

Janusz Gilas

ZALEŻNOŚĆ MIĘDZY BEZPIECZEŃSTWEM A ROZBROJENIEM W PRAKTYCE POLSKIEJ DYPLOMACJI 1919—1939

Mogłoby się wydawać, że zamierzamy przedstawić analizę tradycyjnego sporu, czy środki bezpieczeństwa winny wyprzedzać środki rozbrojenia, czy może najpierw powinny być zrealizowane środki rozbrojenia, by w ich wyniku zostało osiągnięte bezpieczeństwo międzynarodowe¹. W istocie jednak nie jest to problem stosunku między dwoma niezależnymi elementami rzeczywistej czy projektowanej polityki międzynarodowej, lecz między różnymi składnikami współtworzącymi bezpieczeństwo międzynarodowe, których fragmentem jest także zbrojenie. Struktura bezpieczeństwa międzynarodowego może być przedstawiona następująco:

- 1) środki zakazu użycia siły zbrojnej i groźby jej użycia,
- 2) budowy zaufania,
- 3) pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych,
- 4) bezpieczeństwa ekonomicznego,
- 5) rozbrojenia moralnego,
- 6) rozbrojenia materialnego.

¹ Zagadnienie to ujmuje się jako sprzeczność między francuską a angielską koncepcją rozwiązania problemu, chociaż przyznaje się, że także inne państwa, jak np. USA przedstawiły projekty ukształtowania zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem, a nawet Niemcom można przypisać projektowanie rozwiązania zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem narodowym. W. Rojek, *Zagadnienie bezpieczeństwa na forum genewskiej Konferencji Rozbrojeniowej 1932—1933*, „Studia Historyczne” 1980, t. XXIII, z. 3(90), s. 413—430; K. Kocot, *Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego na Konferencji Rozbrojeniowej (1932—1935)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1967, no. 63, Prawo XVIII, s. 133—155. Zwięzłe przedstawienie sprzeczności między francuską a brytyjską konstrukcją bezpieczeństwa w kontekście rozbrojenia, G. M. Gathorne-Hardy, *A Short History of International Affairs 1920 to 1939*, Oxford 1947, 3rd rev. ed., s. 163—166; W. Michowicz, *Rozbrojenie a bezpieczeństwo (1920—1939)*, „Kwartalnik Historyczny” 1970, nr 3, s. 641—659

Przyjęta kolejność dla poszczególnych składników bezpieczeństwa międzynarodowego wskazuje na ich znaczenie w ramach procesu zapobiegania wojnie i utrzymywania pokoju i może stanowić podstawę dla określenia ich wartości. Wskazuje to zarazem, że osiągnięcie określonych środków charakteryzujących się niższą wartością umożliwiłoby osiągnięcie środków rozbrojenia materialnego; wynikać to może z analizy struktury rozbrojenia materialnego. Zakładać bowiem można, że środki rozbrojenia materialnego można byłoby zhierarchizować następująco:

- 1) środki budowy zaufania wojskowego,
- 2) kontroli zbrojeń,
- 3) ograniczenia zbrojeń,
- 4) redukcji zbrojeń,
- 5) częściowej demilitaryzacji,
- 6) całkowitej demilitaryzacji.

Gdyby przyjąć tę skalę wartościową, można byłoby dojść do wniosku, że osiągnięcie środków pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych i zakazu użycia siły zbrojnej oraz groźby jej użycia umożliwia osiągnięcie z całą pewnością środków rozbrojenia moralnego, lecz w zakresie rozbrojenia materialnego co najwyżej wykazujących się najniższą wartością środków rozbrojenia materialnego, np. jakichś środków kontroli zbrojeń i być może ograniczenia zbrojeń. Gdyby z kolei osiągnięte były wystarczające środki bezpieczeństwa ekonomicznego jako nadbudowa środków zakazu użycia siły zbrojnej oraz groźby jej użycia, a także środków pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych, dopiero wówczas można byłoby rozszerzyć zakresy projektowanego czy osiąganego rozbrojenia moralnego i zdecydować się na środki rozbrojenia materialnego, z którymi związane wyższe wartości, jak np. środki ograniczenia zbrojeń, redukcji zbrojeń, a być może także częściowej demilitaryzacji. Można byłoby sformułować zatem zasadę, że zależność między niżej postawionymi składnikami struktury bezpieczeństwa międzynarodowego a jego wyżej postawionymi składnikami jest wprost proporcjonalna i tym samym, że realizacja niżej zorganizowanych środków umożliwi dopiero przechodzenie do środków wyżej zorganizowanych.

Jeśli z tego punktu widzenia spojrzeć na okres 1919—1939, tak bardzo wiążący się z funkcjonowaniem pierwszej ogólnej i pomyślanej jako powszechna organizacji międzynarodowej — Ligi Narodów — to należy dojść do wniosku, że wraz z paktem Ligi Narodów zostały osiągnięte ograniczone środki zakazu użycia siły zbrojnej i groźby jej użycia, rudymenarne środki pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych, minimalne środki bezpieczeństwa ekonomicznego pod po-

stacją konstytucji MOP z 1919 r., lecz niedostateczne środki bezpieczeństwa ekonomicznego dla zapobieżenia konfliktom i wojnom, a tym samym tylko te środki rozbrojenia moralnego, jakich podstawę tworzyły utworzone struktury Ligi Narodów i Międzynarodowej Organizacji Pracy i zawarte po I wojnie światowej traktaty pokoju. W Lidze Narodów wiedziano zatem, że nawet przyjęte środki zakazu użycia siły zbrojnej i groźby jej użycia czy środki pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych nie są pełne i dostateczne. W polskiej doktrynie prawa międzynarodowego zwracano uwagę, że system bezpieczeństwa zbiorowego wylaniający się z paktu Ligi Narodów nie mógł być uznany za zupełny, gdyż pakt nie odzwierciedlał układu stosunków po I wojnie światowej; czynił wojnę legalną, gdy spory międzynarodowe nie doczekały się orzeczenia wiążącego strony; nie skonkretyzował obowiązków rozbrojeniowych; nie był oparty w zakresie regulacji szeregu instytucji na zasadach skutecznego działania, jak np. w zakresie rejestracji i rewizji traktatów. Stąd też dążono do wzmocnienia struktury bezpieczeństwa umożliwiającej rozbrojenie². Dlatego zmierzano do pełnego zakazu wojny, do zdefiniowania agresora, przyjęcia zasady obowiązkowości arbitrażu międzynarodowego, wzmocnienia mechanizmów samoobrony zbiorowej, a wskutek kryzysu ekonomicznego także rozwinięcia środków bezpieczeństwa ekonomicznego. W tym stanie rzeczy proponowane środki rozbrojenia nie mogły być ani wyżej zorganizowanymi, ani powszechnymi.

