewakuacji Nadrenii (1926 - 1929)*. „Dzieje Najnowsze” nr 1/1975, ss. 191 - 192; P. S. Wandycz, *La Pologne face à la politique locarnienne de Briand*. „Revue d'Histoire Diplomatique”, 1981, ss. 237 - 263.

⁴⁸ Z. S. Biełousowa, *Francja i jęwropiejskaja biezopasnost', 1929 - 1939*. Moskwa 1976, s. 28 i nast.

⁴⁹ J. M. Hughes, *To the Maginot Line. The Politics of French Military Preparation in the 1920's*. Harvard University Press 1971.

⁵⁰ AAN, Delegacja Polska przy Lidze Narodów (dalej — DPLN), t. 167, raport T. Gwiazdoskiego z 29 XII 1927, k. 194 - 195.

⁵¹ AMRE, SDN, vol. 788, „Avant projet de Pacte de la Mediterranee, le 10 janvier 1930”, p. 88 - 91. Zob. P. Estienny, *Le problème de la limitation et de la réduction des armements navals (1921 - 1931)*. Toulouse 1931, ss. 235 - 238.

z gwarancjami brytyjskimi⁵¹. Projekt ten nie uzyskał akceptacji Londynu.

Odnotować należy starania Brianda o włączenie Stanów Zjednoczonych do systemu zbiorowego bezpieczeństwa. Osiągnął jedynie udział Stanów Zjednoczonych w Powszechnym pakcie o rezygnacji z wojny jako narzędziu polityki narodowej z 27 sierpnia 1928 r. (popularna nazwa — Pakt Paryski lub Pakt Brianda-Kellogga). Był to akt międzynarodowy potępiający po raz pierwszy wojnę agresywną i zabraniający uciekania się do niej, jako środka polityki narodowej, bez określenia jednak, co należy przez to rozumieć⁵². Pakt nie podważał systemu bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów, uznawał bowiem wojnę za legalny środek obrony państw ligowych, a także sygnatariuszy Paktu Paryskiego. Zasadniczą słabością paktu był brak sankcji gwarantujących przestrzeganie przez jego uczestników przyjętych zobowiązań i zastosowanie w razie potrzeby przeciwko państwu, które układ naruszyło, zbiorowych środków przymusu. Podjęte w grudniu 1929 r. starania dyplomacji francuskiej o modyfikację Paktu Paryskiego poprzez system wzajemnych gwarancji przeciwko agresorowi i pokojową procedurę załatwiania sporów zakończyły się niepowodzeniem. Bezskuteczne były też zabiegi dyplomacji francuskiej o udział Stanów Zjednoczonych w „pakcie konsultatywnym”⁵³.

W 1930 r., zdając sobie sprawę z fiaska polityki ustępstw wobec Niemiec, Briand chciał zapobiec dalszym rewizjonistycznym żądaniom Berlina i zneutralizować wschodniego sąsiada w ramach „zjednoczonej Europy”. Dokument zatytułowany *Memorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne*, datowany 1 maja 1930 r., został przesłany rządowi 26 państw europejskich 17 maja 1930 r.⁵⁴ W części wstępnej memorandum podkreślono, że Traktat Wersalski, Pakt Ligi Narodów i układy lokarneńskie nie spowodowały odprężenia w Europie.

⁵² Zob. W. Grzankowski, *Zagadnienie sankcji międzynarodowych Ligi Narodów*. Warszawa 1930, s. 106; L. Gelberg, *Pakt Paryski z 27 sierpnia 1928 r. Z dziejów walki o bezpieczeństwo zbiorowe w okresie międzywojennym*. „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Zagranicznej”, z. 1, 1955, ss. 93 - 94; J. Łaptoś, *Pakt Brianda-Kellogga. Stanowisko państw europejskich wobec zagadnienia rezygnacji z wojny napastniczej w stosunkach międzynarodowych*. Kraków 1988, ss. 243 - 247.

⁵³ AAN, DPLN, t. 183, raport T. Komarnickiego z 27 X 1931, k. 128; Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1931, vol. 2, Washington 1946, ss. 248, 252 - 254, 256.

⁵⁴ DBFP, ser. II, vol. 1, dok. 186. Tekst polski: „Przegląd Polityczny” 1930, t. XVIII, zał. do z. 2-3, ss. 1-11. Zob. J.-L. Chabot, *L'idée d'Europe unie de 1919 à 1939*. Grenoble 1978, ss. 160 - 164, 285 i nast.; M. Pułaski, *Z historii projektów Stanów Zjednoczonych Europy w latach 1923 - 1932*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”. Prace Historyczne, z. 80, 1986, s. 102 i nast.

Aktualny klimat polityczny kontynentu sprzyjał szerzeniu się tendencji rewizjonistycznych i zbrojeniom. Groźba wojny nadal paraliżowała rozwój Europy, której siły były rozproszone, uwikłane w rozwiązywanie trudności politycznych i gospodarczych. Jedynie koncentracja sił wszystkich państw i ustanowienie trwałego systemu solidarności europejskiej gwarantowałyby bezpieczeństwo oraz dobrobyt narodów Europy. Zaznaczono, że polityczne i gospodarcze rozbieżności Europy ograniczały znacznie możliwości działania Ligi Narodów. Unia europejska przyczyniłaby się do podniesienia autorytetu Ligi, stanowiąc związek regionalny działający pod jej egidą, zgodnie z art. 21 Paktu Ligi. Ułatwiłoby to m.in. rozwiązywanie sporów drogą pokojową poprzez rozwój systemu arbitrażu i gwarancji międzynarodowych zapoczątkowanych w Locarno. Liga Narodów byłaby gwarantem poszanowania praw, tradycji i odrębności narodowych państw stanowiących unię. Podkreślono, że unia europejska nie byłaby skierowana przeciwko żadnemu państwu lub ugrupowaniu państw na innych kontynentach. Proponowano zawarcie paktu między państwami przystępującymi do unii, stanowiącego podstawę jej istnienia i rozwoju.

