

ANDRZEJ MACIEJ BRZEZIŃSKI
Uniwersytet Łódzki

Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego w stosunkach międzynarodowych (1919–1939)

Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów budziło zainteresowanie znawców prawa międzynarodowego i politologów od momentu powstania Ligi. W połowie lat trzydziestych problem ten stał się nawet przedmiotem zorganizowanych dociekań naukowych podjętych przez Stałą Konferencję Studiów Międzynarodowych z inicjatywy Międzynarodowego Instytutu Współpracy Intelktualnej w Paryżu działającego pod egidą Ligi Narodów. Prowadzone w różnych krajach badania koncentrowały się wówczas wokół czterech zasadniczych zagadnień: podstaw koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego, sposobów przeciwdziałania wojnie, określenia agresora i stosowania sankcji oraz zagadnieniu neutralności. Sprawy te były omawiane podczas dwóch konferencji międzynarodowych w Paryżu w 1934 r. i w Londynie w 1935 r., a więc w okresie, gdy już z całą ostrością uwidoczniły się słabości systemu bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów¹.

W latach II wojny światowej powstały – głównie w Stanach Zjednoczonych – prace, których autorzy próbowali przedstawić przyczyny fiaska bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów². Miało to istotne znaczenie w dyskusji na temat urządzenia powojennego ładu międzynarodowego, w którym skompromitowaną Ligę Narodów

¹ *La sécurité collective d'après les travaux des VII^e et VIII^e Conférences des Hautes Etudes Internationales, Paris 1934 - Londres 1935, Paris 1936.*

² Np. M. E. Burton, *The Assembly of the League of Nations*, Chicago, Illinois 1941; H. Hoover, H. Gibson, *The Problems of Lasting Peace*, New York 1943; S. Engel, *League Reform. An Analysis of Official Proposals and Discussion, 1936–1939*, Geneva 1940.

miała zastąpić Organizacja Narodów Zjednoczonych. Starano się wskazać na słabości systemu bezpieczeństwa w okresie międzywojennym, aby uniknąć błędów w Karcie ONZ i strukturze nowej organizacji. Krytyczny stosunek wobec systemu bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów oraz polityki mocarstw w zakresie realizacji tego systemu dominował w opracowaniach, które ukazywały się w następnych latach³. Obecnie literatura dotycząca różnych aspektów bezpieczeństwa zbiorowego w okresie dwudziestolecia międzywojennego jest olbrzymia. Składa się na nią dorobek historyków dyplomacji i stosunków międzynarodowych, politologów oraz specjalistów z zakresu prawa międzynarodowego, w tym także badaczy polskich⁴.

Niniejszy artykuł jest próbą zwięzłej charakterystyki roli i znaczenia zagadnienia bezpieczeństwa zbiorowego z punktu widzenia teorii i praktyki stosunków międzynarodowych w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Przedstawia cztery zasadnicze – zdaniem autora – kwestie: 1) recepcja systemu bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów, 2) próby wzmocnienia systemu bezpieczeństwa zbiorowego w skali międzynarodowej 3) regionalna formuła bezpieczeństwa zbiorowego, 4) załamanie się systemu zbiorowego bezpieczeństwa.

³ Np. A. V. Levontin, *The Myth of International Security. A Juridical and Critical Analysis*, Jerusalem 1958; *From Collective Security to Preventive Diplomacy. Readings in International Organization and the Maintenance of Peace*, ed. J. Larus, New York-London 1965; G. W. Egerton, *Collective Security as Political Myth: Liberal Internationalism and the League of Nations*, „International History Review” 1983, vol. 4, s. 496-524; J. P. Dunbabin, *The League of Nations' Place in the International System*, „History”, October 1993, vol. 78, no 254, s. 421-442; B. J. C. McKercher, *The League of Nations and the Problem of Collective Security 1919-1939*, [w:] *The League of Nations 1920-1946. Organization and Accomplishments. A Retrospective of the First International Organization for the Establishment of World Peace*, New York-Geneva 1996, s. 66-73.

⁴ Z ważniejszych prac: *La sécurité collective. Mémoires présentés par le Comité Central des Institutions Polonaises des Sciences Politiques à la VIII^e Conférence des Hautes Etudes Internationales à Londres 3-8 Juin, 1935*, Lwów 1935; *Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego w Europie. Materiały z Sesji Naukowej PAN 3-6 kwietnia 1955*, Warszawa 1955; W. Michowicz, *Rozbrojenie a bezpieczeństwo (1920-1939)*, „Kwartalnik Historyczny” 1975, nr 2; Z. Rotocki, *Neutralność w ramach zbiorowego bezpieczeństwa*, Łódź 1977; S. Sierpowski, *Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania*, Poznań 1984; J. Łaptos, *Założenia i próby udoskonalenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego w latach 1919-1935*, „Rocznik Naukowo-dydaktyczny WSP w Krakowie” 1990, z. 128, Prace Historyczne XIV; A. M. Brzeziński, *Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego w Europie w polityce zagranicznej Francji (1919-1939)*, Łódź 1992.

1. Mająca wielowiekową tradycję idea ustanowienia powszechnego pokoju opartego na bezpieczeństwie zbiorowym zyskała szczególną popularność w okresie I wojny światowej. Była wyrazem pragnień niedopuszczenia w przyszłości do wybuchu nowego międzynarodowego konfliktu. Bezpieczeństwo zbiorowe w powojennym świecie miało zastąpić dotychczasowy system równowagi sił oparty na sojuszach wielkich mocarstw, który okazał się nieskuteczny dla utrzymania pokoju.

Autorem koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego był prezydent Stanów Zjednoczonych Thomas Woodrow Wilson, chociaż sam nigdy nie użył tego pojęcia. Już w połowie sierpnia 1914 r. Wilson wyraził istotę koncepcji powojennego systemu stosunków międzynarodowych. Pisał o potrzebie ustanowienia „stowarzyszeniu narodów” połączonych dla obrony integralności terytorialnej każdego z nich w taki sposób, aby żaden naród wyłamujący się z tego związku nie mógł podjąć wojny i został „automatycznie” ukarany⁵. Koncepcja ta opierała się na idealistycznym założeniu, że wszystkie narody będą miały taki sam punkt widzenia na charakter powstałego zagrożenia wojennego i zgodnie podejmą stosowne środki, aby temu zapobiec, bez względu na ich własne interesy narodowe.

Projekt prezydenta Wilsona dotyczący stworzenia nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego gwarantującego pokój w oparciu o Ligę Narodów zyskał szerokie poparcie umęczonych wojną społeczeństw w szeregu krajów. W końcowej fazie I wojny światowej idee powołania organizacji międzynarodowej, której celem miało być utrzymanie w przyszłości trwałego pokoju upowszechniały stowarzyszenia pacyfistyczne, niektórzy politycy i publicyści. Wśród potoku różnych projektów, wypowiedzi i artykułów zrodził się mit bezpieczeństwa zbiorowego utożsamiany z Ligą Narodów. Wypracowanie i przyjęcie paktu Ligi stało się – wskutek uporu Wilsona – jednym z zasadniczych zadań konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 r. Okazało się jednak zadaniem nadzwyczaj skomplikowanym z powodu różnicy interesów i odmiennego pojmowania bezpieczeństwa międzynarodowego w gronie zwycięskich mocarstw⁶.

Zasady bezpieczeństwa zbiorowego zawarte w Pakcie Ligi Narodów z 28 czerwca 1919 r. były wynikiem trudno osiągniętego kompromisu pomiędzy amerykańską i brytyjską a francuską koncepcją zor-

⁵ G. W. Egerton, *Great Britain and the League of Nations: Collective Security as Myth and History*, [w:] *The League of Nations in Retrospect. Proceedings of the Symposium. Geneva, 6-9 November 1980*, Berlin-New York 1983, s. 99.

⁶ Zob. S. Sierpowski, *Narodziny Ligi...*, s. 73-99.

ganizowania pokojowych stosunków w powojennym świecie⁷. Pakt Ligi Narodów gwarantował bezpieczeństwo państw członkowskich Ligi poprzez wspólną akcję w razie zaistnienia bądź groźby agresji, ale nie precyzował elementów tego pojęcia. Artykuł 10 paktu, wyrażający istotę nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, stanowił, że napastnik spotka się ze zbiorową akcją innych członków Ligi. Wykonanie tego zobowiązania było jednak uzależnione od decyzji Rady Ligi Narodów. Artykuł 11 przewidywał, że Liga Narodów podejmie wszelkie środki, aby zabezpieczyć pokój w razie „groźby wojny” lub jej zaistnienia, niezależnie od tego czy stroną konfliktu byłoby państwo członkowskie Ligi. Artykuł 16 określał zasady akcji represyjnej państw członkowskich Ligi Narodów na wypadek wojny nielegalnej, tj. rozpoczętej wbrew przepisom paktu Ligi. Polegałyby one na natychmiastowym zerwaniu z państwem łamiącym pakt Ligi wszelkich stosunków handlowych, finansowych oraz „stosunków między obywatelami tego państwa a obywatelami innych państw, należących lub nie należących do Ligi”. Rada LN miała obowiązek określenia zakresu akcji wojskowej państw członkowskich, aby „wymusić poszanowanie zobowiązań Ligi”.

