

Andrzej Maciej Brzeziński

FRANCUSKA KONCEPCJA LIGI NARODÓW
W LATACH 1918—1919

Stanowisko Francji wobec projektu powołania Ligi Narodów znajdowało w literaturze naukowej stosunkowo niewiele miejsca. Zagadnieniem tym interesowali się przede wszystkim znawcy prawa międzynarodowego, w mniejszym zaś stopniu historycy¹. Artykuł niniejszy — daleki od wyczerpania problemu — jest próbą przedstawienia koncepcji Ligi Narodów, którą rząd francuski usiłował wprowadzić w życie na konferencji pokojowej w Paryżu w 1919 r.

W końcowej fazie I wojny światowej pojawiło się dosyć dużo projektów powołania organizacji międzynarodowej, której celem miało być utrzymanie w przyszłości trwałego pokoju. Ideę takiej organizacji upowszechniały stowarzyszenia pacyfistyczne, niektórzy politycy, specjaliści z zakresu prawa międzynarodowego i publicyści². Wśród zmęczonych wojną społeczeństw idea ta stawała się bardzo popularną, co musiały wziąć pod uwagę rządy państw walczących. Po raz pierwszy oficjalnie dał temu wyraz prezydent Stanów Zjednoczonych Wood-

¹ Por. G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec Le Traité de Paix*, Paris 1919; F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, t. 1—2, London 1952. Z prac autorów polskich: Q. Halecki, *Liga Narodów*, Poznań 1920; M. Gąsiorowski, *Société des Nations et problème de la Paix*, t. 1—2, Paris 1927; A. Bregmian, *Liga Narodów 1920—1930*, Warszawa 1930; W. Grzankowski, *Zagadnienie sankcji międzynarodowych Ligi Narodów*, Warszawa 1930; W. Balcerak, *Dzieje Ligi Narodów*, Warszawa 1969. Z prac publicystycznych: E. Bendiner, *Czas Aniołów. Tragikomiczna historia Ligi Narodów*, Warszawa 1981 (tłum. z ang.).

² Np. H. N. Brailsford, *The League of Nations*, London 1917 (przetłumaczona na język polski i wydana w 1920 r.); E. Grey, *The League of Nations*, Oxford 1918; J. C. Smuts, *The League of Nations: a practical suggestion*, London 1918; E. Milhaud, *La Société des Nations*, Paris 1917; M. Leroy, *La Société des Nations*, Paris 1917; M. Erzberger, *Der Völkerbund. Der Weg zum Weltfrieden*, Berlin 1918.

row Wilson. Postulat utworzenia Ligi Narodów był ostatnim z jego głośnych „czternastu punktów” z 8 I 1918 r., które nie tylko formuływały warunki pokoju, ale były również próbą zneutralizowania pokojowych i wolnościowych haseł płynących z Rosji Radzieckiej³.

W wysuwanych w latach 1916—1918 planach powołania organizacji, narodów zaznaczyły się wpływy dwóch teorii, mających zresztą wielowiekową tradycję⁴. Koncepcja anglosaska głosiła, że żadna instytucja międzynarodowa nie może istnieć w sprzeczności z ogólnie przyjętym w nauce prawa pojęciem suwerenności państwowej. W związku z tym instytucja ta nie mogła stosować sankcji, zmuszających poszczególne państwa do postępowania zgodnie z ustalonym i przyjętym porządkiem międzynarodowym. Koncepcja anglosaska akceptowała ideę Trybunału Międzynarodowego, powołanego dla załatwiania sporów powstałych pomiędzy poszczególnymi państwami. Zakładała jednak, że zabezpieczenie orzeczeń Trybunału ewentualnym stosowaniem sankcji z użyciem sił zbrojnych włącznie jest zbędne. Według teorii anglosaskiej najwyższą gwarancją przestrzegania przepisów prawa międzynarodowego jest opinia publiczna.