Projekt Brianda rozpląnął się w komisjach specjalistycznych Ligi Narodów, nie wzbudzając zbytniego zainteresowania ze strony większości państw europejskich. Przeszedł do historii, jako jedyna w dwudziestoleciu międzywojennym, oficjalna inicjatywa stworzenia ładu pokojowego w Europie na nie praktykowanych do tej pory zasadach politycznych i gospodarczych.

Rząd francuski przedstawił swoją koncepcję bezpieczeństwa zbiorowego w memorandum z 15 lipca 1931 r. przesłanym do Sekretariatu Ligi Narodów⁵⁵. Podkreślono, że system międzynarodowego bezpieczeństwa powinien opierać się na trzech zasadniczych elementach: arbitraż, pomoc wzajemna i ograniczenie zbrojeń. Taki charakter miał Protokół genewski z 1924 r. Państwa uznały jednak, że lepiej będzie stosować zasady Protokołu „tylko w ramach regionalnych lub wprowadzać w życie jego zasady oddzielnie i bez ciągłości”. Regionalne zastosowanie systemu bezpieczeństwa łączącego arbitraż, pomoc wzajemną i zmniejszenie zbrojeń nastąpiło jedynie w układach lokarneńskich, które „mają całkowite swoje znaczenie tylko dla jednej części Europy”. Tymczasem „brak bezpieczeństwa dla jednego państwa znaczy brak bezpieczeństwa dla wszystkich państw”. Arbitraż, chociaż ma duże znaczenie dla zapoznania opinii publicznej z rzeczywistymi stanowiskami stron pozostających w konflikcie, to „nie wystarcza dla zabezpieczenia pokoju”. Konieczne jest bowiem, aby

⁵⁵ SDN. Journal Officiel, 1931, ss. 1576-1582. Tekst polski: „Przegląd Polityczny”, zał. do z. 1-3, t. XV, 1931, ss. 19-29.

ewentualne pogwałcenie zobowiązania arbitrażowego pociągało za sobą sankcje. Rząd francuski opowiedział się za wejściem w życie Powszechnego Aktu Arbitrażowego przyjętego przez Zgromadzenie Ligi Narodów 26 września 1928 r., jako „koniecznego uzupełnienia” Paktu Paryskiego. Zaznaczono, że Powszechny Akt Arbitrażowy ma większe znaczenie, aniżeli dwustronne umowy arbitrażowe i koncyliacyjne, które są różnorodnie.

Rząd francuski postulował stworzenie bezpieczeństwa zagwarantowanego dla „wszystkich państw” poprzez natychmiastową i skuteczną pomoc wzajemną. Dzięki temu Liga Narodów stałaby się „materialnie i moralnie dostatecznie silna, aby zapobiec wypadkowi agresji”. Zaznaczono, że postawa neutralna wobec agresji jest niezgodna z solidarnością międzynarodową i z „trudnością” daje się teoretycznie usprawiedliwić od czasu wejścia w życie Paktu Ligi Narodów i Paktu Paryskiego. Wyrażono gotowość rozpatrzenia „wszystkich rozwiązań ogólnych”, takich jak: powszechne zobowiązanie do pomocy wzajemnej, „kombinacje” paktów regionalnych, utworzenie międzynarodowych sił zbrojnych bądź jednoczesne zastosowanie wszystkich trzech środków dla zapewnienia pokoju. W systemie solidarności międzynarodowej, jaki stanowi Liga Narodów, każde państwo powinno zachować zbrojenia niezbędne dla obrony przed agresorem do momentu, kiedy nastąpi „akcja wspólna” państw ligowych. Postęp w dziedzinie ograniczenia bądź redukcji zbrojeń będzie więc proporcjonalny do osiągniętego stopnia skuteczności akcji zbiorowej, zorganizowanej przez Ligę Narodów. Tak rozumiane rozbrojenie związane z rozwojem systemu pokojowego załatwiania sporów i obowiązkiem pomocy wzajemnej było środkiem dla „zorganizowania pokoju”.

Dyplomacja francuska przedstawiła konkretne projekty organizacji bezpieczeństwa zbiorowego w toku prac światowej Konferencji Rozbrojeniowej, która rozpoczęła obrady w Genewie 2 lutego 1932 r.⁵⁶ Podczas trzeciego posiedzenia plenarnego konferencji 5 lutego, André Tardieu, przewodniczący delegacji francuskiej, przedstawił projekt udoskonalenia istniejącego systemu bezpieczeństwa zbiorowego⁵⁷. Plan zmierzał przede wszystkim do umocnienia Ligi Narodów poprzez wyposażenie jej w siłę zbrojną i sprzęt wojskowy. Armia międzynarodowa oddana do dyspozycji Ligi Narodów miała zapobiegać wojnie, ewentualnie służyć natychmiastową pomocą państwu zaatakowanemu. Projekt określał „warunki zorganizowania pokoju” poprzez system bezpieczeństwa zbiorowego opartego na

⁵⁶ Szczegóły o Konferencji Rozbrojeniowej i stanowisku Francji: M. Vaisse, *Sécurité d'Abord. La politique française en matière de désarmement, 9 décembre 1930 — 17 avril 1934*. Paris 1981; A. M. Brzeziński, *Dyplomacja francuska wobec Konferencji Rozbrojeniowej w Genewie (2 II 1932 — 31 V 1937)*. Łódź 1987.