Przewidziany w pakcie Ligi Narodów system bezpieczeństwa zbiorowego był ściśle powiązany z rozbrojeniem i pokojowym załatwianiem sporów. Artykuł 8 przewidywał bowiem „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 poprzez postanowienia określone w art. 12–15. Państwom członkowskim Ligi Narodów nie wolno było uciekać się do wojny w następujących przypadkach: 1) przekazania sporu do rozstrzygnięcia na drodze postępowania rozjemczego i zastosowania się przez drugą stronę do orzeczenia; 2) przekazania sporu do załatwienia Radzie Ligi, przyjęcia przez Radę sprawozdania jednomyślnie (nie licząc głosów stron uczestniczących w sporze) i zastosowania się przez stronę przeciwną do powziętych wniosków; 3) przekazania sporu Zgromadzeniu Ligi i przyjęcia przez drugą stronę jego zaleceń. Pakt zobowiązywał państwa członkowskie Ligi Narodów, by podejmując decyzję użycia siły w granicach dozwolonych postanowieniami paktu „w żadnym przypadku nie uciekały się do

⁷ Tekst angielski i francuski oraz tłumaczenie polskie paktu Ligi Narodów: *Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Niemcami*, cz. 1, Warszawa 1920, s. 9–20 (Umowa Związku Narodów). Zob. A. M. Brzeziński, *Francuska koncepcja Ligi Narodów w latach 1918–1919*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 1984, Folia historica 18, s. 119–138.

wojny przed upływem trzech miesięcy od wyroku rozjemczego lub sądowego albo sprawozdania Rady'' (art. 12).

Pakt Ligi Narodów dopuszczał więc możliwość prowadzenia wojny legalnej: 1) w stosunku do państwa, które nie zastosowało się do wyroku rozjemczego lub sądowego albo jednomyślnie przyjętego sprawozdania Rady lub sprawozdania Zgromadzenia Ligi 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 paktu Ligi Narodów z punktu widzenia bezpieczeństwa zbiorowego. Dość powszechnie przyjmowano też legalność wojny obronnej. Twórcy paktu nie wprowadzili zakazu wszczynania wojen, uważając, że byłoby to zobowiązanie zbyt daleko idące w stosunku do stanu poprzedniego. Poza tym byli przekonani, że w toku procedury załatwiania sporu 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 dopuszczające 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 stron.

Sądowe załatwianie sporów przewidywał art. 13 paktu Ligi Narodów, natomiast art. 14 zobowiązywał Radę Ligi do przygotowania i przedstawienia państwom członkowskim projektu Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM). Został on przyjęty przez Zgromadzenie Ligi Narodów 13 grudnia 1920 r. Trybunał był pierwszym stałym sądem międzynarodowym w charakterze autonomicznego organu Ligi Narodów z siedzibą w Hadze (rozpoczął działalność w 1922 r.). Ponadto istniał Stały Trybunał Arbitrażowy w Hadze utworzony na podstawie konwencji haskiej z 1899 r.

Powołanie Ligi Narodów nie oznaczało natychmiastowego i całkowitego zerwania z poprzednim systemem stosunków międzynarodowych. Po podpisaniu traktatów pokojowych wiele problemów międzynarodowych było rozwiązywanych przez Radę Najwyższą Mocarstw Sprzymierzonych i Stowarzyszonych oraz powołaną 26 stycznia 1920 r. tzw. Konferencję Ambasadorów (zastępczy organ Rady Najwyższej), mającą załatwiać kwestie nie rozstrzygnięte podczas konferencji pokojowej w Paryżu. Działalność Konferencji Ambasadorów, zwłaszcza w pierwszej połowie lat dwudziestych, miała charakter konkurencyjny wobec Rady Ligi Narodów⁸.

⁸ G. Pink, *The Conference of Ambassadors (Paris 1920-1931)*, Geneva 1942.

System bezpieczeństwa zbiorowego zapisany w pakcie Ligi Narodów został przyjęty w różnoraki sposób. Rządy szeregu państw i część opinii publicznej oceniły go sceptycznie. Liga Narodów wraz z jej ułomnym systemem bezpieczeństwa zbiorowego, stanowiąca *novum* w praktyce stosunków międzynarodowych, była – jak określił to polski komentator – „niezadowolającą nikogo realizacją wielkiej, przez wszystkich uznawanej idei”⁹. Nadzieje jakie wiazano z powołaniem Ligi Narodów jeszcze w połowie 1919 r. ustąpiły miejsca rozczarowaniu. Byli jednak politycy oraz istniały zorganizowane środowiska pacyfistyczne, które zaakceptowały system bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów i podtrzymywały wiarę w jego skuteczność niemal przez cały okres międzywojenny¹⁰.

Realna ocena sytuacji w 1920 r. skłaniała jednak większość polityków do ostrożnych wniosków na temat możliwości Ligi Narodów w dziele utrzymania międzynarodowego bezpieczeństwa i pokoju. Nieosiągalnym ideałem okazało się stworzenie uniwersalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego w ramach Ligi Narodów. Z ogromnym rozczarowaniem przyjęto w Europie oraz w krajach Ameryki Środkowej i Południowej decyzję senatu Stanów Zjednoczonych, który hołdując polityce izolacjonizmu, wypowiedział się ostatecznie 19 marca 1920 r. przeciwko ratyfikacji traktatu wersalskiego i paktu Ligi Narodów. Brak Stanów Zjednoczonych w Lidze Narodów oznaczał poważne osłabienie powojennego systemu bezpieczeństwa. Dla szeregu państw, zwłaszcza krajów Ameryki Południowej, Liga Narodów przestała odgrywać istotną rolę w ich kalkulacjach politycznych. Poza Ligą Narodów pozostawały też z różnych powodów Niemcy (do 1926 r.) i Rosja Sowiecka (do 1934 r.).

Mimo przeważającego rozczarowania i sceptycyzmu większość państw przystąpiła do Ligi Narodów. Mniejsze państwa zdawały się mieć nadzieję, że Liga stwarza im szansę równoprawnego zaistnienia na forum międzynarodowym. Ligę utworzyły 32 państwa założycielskie oraz 13 „państw zaproszonych” wymienionych w Aneksie

⁹ A. Bregman, *Dziesięć lat Ligi Narodów. Tendencje dotychczasowej ewolucji*, „Przegląd Współczesny”, R. VIII, t. XXX (lipiec-wrzesień 1929), s. 369.

¹⁰ Taką organizacją była brytyjska League of Nations Union, kierowana przez lorda Roberta Cecila. W 1931 r. liczyła 407 tys. członków, w 1935 – 378 tys. Od listopada 1934 do czerwca 1935 r. przeprowadziła „Peace Ballot”, w którym uczestniczyło ok. 11,6 mln obywateli brytyjskich. 96% głosujących opowiedziało się za pozostaniem W. Brytanii w Lidze Narodów, 86,8% za stosowaniem sankcji „niewojсковych” przeciwko agresorowi, a 58,7% za podjęciem środków wojskowych. Zob. M. Ceadel, *The First British Referendum: The Peace Ballot 1934-35*, „English Historical Review” 1980, vol. XCIV, s. 810-838; S. Sierpowski, *Peace Ballot*, [w:] *Gospodarcze przestanki historii społecznej*, Poznań 1982, s. 307-314.

paktu. W następnych latach liczba krajów członkowskich zmieniała się, zawsze jednak Liga grupowała większość państw społeczności międzynarodowej. Z teoretycznego punktu widzenia system bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów mógł funkcjonować jedynie w przypadku zgodnej współpracy państw, zwłaszcza wielkich mocarstw. W sytuacji spowodowanej decyzją senatu Stanów Zjednoczonych, Francja i W. Brytania były jedynymi mocarstwami, które mogły poprowadzić pozostałe państwa członkowskie Ligi w kierunku realizacji zasady bezpieczeństwa zbiorowego. Same jednak nie były do tej koncepcji przekonane.