Z przeciwnego założenia wychodziła koncepcja kontynentalna — łacińska, zwłaszcza zaś francuska, przesiąknięta przesłankami prawa rzymskiego. Teoria ta zakładała stworzenie organizacji „nadpaństwowej”, wyposażonej w skuteczne sankcje międzynarodowe. Porządku w świecie miała strzec siła zbrojna w postaci stałej jednostki militarnej o charakterze międzynarodowym, utrzymywanej przez poszczególne państwa.

Warto wspomnieć, że różnice występowały także w samej nazwie proponowanej organizacji narodów. W literaturze anglosaskiej używano pojęcia *League of Nations*, natomiast w pracach autorów francuskich występowała nazwa *Société des Nations*⁵. W rozumieniu Francuzów oznaczało to, że przyszła instytucja ma stać się „społeczeństwem zorganizowanych narodów”, tak jak „każdy naród jest społeczeństwem zorganizowanych jednostek”.

³ Tekst orędzia Wilsona był wielokrotnie publikowany, także w języku polskim. Zob. B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, s. 142—144.

⁴ Zob. Grzankowski, *op. cit.*, s. 33—35.

⁵ W języku francuskim słowo *Ligue* nie ma (tak jak w języku angielskim *League*) ściśle określonego znaczenia, ale kojarzy się częściowo jako ugrupowanie zwrócone przeciwko innemu, co kłóciło się z założeniami i celami planowanej organizacji narodów (Halecki, *op. cit.*, s. 4). W języku polskim przyjęła się nazwa *Liga Narodów*, choć początkowo używano też nazwy Związek Narodów. Zob. *Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Niemcami*, cz. 1, Warszawa 1920, s. 9—19, Umowa Związku narodów.

Idea powołania Ligi Narodów była akceptowana przez część francuskiej opinii publicznej oraz kół politycznych już w końcowym okresie wojny. Zorganizowanie jej rozpatrywano w aspekcie przyszłych negocjacji pokojowych i stworzenia nowej struktury Europy na zasadzie prawa narodów. Dnia 5 VI 1917 r. Izba Deputowanych przyjęła 467 głosami przeciwko 52 rezolucję głoszącą, że zwycięstwo aliantów pozwoli na „uzyskanie trwałych gwarancji pokoju i niezależności zarówno dla wielkich, jak i dla małych narodów drogą wspólnego przystąpienia do Ligi Narodów, której organizację już się przygotowuje”⁶.

W założeniach i planach rządu francuskiego wyznaczono Lidze Narodów raczej drugorzędną rolę. Głównym celem polityki francuskiej w końcu 1918 r. i w pierwszej połowie 1919 r. było uzyskanie maksymalnych gwarancji bezpieczeństwa Francji. Pojęcie bezpieczeństwa nabierało przy tym bardzo konkretnego znaczenia. Miało bowiem polegać na stworzeniu takich gwarancji, które uniemożliwiłyby Niemcom dokonanie w przyszłości kolejnej agresji na Francję.

W Paryżu zdawano sobie sprawę z tego, że pokonane Niemcy nie zostały osłabione na tyle, aby wyrzec się w przyszłości odwetu. Niemcy zachowały 62 mln ludności, podczas gdy Francja, wliczając odzyskane Alzację i Lotaryngię, jedynie 40 mln. Niemcy straciły co prawda na polach bitew 1,9 mln żołnierzy, o 0,5 mln więcej niż Francja, ale relatywnie były to mniejsze straty, gdy weźmie się pod uwagę ogólną liczbę ludności, a zwłaszcza młodzieży w obu krajach. Straty młodego pokolenia Francuzów wynosiły 27% mężczyzn w wieku od 18 do 27 lat. Różnice na niekorzyść Francji występowały także w zachowanym potencjale ekonomicznym. Terytorium Niemiec było zniszczone w niewielkim stopniu, podczas gdy północne i wschodnie obszary Francji były zdewastowane⁷.