⁵⁷ SDN. Conf. D/56, Genève, le 5 février 1932. Proposition de la Délégation française. Tekst polski: „Przegląd Polityczny” 1932, zał. do z. 3, t. XVI, ss. 17-23.

„akcji wspólnej” państw. Gwarancjami tego systemu byłyby: 1) zobowiązanie do arbitrażu, 2) przyjęcie definicji agresora, 3) prawo Rady Ligi Narodów do szybkiego rozporządzania siłą zbrojną, 4) międzynarodowa kontrola rełamentacji zbrojeń.

Plan Tardieu nawiązywał wyraźnie do koncepcji umocnienia Ligi Narodów głoszonej przez L. Bourgeois w 1919 r. i tak też został odebrany przez delegacje pozostałych państw oraz opinię publiczną we Francji i innych krajach⁵⁸. Władze francuskie chciały wyrazić publicznie pogląd, iż bezpieczeństwo międzynarodowe i pokój zapewnią jedynie skuteczne środki zapobiegania bądź szybkiej likwidacji agresji. Konferencja Rozbrojeniowa powinna więc potraktować zagadnienie bezpieczeństwa jako pierwszoplanowe. Plan stracił swoje znaczenie taktyczne i propagandowe, kiedy w lutym 1932 r. zostały zgłoszone propozycje rozbrojeniowe innych państw. Delegacji francuskiej nie udało się doprowadzić do szczegółowej dyskusji nad jej planem. W toku dalszych debat powoływano się jednak na projekt utworzenia armii międzynarodowej Ligi Narodów, jako jedyny i najlepszy sposób zapobieżenia wojnie⁵⁹.

Plan organizacji pokoju z 14 listopada 1932 r.⁶⁰ świadczył o rozwoju francuskiej koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego. Przewidywał polityczne i wojskowe gwarancje dla wszystkich państw, bez względu na przynależność do Ligi Narodów. Dopuszczał ustępstwa Francji w zakresie zbrojeń w zamian za przystąpienie W. Brytanii i Stanów Zjednoczonych do systemu bezpieczeństwa zbiorowego opartego na zasadzie pomocy wzajemnej i obowiązkowym arbitrażu. Wychodząc naprzeciw niemieckim żądaniom równouprawnienia w zbrojeniach (*Gleichberechtigung*), proponowano przyznanie Niemcom takiej samej armii, jak pozostałym państwom, ale za cenę likwidacji *Reichswehry*. Państwa Europy kontynentalnej miałyby ujednolicone armie typu milicyjnego, przeznaczone do obrony granic.

Plan organizacji pokoju był krytykowany przez rządy mocarstw zachodnich, a także innych państw, które uznały go za „skomplikowany” i nie nadający się do praktycznego zastosowania. Ulegając naciskom dyplomacji brytyjskiej, włoskiej i amerykańskiej, rząd francuski podpisał 11 grudnia 1932 r. deklarację pięciu mocarstw zachodnich przyznającą Niemcom równouprawnienie w zakresie zbrojeń „w systemie zapewniają-

⁵⁸ A. M. Brzeziński, *Dyplomacja francuska...*, s. 121 i nast.

⁵⁹ SDN. Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armes (dalej — ACRLA), ser. B, vol. 1, Genève 1932, ss. 101 - 104.

⁶⁰ CRLA, Documents, vol. 2, Genève 1932, ss. 435 - 439. Tekst polski: „Przegląd Polityczny” 1932, zał. do z. 5-6, t. XVII, ss. 38 - 44. Zob. K. Kocot, *Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego na konferencji rozbrojeniowej (1932 - 1935)*. „Acta Universitatis Vratislaviensis”, nr 63/1967, ss. 134 - 155.

cym bezpieczeństwo wszystkim państwom”⁶¹. Pozwalało to uzależnić realizację równouprawnienia w zbrojeniach od postępu w dziedzinie bezpieczeństwa. Sposób realizacji zasady równouprawnienia nie został jednak określony, Niemcy mogli więc wysuwać postulaty zbrojeniowe. Próbę ustalenia realizacji zasady równouprawnienia w zbrojeniach łącznie z gwarancjami bezpieczeństwa stanowił zmodyfikowany, głównie z inspiracji francuskiej, brytyjski plan MacDonalda⁶². Hitlerowskie Niemcy odrzuciły jednak takie rozwiązanie i opuściły Konferencję Rozbrojenia 14 października 1933 r. Cztery dni później rząd hitlerowski podjął decyzję o wystąpieniu Niemiec z Ligi Narodów⁶³. Stwarzało to całkowicie nową sytuację z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego.

Narastająca groźba agresji ze strony hitlerowskich Niemiec skłoniła dyplomację francuską do szukania praktycznych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa zbiorowego w ramach regionalnych. Taki charakter miał projekt paktu wschodniego z 1934 r. uzgodniony w wyniku rozmów francusko-radzieckich⁶⁴. Louis Barthou, minister spraw zagranicznych Francji odrzucił pierwotną, radziecką koncepcję paktu, jako układu antyniemieckiego. Opowiedział się za układem z udziałem Niemiec i pod auspicjami Ligi Narodów, widząc w tym skuteczny środek zneutralizowania agresora. Pakt wschodni miał składać się z regionalnego paktu o pomocy wzajemnej, układu francusko-radzieckiego oraz aktu generalnego. Sygnatariuszami paktu byłyby: ZSRR, Niemcy, Polska, Czechosłowacja, Litwa, Łotwa, Estonia i Finlandia. Państwa te miały zobowiązać się do przyścia z pomocą, zgodnie z zasadami Paktu Ligi Narodów, temu uczestnikowi układu, który zostałby napadnięty przez innego członka traktatu. Układające się strony były też zobowiązane do niepopierania agresora. Przewidywano konsultację w przypadku powstania groźby napaści oraz zastosowanie wobec agresora sankcji wynikających z art. 10 i 16 Paktu Ligi Narodów. Układ francusko-radziecki przewidywał zobowiązania ZSRR wobec Francji analogiczne do tych, jakie miały W. Brytania i Włochy na mocy układów lokarneńskich. Francja przyjmowała takie zobowiązania, jakie wynikały dla państw-sygnatariuszy paktu regionalnego. Do-

⁶¹ M. Vaisse, *op. cit.*, ss. 341 - 342.