W całym okresie Ligi Narodów osiągnięto jedynie środki kontroli zbrojeń pod postacią ujawniania tychże, czego symbolem był *Annuaire Militaire*, w którym drukowano statystyki zbrojeniowe poszczególnych państw, czy też ograniczenia zbrojeń pod postacią protokołu genewskiego 1925 r. w przedmiocie zakazu użycia gazów czy konwencji w przedmiocie kontroli międzynarodowego handlu bronią, amunicją i materiałem wojennym 1925 r. Tym samym wydaje się, że zrealizowanie ambitniejszych środków rozbrojenia w latach 1919—1939 było niemożliwe ze względu na wypróbowywanie dopiero środków zakazu użycia siły zbrojnej i pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych, brak środków bezpieczeństwa ekonomicznego i nieznaczną skalę osiągnięcia rozbrojenia moralnego. Zrealizowanie ambitniejszego programu rozbrojeniowego było niemożliwe także ze względu na partykularyzm różnych środków bezpieczeństwa i nieakceptowanie tych środków w skali powszechnej, co łączyło się z jednej strony z ograniczeniami w członkostwie Ligi Narodów i z drugiej z nieakceptowaniem

² A. Deryng, *Pakt nieagresji a pakt Ligi Narodów*, [w:] *Bezpieczeństwo zbiorowe*, Lwów 1935, s. 3—9.

nawet tych środków przez opinię publiczną szeregu państw czy to nie będących członkami Ligi Narodów, czy też nawet będących formalnie jej członkami, jak np. Niemcy w latach 1926—1933.

Założyć należy, że państwa w tych warunkach mogły zmierzać do rozszerzenia zakresu środków zakazu użycia siły zbrojnej, pokojowego rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych, lecz opowiadać się za ograniczonymi zakresami środków rozbrojenia moralnego, a zwłaszcza materialnego. W takiej sytuacji tę linię polityczną można usprawiedliwiać położeniem geograficznym, wskazywaniem na zróżnicowanie czynników wojskowych własnego państwa i państw sąsiednich, co wykazuje, że niedopuszczalne jest przyjęcie zasady proporcjonalności środków rozbrojenia, lecz właśnie zasada równoważenia rozmaitych czynników wojskowych miałyby być przyjęta. Stawało się to możliwe dzięki odróżnieniu zbrojeń okresu pokoju i okresu wojny. Już we wspólnym oświadczeniu delegacji Estonii, Finlandii, Łotwy i Polski z 11 XII 1922 r., przeciwstawiając się radzieckiej koncepcji uprzedniego ograniczenia zbrojeń, zanim zostaną podjęte kroki w przedmiocie wzmoczenia mniej zorganizowanych środków, wywodzą: „Uważając następnie, że metoda arytmetyczna rozwiązywania zagadnienia o wzajemnym rozbrojeniu, zaprezentowana przez rosyjską delegację, nie może być przyjęta, gdyż prowadzi do rezultatów, które znajdują się w oczywistej sprzeczności z zasadą sprawiedliwości i wzajemności i nie przystępując na licznych posiedzeniach do znalezienia metody, która pozwoliłaby praktycznie rozwiązać zagadnienie o ograniczeniu ilości wojsk przy sprawiedliwym przestrzeganiu zasady wzajemności, delegacje zgodziły się zawiadomić konferencję o proponowanych przez ich rządy maksymalnych liczbach armii na 1923 r.”³

W polskiej odpowiedzi z 30 V 1923 r. na ankietę Ligi Narodów w przedmiocie projektu Roberta Cecila przeciwstawiano się zasadzie jednego kryterium dla wszystkich państw w zakresie dozwolonych zbrojeń wskazując, że trudno jest studiować zagadnienia redukcji zbrojeń lub gwarancji koniecznych dla równowagi inaczey jak funkcję całości kształtu problemów wojny⁴. Polska w swej opinii podkreślała, że ist-

³ *Dokumenty wniezionej polityki SSSR*, Moskwa 1962, s. 65—66; por. J. Kumaniecki, *Moskiewska konferencja rozbrojeniowa 1922 r.*, „Kwartalnik Historyczny” 1970, nr 2, s. 350—367.

⁴ *S. d. N. Journal Officiel. Supplément spécial n° 16. Procès-verbaux de la Troisième Commission*, Genève 1923, s. 144. W pracy A. Bregmana warunki specjalne określono następująco: z punktu widzenia geograficznego 1) długie granice 5536 km, 2) brak przeszkód naturalnych na granicach, 3) peryferyjne położenie centrów przemysłowych; z punktu widzenia politycznego i moralnego: 1) dążenie sąsiada zachodniego do zmiany granicy, 2) rewolucyjność sąsiada wschodniego, 3) nie-

nieje ścisły związek między gwarancjami a ograniczeniem zbrojeń i występowała przeciwko zasadzie proporcjonalności ograniczeń sił zbrojnych, gdyż: „Bez uzyskania danych dotyczących charakteru i jakości redukcji sił zbrojnych jest niemożliwe dokonanie obliczeń rzeczywistego waloru tych gwarancji”⁵. Konkludując stwierdzano: „a) gwarancje wojskowe między państwami są rzeczywiste jedynie w regionie bezpośrednich interesów między poszczególnymi państwami lub między grupami państw. Taka wspólnota interesów stanowi podstawę stowarzyszeń, które wyrażą się w czynnej współcześnie gwarancji; b) jako podstawę dla właściwych redukcji należy rozważać przede wszystkim redukcje sił wrogów w bezpośrednim sąsiedztwie. Dla tej przyczyny jest użyteczne zawarcie konwencji regionalnych przyjmujących redukcję zbrojeń między państwami sąsiedzkimi nie będącymi w stosunkach przyjaznych”⁶.