Niekorzystne były również następstwa I wojny światowej dla pozycji międzynarodowej i polityki zagranicznej Francji. W jej wyniku Francja uzależniła się od dostaw i pożyczek angielskich i amerykańskich, a w następstwie zwycięstwa Rewolucji Październikowej w Rosji straciła rosyjskiego sojusznika i swoje lokaty kapitałowe. Doświadczenia lat 1914—1918 dowiodły, że Francja nie jest w stanie sama obronić się przed Niemcami, dlatego zmuszona jest szukać skutecznych

⁶ A. Tardieu, *La Paix*, Paris 1921, s. 90.

⁷ Zniszczonych było ponad 2 mln ha ziemi uprawnej i ponad 400 tys. ha łąk; w gruzach legło 220 tys. domów, a 120 tys. było poważnie uszkodzonych; ponad 60 tys. km dróg bitych, 1800 kanałów i 5600 km linii kolejowych wymagało odbudowy. Wg R. Poidevin, J. Bariéty, *Les relations franco-allemandes 1815—1975*, Paris 1977, s. 238—239.

gwarancji bezpieczeństwa i nowych sojuszy⁸. W myśl tych założeń Liga Narodów stanowić miała dla Francji jedynie „gwarancję dodatkową”⁹.

Według zgodnej opinii francuskich kół parlamentarnych, rządu i czynników wojskowych bezpieczeństwo Francji zapewnić miały przede wszystkim postanowienia przyszłego traktatu pokoju. Komisja spraw zagranicznych Izby Deputowanych w memorandum z 2 XII 1918 r. przeznaczonym na użytek rządu podkreślała, że „sprawiedliwy i trwały” dla Francji pokój powinien spełniać następujące warunki: otrzymanie od Niemiec odszkodowania za zniszczenia i straty wojenne; ustanowienie wschodniej granicy Francji według stanu z 1814 r. z Zagłębiem Saary włącznie; stworzenie politycznych, militarych i ekonomicznych gwarancji na lewym brzegu Renu, które powinny zabezpieczyć Francję przed ponowną inwazją ze strony Niemiec. W memorandum zaznaczono, że uzupełnieniem gwarancji zawartych w traktacie pokojowym byłaby Liga Narodów¹⁰. Wyobrażano sobie, że będzie ona kontynuacją Ententy i państw sprzymierzonych, do których przyłączą się państwa neutralne. Powszechne było też przekonanie, że Liga posiadać musi siły zbrojne zdolne do zagwarantowania Francji bezpieczeństwa¹¹. Przypuszczano, że dowódcą sił ligowych byłby marszałek Ferdinand Foch, „niekwestionowany bohater wojny”¹².

Przeznaczenie Lidze Narodów drugorzędnej roli w systemie gwarancji bezpieczeństwa Francji wynikało również z faktu, iż francuskie koła rządowe i wojskowe sceptycznie odnosiły się nie tyle do samej idei powołania tej organizacji, co do jej roli i znaczenia w powojennym świecie. Jest to o tyle zrozumiałe, że Liga Narodów miała być nowym, nie znanym w praktyce stosunków międzynarodowych instrumentem. Wśród polityków francuskich zdania były więc podzielone.

Gorącym zwolennikiem, jeśli nie entuzjastą utworzenia Ligi Narodów był Léon Bourgeois, z wykształcenia prawnik, były premier (1895—1896) i minister spraw zagranicznych (1896, 1906, 1914), senator (od 1905 r.), przewodniczący delegacji francuskiej na konferencjach pokojowych w Hadze w 1899 i 1907 r.¹³ Bourgeois myślał o Lidze Na-

⁸ Zob. K. Hovi, *Cordon Sanitaire or Barriere de l'Est? The Emergence of the New French Eastern European Alliance Policy 1917—1919*, Turku 1975.

⁹ Zob. A. Wolfers, *Britain and France Between two Wars*, New York 1940, s. 157.

¹⁰ J. C. King, *Foch versus Clemenceau: France and German Dismemberment 1918—1919*, Cambridge 1960, s. 20.

¹¹ D. Hunter-Miller, *La constitution de la Société des Nations*, [w:] *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918—1919*, Paris 1923, s. 320.