Na początku lat dwudziestych w kołach politycznych Paryża przeważał pogląd, że Liga Narodów jest instytucją prawie bezwarściową dla zapewnienia Francji bezpieczeństwa. Nie została bowiem wyposażona w międzynarodowe siły zbrojne a pakt Ligi Narodów nie określał ani mechanizmu automatycznej pomocy zbiorowej ofierze agresji, ani skutecznego systemu kontroli zbrojeń. Część polityków francuskich wyrażała tradycyjny pogląd, że jedynie silna armia i sojusze wojskowe stanowią gwarancje bezpieczeństwa kraju. Doceniano jednakże znaczenie paktu Ligi Narodów jako immanentnej części traktatu wersalskiego stanowiącego podstawę powojennego *status quo*. Wychodzono z założenia, że występowanie przeciwko Lidze byłoby podważaniem traktatu wersalskiego i prowadziło do jego rewizji ze szkodą dla interesów Francji¹¹.

Delegacje Francji i W. Brytanii w Lidze Narodów kontynuowały rozpoczęte podczas konferencji pokojowej w Paryżu teoretyczny spór na temat zależności pomiędzy bezpieczeństwem i rozbrojeniem. Władze Francji nie uznawały rozbrojenia za element bezpieczeństwa zbiorowego i głosiły tezę, że proces rozbrojenia powinno poprzedzić udoskonalenie istniejącego systemu bezpieczeństwa. Odmienny pogląd reprezentowały władze W. Brytanii dowodząc, że bezpieczeństwo może być osiągnięte jedynie przez rozbrojenie. Spór był dyktowany względami politycznymi i militarnymi. Francji zależało na związaniu W. Brytanii zobowiązaniami w sprawach kontynentu europejskiego, natomiast władzom brytyjskim zależało na redukcji sił zbrojnych i zbrojeń francuskich. Sprzeczności francusko-brytyjskie wpływały negatywnie na efekty debat Ligi Narodów w sprawach bezpieczeństwa i rozbrojenia¹².

¹¹ J. Laroche, *Au Quai d'Orsay avec Briand et Poincaré 1913-1926*, Paris 1957, s. 151 i n.

¹² Zob. A. M. Brzeziński, *Dyplomacja francuska wobec Konferencji Rozbrojeniowej w Genewie (2 II 1932-31 V 1937)*, Łódź 1987.

W. Brytania i jej dominia odnosiły się z niechęcią do koncepcji zbiorowej akcji przeciwko agresorowi. Ich zamiar osłabienia zobowiązań do pomocy wzajemnej wynikających z Paktu Ligi ujawnił się już na I sesji Zgromadzenia Ligi Narodów (15 listopada–18 grudnia 1920). Delegat Kanady Charles Doherty proponował zniesienie art. 10 paktu Ligi Narodów, stanowiącego istotę bezpieczeństwa zbiorowego. Również art. 16 paktu stał się przedmiotem krytyki. Wprawdzie do żadnych zmian postanowień paktu nie doszło, jednak dyskusja w tej sprawie wykazała, że część państw uważała, iż przy stosowaniu sankcji państwa mogą uchylać się od nich ze względu na swoją sytuację geograficzną i polityczną oraz same decydować o tym do jakiego stopnia wykonać zalecenia Rady Ligi Narodów¹³.

Brak wiary w skuteczność akcji zbiorowej Ligi Narodów powodował, że szereg państw gwarantowało podwójnie swoje bezpieczeństwo – poprzez udział w Lidze Narodów i w paktach bilateralnych lub wielostronnych. Prawo międzynarodowe przewidywało, że państwa określonego regionu lub kontynentu mogły zawierać sojusze w celu zagwarantowania swojego bezpieczeństwa. Układy te, zgodne z paktem Ligi, traktowano jako uzupełnienie gwarancji systemu bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów¹⁴. Taką politykę prowadziła Francja, która zawarła w latach dwudziestych szereg układów sojuszniczych z Belgią (7 września 1920), Polską (19 lutego 1921), Czechosłowacją (25 stycznia 1924), Rumunią (10 czerwca 1926) i Jugosławią (SHS) (11 listopada 1927). W latach 1920–1921 Czechosłowacja, Rumunia i Jugosławia zawarły między sobą traktaty dwustronne tworząc tzw. Małą Ententę. Polska podpisała przymierze z Rumunią 3 marca 1921 r.

Udział w systemie bezpieczeństwa zbiorowego wymagał wyrzeczenia się neutralności. Państwa skandynawskie przystąpiły więc do Ligi Narodów z dużymi oporami wskazując, że w ramach akcji zbiorowej przeciwko agresorowi przyłączają się jedynie do sankcji ekonomicznych. Podobne stanowisko zajęły władze Szwajcarii, które zgodziły się, aby – zgodnie z życzeniem prezydenta Wilsona – Genewa była siedzibą Ligi Narodów. Rada Ligi 13 lutego 1920 r. wyraziła zgodę na nieuczestniczenie Szwajcarii w sankcjach wojskowych, jako niezgodnych z respektowaniem „wiecznej neutralności” tego kraju. Z formalnego punktu widzenia było to odejściem od zasady bezpieczeństwa zbiorowego zapisanej w pakcie Ligi. Referendum

¹³ Zob. P. Firstenberg, *Gwarancje bezpieczeństwa w Pakcie Ligi Narodów*, Warszawa 1934, s. 50–62.

¹⁴ C. Svolopoulos, *La sécurité régionale et la Société des Nations*, [w:] *The League of Nations in Retrospect...*, s. 266–281.

w sprawie wejścia Szwajcarii do Ligi przeprowadzone 16 maja 1920 r. świadczyło, że społeczeństwo opowiedziało się za przystąpieniem jego kraju do Ligi Narodów bez entuzjazmu (416 870 głosów przeciwko 328 719). Po przyjęciu do Ligi Narodów Szwajcaria zajmowała stanowisko wskazujące, że nawet sankcje ekonomiczne są niezgodne ze statusem neutralności¹⁵.

Pojęcie „bezpieczeństwo zbiorowe” weszło do użytku dopiero od połowy lat dwudziestych. Pierwszym politykiem, który użył tego określenia, był prawdopodobnie Edvard Beneš, minister spraw zagranicznych Czechosłowacji, podczas debat III Komisji Zgromadzenia Ligi Narodów we wrześniu 1924 r.¹⁶ W następnych latach było coraz częściej używane przez polityków, dyplomatów, działaczy pacyfistycznych, specjalistów z zakresu prawa międzynarodowego, politologów i publicystów. Zakres tego pojęcia ulegał rozszerzeniu, choć zgadzano się, że istotą systemu bezpieczeństwa zbiorowego jest zobowiązanie do wspólnej akcji państw członkowskich Ligi Narodów w obronie ofiary agresji, nawet wtedy, kiedy agresorem okazałby się członek Ligi¹⁷. Zwolennicy Ligi Narodów głosili pogląd, że niemożliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa oddzielnie dla każdego kraju. Istnieje bowiem bezpieczeństwo zbiorowe dla wszystkich narodów. Można je budować poprzez paktów gwarancyjne, rozbrojenie, koncyliację i arbitraż oraz umacnianie Ligi Narodów, która powinna stać się organizacją uniwersalna.

2. Stosunki międzynarodowe w latach dwudziestych charakteryzowały się względną stabilnością i nie dawały powodu do praktycznego zastosowania systemu zbiorowego bezpieczeństwa Ligi Narodów. Jedynie dwa poważniejsze spory – zatarg w sprawie zajęcia przez wojska włoskie greckiej wyspy Korfu w sierpniu 1923 r. i konflikt graniczny bułgarsko-grecki w październiku 1925 r. – wywołały reakcje Rady Ligi Narodów, z którymi uporała się stosunkowo szybko i łatwo. Sprawę Korfu Liga przekazała zresztą do załatwienia Konferencji Ambasadorów¹⁸.

¹⁵ Zob. Z. Rotocki, *op. cit.*, s. 73 i n.

¹⁶ B. J. C. McKercher, *The League of Nations and the Problem of Collective Security 1919–1939*, [w:] *The League of Nations 1920–1946. Organization...*, s. 70.

¹⁷ K. W. Thompson, *Collective Security Reexamined*, [w:] *From Collective Security to Preventive Diplomacy. Readings in International Organization and the Maintenance of Peace*, ed. J. Larus, New York–London–Sydney 1965, s. 287.

¹⁸ Zob. J. Barros, *The Corfu Incident of 1923: Mussolini and the League of Nations*, Princeton University Press 1965; idem, *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, s. 47–66.

Bezpieczeństwo zbiorowe w ramach Ligi Narodów pozostawało więc w latach dwudziestych bardziej teorią niż praktyką stosunków międzynarodowych. Z tego też powodu większość państw członkowskich Ligi Narodów stosunkowo chętnie podejmowała dyskusję na temat jego udoskonalenia. Dążenie do usunięcia wszelkich niedostatków paktu Ligi Narodów w tym zakresie uwidoczniło się w szeregu projektów aktów prawnych i rezolucji wypracowanych w toku prac różnych komisji specjalistycznych Ligi Narodów powołanych do badania kwestii międzynarodowego bezpieczeństwa i rozbrojenia.