Motyw dysproporcjonalności redukcji zbrojeń znalazł swój wyraz również we wprowadzeniu przez Polskę tzw. klauzuli rosyjskiej (art. EC) projektu konwencji rozbrojeniowej Komisji Przygotowawczej, który umożliwił Estonii, Finlandii, Łotwie, Polsce i Rumunii wniesienie zastrzeżeń w momencie podpisywania konwencji, a mających na celu zawieszenie jej wykonywania. Klauzula wprowadzona do projektu utrzyma się jeszcze w końcu grudnia 1930 r. mimo protestów ZSRR. Klauzula ta rzecz jasna nosiła charakter dyskryminacyjny wobec ZSRR, lecz była zgodna z przeciwstawieniem się proporcjonalności jako element polskiego spojrzenia na zależność między bezpieczeństwem a rozbrojeniem⁷. Przygotowując się do Konferencji Rozbrojeniowej i zastanawiając się nad projektem konwencji, precyzowano stanowisko polskie zakładające, że w istocie opowiada się ona za regulacją zbrojeń, co zakłada nie tylko redukcję, lecz czasem także osiągnięcie wyższego pułapu zbrojeń. W istocie uważano, że w wojskach lądowych w stosunku do polskich sił zbrojnych miałyby nastąpić usankcjonowanie *status quo*, a w marynarce dozbrojenie. Taki program miał być realizowany przez delegację polską na Konferencję Rozbrojeniową⁸.

bezpieczeństwo agresji z różnych kierunków; z punktu widzenia wojskowego: 1) budżet wydatków sąsiada zachodniego jest 2-krotnie wyższy od polskiego a sąsiada wschodniego 6-krotnie; 2) brak floty wojennej; 3) brak fortyfikacji, co stanowi konsekwencję zaniedbań przez 13 lat w obronie narodowej; 4) słabość potencjału wojennego; 5) niedogodny system dróg i połączeń komunikacyjnych. A. Bregman, *La politique de la Pologne dans le Société des Nations*, Paris 1932, s. 170—171.

⁵ S. d. N. *Journal Officiel. Supplément spécial n° 16...*, s. 145.

⁶ *Ibidem*, s. 146.

⁷ W. Michowicz, *Genewska Konferencja Rozbrojeniowa (1932—1937) a dyplomacja polska*, Łódź 1984, s. 55—63.

⁸ *Ibidem*, s. 138.

Podobnie ze względu na przyjętą w nim zasadę proporcjonalności Polska przeciwstawiała się radzieckiemu projektowi konwencji o częściowym rozbrojeniu z marca 1928 r., wywodząc, że nie bierze on pod uwagę sytuacji poszczególnych państw, w tym szczególnych ich warunków, położenia geograficznego, a redukcja sił zbrojnych Polski i ZSRR musiałaby być oparta na zasadzie równoważenia sił zbrojnych ZSRR w stosunku do Polski i Rumunii⁹. W tym celu też odwoływano się do interpretacji art. 8 paktu Ligi Narodów, w myśl którego kryterium bezpieczeństwa narodowego zakłada branie pod uwagę czynników specjalnych pozycji każdego państwa¹⁰. Z tych samych względów nieprzychylnie oceniano także propozycje amerykańskie przedstawione na Konferencji Rozbrojeniowej 9 II 1932 r. i w kwietniu 1932 r., gdyż, jak wywodzono, nie uwzględniały one specjalnej sytuacji państw i godziły w Polskę¹¹.

Polska konsekwentnie w ramach koncepcji specjalnych swych warunków opowiadała się przeciwko zasadzie równych praw dla Niemiec w ramach konferencji rozbrojeniowej, a następnie ich dozbrajaniu, akcentując znaczenie obowiązywania klauzul traktatu wersalskiego. Stanowisko to jednakże zwłaszcza po wystąpieniu Niemiec z Konferencji Rozbrojeniowej nie miało już sojuszników i określano je jako nie odzwierciedlające politycznej rzeczywistości, gdyż dozbrajanie Niemiec było przez wielkie mocarstwa tolerowane¹².

Podczas obrad III Komisji Zgromadzenia delegat Polski Dębski szeroko przedstawił koncepcję regionalnego bezpieczeństwa i rozbrojenia. Wskazywał, że w ramach regionu jest możliwe osiągnięcie określonego stopnia bezpieczeństwa i rozbrojenia, przy czym region charakteryzowano posługując się „1° pojęciem solidarności łączącej kraje tworzące region w aspekcie utrzymania pokoju (solidarność regionalna), 2° istnieniem pewnych warunków czyniących możliwą organizację pomocy zarówno z wojskowego, jak również ekonomicznego punktu widzenia”. Jako przykłady udanych umów regionalnych podawano konwencję

⁹ *Ibidem*, s. 167.

¹⁰ *Ibidem*, s. 168.

¹¹ *Ibidem*, s. 199; W. Michowicz, *Rozbrojeniowy plan Herberta Hoovera z 1932 r. a dyplomacja polska*, [w:] *Historia i współczesność*, t. 1, *Polska i Europa w XX wieku*, Katowice 1977, s. 175—186. W. Michowicz na s. 181 cytuje następującą ocenę gen. S. Burhardt-Bukackiego: „stosując jeden stały współczynnik redukcji godzą propozycje amerykańskie w jeden z najbardziej dla nas istotnych czynników naszej situation spéciale — mianowicie w tzw. klauzulę historyczną.