⁶² ACRLA, ser. B, vol. 2, ss. 352 - 356. Tekst polski: „Przegląd Polityczny” 1933, zał. do z. 1, t. XVIII, ss. 12 - 36.

⁶³ ACRLA, ser. C, vol. 2, ss. 184 - 186. Zob. S. Sierpowski, *Wystąpienie Niemiec z Ligi Narodów*. „Przegląd Zachodni” nr 2/1983, ss. 67 - 92.

⁶⁴ Zob. J. Jurkiewicz, *Pakt Wschodni. Z historii stosunków międzynarodowych w latach 1934 - 1935*. Warszawa 1963; L. Radice, *The Eastern Pact, 1933 - 1935: A last Attempt at European Cooperation*. „Slavonic and East European Review” nr 1/1977, ss. 45 - 64; A. Skrzypek, *Strategia pokoju. Radziecka polityka zbiorowego bezpieczeństwa w Europie 1932 - 1939*. Warszawa 1979, s. 128 i nast.

puszczono możliwość przekształcenia paktu w układ francusko-radziecko-niemiecki. W akcie generalnym Francja i państwa członkowskie paktu regionalnego uznawały, że oba układy nie naruszają w niczym praw i zobowiązań umawiających się stron, a także pozostałych państw, członków Ligi Narodów. Wszystkie trzy układy miały wejść w życie po ich ratyfikacji i wstąpieniu ZSRR do Ligi Narodów. Pakt wschodni mógł więc funkcjonować w powiązaniu z Paktem Ligi Narodów i układami lokarneńskimi. Projekt paktu zawierał dwie zasady, które podważały zamysły dyplomacji hitlerowskiej — jedność bezpieczeństwa w Europie zachodniej i wschodniej oraz zobowiązanie do pomocy wzajemnej, wykluczające możliwość pokonania przeciwników pojedynczo. Od udziału Niemiec w pakcie wschodnim uzależniano legalizację ich zbrojeń.

Pierre Laval, który został szefem dyplomacji francuskiej po tragicznej śmierci Barthou 9 października 1934 r., nie potrafił sprostać przebiegłej grze Hitlera, który zdecydowanie odrzucał koncepcję bezpieczeństwa zbiorowego, lansując, a także realizując z pewnym powodzeniem, ideę dwustronnych paktów nieagresji, jako najlepszą formę budowania pokojowych stosunków międzypaństwowych. Zabiegi o realizację paktu wschodniego zakończyły się niepowodzeniem. Bezskuteczne były również starania dyplomacji francuskiej o włączenie Niemiec do innych paktów regionalnego bezpieczeństwa. W wyniku konsultacji Lawała z B. Mussolinim w styczniu 1935 r. powstał projekt paktu dunajskiego opartego na zasadzie nieingerencji w sprawy wewnętrzne, poszanowania niezawisłości i integralności terytorialnej umawiających się stron. Sygnatariuszami paktu byłyby: Włochy, Jugosławia, Węgry, Czechosłowacja, Niemcy, Austria, ewentualnie — Francja, Polska i Rumunia. Projekt przewidywał zasadę pomocy wzajemnej na podstawie oddzielnych porozumień między stronami paktu oraz zobowiązanie do natychmiastowej pomocy po decyzji Rady Ligi Narodów⁶⁵. Niemcy i Węgry odmówiły akceptacji zasady pomocy wzajemnej.

Z inicjatywy francuskiej powstał też projekt paktu lotniczego o pomocy wzajemnej w razie nie spowodowanej agresji z powietrza, który obejmowałby państwa-sygnatariuszy układów lokarneńskich⁶⁶. Zawarcie tego paktu oznaczałoby złamanie klauzul cz. V Traktatu Wersalskiego, które zakazywały Niemcom posiadania lotnictwa wojskowego. Mogło to jednak nastąpić równocześnie z powrotem Niemiec do Ligi Narodów

⁶⁵ Documents Diplomatiques Français 1932-1939 (dalej — DDF), ser. I, vol. 9, Paris 1980, dok. 184. Zob. M. Pułaski, *Projekty paktu naddunajskiego (1934-1935)*. W: *Historia i współczesność*. T. 1, 1977, ss. 199-212.

⁶⁶ Szczegóły: DDF, ser. I, vol. 9, dok. 136, 142, 143; DBFP, ser. II, vol. 12 dok. 397-400.

i udziałem w regionalnych paktach bezpieczeństwa. W kwietniu 1935 r. zostały określone zasady paktu przewidujące, że jeśli jedna z umawiających się stron zostanie zaatakowana przez innego sygnatariusza układu, pozostałe państwa udzielą mu pomocy „wszystkimi siłami, którymi dysponują”. Jedynie Włochy i W. Brytania, ze względu na czynnik geograficzny, nie były zobowiązane do udzielenia sobie wzajemnej pomocy. Rząd Hitlera proponował rozpatrzenie paktu lotniczego, ale jedynie w drodze dwustronnych rozmów z Paryżem i Londynem⁶⁷.