Pierwszym efektem tych wysiłków była przyjęta 23 września 1922 r. przez Zgromadzenie Ligi Narodów rezolucja XIV, stanowiąca kompromis pomiędzy brytyjskim a francuskim punktem widzenia na temat zależności pomiędzy bezpieczeństwem a rozbrojeniem. Zasadnicze stwierdzenia rezolucji XIV były następujące: 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) rozbrojenie powinno być proporcjonalne do osiągniętego stopnia bezpieczeństwa¹⁹.

Rezolucja XIV stała się teoretyczną podstawą do przygotowania projektu powszechnego paktu o pomocy wzajemnej dyskutowanego podczas IV sesji Zgromadzenia Ligi Narodów (3–23 września 1923 r.). Uzgodniono wtedy tekst kompromisowy, który został przesłany do oceny rządów państw, także pozostających poza Ligą Narodów. Liczący 19 artykułów projekt Traktatu o pomocy wzajemnej był pierwszym szczegółowym planem bezpieczeństwa zbiorowego przygotowanym przez Ligę Narodów²⁰. Stwierdzenie, że „wojna napastnicza jest zbrodnią międzynarodową” (art. 1) 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. Artykuł 6 dopuszczał zawieranie pomiędzy państwami bilateralnych bądź wielostronnych układów „wyłącznie w celu zapewnienia sobie wzajemnej obrony” i ułatwienia wykonywania określonych środków pomocy. Dopuszczał więc stosowanie przez państwa dwóch formuł pomocy wzajemnej – wynikającej ze zobowiązań o charakterze powszechnym zapisanych w pakcie Ligi Narodów oraz zawartej w układach regionalnych dwustronnych lub wielostronnych.

¹⁹ „SDN. Journal Officiel” 1922, Supplément spécial, no 9, s. 26.

²⁰ Tekst polski: „Przegląd Polityczny” 1924, t. 1, zał. do z. 8, 9, 10, s. 77–83.

Projekt Traktatu o pomocy wzajemnej nie uzyskał powszechnej akceptacji. Odrzuciło go 11 państw, m. in. nie należące do Ligi Narodów Stany Zjednoczone, Niemcy i Związek Sowiecki. Rządy 18 państw zgłosiły do projektu szereg zastrzeżeń, m. in. brak definicji agresora i pominięcie arbitrażu²¹.

Mimo to podczas V sesji Zgromadzenia Ligi Narodów we wrześniu 1924 r. podjęto kolejną próbę opracowania powszechnego układu opartego na triadzie: arbitraż – bezpieczeństwo – rozbrojenie. Projekt Protokołu dla pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych, popularnie zwany Protokołem genewskim został przyjęty jednogłośnie przez Zgromadzenie Ligi Narodów 2 października 1924 r. Protokół stanowił znaczny postęp w zakresie organizacji bezpieczeństwa zbiorowego, ale kosztem suwerenności państw. Zawarta w nim procedura pokojowego załatwiania sporów przewidywała: 1) uznanie przez wszystkie państwa kompetencji jurysdykcyjnej STSM w Hadze oraz specjalnych uprawnień Rady Ligi Narodów w powoływaniu arbitrów oraz polecenia 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 państwa, 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 ekonomicznych lub wojskowych, państwa za wiedzą Rady LN mogły zawierać porozumienia regionalne. Protokół genewski wiązał ściśle kwestię bezpieczeństwa z rozbrojeniem. Zobowiązywał wszystkie państwa-sygnatariuszy do udziału w konferencji rozbrojeniowej, której zwołanie przewidziano na 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 nieważny²².

Protokół genewski pozostał również jedynie teoretycznym dorobkiem Ligi Narodów. Jego przyjęcia odmówił konserwatywny rząd Stanleya Baldwina, przeciwny przyjmowaniu przez W. Brytanię zobowiązań wykraczających ponad ustalenia zapisane w Pakcie Ligi Narodów.

W kołach rządowych państw członkowskich Ligi Narodów istniało dosyć powszechne przekonanie, że najważniejszym elementem prawnym systemu bezpieczeństwa zbiorowego jest delegalizacja wojny,

²¹ F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, t. 1, London 1952, s. 226.

²² Tekst polski: *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, oprac. L. Gelberg, t. 2, Warszawa 1958, s. 243–252.

uznanie jej za zbrodnię międzynarodową. W toku obrad VIII Zgromadzenia LN we wrześniu 1927 r. delegacja polska zgłosiła projekt powszechnego paktu o nieagresji przewidujący zakaz uciekania się do wojny jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych oraz obowiązek załatwiania wszelkich sporów międzypaństwowych drogą pokojową. Delegaci Francji, W. Brytanii i Niemiec uznali to za zobowiązanie zbyt daleko idące. Projektowi nadano formę deklaracji, która zmieniała tekst i pierwotne znaczenie polskiej inicjatywy. Potępiała i zakazywała jedynie „wojny napastniczej” oraz głosiła potrzebę użycia wszelkich środków pokojowych do załatwienia sporów międzynarodowych. Rezolucja nie nakładała na członków Ligi Narodów żadnych nowych zobowiązań prawnych. Zgromadzenie LN przyjęło ją przez aklamację 24 września 1927 r.²³

Znacznie większe znaczenie miało podpisanie 27 sierpnia 1928 r. Powszechnego paktu o rezygnacji z wojny jako narzędzia polityki narodowej, nazywanego popularnie Paktem paryskim lub Paktem Brianda-Kellogga. Pakt był aktem międzynarodowym potępiającym po raz pierwszy wojnę agresywną i zabraniającym uciekania się do niej jako środka polityki narodowej, bez określenia jednak co należy przez to rozumieć. Zasadniczą słabością paktu był brak sankcji gwarantujących przestrzeganie przez sygnatariuszy paktu przyjętych zobowiązań i zastosowanie w razie potrzeby przeciwko państwu, które układ naruszyło zbiorowych środków przymusu. Do paktu paryskiego przystąpiły niemal wszystkie państwa świata (wszedł w życie 24 lipca 1929 r.). Do zasad paktu odwoływano się w licznych układach międzynarodowych zawieranych w następnych latach. Zabiegi o modyfikację paktu poprzez system wzajemnych gwarancji przeciwko agresorowi i pokojową procedurę załatwiania sporów zakończyły się niepowodzeniem²⁴.

W teoretycznym dorobku Ligi Narodów zapisały się także projekty układów opracowanych przez powołany w 1927 r. z inicjatywy Francji Komitet Arbitrażu i Bezpieczeństwa pod przewodnictwem Edvarda Beneša. Na podstawie przygotowanych przez Komitet projektów układów arbitrażowo-koncyliacyjnych Zgromadzenie Ligi Narodów przyjęło 26 września 1928 r., mimo krytyki ze strony delegatów

²³ J. Łaptos, *Poland's Plan for General Non-Agression Pact on the Forum of the League of Nations in 1927*, „Polish Peace Research Studies” 1989, vol. 1, no 2, s. 49–71.

²⁴ Zob. J. Łaptos, *Pakt Brianda-Kellogga. Stanowisko państw europejskich wobec zagadnienia rezygnacji z wojny napastniczej w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 1988; J. Korczyk, *Traktat Ogólny o wyrzeczeniu się wojny (Pakt Brianda-Kellogga)*, Genezą, zawarcie, recepcja, działanie, Warszawa 1993.

brytyjskich i japońskich, Powszechny akt arbitrażowy (Acte Général d'Arbitrage), otwarty dla wszystkich państw. Układ przewidywał obowiązkowe sądownictwo w sporach prawnych, a także obowiązkową koncyliację i arbitraż w sporach politycznych, jeśli strony zgodziły się na nieoddanie sporu do rozstrzygnięcia STSM w Hadze²⁵. Ponadto Komitet przygotował i przyjął 8 maja 1930 r. tekst konwencji o pomocy finansowej Ligi Narodów dla ofiary agresji, nawiązując do inicjatywy Finlandii z 1926 r. Konwencja dopuszczała możliwość udzielania pożyczki (do 50 mln franków w złocie) państwu zagrożonemu agresją lub ofierze agresji, jeśli wcześniej wyraziło ono zgodę na pokojowe załatwienie sporu. Konwencję przyjęło Zgromadzenie Ligi Narodów 2 października 1930 r., ale aż 26 państw uznało, że powinna ona wejść w życie łącznie z powszechną konwencją rozbrojeniową²⁶. Natomiast III Komisja XII Zgromadzenia Ligi Narodów przyjęła 26 września 1931 r. tekst konwencji o środkach zapobiegania wojnie. Jej istotą było zobowiązanie państw pozostających w konflikcie do przyjęcia i zastosowania zaleceń Rady Ligi Narodów, takich jak: zaprzestanie działań nieprzyjacielskich, wycofanie wojsk z obcego terytorium, wzajemne przestrzeganie praw suwerennych. Część państw uważała, że konwencja mogłaby ułatwić akcję Rady Ligi Narodów w celu określenia agresora i lokalizowania konfliktu. Projekt konwencji również nie uzyskał powszechnej akceptacji²⁷.