¹² Michowicz, *Genewska...*, s. 387. Deklaracja czterech mocarstw z 11 XII 1932 r. uwzględniając niemiecki postulat równości praw i godząc go z francuską koncepcją bezpieczeństwa zbiorowego przyjęła formułę „égalité des droits dans un régime qui comporterait pour toutes les nations la sécurité”. Kocot, *op. cit.*, s. 143.

w sprawie ograniczenia zbrojeń między republikami Ameryki Środkowej z Waszyngtonu z 7 II 1923 r. i traktat kontynentalny w sprawie uniknięcia lub zapobieżenia konfliktom między państwami amerykańskimi z Santiago de Chile z 3 III 1923 r. Umowy regionalne miałyby zawierać przepisy w sprawie pomocy wzajemnej i pokojowego rozstrzygnięcia sporów. W ten sposób tworzono formułę rozwoju bezpieczeństwa międzynarodowego — od porozumień partykularnych do porozumień regionalnych i w końcu powszechnego układu w sprawie bezpieczeństwa i rozbrojenia¹³. Program bezpieczeństwa i rozbrojenia regionalnego podtrzymywany był jeszcze w 1927 r., kiedy zdano sobie sprawę, że jednakie rozumienie bezpieczeństwa i przyjęcie środków rozbrojenia w środkowej Europie wymagałoby uwzględnienia Francji, Niemiec i ZSRR jako uczestników konferencji, a uzyskanie ich zgodnego współdziałania przy sprzeczności interesów międzynarodowych, a zwłaszcza wojskowych było niemożliwe. Wkrótce też koncepcja została uznana za nieaktualną¹⁴.

Polską odpowiedzią na wystąpienie Niemiec z Konferencji Rozbrojeniowej było zawarcie z nimi deklaracji o niestosowaniu przemocy 26 I 1934 r. Jednak krok ten już nie umożliwił rozbrojenia, lecz zabezpieczał przed wojną i był dowodem, że polskie koncepcje kształtowania zależności między bezpieczeństwem i rozbrojeniem nie zostały zrealizowane, a samo rozbrojenie traktowano jako niecelowe¹⁵.

W koncepcji polskiej bezpieczeństwa zawierała się idea rozbrojenia moralnego. Jak mówił Aleksander Skrzyński: „W ten sposób nowy świat powinien poszukiwać swego bezpieczeństwa nie inaczej jak po-

¹³ S. d. *Journal Officiel, Supplément Spécial* N° 47. *Troisième Commission*, Genève 1926, s. 37.

¹⁴ W dyskusji w Komisji przygotowawczej Konferencji Rozbrojeniowej w 1926 r. delegat Sokal proponował, aby zbadano, gdyby rozbrojenie ogólne nie miało być osiągnięte „quelles sont les régions qui, au point de vue militaire, naval et aérien, peuvent être considérées séparément en vue du désarmement”, a także, aby podkomisje A i B zbadały „de quels éléments doit se composer la notion de la région au point de vue sécurité, degré de la solidarité régionale dépendant des liens politiques, économiques et sociaux et de la situation des liens politiques, économiques et sociaux et de la situation géographique”. Proponowano także środki regionalne. *Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement*, Serie II, C. 425, M. 158, 1926, IX /C.P.D.1/a//1/I, s. 97.

¹⁵ W. Michowicz, *Wystąpienie Niemiec hitlerowskich z Konferencji Rozbrojeniowej i Ligi Narodów*, „Acta Universitatis Lodziensis” 1976, S. I, z. 3, s. 82. „Wystąpienie Niemiec z LN dyplomacja polska wykorzystała dla odsunięcia groźby rewizji granicy polsko-niemieckiej i dla ustabilizowania odprężenia z zachodnim sąsiadem, co w konsekwencji doprowadziło do podpisania deklaracji o niestosowaniu przemocy”. Michowicz, *Genewska...*, s. 42 podaje jako datę tej dezaktualizacji kwiecień 1928 r.

przez bezpieczeństwo sił moralnych"¹⁶. Do idei rozbrojenia moralnego Polska wracała w kontekście rokowań nieustannie. Podczas VIII Zgromadzenia Ligi Narodów delegat Polski Sokal wskazywał, że doskonalenie prawnych mechanizmów utrzymywania pokoju, jak zakaz wojny, obligatoryjny arbitraż i sankcje przeciwko agresorowi, nie wystarczą. Dodawał: „Istnieje jeszcze ów element mistyczny, o którym mówił pan Politis, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę ów głęboki ruch ducha ludowego, który nie jest obojętny temu, aby z całych sił walczyć przeciwko wojnie dołączając do środków prawnych środki moralne i jednocześnie by posłużyć się określeniem użytym przez pana Politisa środki wychowawcze"¹⁷.

W polskim projekcie traktatu o powstrzymaniu się od napaści i arbitrażu z 4 XII 1922 r. zwracano uwagę w sposób następujący na zależność między uprzednim rozbrojeniem moralnym a rozbrojeniem materialnym: „Rządy [...] w równym stopniu ożywione pragnieniem podtrzymania powszechnego pokoju i polegając, że rozbrojenie materialne wymaga uprzedniego rozbrojenia moralnego i że to ostatnie nie może być osiągnięte inaczej jak tylko w atmosferze bezpieczeństwa i zaufania wzajemnego, postanowili zawrzeć w tym celu traktat"¹⁸.