Zdając sobie sprawę z nieprzejednanej postawy Berlina, dyplomacja podjęła próbę zawarcia wspomnianych paktów bez udziału Niemiec. Okazało się jednak, że W. Brytania odmówiła swoich gwarancji, a Włochy, Polska i inne kraje uzależniały swoje uczestnictwo w paktach regionalnych od pozytywnego w tej kwestii stanowiska Niemiec. Laval zdecydował się wtedy na podpisanie 2 maja 1935 r. układu o pomocy wzajemnej ze Związkiem Radzieckim⁶⁸. Układ zobowiązywał strony do udzielenia sobie pomocy w razie ataku ze strony innego państwa, o ile Rada Ligi Narodów stwierdzi fakt agresji. Umowa miała znaczenie głównie polityczne, nie została uzupełniona konwencją wojskową, która określałaby sposób pomocy. Dnia 16 maja 1935 r. został zawarty radziecko-czechosłowacki układ o pomocy wzajemnej, który zobowiązywał Moskwę do udzielenia pomocy Czechosłowacji, jeśli podobnie postąpi Francja. Pomoc radziecka mogła też nastąpić w przypadku, gdyby rząd praski wystąpił do Rady Ligi Narodów o pomoc, a Rada podjęłaby stosowną decyzję⁶⁹. Oba układy stanowiły nowy element systemu bezpieczeństwa zbiorowego obok nie mających większego znaczenia traktatów Francji z krajami Małej Ententy. Praktyczna ich wartość była jednak problematyczna ze względu na brak wspólnej granicy między układającymi się stronami.

Wiosną 1936 r. doszło do rozpadu lokarneńskiego systemu bezpieczeństwa. Wkroczenie wojsk niemieckich do strefy zdemilitaryzowanej na lewym brzegu Renu 7 marca 1936 r. było pogwałceniem art. 42 i 43 Traktatu Wersalskiego oraz art. 1 Paktu Reńskiego. Władze cywilne i wojskowe Francji odrzuciły możliwość przewidzianych prawem działań militarnych, ograniczając się do werbalnego protestu⁷⁰. Rząd A. Sarrauta po-

⁶⁷ DDF, ser. I, vol. 10, dok. 173, 180, 190. L. Noël, *Les illusions du Stresa. L'Italie abandonnée à Hitler*. Paris 1975, s. 76.

⁶⁸ Dokumenty Wnieszniej Politiki SSSR (dalej — DWP SSSR), t. 18, Moskwa 1973, dok. 122, 152, 205. Zob. H. Azeau, *Le pacte franco-soviétique 2 mai 1935*. Paris 1969; A. Skrzypek, *op. cit.*, s. 198 i nast.

⁶⁹ DDF, ser. I, vol. 10, dok. 59 i 328; DWP SSSR, t. 18, dok. 223. Zob. Z. S. Biełousowa, *op. cit.*, s. 205 i nast.

⁷⁰ G. Bonnet, *Le Quai d'Orsay sous trois Républiques 1870 - 1961*. Paris 1961, s. 152 i nast.; J.-B. Duroselle, *La Décadence, 1932 - 1939*. Paris 1979, s. 172 i nast.; M. Nowak-Kiełbikowa, *op. cit.*, s. 506 i nast.

stanowił prowadzić dialog z Hitlerem i odpowiedzieć na jego plan pokojowy z 31 marca⁷¹. Zdecydowano przeciwstawić kanclerzowi projekt organizacji pokoju oparty na zasadach bezpieczeństwa zbiorowego. Trudno wyjaśnić, dlaczego rząd francuski odwołał się do zasad, które w praktyce stosunków międzynarodowych okazały się nieskuteczne, a Hitler ich nie uznawał. Prawdopodobnie była to gra taktyczna, zakładająca z góry, że kanclerz nie wyrazi zgody na taką propozycję i ponosić będzie moralną odpowiedzialność za fiasko organizacji pokojowych stosunków w Europie. Rząd Sarrauta liczył też zapewne na efekty propagandowe. Chciał zniwelować niekorzystne wrażenie wywołane jego kapitulanką postawą w pierwszej dekadzie marca i przypomnieć opinii międzynarodowej, że jest niezmiennie rzecznikiem idei bezpieczeństwa zbiorowego.

Plan pokoju opublikowany 8 kwietnia 1936 r. nawiązywał do wcześniejszych francuskich projektów bezpieczeństwa zbiorowego z briandowskim planem unii europejskiej włącznie⁷². Po raz pierwszy jednak definiowano pokój wieloaspektowo. Obok elementów politycznych (bezpieczeństwo zbiorowe, pomoc wzajemna, rozbrojenie), podkreślano znaczenie czynników ekonomicznych (współpraca gospodarcza i finansowa) oraz społecznych (likwidacja nędzy, antywojenna postawa społeczeństw). System bezpieczeństwa zbiorowego w Europie miał być oparty na porozumieniach regionalnych, których realizacją zajęłaby się Komisja Europejska powołana przez Ligę Narodów. Przynajmniej przez 25 lat obowiązywałaby zasada terytorialnego *status quo* w Europie. Przewidywano powołanie armii międzynarodowej krajów stowarzyszonych w ramach Europy bądź w ramach regionalnych, oddanej do dyspozycji Komisji Europejskiej lub Rady Ligi Narodów. Komisja Europejska zajmowałaby się kontrolą wykonania postanowień zawartych w układach bezpieczeństwa. Podkreślono, że bezpieczeństwo zbiorowe zorganizowane w ramach regionalnych bądź europejskich na zasadzie pomocy wzajemnej będzie prowadziło do „szerokiego rozbrojenia” wszystkich stowarzyszonych państw. Ewentualne spory byłyby załatwiane na drodze arbitrażu pod auspicjami Rady Ligi Narodów. W proponowanym systemie bezpieczeństwa obowiązywałyby zasady równości praw, respektowania przyjętych zobowiązań traktatowych oraz pomocy wzajemnej. System funkcjonowałby na mocy prawa międzynarodowego, obowiązkowego i gwarantowanego przez wszystkie państwa stowarzyszone we „wspólnocie międzynarodowej”. Nie byłoby w niej miejsca na „śmiertelną rywalizację nacjonalizmów ekono-

⁷¹ DDF, ser. II, vol. 2, Paris 1965, dok. 2; A. François-Poncet, *Byłem ambasadorem w Berlinie, wrzesień 1931 - październik 1938*. Warszawa 1968, s. 167.