Całkowitym niepowodzeniem zakończyły się prowadzone równoległe prace Komisji Przygotowawczej Konferencji Rozbrojeniowej (1926–1930), którą tworzyły państwa członkowskie Rady Ligi Narodów oraz państwa, dla których problem rozbrojenia stwarzał „sytuację specjalną z powodu położenia geograficznego” (Argentyna, Bułgaria, Chile, Finlandia, Holandia, Polska, Rumunia, Jugosławia). W pracach Komisji brali też udział przedstawiciele pozostających poza Ligą Narodów Stanów Zjednoczonych i Związku Sowieckiego (od 1927 r.). Osiągnięcie kompromisu utrudniał spór francusko-brytyjski na temat zależności pomiędzy bezpieczeństwem a rozbrojeniem oraz taktyka delegacji niemieckiej, która żądała dla swego kraju równouprawnienia w dziedzinie zbrojeń (Gleichberechtigung). Udział delegata sowieckiego zapisał się zgłoszeniem nierealistycznego, dyktowanego względami propagandowymi, projektu powszechnego, całkowitego i natychmiastowego rozbrojenia. Przyjęty 9 grudnia 1930 r. projekt

²⁵ Tekst: J. Shotwell, M. Salvin, *Lessons on Security and Disarmament: from the History of the League of Nations*, New York 1949, s. 125–138.

²⁶ „SDN. Journal Officiel” 1930, Supplément spécial, no 84, s. 141–142. 501–515.

²⁷ J. Shotwell, M. Salvin, *op. cit.*, s. 139–143.

konwencji rozbrojeniowej miał ogólnikowy charakter, zawierał jedynie zasady bez żadnych ustaleń liczbowych, które spodziewano się przyjąć w toku przyszłej konferencji rozbrojeniowej²⁸.

Konferencja Rozbrojeniowa w Genewie, otwarta 2 lutego 1932 r. z udziałem delegacji 54 państw, była ostatnią próbą uzgodnienia powszechnej konwencji rozbrojeniowej, niezwykle istotnej z punktu widzenia zbiorowego bezpieczeństwa. Okazało się jednak, że delegacje szeregu państw, zwłaszcza wielkich mocarstw, zgłaszały własne projekty „rozbrojeniowe” jedynie ze względów taktycznych i propagandowych. Niemniej dwa projekty francuskie – „plan Tardieu” z 5 lutego 1932 r. i „plan organizacji pokoju” z 14 listopada 1932 r. – zasługiwały na uwagę z teoretycznego punktu widzenia. Stanowiły radykalną próbę udoskonalenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego poprzez nadanie Lidze Narodów charakteru organizacji ponadpaństwowej. Proponowane przez Francję środki, takie jak: armia międzynarodowa Ligi Narodów, umiędzynarodowienie lotnictwa wojskowego, ujednoczenie systemu armii, paktów pomocy wzajemnej, obowiązkowy arbitraż, przyjęcie definicji agresora i procedury twierdzenia agresji, „okres próbny” systemu kontroli rozbrojenia oraz sankcje przeciwko państwu łamiącemu konwencję rozbrojeniową, nie zyskały akceptacji szeregu państw²⁹.

Próba wypełnienia luki w systemie bezpieczeństwa zbiorowego była również inicjatywa sowieckiego delegata Maksyma Litwinowa, który zgłosił 6 lutego 1933 r. projekt deklaracji dotyczącej definicji agresji³⁰. Praktyczny efekt tej inicjatywy był znikomy. Została ona zignorowana przez mocarstwa zachodnie i szereg innych krajów. Doszło jedynie do zawarcia regionalnej konwencji o definicji agresora w Londynie 3 lipca 1933 r. podpisanej przez Związek Sowiecki, Rumunię, Estonię, Łotwę, Polskę, Turcję, Persję, Afganistan i Finlandię (przystąpiła 22 lipca 1933 r.) oraz podobnej konwencji,

²⁸ B. J. C. McKercher, *Of Horns and Teeth: the Preparatory Commission and World Disarmament Conference, 1926–1934*, [w:] *Arms Limitation and Disarmament. Restraints of War, 1899–1939*, Westport 1992, s. 149–172.

²⁹ Zob. W. Michowicz, *Genewska Konferencja Rozbrojeniowa 1932–1937 a dyplomacja polska*, Łódź 1989; A. M. Brzeziński, *Dyplomacja francuska...*, s. 121 i n.

³⁰ Propozycja określała następujące kryteria państwa-agresora: 1) wypowiedzenie wojny; 2) wtargnięcie sił zbrojnych na terytorium innego państwa bez wypowiedzenia wojny; 3) zbombardowanie lotnicze lub artyleryjskie terytorium innego państwa lub atak na jego lotnictwo lub marynarkę; 4) wprowadzenie na terytorium innego państwa sił lądowych morskich i lotniczych bez zezwolenia tego państwa; 5) blokada brzegów lub portów innego państwa. Tekst: *Dokumenty Wnieszniej Politiki SSSR*, t. XVI, Moskwa 1971, dok. 32, s. 80–82.

otwartej dla innych krajów 4 lipca 1933 r., którą podpisało jednak tylko kilka państw (Związek Sowiecki, Czechosłowacja, Rumunia, Jugosławia, Turcja i Litwa)³¹.

Faktyczne fiasko Konferencji Rozbrojeniowej nastąpiło w październiku 1933 r. Próba połączenia realizacji zasady równouprawnienia Niemiec w zbrojeniach z systemem gwarancji bezpieczeństwa została utracona przez delegację niemiecką, która odmówiła dalszego udziału w obradach genewskich. Dnia 14 października 1933 r. rząd Hitlera wycofał swoich delegatów z Konferencji Rozbrojeniowej a pięć dni później podjął decyzję o wystąpieniu Niemiec z Ligi Narodów³². Prace Konferencji Rozbrojeniowej a faktycznie jej różnych komisji i komitetów specjalistycznych trwały z przerwami do połowy maja 1937 r. Konferencja nie została formalnie rozwiązana.

3. Widoczne fiasko wysiłków na rzecz wypracowania powszechnego układu bezpieczeństwa zbiorowego spowodowało, iż z większą wiarą odnoszono się do koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego w ramach regionalnych. Wyrażano pogląd, że uniwersalne bezpieczeństwo będzie można zbudować jedynie stopniowo, poprzez regionalne pakty bezpieczeństwa zgodne z zasadami paktu Ligi Narodów. Praktycznym wyrazem regionalnej formuły bezpieczeństwa zbiorowego stały się układy lokarneńskie z 1925 r., które gwarantowały granicę i strefę zdemilitaryzowaną pomiędzy Niemcami a Francją i Belgią. Przyjęta w Locarno gwarancja miała obowiązywać przeciwko temu państwu, które pogwałciłoby *status quo* nad Renem lub zobowiązania do nieagresji zapisane w art. 2 paktu reńskiego.

Układy lokarneńskie stwarzały więc następujący mechanizm pomocy w przypadku agresji: 1) jeśli Niemcy zaatakowałyby Francję, to po jej stronie stanęłyby Belgia, W. Brytania, Włochy, Polska i Czechosłowacja (na podstawie dwustronnych układów sojuszniczych); 2) jeśli Francja zaatakowałaby Niemcy, to z pomocą pospieszyłyby im Belgia, W. Brytania i Włochy; 3) w razie zaatakowania Polski i Czechosłowacji przez Niemcy z pomocą przyszłyby im jedynie Francja na zasadach przewidzianych w art. 16 paktu Ligi. Pakt reński nie zawierał definicji agresji, ale wyliczał kilka jej kryteriów. Sygnatariusze byli zobowiązani do nieuciekania się do ataku, inwazji i wojny. Dopuszczano legalność wojny jedynie w przypadku: 1) uprawnionej obrony; 2) akcji zbiorowej podjętej z tytułu

³¹ A. Skrzypek, *Strategia pokoju. Radziecka polityka zbiorowego bezpieczeństwa w Europie 1932-1939*, Warszawa 1979, s. 34 i n.

³² Zob. S. Sierpowski, *Wystąpienie Niemiec z Ligi Narodów*, „Przegląd Zachodni” 1983, nr 2, s. 67-92 (tam też cytowana literatura szczegółowa).

sankcji przewidzianych w art. 16 paktu ligi; 3) akcji mającej na celu wykonanie decyzji Zgromadzenia lub Rady Ligi Narodów. Niemcy podpisały traktaty arbitrażowe z Francją, Belgią, Polską i Czechosłowacją, potwierdzające nienaruszalność traktatów pokojowych.