Propozycje polskie w zakresie rozbrojenia moralnego przyjęły bardziej ogólną postać od października do grudnia 1930 r. w projektach gen. Kasprzyckiego i projekcie opracowanym przez Władysława Kulskiego i jako takie zostały zreferowane społeczności międzynarodowej w wystąpieniu gen. Kasprzyckiego 9 XII 1930 r. w drugiej części VI sesji Komisji Przygotowawczej Konferencji Rozbrojeniowej¹⁹. W wystąpieniu gen. Kasprzycki uzasadniał wysunięcie tych propozycji ze względu na „w stosunku do Polski atmosferę przychylniejszą” i na stworzenie wrażenia „brania pozytywnego udziału w rozwoju organizacji pokoju"²⁰. Nie wolno jednak sądzić, że był to tylko wybieg taktyczny, a nie rzeczywiste akcentowanie rozbrojenia moralnego jako przesłanki rozbrojenia materialnego. Następnie propozycje rozbrojenia moralnego rozwijano w memorandum do sekretarza generalnego Ligi Narodów z 14 IX 1931 r. i kolejnym memorandum z 17 IX 1931 r., a następnie w memorandum z 13 II 1932 r. złożonym Konferencji Roz-

¹⁶ S. d. N. *Journal Officiel. Supplément Spécial* N° 33. *Actes de la Sixième Assemblée*, Genève 1925, s. 43.

¹⁷ S. d. N. *Journal Officiel. Supplément Spécial* N° 54. *Actes de la Huitième Session. Ordinaire de l'Assemblée. Séances plénières. Compte rendu des débats*, Genève 1927, s. 82.

¹⁸ *Dokumenty wniezionej polityki SSSR*, s. 50.

¹⁹ Michowicz, *Genewska...*, s. 49—53.

²⁰ Cyt. za *ibidem*, s. 49—50.

brojeniowej i wreszcie projekcie konwencji w sprawie rozbrojenia moralnego z 14 III 1932 r. Polskie teksty projektu konwencji niewątpliwie legły u podstaw przyjętego przez Komitet Rozbrojenia Moralnego projektu konwencji z 1 XII 1933 r., który został przekazany przewodniczącemu Konferencji Rozbrojeniowej, lecz nie został przekształcony w konwencję ze względu na kryzys Konferencji Rozbrojeniowej związany z wystąpieniem z niej Niemiec. Polskie inicjatywy w zakresie rozbrojenia moralnego określono jako przejaw „konstruktywnego odłamu pacyfizmu międzywojennego”²¹. W istocie był to tylko element składowy doktryny kształtowania zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem w praktyce dyplomacji polskiej 1919—1939. Same polskie propozycje nosiły charakter kompilacji rezolucji organów Ligi Narodów, a ich specyfikę stanowiło to, że zostały przedłożone łącznie przez rząd, a nie organizację międzynarodową²².

Podczas Konferencji Rozbrojeniowej w Moskwie w 1922 r. delegacja polska przedstawiła 4 XII projekt traktatu o powstrzymaniu się od napaści i o arbitrażu, który miałby „stworzyć przede wszystkim atmosferę wzajemnego zaufania i bezpieczeństwa, niezbędną dla praktycznego pozytywnego rozwiązania zagadnienia rozbrojenia technicznego”²³. Jak wywodzono, bez zawarcia takiego traktatu „praca konferencji nie mogłaby dać jakiegokolwiek wartościowego rezultatu, gdyż przyczyną utrzymywania sił zbrojnych i wzmożenia wojsk jest brak zaufania, istniejący między poszczególnymi państwami. Byłoby nieuzasadnione usiłowanie usunięcia skutków, nie czyniąc niczego w tym kierunku, by zlikwidować lub w mniejszym stopniu osłabić przyczynę. Zmniejszenie wojsk samo w sobie jeszcze nie wyklucza i nawet nie zmniejsza niebezpieczeństwa starć wojskowych”²⁴.

Już w początkach prac Ligi Narodów, dostrzegając związek między niżej zorganizowanymi środkami bezpieczeństwa a środkami rozbrojenia, Polska akcentowała konieczność przechodzenia od środków mniej zorganizowanych do wyżej zorganizowanych, wspierając trójstronną

²¹ *Ibidem*, s. 358—361; R. M. Iljuchina, *Liga Nacji 1919—1934*, Moskwa 1982, s. 277—281; J. Kolasa, *International Intellectual Cooperation*, Wrocław 1982, s. 111—128; por. także W. Michowicz, *Polskie plany rozbrojenia moralnego w okresie międzywojennym*, „Kwartalnik Historyczny” 1975, R. LXXXII, nr 2, s. 321—346.

²² Kolasa, *op. cit.*, s. 117—118. Oceny internacjonalistów polskich nie są w sprzeczności z ocenami politycznymi, stosownie do których zasadniczym celem polskich inicjatyw rozbrojenia moralnego była „obrona powszechnego terytorialnego status quo i w zasadzie wzmocnienie politycznego systemu bezpieczeństwa”. Michowicz, *Rozbrojenie a bezpieczeństwo...*, s. 653.

²³ *Dokumenty wniezionej polityki SSSR*, s. 47.

²⁴ *Ibidem*, s. 47.

zasadę: arbitraż, bezpieczeństwo, rozbrojenie²⁵. Jednocześnie wskazywano, że stabilność (m. in. gospodarcza) i bezpieczeństwo stanowią nieodłączne przesłanki rozbrojenia. Jak ujął to Aleksander Skrzyński w swym wystąpieniu w dniu 4 IX 1924 r. w Zgromadzeniu: „Pragniemy pokoju, warunkiem pokoju, warunkiem rozbrojenia jest ten, poprzez który będzie rozwiązany kryzys produkcji rzutuający na rynek i tym warunkiem, który należy osiągnąć, warunkiem niezbędnym jest stabilność i jest bezpieczeństwo”²⁶.

Polska również opowiadała się za wzmocnieniem zakazu użycia siły wojskowej i wzmocnieniem środków pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych. Na VIII Zgromadzeniu Ligi Narodów delegat Polski Sokal proponował uchwalenie rezolucji przewidującej, że 1) wojna agresywna zostaje zakazana i 2) środki pokojowe winny być stosowane dla załatwienia sporów między państwami²⁷.