⁷² DDF, ser. II, vol. 2, dok. 37. Tekst polski: „Zbiór Dokumentów”, maj 1936, ss. 115 - 125.

micznych”, ponieważ byłaby zorganizowana „współpraca gospodarcza narodów”. Francuski plan pokoju nie wywołał większego rezonansu międzynarodowego.

Rozpad zachodnioeuropejskiego systemu bezpieczeństwa rząd Frontu Ludowego Leona Bluma (4 VI 1936 — 21 VI 1937) usiłował zastąpić „nowym Locarno”. Proponował, aby państwa zachodnie gwarantowały sobie, indywidualnie i zbiorowo, nienaruszalność terytoriów i granic. Pakt zawierałby zobowiązania do nieagresji i nieuciekania się do siły. Francuzi przewidywali utrzymanie w mocy zobowiązań wobec Polski i Czechosłowacji, jakie przyjęli w 1925 r. *Quai d'Orsay* sugerowało, aby pomoc wzajemna miała zastosowanie także w przypadku agresji przeciwko posiadłościom zamorskim układających się stron⁷³. Projekt ten nie miał szans powodzenia wobec negatywnego stanowiska Niemiec. Dyplomacja hitlerowska twierdziła, że udział Francji w „nowym Locarno” jest nie do pogodzenia z utrzymaniem jej zobowiązań sojuszniczych na wschodzie. Wskazywano zresztą, że wojna domowa w Hiszpanii, komplikująca coraz bardziej sytuację międzynarodową, nie sprzyja podejmowaniu rozmów w sprawie zachodnioeuropejskiego paktu bezpieczeństwa⁷⁴.

Rząd Bluma przedstawił też projekt paktu śródziemnomorskiego, którego uczestnikami byłyby: Hiszpania, Grecja, Francja, Włochy, W. Brytania, Turcja, Jugosławia oraz państwa czarnomorskie — Bułgaria, Rumunia i ZSRR. Kontrahenci byłiby zobowiązani do pomocy wzajemnej w razie zaatakowania z morza lub powietrza ich granic morskich oraz wysp posiadanych na Morzu Śródziemnym. Udzielenie pomocy byłoby zgodne z procedurą przewidzianą w Pakcie Ligi Narodów, natomiast w razie nagłej agresji obowiązywałaby pomoc automatyczna i natychmiastowa. W przypadku agresji ze strony państwa nie będącego sygnatariuszem paktu przewidywano obowiązkową konsultację w sprawie podjęcia stosownych środków, zgodnie z Paktem Ligi Narodów. Uczestnicy paktu nie byłiby zobowiązani do żadnych ograniczeń tonażu floty wojennej i lotnictwa⁷⁵.

Projekt, przesłany do Londynu 16 lipca 1936 r. nie zyskał akceptacji władz brytyjskich. Dyplomacja francuska powróciła jednak do sprawy paktu śródziemnomorskiego w połowie 1937 r. Z całą ostrością wystąpił wtedy problem bezpieczeństwa żeglugi na Morzu Śródziemnym w związ-

⁷³ DDF, ser. II, vol. 3, dok. 256 i aneks; DBFP, ser. II, vol. 17, dok. 263, 331. Zob. J. E. Dreifort, *Yvon Delbos at the Quai d'Orsay: French Foreign Policy during the Popular Front, 1936 - 1938*. The University Press of Kansas 1973, s. 28 i nast.

⁷⁴ AAN, MSZ, t. 3253, raport J. Łukasiewicza z 5 XI 1936, k. 213 - 214; DWP SSSR, t. 19, dok. 305.

⁷⁵ DDF, ser. II, vol. 2, dok. 401.

ku z umiędzynarodowieniem wojny domowej w Hiszpanii. Pirackie ataki floty włoskiej zagrażały statkom handlowym W. Brytanii oraz państw śródziemnomorskich i czarnomorskich. *Foreign Office* i tym razem odrzuciło koncepcję paktu o pomocy wzajemnej⁷⁶. Doszło natomiast, zgodnie z sugestią Paryża, do zwołania w Nyon (10 - 14 IX 1937) międzynarodowej konferencji w sprawie zwalczania piractwa na Morzu Śródziemnym. Podpisano układ, na którego podstawie okręty brytyjskie i francuskie miały patrolować Morze Śródziemne, a pozostali uczestnicy umowy — własne wody terytorialne. Okręty patrolujące miały prawo otwierać ogień do każdego okrętu podwodnego lub samolotu, które atakowałyby statki niehiszpańskie⁷⁷. Po układzie w Nyon akty piractwa na Morzu Śródziemnym całkowicie ustały. Był to wyjątkowy przypadek zbiorowego, skutecznego przeciwstawienia się państw napastnikowi.