Układy lokarneńskie – z najważniejszym z nich paktem reńskim – stwarzały zróżnicowany system bezpieczeństwa w Europie, dający pierwszeństwo interesom państw zachodnich. Brak analogicznych gwarancji dla zachodnich i wschodnich granic Niemiec godził przede wszystkim w bezpieczeństwo Polski. W Locarno zapadła też decyzja o przyjęciu Niemiec do Ligi Narodów w charakterze stałego członka Rady na specjalnych warunkach. Wyrażono zgodę na warunkowy ich udział w akcji zbiorowej przewidzianej z art. 16 paktu Ligi Narodów uznając, że jako „rozbrojone” nie byłyby w stanie wypełnić swoich zobowiązań. Stworzony został precedens podważający podstawy systemu bezpieczeństwa zbiorowego Ligi Narodów. W Europie zaczął obowiązywać nowy rodzaj „specjalnych gwarancji” zapisanych w układach lokarneńskich³³.

Współcześni oceniali układy lokarneńskie niezwykle pozytywnie jako „regionalne spełnienie bezpieczeństwa zbiorowego”. Twórcy Locarno – Aristide Briand, Austin Chamberlain i Gustaw Stresemann otrzymali nagrodę pokojową Nobla. Hasło „regionalizm warunkiem uniwersalizmu” stało się zapowiedzią nowego modelu umocnienia międzynarodowego ładu pokojowego. Rezolucja Zgromadzenia Ligi Narodów z 25 września 1926 r. zalecała zawieranie paktów analogicznych do Locarno. Komitet Arbitrażu i Bezpieczeństwa opracował teoretyczne rozwiązania służące doskonaleniu systemu bezpieczeństwa zbiorowego w ramach regionalnych. Były to wzory dwustronnych i wielostronnych konwencji arbitrażowo-koncyliacyjnych (A, B, C) oraz regionalnych paktów o nieagresji i pomocy wzajemnej (D, E, F) przyjętych przez IX Zgromadzenie Ligi Narodów w 1928 r. Do paktu reńskiego nawiązywał wzór D, zalecany przez Radę LN i akceptowany przez szereg państw. Projekt nie zawierał jednak ani gwarancji *status quo*, ani zobowiązania do natychmiastowej pomocy w razie niesprowołowanej agresji. Model D nie przewidywał też zabezpieczenia przed możliwością niezastosowania gwarancji traktatowych w przypadku braku jednomyślności Rady Ligi Narodów.

³³ Zob. J. Jacobson, *Locarno Diplomacy. Germany and the West (1925–1929)*, Princeton University Press 1972; W. Balcerak, *Polityka zagraniczna Polski w dobie Locarna*, Wrocław 1967; H. Korczyk, *Locarno i jego geneza*, „Dzieje Najnowsze” 1979, R. 11, nr 3, s. 85–112; *Locarno z perspektywy siedemdziesięciu lat*, red. M. Baumgart, Szczecin 1998.

W niektórych pracach spotyka się pogląd, że z punktu widzenia teorii i praktyki stosunków międzynarodowych, Locarno było znaczącym krokiem na drodze budowania systemu porozumień regionalnych pod auspicjami Ligi Narodów. Oznaczało odejście od koncepcji uniwersalnego bezpieczeństwa, której spełnienia nie gwarantowała Liga, do praktyki regionalnego bezpieczeństwa. Zwracano uwagę, że w układach lokarneńskich znalazły zastosowanie takie zasady bezpieczeństwa zbiorowego, jak: arbitraż, koncyliacja, nieagresja, pomoc wzajemna³⁴. W ocenach tych nie zauważa się – wspomnianych już – negatywnych konsekwencji Locarno.

Głoszony przez polityków postulat ustanowienia „pełnego” bezpieczeństwa w Europie, tj. zawarcia nowych paktów uzupełniających Locarno, opierał się na iluzorycznych założeniach. Kiedy dyplomacja polska podjęła w 1927 r. sprawę „wschodniego Locarno”, którego istotą byłby pakt nieagresji z Niemcami i zagwarantowanie granicy polsko-niemieckiej przez mocarstwa zachodnie, spotkało się to ze zdecydowanym sprzeciwem Niemiec. Sojusznicza Francja oraz W. Brytania nie udzieliły Polsce poparcia. W drugiej połowie lat dwudziestych nie powiodły się także plany „bałtyckiego Locarno” oraz innych regionalnych układów bezpieczeństwa: środkowoeuropejskiego (Czechosłowacja, Rumunia, Jugosławia, Austria, Węgry), bałkańskiego (Grecja, Rumunia, Jugosławia, Albania i Bułgaria) oraz wschodnioeuropejskiego (Związek Sowiecki i jego zachodni sąsiedzi). Przyczyną tego były różnorakie sprzeczności interesów państw wymienionych regionów oraz niechęć mocarstw zachodnich do udzielania nowych gwarancji bezpieczeństwa³⁵.

W pierwszej połowie lat trzydziestych wśród mniejszych państw europejskich przeważał pogląd, że bezpieczeństwa należy szukać w paktach regionalnych nawet bez gwarancji wielkich mocarstw. Dnia 16 lutego 1933 r. został zawarty pakt organizacyjny Małej Ententy, 9 lutego 1934 r. utworzono Ententę Bałkańską na mocy porozumienia pomiędzy Grecją, Rumunią, Turcją i Jugosławią, 12 września 1934 r. Układ porozumienia i współpracy pomiędzy Estonią, Łotwą i Litwą dał podstawy Entencie Bałtyckiej.

Próby utworzenia paktu regionalnego z udziałem wielkich mocarstw kończyły się niepowodzeniem. W połowie 1934 r. bezowocnie rozważano projekt paktu śródziemnomorskiego, który obejmowałby państwa Małej Ententy, Ententy Bałkańskiej oraz Włochy, Francję

³⁴ Por. J. Schwoebel, *L'Angleterre et la sécurité collective*, Paris 1938, s. 157 i n.; *Les Affaires Etrangères et le corps diplomatiques Français*, vol. 2. Paris 1984, s. 512; G. Svolopoulos, *op. cit.*, s. 271 in.

³⁵ A. M. Brzeziński, *Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego...*, s. 52–53.

i Związek Sowiecki. Fiaskiem zakończyła się również akcja dyplomacji francuskiej, która podjęła próbę stworzenia „paktu wschodniego”, regionalnego systemu bezpieczeństwa w Europie Środkowowschodniej z udziałem Niemiec, chcąc w ten sposób zneutralizować agresywne zamiary Hitlera. „Pakt wschodni” byłby powiązany z lokarneńskim systemem bezpieczeństwa poprzez francusko-sowiecki pakt o pomocy wzajemnej. We wrześniu 1934 r. Hitler ostatecznie odrzucił projekt „paktu wschodniego” jak i samą koncepcję zbiorowego bezpieczeństwa. Przeciwstawił jej formułę dwustronnych porozumień i deklaracji o wyrzeczeniu się siły jako – jego zdaniem – najbardziej skutecznych układów pokojowych. Niepowodzeniem zakończyły się również próby realizacji regionalnych paktów o pomocy wzajemnej – „dunajskiego” i „lotniczego” z udziałem Niemiec lub bez nich. W. Brytania odmawiała gwarancji, a Włochy, Polska i inne kraje uzależniały swoje uczestnictwo w paktach regionalnych od pozytywnego w tej kwestii stanowiska Niemiec³⁶.

Hitler doprowadził wkrótce do załamania zachodnioeuropejskiego systemu bezpieczeństwa stworzonego w Locarno. Wejście niemieckich oddziałów wojskowych do zdemilitaryzowanej strefy Nadrenii 7 marca 1936 r. było pogwałceniem art. 42 i 43 traktatu wersalskiego oraz art. 1 paktu reńskiego. Francja i W. Brytania odrzuciły możliwość przewidzianych prawem działań militarnych, ograniczając się do werbalnego protestu. Próba stworzenia „nowego Locarno” (Pakt zachodni) podjęta przez rząd Frontu Ludowego Leona Bluma nie powiodła się. W latach 1937–1938 w Paryżu i w Londynie wychodzono z założenia, że utrzymanie pokoju europejskiego może nastąpić jedynie poprzez zaspokojenie rewizjonistycznych żądań Hitlera. Ugoda monachijska z 30 września 1938 r. czterech mocarstw zachodnich w sprawie zaboru części Czechosłowacji przez Niemcy oznaczała całkowite zerwanie z zasadami bezpieczeństwa zbiorowego³⁷. Formuła regionalnego bezpieczeństwa zbiorowego nie sprawdziła się w praktyce stosunków europejskich.