Koncepcja: najpierw bezpieczeństwo a potem rozbrojenie akceptowana przez Polskę przede wszystkim odpowiadała Francji, która będąc mocarstwem zmierzała do utrzymania swej przewagi w zbrojeniach w stosunku do innych państw, co gwarantowało jej pełnienie funkcji mocarstwa²⁸.

Na rzecz wzmoczenia niżej zorganizowanych środków bezpieczeństwa Polska opowiadała się wnosząc poprawki do planu Jamesa Ramsaya MacDonalda 19 III 1933 r. Poprawki przewidywały, że każdy wypadek użycia siły będzie stanowić jej naruszenie oraz uruchomi mechanizm konsultacji zarządzanych przez Radę, Zgromadzenie lub każde państwo nieczłonka Ligi w celu podjęcia kroków zapobiegających temu użyciu siły²⁹. Stanowisko to zostało uwzględnione przez stronę brytyjską w nowej redakcji trzech pierwszych artykułów z 26 V 1933 r. Podobnie delegacja polska współdziałała z ZSRR i Francją na rzecz konwencji w sprawie określenia napastnika, lecz do znegocjowania takiej konwencji w ramach Konferencji Rozbrojeniowej nie doszło. W jej miejsce znegocjowano regionalną konwencję o określeniu agresora w dniu 3 VII 1933 r. między ZSRR, Polską, Estonią, Rumunią, Turcją, Iranem, Afganistanem, do której przystąpiła 27 VII 1933 r. Finlandia³⁰. Do

²⁵ Przemówienie Sokala w dniu 25 IX 1925 r., *S. d. N. Journal Officiel. Supplément Spécial* N° 33, s. 126.

²⁶ *S. d. N. Journal Officiel. Supplément Spécial* N° 23. *Actes de la Cinquième Assemblée*, Genève 1924, s. 48.

²⁷ *S. d. N. Journal Officiel. Supplément Spécial* N° 54..., s. 84.

²⁸ Michowicz, *Genewska...*, s. 22.

²⁹ *Ibidem*, s. 300.

³⁰ Dz.U.R.P. 1933, nr 93, poz. 712. Omówienie: *Polityka Narodów* 1933, z. 8, 3—12 VII 1930 r. podpisano konwencję między ZSRR, Czechosłowacją, Rumunią,

konwencji powszechnej z 4 VII 1933 r. o określeniu agresora Polska nie przystąpiła.

W dyskusji nad projektem konwencji ogólnej w przedmiocie rozwiązania środków dla zapobieżenia wojnie Polska opowiedziała się za konstrukcją stref zdemilitaryzowanych. Proponowano w art. 2 przepis, w myśl którego w przypadku groźby wojny Rada mogła uznać za konieczne ustalenie linii, których nie powinny przekraczać siły lądowe, morskie lub lotnicze, jak również w której należałoby unikać incydentów lotniczych³¹.

Mogłoby się wydawać, że Polska poza propozycjami w zakresie rozbrojenia moralnego dawała wyraz swej koncepcji zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem poprzez jedynie uwagi krytyczne formułowane wobec wszystkich planów rozbrojenia przedkładanych w Komisji Przygotowawczej i na Konferencji Rozbrojeniowej. Jednakże pamiętać należy, że wobec pewnej zbieżności polskiej koncepcji bezpieczeństwa z francuską koncepcją Polska zasadniczo popierała tzw. konstruktywny plan Herriota-Paul-Boncoura z 14 XI 1932 r., który jednakże na Konferencji nie został zaakceptowany. Plan bowiem wychodził na przeciwko polskiej tezie o konieczności brania pod uwagę specjalnej sytuacji wojskowej państw, podkreślał znaczenie regionalnych układów rozbrojeniowych i poprzez akcentowanie art. 16 paktu Ligi Narodów w kontekście art. 8 wzmacniał bezpieczeństwo, dostrzegając kontekst sankcji międzynarodowych³². Jednakże poparcie udzielone temu planowi nie było konsekwentne i 6 II 1933 r. delegat polski Edward Raczyński przedstawił tzw. minimalny plan rozbrojeniowy, który faktycznie torpedował tzw. konstruktywny plan francuski Herriota-Paula-Boncoura, który jednakże również nie został zaakceptowany.

Rozwiązując zagadnienie zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem, Polska usilnie wspierała wewnętrzną gwarancję traktatową rozbrojenia — kontrolę międzynarodową, przeciwstawiając się tezie, że projektowana konwencja rozbrojeniowa winna być przestrzegana stosownie do zasady *pacta sunt servanda* i *bona fide*. Polski znawca zagadnienia S. E. Nahlik wywodził: „Zobowiązanie międzynarodowe, którego nie podobna skontrolować, ztraca walor prawny i ztraca zarazem autorytet psychologiczny. Szkodzi państwu, które ufne w świętość

Jugosławią i Turcją, a 5 VII 1930 r. między ZSRR i Litwą. W. Morawiecki, *Walka o definicję agresji w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1956, s. 160.

³¹ S. d. N. *Journal Officiel. Supplément Spécial N° 96, Procès-verbal de la Troisième Commission*, Genève 1931.

³² Michowicz, *Genewska...*, s. 234—243. Polska przeciwstawiała się jednak konstrukcji równości praw wobec Niemiec zawartej w rezolucji pięciu wielkich mocarstw w Genewie z 11 XII 1933 r., *ibidem*, s. 257.

umów — uczciwe zobowiązania niekontrolowanego przestrzega, bo pozabawiony skrupułów przeciwnik zyskuje nad nim faktyczną przewagę. Szkodzi też autorytetowi prawa narodów, to na tle takich właśnie zobowiązań powstaje opinia, że norma prawa narodów jest czczym frazesem, że wartość tego frazesu trwa tak długo tylko, póki nie zjawi się pierwsza konkretna sytuacja, którą frazes miał normować³³. Polska opowiadała się za francuskim sposobem pojmowania kontroli międzynarodowej, a nie brytyjskim, domagając się, by stosownie do założenia skuteczności była ona nie tylko doraźna, lecz równolegle periodyczna i wspierała koncepcję francuską badań na miejscu. Polska wniosła oryginalny wkład do dyskusji nad kontrolą, domagając się kontrolowania zakazu przygotowań do wojny chemicznej, a więc zakazu produkcji i handlu³⁴.