Rząd Frontu Ludowego najmniejsze znaczenie przywiązywał do kwestii bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Wschodniej. Na *Quai d'Orsay* coraz bardziej popularna stawała się opinia, że układy sojusznicze Francji z państwami tej części Europy nie mają praktycznego znaczenia. Zawierają jedynie zobowiązanie do porozumienia się w ramach Ligi Narodów w celu „zabezpieczenia wspólnych interesów”. Zasadniczą słabością tego systemu porozumień było to, że pomiędzy „sojuznikami” Francji występowały różnice zdań, a nawet uprzedzenia i niechęć (Polska — ZSRR, Polska — Czechosłowacja)⁷⁸. W połowie 1936 r. państwa Małej Ententy proponowały Francji zawarcie układu o pomocy wzajemnej, ale inicjatywa ta spotkała się z rezerwą *Quai d'Orsay*. Yvon Delbos, minister spraw zagranicznych, uważał, że układ musiałby być poprzedzony paktem o pomocy wzajemnej pomiędzy państwami Małej Ententy. Powstałby w ten sposób system zbiorowego bezpieczeństwa, który gwarantowałyby Francji w przypadku nie sprowokowanej agresji pomoc wszystkich państw Małej Ententy. Każde z nich miałoby w podobnym przypadku zapewnioną pomoc pozostałych kontrahentów i Francji⁷⁹. Koncepcja ta nie znalazła uznania w stolicach państw Małej Ententy. W końcu 1937 r. Delbos podjął próbę umocnienia związków Francji z państwami Małej Ententy, nie wykluczając możliwości podpisania z nimi paktu o pomocy wzajemnej, ale taki pakt nikogo już nie interesował. Minister przekonał się, że Francja utraciła wśród wschodnich sprzymierzeńców

⁷⁶ DBFP, ser. II, vol. 19, dok. 110; A. Eden, *Pamiętniki 1923 - 1938*, t. 1. Warszawa 1970, s. 352.

⁷⁷ AMRE, SDN, vol. 792, p. 40, Corbin do Delbosa 20 IX 1937; A. Wysocki, *Tajemnice dyplomatycznego sejfu*. Warszawa 1974, s. 623 i nast.

⁷⁸ DDF, ser. II, vol. 2, dok. 372, nota Bargetona z 30 VI 1936.

⁷⁹ DDF, ser. II, vol. 3, dok. 391, Delbos do Lacroix 22 X 1936; N. Iordache, *op. cit.*, s. 267.

zaufanie i autorytet mocarstwa zdolnego do utrzymania pokoju w Europie⁸⁰.

W dyskusji nad reformą Ligi Narodów rząd Bluma opowiedział się za sprecyzowaniem zobowiązań do pomocy wzajemnej wynikających z Paktu Ligi. Postulowano ścisłą korelację sankcji ekonomicznych i militarnych przeciwko agresorowi oraz zniesienie zasady jednomyślności Rady Ligi Narodów przy podejmowaniu decyzji o sankcjach⁸¹. Przeciwno wzmocnieniu zobowiązań państw ligowych opowiadała się W. Brytania, a także szereg innych państw, które zwątpiły w skuteczność bezpieczeństwa zbiorowego (kompromitacja Ligi Narodów w sprawie agresji Japonii w Chinach i Włoch w Abisynii). Proponowano przyjęcie zasady fakultatywności zastosowania art. 16 Paktu Ligi Narodów, co podważało sens istnienia instytucji genewskiej. Uważano natomiast, że stosowanie sankcji ekonomicznych i militarnych powinny przewidywać pakty regionalne. Rząd francuski zaakceptował ten punkt widzenia. Na *Quai d'Orsay* uznano, że Liga Narodów straciła bezpowrotnie znaczenie w polityce międzynarodowej i nie ma żadnych szans na zmianę tej sytuacji. Zwrócono uwagę, że wszystkie próby „wzmocnienia gwarancji pokoju” na forum genewskim kończyły się niepowodzeniem nawet wtedy, kiedy Liga Narodów jeszcze „cokolwiek” sobą reprezentowała⁸².

Zawarta 30 września 1938 r. ugoda monachijska czterech mocarstw zachodnich w sprawie zaboru części Czechosłowacji przez Niemcy oznaczała całkowite zerwanie z zasadami bezpieczeństwa zbiorowego i faktyczny rozpad francuskiego „systemu aliansów” w Europie środkowo-wschodniej. Na *Quai d'Orsay* uważano, że idea bezpieczeństwa zbiorowego „przeżyła się”. Nie myślano już o projektach regionalnego bezpieczeństwa w Europie⁸³.

Ostatnią próbę zbiorowego przeciwstawienia się dalszej agresji w Europie podjęto z inicjatywy rządu brytyjskiego po zajęciu Czechosłowacji przez Niemcy w marcu 1939 r. Rozmowy anglo-francusko-radzieckie w sprawie układu o pomocy wzajemnej i konwencji wojskowej przebiegały opieszale, cechowała je wzajemna nieufność i uprzedzenia. Mimo to kierownictwo *Quai d'Orsay* zdawało się wierzyć w pomyślny ich finał,

⁸⁰ S. A. Stiegar, *Dyplomacja Francji pieried wtoroj mirowoj wojnoj*. Moskwa 1930, ss. 105-114.

⁸¹ AMRE, Y-Internationale 1918-1940, vol. 566, p. 187-207; nota Jeana Paul-Boncoura z 1 VI 1937.

⁸² AMRE, SDN, vol. 896, p. 11, nota z 12 XI 1936.