Inaczej kształtowała się rzeczywistość polityczna w rejonie Ameryki środkowej i południowej, gdzie w latach dwudziestych i trzydziestych

³⁶ Zob. L. Radice, *The Eastern Pact, 1933–1935: A Last Attempt at European Cooperation*, „Slavonic and East European Review” 1977, vol. 55, no 1, s. 45–46; J. B. Duroselle, *La Décadence, 1932–1939*, Paris 1979, s. 105 i n.; M. Pułaski, *Projekty paktu naddunajskiego (1934–1935)*, [w:] *Historia i współczesność*, t. 1, Katowice 1977, s. 199–212.

³⁷ Zob. K. Mazurowa, *Europejska polityka Francji 1938–1939*, Warszawa 1974; *Munich 1938. Mythes et Réalités*, „Revue des Etudes Slaves” (Paris), 1979, t. 52; W. R. Rock, *British Appeasement in the 1930s*, London 1984.

umacniała się tzw. unia panamerykańska. Państwa latynoamerykańskie wypracowały i podpisały szereg układów zmierzających do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w regionie. Podczas konferencji w Santiago de Chile podpisano 3 maja 1923 r. Traktat o pokojowym załatwianiu sporów pomiędzy państwami amerykańskimi, którego autorem był Manuel Gondra, minister spraw zagranicznych Paragwaju. Dnia 5 stycznia 1929 r. w Waszyngtonie przedstawiciele dwudziestu państw amerykańskich podpisali dwie umowy zbiorowe – Konwencję Koncyliacyjną i Traktat generalny arbitrażowy. Istotne znaczenie miał podpisany 10 października 1933 r. w Rio de Janeiro Traktat antywojenny o nieagresji i concyliacji, zgłoszony przez Carlosa Lamasa Saavedrę, argentyńskiego ministra spraw zagranicznych. Pakt potępiał wojny napastnicze i ustalał zasady załatwiania sporów na drodze pokojowej przy zastosowaniu specjalnej procedury pojednawczej. Artykuł 3 proklamował wyrzeczenie się zbrojnej i dyplomatycznej ingerencji w sprawy wewnętrzne i politykę zagraniczną państw uczestników paktu³⁸. Do czerwca 1934 r. układ podpisało 14 państw latynoamerykańskich i Stany Zjednoczone.

4. Załamywanie się systemu bezpieczeństwa zbiorowego w systemie Ligi Narodów następowało coraz wyraźniej w pierwszej połowie lat trzydziestych. Jesienią 1931 r. Liga Narodów stanęła przed pierwszą poważną próbą. Dnia 18 września 1931 r. rozpoczęła się agresja Japonii w Mandżurii. Po raz pierwszy wielkie mocarstwo, członek Ligi Narodów, pogwałciło pakt Ligi, rozpoczynając wojnę przeciwko innemu państwu, w dodatku członkowi Rady Ligi Narodów (od 14 września 1931 r.). Rada Ligi przyjęła 30 września 1931 r. uchwałę wzywającą obie strony do nierozszerzania walk, całkowicie zignorowaną przez władze Japonii. Rząd chiński zażądał 16 listopada zastosowania art. 16 Paktu Ligi Narodów, ale Rada Ligi nie była w stanie uzgodnić decyzji o podjęciu sankcji przeciwko agresorowi. Dnia 10 grudnia 1931 r. postanowiono jedynie wysłać na Daleki Wschód specjalną komisję pod przewodnictwem lorda Lyttona celem zapoznania się na miejscu z rozwojem wydarzeń. Nie powstrzymało to akcji wojskowej Japonii, kontynuowanej w 1932 r. Po potępieniu agresji japońskiej przez Zgromadzenie Ligi Narodów w 1932 r., Japonia ogłosiła decyzję o wystąpieniu z organizacji 27 marca 1933 r.³⁹

³⁸ J. Makowski, *Współczesne formy bezpieczeństwa zbiorowego*, Warszawa 1935, s. 20–25.

³⁹ I. H. Nish, *Japan's Struggle with Internationalism. Japan, China and the League of Nations, 1931–1933*, London 1993.

Liga Narodów wykazała niezdecydowanie i powolność działania wobec konfliktów zbrojnych na półkuli zachodniej. Spór pomiędzy Boliwią i Paragwajem o północną część obfitującego w pola naftowe obszaru Gran Chaco, który trwał od końca 1928 r. doprowadził do wojny w sierpniu 1932 r. Jednak dopiero 31 maja 1933 r. rząd Boliwii zwrócił się do Ligi o interwencję. Liga Narodów wysłała specjalną komisję do Rio de Janeiro dla zbadania sprawy. Jej raport zaakceptowany przez Zgromadzenie Ligi oraz rząd Boliwii został jednak odrzucony przez władze Paragwaju. Rada Ligi zaleciła rządowi stosowanie wobec obu walczących stron embargo na sprzedaż broni, ale nie była to akcja Ligi jako całości i nie spowodowała praktycznych następstw⁴⁰. Bardziej skuteczna okazała się akcja komitetu mediacyjnego państw amerykańskich (Brazylia, Chile, Peru, Urugwaj, Stany Zjednoczone) kierowanego przez Carlosa Lamasa Saavedrę, który doprowadził do przerwania wojny 12 czerwca 1935 r. W tym samym roku Paragwaj, uznając uczestnictwo w Lidze Narodów za bezcelowe, wystąpił z organizacji. Traktat pokojowy podpisano dopiero 21 lipca 1938 r. w Buenos Aires. Prawie trzy czwarte spornego terytorium Gran Chaco znalazło się w granicach Paragwaju.

Podobną indolencję wykazała Liga Narodów w sprawie sporu pomiędzy Kolumbią i Peru o Leticję, małeńki port nad Amazonką w pogranicznym okręgu Loreto, który w 1932 r. przerodził się w wojnę. Dnia 14 stycznia 1933 r. rząd Kolumbii zwrócił się do Rady Ligi Narodów, ale jedyną jej reakcją było wysłanie telegramu do obu rządów przypominającego im obowiązki pokojowego uregulowania sporu zgodnie z paktem Ligi. Dopiero kolejna interwencja rządu Kolumbii, który zażądał zwołania Rady, odniosła skutek. Rada Ligi Narodów 21 lutego 1933 r. potępiła akcję wojskową Peru i nakazała natychmiastowe wycofanie wojsk peruwiańskich z Kolumbii. Nie spowodowało to żadnego skutku. Spór o Leticję został ostatecznie rozwiązany dopiero na konferencji państw latynoamerykańskich z udziałem Stanów Zjednoczonych w Rio de Janeiro w styczniu 1936 r. W opinii państw Ameryki Środkowej i Południowej Liga Narodów przestała się liczyć w stosunkach międzynarodowych. W drugiej połowie lat trzydziestych osiem państw tego regionu wystąpiło z Ligi⁴¹.

⁴⁰ F. P. Walters, *op. cit.*, s. 393 i n.

⁴¹ Były to: Chile (1938), Salwador (1937), Gwatemala (1936), Honduras (1936), Nicaragua (1936), Paragwaj (1935), Peru (1939), Wenezuela (1938). W latach dwudziestych Ligę Narodów opuściły: Kostaryka (1924) i Brazylia (1926).

We wrześniu 1934 r. do Ligi Narodów został przyjęty Związek Sowiecki, który zmienił dotychczasowy wrogi stosunek wobec organizacji genewskiej⁴². Powodem tego było systematyczne pogarszanie się stosunków pomiędzy Moskwą a Berlinem przy jednoczesnym zagrożeniu ze strony Japonii na Dalekim Wschodzie. Na forum Ligi Narodów Związek Sowiecki deklarował się jako zdecydowany zwolennik bezpieczeństwa zbiorowego, ale do tych oświadczeń odnoszono się nieufnie. W Paryżu i Londynie nie traktowano Moskwy jako wiarygodnego partnera. Ani mocarstwa zachodnie, ani szereg innych państw nie wierzyły już w zbiorowe bezpieczeństwo.

Jesienią 1935 r. doszło do definitywnej kompromitacji Ligi Narodów na tle zatargu włosko-abisyńskiego. Rząd Etiopii, pełnoprawnego członka Ligi od 1923 r., zwrócił się do niej we wrześniu 1935 r. z prośbą o zapobieżenie spodziewanej agresji ze strony Włoch. Mimo powołania „komitetu pięciu” do zbadania sporu włosko-abisyńskiego Liga nie zapobiegła włoskiej agresji. Pierwszego dnia wojny, 3 października, cesarz Etiopii Hajle Selasje I ponownie zwrócił się do Ligi Narodów o pomoc. Liga, uznając 7 października Włochy za agresora, postanowiła 19 października zastosować wobec nich sankcje ekonomiczne. Obejmowały one zakaz sprzedaży materiałów wojennych i surowców strategicznych (z wyjątkiem ropy naftowej). Za sankcjami opowiedziały się 52 państwa, ale pozostające poza Ligą Narodów Niemcy i Stany Zjednoczone nie były zobowiązane decyzją genewską.