¹² Bendiner, *op. cit.*, s. 145.

¹³ Zob. *Dictionnaire des Parlementaires Français*, t. 2, Paris 1962, s. 723—724. Jedyną do tej pory biografią polityczną L. Bourgeois opracował M. Hamburger,

rodów w kategoriach uniwersalnych, chcąc widzieć w niej organizację zdolną do ustanowienia i zabezpieczenia światowego pokoju. Reprezentując „francuską teorię” Ligi Narodów, starał się pozyskać dla niej Anglosasów, dla których był osobistością znaną i cenioną. Z jego inicjatywy 10 XI 1918 r. zostało założone Francuskie Stowarzyszenie dla Ligi Narodów (Association française pour la Société des Nations) skupiające polityków różnych orientacji¹⁴. Stowarzyszenie popularyzowało w społeczeństwie francuskim ideę powołania Ligi Narodów oraz współdziałało z podobnymi towarzystwami w innych krajach¹⁵.

Główną areną działalności Bourgeois była komisja ekspertów powołana w celu przygotowania projektu Ligi Narodów dla potrzeb rządu. Bourgeois przewodniczył komisji, która wynik swoich prac przedstawiła 8 VI 1918 r.¹⁶ Jak przyznał w swoich pamiętnikach ówczesny premier brytyjski David Lloyd George sprawozdanie komisji Bourgeois „dawało najbardziej na owe czasy ścisłą, szczegółową i wyczerpującą charakterystykę kompetencji i uprawnień Ligi Narodów”¹⁷.

Wcześniejszy, angielski projekt Ligi przedstawiony 29 III 1918 r. przez komisję rzeczoznawców pod przewodnictwem lorda Waltera George'a Phillimore'a miał bardzo ogólnikowy charakter. Propozycja brytyjska zmierzała do stworzenia Ligi Narodów działającej na podstawie „współpracy państw”, podkreślała więc zasadę suwerenności państwowej. Zadaniem Ligi miało być rozwiązywanie sporów powstałych pomiędzy poszczególnymi państwami przy równoczesnym zakazie prowadzenia działań wojennych. Projekt brytyjski przewidywał stosowanie sankcji finansowych, gospodarczych i wojskowych wobec państwa, które odmówiłoby przyjęcia i wykonania postanowień Ligi Narodów¹⁸. Propozycja komisji lorda Phillimore'a zawierała więc elementy obu wspomnianych wyżej teorii dotyczących zasad działania organizacji międzynarodowych. Podobnie było z projektem francuskim,

Léon Bourgeois, 1851—1925: *la politique radicale socialiste, la doctrine de la solidarité, l'arbitrage international et la Société des Nations*, Paris 1932.

¹⁴ Scelle, *op. cit.*, s. 205.

¹⁵ Spośród stowarzyszeń brytyjskich wymienić należy: League of Nations Union, League of Nations Society, League of Free Nations Association, League to Abolish War. W Stanach Zjednoczonych działała od 17 VI 1915 r. League to Enforce Peace, w Belgii istniało Association Belge pour la Société des Nations, we Włoszech Lega Universale per la Società fra le libere Nazioni. Podobne stowarzyszenia działały w innych krajach, m. in. w Chinach. Zob. Scelle, *op. cit.*, s. 205—206.

¹⁶ Tekst projektu Ligi Narodów w: Scelle, *op. cit.*, s. 447—459, aneks IV.

¹⁷ D. Lloyd George, *Prawda o traktacie wersalskim*, t. 2, Warszawa 1939, s. 165.

¹⁸ *Ibidem*, s. 162—164.

w którym jednak bardzo mocno rozbudowano zagadnienie sankcji oraz międzynarodowej siły militarnej.