Dla współczesnej dyplomacji polskiej wpływały z rozwiązywania zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem ważne wnioski. Tak jak w okresie międzywojennym Polska po II wojnie światowej stała się bowiem orędownikiem koncepcji środków regionalnych rozbrojenia, czego symptomem stały się polskie projekty planów dezatomizacji Europy Środkowej i zamrożenia zbrojeń jądrowych w tym regionie, a także propozycje rozbrojeniowe w ramach procesu KBWE. Wiele wysiłku włożono w propagowanie planów wychowania w duchu pokoju; w ramach konstrukcji rozbrojenia regionalnego nawiązano do koncepcji stref zdemilitaryzowanych, a także zawsze popierano wzmocnienie środków zakazu użycia siły i groźby użycia siły, chociaż w tej dziedzinie Polska nie przedstawiła spektakularnych inicjatyw. Wypływa stąd wniosek, że najwidoczniej polską politykę rozbrojeniową zawsze określał czynnik geopolityczny i niekorzystny charakter proporcji między siłami zbrojnymi własnymi a siłami zbrojnymi państw regionu³⁵. Wniosek ten nasuwa się teraz, gdy zmieniła się sytuacja polityczna

³³ S. E. Nahlik, *Zagadnienie kontroli w toku prac Konferencji Rozbrojeniowej*, Lwów 1935, s. 2; por. również T. Wasilewski, *Kontrola rozbrojenia w okresie działalności Ligi Narodów*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1986, nr 1, s. 15—25.

³⁴ Nahlik, *op. cit.*, s. 19.

³⁵ Polskie siły wojskowe w 1931 r. liczyły 265 980 żołnierzy w wojskach lądowych, w tym 17 895 oficerów, 7919 w lotnictwie i 3108 w marynarce, w tym 275 oficerów. Siły zbrojne Niemiec w wojskach lądowych liczyły w 1931 r. 100 500, w tym 4500 oficerów w wojskach lądowych, 15 000, w tym 1500 oficerów, w marynarce (nie wykazywano lotnictwa). Siły zbrojne ZSRR w roku 1927 i jak podawano następnym liczyły 562 tys. jako całość Armii Czerwonej. *Société des Nations. Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Annuaire Militaire. Edition Speciale*, Genève 1932, C. 754. M. 352. 1931. IX, s. 10—17 (Niemcy), 270—280 (Polska) i 368—378 (ZSRR).

w Europie i świecie, a wraz z nią także sytuacja Polski, co jednak nie wpłynęło na zmianę sposobu podejścia do problemu zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem.

Na podstawie przedstawionego stanowiska Polski w przedmiocie zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem dojść można do jeszcze jednego ważnego wniosku, mianowicie, że podejścia państw w tej dziedzinie determinowane były przez ich politykę wojskową, a nie motywację prawną czy moralną. W istocie bowiem czynnik wojskowy dla zdecydowanej większości państw jest podstawowym czynnikiem określającym ich pozycję w stosunkach międzynarodowych, a czynnik prawny czy też moralny zajmuje odległą pozycję. Jeśli przyzwyczailiśmy się do tej tezy, że supremacja czynnika wojskowego występuje w polityce wielkiego mocarstwa, to przykład polskiej polityki rozbrojeniowej w latach 1919—1939 dowodzi, że teza ta sprawdza się także w przypadku państw średnich, którym w skali europejskiej była ówczesna Polska.

Stąd też stanowisko Polski w latach 1919—1939 w sprawie zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem stało się grą, podobną do gry wielu innych państw, która nie mogła przynieść traktatowych przedsięwzięć w dziedzinie rozbrojenia. Uczestnictwo polskie w tej grze determinowane było jej pozycją jako państwa średniego. Stąd też trafnie Waldemar Michowicz pisał: „Działania polskiej dyplomacji na forum Konferencji Rozbrojeniowej można rozpatrywać jako przykład zachowania się reprezentantów małego lub średniego państwa, którego możliwości oddziaływania na bieg wydarzeń były ograniczone. Państwu wielkości Polski pozostawało w gruncie rzeczy koordynowanie, żeby nie powiedzieć dostosowywanie, swej polityki z mocarstwem lub grupą państw o podobnych interesach, nie zawsze identycznych, czasem zaś w pewnych szczegółach różniących się ze sobą. Małe państwo mogło wykazywać inicjatywy na drugorzędnym froncie walki (np. rozbrojenie moralne), zabiegając prestiżowo o poparcie takich własnych planów przez któreś z wielkich mocarstw lub grupę państw o zbliżonych możliwościach”³⁶.

Ostatnim wnioskiem jest ten, że polska koncepcja kształtowania zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem była koncepcją niezależną, różniącą się od koncepcji angielskiej, niemieckiej, Stanów Zjednoczonych, a także w wielu istotnych sprawach z francuską. Sposób jej prezentacji wskazuje jednak, że Polska rozwiązując ten problem nie zaprezentowała wielu elementów zagadnienia, co gdyby się stało, dopiero umożliwiałoby traktowanie o polskiej koncepcji bezpie-

³⁶ Michowicz, *Genewska...*, s. 415.

czeństwa międzynarodowego. Ze względu na ograniczony zakres prac nad zagadnieniem i fragmentaryczną prezentację koncepcji ograniczyła się do zaprezentowania tylko pewnych elementów zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem w Europie Środkowej, a przede wszystkim zaprezentowała koncepcję związków między własnym bezpieczeństwem narodowym a bezpieczeństwem i rozbrojeniem w wariantach powszechnym i regionalnym. Tym samym polskie rozwiązania zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem w latach 1919—1939 określić można jako polską doktrynę bezpieczeństwa narodowego w przypadkach, gdyby rozbrojenie ogólne lub regionalne miało dojść do skutku.