Fatalną rolę w konflikcie włosko-abisyńskim odegrały rządy W. Brytanii i Francji. Wystąpienie szefa Foreign Office Samuela Hoare'a na forum Ligi Narodów 11 września 1935 r. odwołującego się do zasady zbiorowego bezpieczeństwa nie miało żadnych praktycznych następstw. W Londynie i w Paryżu przeważał pogląd, iż kwestia „czysto kolonialna” – jak określono agresję Włoch w Etiopii – nie powinna zaważyć na stosunkach obu mocarstw z rządem Benito Mussoliniego, ważniejsze bowiem jest utrzymanie tzw. frontu Stresy. Podczas spotkania Hoare'a z premierem Francji Pierrem Lavalem 7 i 8 grudnia 1935 r. uzgodniono plan podziału i okupacji Etiopii przez Włochy. Prasowy przeciek informacji na ten temat wywołał sensację i oburzenie opinii publicznej we Francji, W. Brytanii i w innych krajach. Hoare podał się do dymisji 18 grudnia, rząd

⁴² Zob. W. Materski, *ZSRR wobec kwestii bezpieczeństwa zbiorowego w okresie międzywojennym (Liga Narodów, rozbrojenie, systemy regionalne)*, „*Studia z Dziejów ZSRR i Europy Środkowej*” 1980, t. 16, s. 125 i n.

Lawała upadł 22 stycznia 1936 r.⁴³ Nie zmieniło to polityki Paryża i Londynu w kwestii abisyńskiej. Uznano, że sankcje ekonomiczne zastosowane wobec Włoch okazały się nieskuteczne. Ich zniesienie 15 lipca 1936 r. oznaczało bezradność Ligi Narodów wobec polityki stosowania siły w stosunkach międzynarodowych. Kanadyjski premier Mackenzie King ocenił to dobitnie mówiąc, iż „zbiorowe bluffowanie nie może przynieść zbiorowego bezpieczeństwa”⁴⁴.

Pozory dyskusji nad reformą Ligi Narodów w 1936 r. były odbiciem panujących nastrojów. W. Brytania, a także szereg innych państw, które zważyły w skuteczność bezpieczeństwa zbiorowego, wypowiadały się przeciwko wzmocnieniu zobowiązań państw członkowskich Ligi. Proponowano przyjęcie zasady fakultatywności przy zastosowaniu art. 16 paktu Ligi Narodów, co podważało sens istnienia instytucji genewskiej. Nastąpiło to zresztą podczas XIX sesji Zgromadzenia Ligi Narodów we wrześniu 1938 r. Większość państw z W. Brytanią i Francją na czele oświadczyła, że nie uznaje obowiązku sankcji gospodarczych w związku z fiaskiem prób ich stosowania. Przeprowadzona w tej sprawie ankieta wykazała, iż 29 państw członkowskich Ligi Narodów nie uznawało obowiązku sankcji ekonomicznych a jedynie 6 było za ich przymusowym charakterem. Choć poprawka tego typu nie została wprowadzona do Paktu Ligi Narodów, to faktycznie nastąpił stan wypowiedzenia przepisów o stosowaniu sankcji ekonomicznych⁴⁵.

Wyrazem braku wiary w skuteczność akcji zbiorowej Ligi Narodów był powrót do neutralności szeregu państw, które widziały w tym najbardziej skuteczną gwarancję bezpieczeństwa swego kraju. Belgia była pierwszym państwem, które wycofało się z systemu bezpieczeństwa zbiorowego i ogłosiło powrót do tradycyjnej polityki neutralności (oświadczenie króla Leopolda III 14 października 1936 r.). W połowie 1938 r. władze Szwajcarii podjęły decyzję o powrocie do tradycyjnej i całkowitej neutralności. W deklaracji z 27 maja 1938 r. państwa skandynawskie – Dania, Norwegia, Szwecja i Finlandia wyraziły wolę stosowania jednakowych reguł neutralności na wypadek wojny⁴⁶.

Wielkie mocarstwa natomiast powróciły do metod „starej dyplomacji”. Zbrojenia, alianse wojskowe, utrzymanie „równowagi sił”

⁴³ R. A. C. Parker, *Great Britain, France and the Ethiopian Crisis*. „The English Historical Review”, April 1974, s. 295 in.

⁴⁴ Cyt. za: G. Egerton, *Great Britain...*, s. 28.

⁴⁵ P. F. Brugière, *La sécurité collective, 1919-1945*, Paris 1946, s. 237-241.

⁴⁶ Z. Rotocki, *op. cit.*, s. 94-103.

w Europie i na Dalekim Wschodzie stało się normami agresywnej polityki Niemiec, Włoch i Japonii. W. Brytania i Francja odpowiadały no to polityką ugody (*appeasement*) wobec aktów agresji. Stany Zjednoczone deklarowały izolacjonizm i neutralność, choć prezydent F. D. Roosevelt dostrzegał zagrożenie wojenne płynące z Europy i Dalekiego Wschodu⁴⁷.

W końcu lat trzydziestych Liga nie była w stanie nawet stwarzać pozorów organizacji strzegącej międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Liga Narodów pozostała bierna przy kolejnych aktach agresji – anektowaniu Austrii (13 marca 1938), rozbiciu Czechosłowacji (15 marca 1939), zajęciu Kłajpedy (23 marca 1939), podboju Albanii (12 kwietnia 1939) oraz napaści Niemiec na Polskę (1 września 1939) i rozpętaniu II wojny światowej. Wyjątkiem była decyzja XX Zgromadzenia Ligi Narodów o uznaniu Związku Sowieckiego za agresora przeciwko Finlandii i wykluczeniu go z organizacji 14 grudnia 1939 r.⁴⁸ Charakterystyczne jednak, że na tej samej sesji delegaci Francji i W. Brytanii nie dopuścili do oficjalnego wniesienia skargi delegacji Polski przeciwko Niemcom. Nie zaakceptowali i nie pozwolili Polakom na wygłoszenie z trybuny Ligi Narodów tezy, iż klęska Polski pociągnęła za sobą upadek systemu bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Wschodniej⁴⁹.

Wypada zgodzić się ze spostrzeżeniem Henry Kissingera, że w okresie międzywojennym „doktryna bezpieczeństwa zbiorowego padła ofiarą słabości jej podstawowego założenia, tego mianowicie, że wszystkie narody są tak samo zainteresowane w przeciwstawianiu się konkretnemu aktowi agresji i – by tego dokonać – gotowe są ponieść takie samo ryzyko. Jak wykazało doświadczenie, założenia te okazały się fałszywe”⁵⁰.

⁴⁷ A. A. Offner, *American Appeasement: United States Foreign Policy and Germany, 1933–1938*, New York 1969; R. Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932–1945*, New York 1979.

⁴⁸ Na temat usunięcia Związku Sowieckiego z Ligi Narodów: B. Piotrowski, *Wojna radziecko-fińska (zimowa) 1939–1940. Legendy, niedomówienia, realia*, Poznań 1997, s. 102–104.

⁴⁹ *Sprawa polska w czasie II wojny światowej na arenie międzynarodowej. Zbiór dokumentów*, Warszawa 1965, dok. nr 84, s. 132–135. Tajny raport wiceministra Z. Galińskiego, 9 I 1940 r.

⁵⁰ H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 1996, s. 266.

ANDRZEJ M. BRZEZIŃSKI

Problem of the Collective Security in the International Relations (1919–1939)

This article is attempt of brief characterization the Collective Security system in the theory and practice the international relations between World Wars. The paper presents four questions: 1) reception of the Collective Security system of the League of Nations, 2) attempts the strengthening Collective Security system in the international scale, 3) regional conception of the Collective Security, 4) collapse of the Collective Security system.

The principles of the Collective Security in the Covenant of the League of Nations were the novelty in the theory and practice international relations after the First World War. These principles were the compromise between American-British and French conception of the peaceful international relations in the post-war World. They have based on the idealistic conception about solidary action all the countries – members of the League of Nations – for defense the state being in danger of aggression regardless of their individual national affaires. From the very beginning governments and public opinion in many countries were very skeptical about the ability the League of Nations to preserve the international security and peace. As time goes on this scepticism was deeper and deeper because of fiasco to employ the Collective Security system in practice. The attempts to organize the Collective Security in the regional form were also deceptives. Towards the end of thirties the League of Nations was completely powerless to preserve international security and peace.