W projekcie komisji Bourgeois podkreślono zasadę suwerenności państwowej. Stwierdzono, że Liga Narodów nie może być „superpaństwem” ani nawet „federacją państw”. Przeciwno takiej organizacji międzynarodowej przemawia bowiem poszanowanie suwerenności poszczególnych krajów, ich odrębnych tradycji narodowych, koncepcji politycznych i prawnych, systemów administracji oraz uwzględnienie sprzecznych interesów gospodarczych. Liga Narodów powinna stanowić związek narodów „wyłącznie do utrzymania pokoju przez zastąpienie w konfliktach międzynarodowych siły przez prawo” i w związku z tym „zapewnić wszystkim państwom, zarówno małym, jak i wielkim, ich własną suwerenność”.

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

Rada Międzynarodowa dysponowałaby następującymi środkami załatwiania konfliktów: dobre usługi, pośrednictwo, komisje badawcze zgodne z I konwencją haską o pokojowym regulowaniu sporów, odesłanie sporu przed Stały Trybunał Arbitrażowy w Hadze. W tym ostatnim przypadku Rada powinna zabezpieczyć wykonanie wyroku, a w razie potrzeby stosować sankcje. W sytuacji gdyby zawiodły wszystkie wymienione wyżej środki Rada postępowałaby w zakresie własnych kompetencji formułując warunki uregulowania konfliktu. Wyrok ten powinien być zakomunikowany państwu zainteresowanemu. Od tej chwili konflikt istniał już nie tylko pomiędzy państwami spierającymi się, ale rozszerzał się na wszystkie państwa ligowe. Gdyby dane państwo odmówiło wykonania wyroku Rady, a po odpowiednim wezwaniu czyniłoby to ponownie — należało podjąć przeciwko niemu sankcje dyplomatyczne, prawne, ekonomiczne i wojskowe.

Sankcje dyplomatyczne przewidziane w projekcie francuskim polegały na: zawieszeniu lub zerwaniu stosunków dyplomatycznych z państwem, które naruszyło pakt Ligi; cofnięciu *exequatur*, udzielonego konsulom tego państwa; wykluczeniu danego państwa z porozumień międzynarodowych, których było ono członkiem. Sankcje prawne przewidywały: cofnięcie w stosunku do obywateli danego państwa upraw-

nień, wynikających z umów w sprawie obywateli obcych i z konwencji dotyczących prawa prywatnego, jakie dane państwo zawarło z innymi państwami należącymi do Ligi; odmówienie obywatelom danego państwa prawa zwracania się do sądów w państwach ligowych; odmówienie im tytułów wykonawczych, wynikających z wyroków, które zapadły na ich korzyść w państwach ligowych; sekwestr i konfiskata nieruchomości oraz innych własności tych obywateli; zakaz stosunków handlowych, a w razie potrzeby unieważnienie wszelkich umów zawieranych między obywatelami państw ligowych i obywatelami danego państwa, a dającym tym ostatnim jakiegokolwiek korzyści. Sankcje gospodarcze polegały na: blokadzie handlowej, *embargo*, zakazie dostarczania danemu państwu surowców i innych materiałów niezbędnych do funkcjonowania jego gospodarki; zakazie wypuszczania pożyczek danego państwa na terytorium państw ligowych; zakazie notowania jego papierów na ich rynkach oficjalnych, a nawet cofnięciu pozwoleń udzielonych wcześniej w tej dziedzinie.

Przeprowadzenie sankcji wojskowych na lądzie i morzu powierzone byłoby bądź międzynarodowej sile zbrojnej, bądź też siłom jednego lub kilku mocarstw należących do Ligi Narodów. Rada Międzynarodowa miała dysponować siłą wojskową, utworzoną przez poszczególne państwa w celu: 1) zapewnienia posłuchu jej decyzjom i orzeczeniom Trybunału Międzynarodowego powołanego przez Ligę, 2) pokonanie w razie potrzeby sił, które mogłyby wystąpić przeciw Lidze Narodów w razie zbrojnego konfliktu.