⁸³ DDF, ser. II, vol. 12, dok. 315; vol. 13, dok. 247, 475. Zob. H. Batowski, *Zdrada monachijska. Sprawa Czechosłowacji i dyplomacja europejska w roku 1938*. Poznań 1973; *Munich 1938. Mythes et Réalités*. „Revue des Études Slaves”. T. 52, Paris 1979.

co byłoby „ważnym czynnikiem psychologicznym”, powstrzymującym agresywne zamiary Hitlera wobec Polski. Były to złudzenia. Porozumienie między Berlinem a Moskwą z 23 sierpnia 1939 r. położyło kres rozmowom anglo-francusko-radzieckim⁸⁴.

Z powyższego wynika, że wszystkie projekty organizacji bezpieczeństwa zbiorowego wysuwane przez dyplomację francuską w okresie międzywojennym były podporządkowane zasadniczemu celowi — stworzeniu takiego systemu bezpieczeństwa w Europie, w którym Francja nie musiałaby obawiać się kolejnej agresji ze strony Niemiec. Władze cywilne i wojskowe Francji pojmowały bezpieczeństwo zbiorowe przede wszystkim jako zobowiązanie układających się stron do pomocy państwu napadniętemu środkami militarnymi, ekonomicznymi i finansowymi. Dyplomacja francuska wypracowała własny projekt bezpieczeństwa Ligi Narodów, który uważała za jedynie słuszny i usiłowała, z niewielkim jednak rezultatem, wprowadzić go do praktyki stosunków międzynarodowych. Jego zasadniczymi elementami były: 1) wyposażenie Ligi Narodów w międzynarodowe siły zbrojne, 2) mechanizm automatycznej pomocy ofierze agresji, 3) skuteczny system kontroli zbrojeń. System bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów, stworzony w 1919 r. głównie według koncepcji amerykańskiej i angielskiej nie zawierał powyższych zasad i dlatego uważano go w Paryżu za mało skuteczny z punktu widzenia interesów Francji. W 1924 r. dyplomacja francuska zgłosiła formułę „organizacji pokoju”, przez co rozumiano powiązane ze sobą elementy obowiązkowego arbitrażu, bezpieczeństwa zbiorowego opartego na systemie pomocy wzajemnej oraz ograniczenia zbrojeń. Do koncepcji tej powracano w następnych latach, zwłaszcza w okresie prac Konferencji Rozbrojeniowej w Genewie.

Nie wierząc w efektywność „akcji wspólnej” Ligi Narodów w obronie ofiary agresji, w Paryżu większe znaczenie przywiązywano do koncepcji regionalnego bezpieczeństwa. Wskazywano, że jedynie pakt regionalne o pomocy wzajemnej, dwustronne lub wielostronne, dają gwarancję bezpieczeństwa, opartą na wspólnocie interesów układających się stron. Dyplomacja francuska zawarła tego typu układy z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, ale preferowała zachodnioeuropejski system bezpieczeństwa. Układy lokarneńskie z 1925 r. stworzyły system podzielonego bezpieczeństwa w Europie i chociaż głoszono potrzebę ustano-

⁸⁴ Zob. O. A. Rzeszewskij, *Moskowskije pieriegowory 1939 g. (rietrospektiwnaja ocenka i nowyje dokumenty)*. W: *Pricziny wozniknowienija wtoroj mirowoj wojny*. Moskwa 1982, ss. 220-240; A. Adamthwaite, *France and the Coming of the Second World War 1936-1939*. London 1977, s. 341 i nast.; R. Genebrier, *Septembre 39. La France entre en Guerre*. Paris 1982.

wienia „pełnego” bezpieczeństwa, tj. zawarcia nowych układów regionalnych uzupełniających Locarno, władze Francji niczego w tym kierunku nie uczyniły. Dopiero po 1933 r., kiedy realna stała się groźba agresji w Europie ze strony hitlerowskich Niemiec, dyplomacja francuska wystąpiła z projektami regionalnego bezpieczeństwa z udziałem Niemiec. Zabiegi na rzecz paktów — wschodniego, dunajskiego i lotniczego zakończyły się niepowodzeniem.

NASZE WYDAWNICTWA

KOSZEL BOGDAN

HISZPAŃSKI DRAMAT, 1936 - 1939. WOJNA DOMOWA W POLITYCE MOCARSTW EUROPEJSKICH

Ark. wyd. 25, nakład 2000 egz., cena 30 000 zł

Czy Stalin dążył do ustanowienia dyktatury komunistycznej w Hiszpanii, a Mussolini i Hitler faszystowskiej? Jaki rzeczywisty wpływ na klęskę republikańskiej Hiszpanii miała szeroko potępiana przez lewicę europejską tzw. polityka nieinterwencji? Generał Franco był marionetką w rękach faszystowskich dyktatorów, czy też prowadził własną, zręczną grę polityczną? Na te pytania i na wiele innych można znaleźć odpowiedź w obszernym studium poświęconym roli konfliktu hiszpańskiego w stosunkach międzynarodowych w latach 1936 - 1939. Na podstawie mało znanych źródeł i wielojęzycznej literatury autor w sugestywny sposób obalił pokutujące w wielu publikacjach sądy o zewnętrznej inspiracji wojny domowej, szczegółowo nakreślił motywy i zakres zaangażowania się głównych antagonistów na Półwyspie Iberyjskim. Odrębne miejsce w książce zajmuje analiza prac Komitetu Nieinterwencji, którego działalność spowodowała izolację rządu republikańskiego na arenie międzynarodowej i uniemożliwiła mu nabycie broni za granicą.

DO NABYCIA:

**w księgarniach naukowych
w Instytucie Zachodnim, 61-772 Poznań,
Stary Rynek 78/79 (także za zaliczeniem
pocztowym)
w księgarni Instytutu Zachodniego, Poznań,
Ratuszowa 25/27 (domki budnicze)**