Doktryna ta została sformułowana w okresie początku niepodległości Polski i utrzymała się w całym okresie międzywojennym, gdyż była określana przez pozycję geopolityczną Polski, a ta nie zmieniła się w latach 1919—1939. Doktryna ta ukształtowała się w wysokim stopniu przy udziale wojskowych, lecz nie była narzuconym przez nich punktem widzenia polskiej dyplomacji, gdyż tworzyła się przy ścisłym współdziałaniu dyplomacji, wojska i nauki, które łącznie ją także realizowały. Jest to rzadki przypadek tak jednakowego pojmowania polityki zagranicznej przez trzy ośrodki życia politycznego³⁷. Polską koncepcję rozwiązywania zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem określić należy jako kluczowy element polskiej doktryny strategiczno-politycznej. Doktryna polska w wysokim stopniu była zgodna z brzmieniem art. 8 paktu Ligi Narodów, w którym pułap ograniczenia zbrojeń miały wyznaczać kryteria „minimum, dającego się pogodzić z bezpieczeństwem narodowym i z wymuszeniem posłuszeństwa dla zobowiązań międzynarodowych w drodze wspólnej akcji”, a plany ograniczenia zbrojeń miały brać pod uwagę „położenie geograficzne i warunki każdego państwa”³⁸. Tym samym polska koncepcja rozwiązywania zależności między bezpieczeństwem a rozbrojeniem w wyso-

³⁷ P. Stawecki, *Stanowisko polskiego Sztabu Głównego wobec rozbrojenia. Przyczynek do problemu rozbrojenia w latach 1920—1934*, „Dzieje Najnowsze” 1969, t. I, nr 1, s. 137—157. P. Stawecki publikuje memoriał gen. K. Sosnkowskiego z 25 II 1925 r. i referat mjr. dypl. T. Zakrzewskiego z 3 XI 1930 r. Generał K. Sosnkowski pisał: „nie ma rozbrojenia bez bezpieczeństwa, nie można rozpocząć dyskusji o technicznych normach rozbrojenia, dopóki system sankcji wojskowych, gwarantujących bezpieczeństwo, nie został technicznie i praktycznie ustalony” (s. 145). Major dypl. T. Zakrzewski pisał: „bezpieczeństwo międzynarodowe winno się opierać przede wszystkim na bezpieczeństwie państw słabszych, gdyż państwom tym najbardziej zagraża przewaga drugich” (s. 155).

³⁸ J. Warszawski, *Zagadnienie rozbrojenia w prawie międzynarodowym i w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1930, s. 139—140.

kim stopniu zgodna była z normami prawa międzynarodowego, dowodząc, że Polska jako państwo średnie dla obrony swych interesów przywiązuje znaczną rolę do prawa międzynarodowego.

Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika
w Toruniu

Janusz Cilas

L'INTERDEPENDANCE DE LA SÉCURITÉ ET DU DÉSARMEMENT DANS LA PRATIQUE DE LA DIPLOMATIE POLONAISE 1919—1939

1. La question de l'interdépendance de la sécurité et du désarmement est un problème du rapport entre les facteurs de la sécurité internationale dont le désarmement. La structure de la sécurité internationale peut être présentée comme suit: 1) les moyens de la défense de la guerre, 2) les moyens de la résolution pacifique des litiges internationaux, 3) les moyens de la sécurité économique, 4) les moyens du désarmement moral, 5) les moyens du désarmement matériel. Ces derniers peuvent être divisés comme suit: 1) les moyens de contrôle du désarmement, 2) les moyens de limitation de l'armement, 3) les moyens de réduction de l'armement, 4) les moyens de la démilitarisation partielle, 5) les moyens de la démilitarisation entière.

2. La diplomatie polonaise de l'époque d'entre-deux-guerres admettait que tout d'abord il fallait affermir la structure des moyens de sécurité de base comme par exemple celui de la défense de guerre ou de la résolution pacifique des litiges internationaux pour aboutir ainsi au désarmement. Cette attitude a déjà trouvé son expression pendant la Conférence de Moscou de 1922 et ensuite elle a été régulièrement présentée dans les organes de la Ligue des Nations. De là vient le fait de soutenir la formule: sécurité — arbitrage international — désarmement.

3. La diplomatie polonaise de la période d'entre-deux-guerres se prononçait pour la réalisation des moyens régionaux du désarmement en admettant que ces traités prendraient en considérations tous les éléments de la position militaire de l'État sans prendre en considération le facteur de proportion. De cette façon-là on privilégiait la situation exceptionnelle de la Pologne face aux deux puissances voisines laquelle exige le maintien de ses forces militaires. Cela a donné naissance à la formule: désarmement particulier — désarmement général.

4. C'est aussi dans le cadre de l'opposition à la guerre que la diplomatie polonaise visait le développement des institutions des sphères démilitarisées.

5. La diplomatie polonaise démontrait régulièrement dans la période d'entre-deux-guerres la nécessité du désarmement moral avant d'accéder au désarmement militaire en prouvant que le désarmement n'éliminerait pas automatiquement les conflits militaires si la volonté de lutter persiste.

6. L'attitude de la Pologne au niveau de la résolution du problème de l'interdépendance entre la sécurité et le désarmement portait des traits caractéristiques suivants: l'accent sur le développement des moyens inférieurs de sécurité avant le désarmement même (par ex. les moyens de défense de la guerre, les moyens

de la résolution pacifique des litiges internationaux, les moyens de la sécurité économique) l'accent sur la nécessité du désarmement moral avant le désarmement matériel, l'importance des moyens du désarmement régional et l'opposition envers le principe de la proportion l'accent sur le rôle des zones démilitarisées. Cette attitude montre une convergence avec la ligne politique de la Pologne après la II^{ème} guerre mondiale. D'où la conclusion que l'interdépendance de la sécurité et du désarmement est dans le cas de la Pologne déterminée par le facteur de sa situation géopolitique.