Projekt komisji Bourgeois przewidywał powołanie międzynarodowego Stałego Sztabu Głównego, którego szef oraz zastępcy mieli być wyznaczani przez Radę na okres 3 lat. Zadaniem Sztabu byłyby inspekcja sił międzynarodowych i zbrojeń w porozumieniu z władzami wojskowymi każdego państwa ligowego. Sztab miałby prawo ingerować w sprawy wojskowe państw ligowych w zakresie niezbędnych według niego zmian w rekrutacji żołnierzy i modyfikacji zbrojeń. W razie konieczności przeprowadzenia operacji wojskowej Liga wyznaczałaby dowódcę wojsk międzynarodowych, który byłby odwołany z funkcji po zakończeniu akcji. Daje się zauważyć, że stosunkowo duże uprawnienia jakimi dysponowałby Sztab Generalny klóciłyby się z zasadą suwerenności państwowej, podkreślanej w projekcie.

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

W projekcie proponowano, aby Rada Międzynarodowa zbierała się na sesji zwyczajnej raz w roku. W okresie między sesjami pracami Ligi kierowałaby Stała Delegacja desygnowana przez Radę. Sesje nadzwyczajne mogły być zwoływane bądź na wniosek Stałej Delegacji, bądź na prośbę jednego lub kilku państw ligowych. Przewidywano stosowanie zasady większości głosów wobec podejmowanych przez Radę decyzji.

W projekcie komisji Bourgeois widać wpływ dorobku prawa międzynarodowego w zakresie pokojowego załatwiania sporów, osiągniętego zwłaszcza na konferencjach haskich w 1899 i 1907 r. Istotą projektu była jednak koncepcja wyposażenia Ligi Narodów w siłę zbrojną, gwarantującą jej autorytet i skuteczność działania. Odpowiadało to założeniom kół rządowych i wojskowych Francji, zapewniało bowiem skuteczną pomoc na wypadek ponownej agresji ze strony Niemiec. Projekt komisji Bourgeois zyskał rządową akceptację i przesłany został prezydentowi Wilsonowi¹⁹.

Premier Georges Clemenceau należał do tych polityków, którzy skłonni byli rozpatrywać zagadnienie Ligi jedynie w aspekcie interesów Francji. Można zgodzić się ze stwierdzeniem Lloyda George'a, że Clemenceau „nie był nigdy entuzjastycznym wielbicielem Ligi i nie wierzył w jej sukces” gdyż „w bezinteresowność narodów Clemenceau nie wierzył tak samo, jak w bezinteresowność jednostek”²⁰. Nie był to jednak jedyny powód niechęci francuskiego premiera do Ligi. Dnia 21 XI 1917 r. Clemenceau krytykował w Izbie Deputowanych ideę powołania Ligi Narodów ponieważ „nie wyobrażał sobie”, aby mogły do niej należeć Niemcy²¹. Przekonawszy się — wskutek oświadczeń Wilsona składanych w 1918 r. — że powołanie Ligi Narodów będzie jednym z problemów dyskutowanych na konferencji pokojowej, Clemenceau zajął realistyczne stanowisko. Wydaje się, że ważną rolę odegrało tu zapewnienie płk E. M. House'a, powiernika i doradcy prezydenta Wilsona, złożone premierowi francuskiemu 7 I 1919 r. House wypowiedział się za utworzeniem takiej Ligi Narodów, która byłaby gwarancją szybkiej pomocy anglo-amerykańskiej dla Francji, gdyby Niemcy raz jeszcze przekroczyły Ren²². Cztery dni później Clemenceau oświadczył Bourgeois, że zamierza zgłosić projekt powołania na konferencji pokojowej specjalnej komisji do spraw Ligi Narodów i powierzyć mu re-

¹⁹ R. S. Baker, *Woodrow Wilson. Kształtowanie losów świata. Pamiętniki i dokumenty*, t. 1, Warszawa 1924, s. 326 (tłum. t. 1 publikacji: R. S. Baker, *Woodrow Wilson and World Settlement*, t. 1—3, New York 1922).

²⁰ Lloyd George, *op. cit.*, s. 170.

²¹ E. J. Dillon, *Konferencja Pokojowa w Paryżu 1919*, Warszawa 1921, s. 325.

²² *The Intimate Papers of Colonel House*, (dalej IPCH), ed. C. Seymour, t. 1—4, London 1926—1928. Cyt. t. 4, s. 281.

prezentowanie w niej Francji²³. Podczas spotkania z Wilsonem 17 I 1919 r. Clemenceau oświadczył, że prezydent może rozmawiać z Bourgeois o wszystkich sprawach dotyczących Ligi „z pełną swobodą”²⁴.

Stosunek marszałka Focha do idei powołania Ligi Narodów był krytyczny i nieufny. Uważał ją za „dziwaczny kaprys Anglosasów” i nie wierzył, aby Liga mogła mieć większe znaczenie praktyczne²⁵. Zdając sobie jednak sprawę, że powołanie Ligi Narodów będzie nieuniknione, Foch przedstawił własną koncepcję przyszłej organizacji narodów. Zawarł ją w nocie z 10 I 1919 r. przesłanej do rządów państw alianckich²⁶. Marszałek uważał, że przyszła instytucja (Foch używał pojęć „Ligue” i „Société”) powinna mieć na tyle silną władzę, aby sama stanowiła gwarancję utrzymania pokoju. Podstawy owej władzy należało stworzyć w następujący sposób: ustanowić granicę Niemiec na prawym brzegu Renu; utworzyć państewka niezależne od Niemiec w Nadrenii; okupować przyczółki na prawym brzegu Renu, aż do uzyskania „całkowitych gwarancji pokoju”²⁷. Według propozycji Focha, Liga Narodów byłaby kontynuacją i rozwinięciem Ententy. Jej założycielami miały być Francja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone, które utworzyłyby Ligę Narodów Prawa (Société des Nations du Droit), gwarantującą granicę Renu oraz broniącą zasad „prawa i sprawiedliwości”. Liga Narodów Prawa z ustalonym statutem i sankcjami mogłaby rozwinąć się w Ligę Narodów, w wyniku sukcesywnego przyjmowania innych państw, najpierw neutralnych, a następnie byłych wrogów Ententy. Rezultatem tego procesu byłoby zmniejszenie zobowiązań militarnych, które wzięły na siebie państwa założycielskie Ligi. Foch sceptycznie jednak odnosił się do własnego projektu powołania Ligi Narodów, zaznaczając, że jest to „mglisty ideał”, którego realizacja jest rzeczą wątpliwą.

W przededniu konferencji pokojowej w Paryżu rząd francuski akceptował więc ideę powołania Ligi Narodów według zasad zawartych w projekcie komisji Bourgeois, ale traktował ten problem jako drugorzędny, stanowiący jedynie „dodatkową gwarancję” francuskiej koncepcji bezpieczeństwa. Na konferencji rząd Clemenceau chciał osiągnąć

²³ Scelle, *op. cit.*, s. 21.

²⁴ G. Wormser, *La République de Clemenceau*. Paris 1961, s. 352.

²⁵ Opinię taką wyraził Foch 8 I 1919 r. podczas rozmowy z lordem Robertem Cecilem. Zdaniem Cecila, towarzyszący Fochowi Szef Sztabu gen. M. Weygand wykazywał większe zainteresowanie Ligą Narodów i wiarę w jej znaczenie praktyczne (*British Library. Department of Manuscripts. Cecil Papers*, 51131, vol. 61, s. 7).

²⁶ Tekst noty w: R. Lhopital, *Foch. L'armistice et la Paix*, Paris 1938, s. 127—148.

²⁷ Po raz pierwszy Foch przedstawił te postulaty w nocie do rządów państw alianckich z 28 XI 1918 r. *Ibidem*.

nąć przede wszystkim następujące cele: otrzymać od Niemiec odszkodowanie za zniszczenia i straty wojenne; przeprowadzić rozbrojenie Niemiec przy równoczesnym zachowaniu własnego, możliwie największego potencjału wojskowego; włączyć w granice Francji Alzację, Lotaryngię i Saarę; okupować lewy brzeg Renu oraz podjąć wszelkie inne środki (ekonomiczne, polityczne i militarne) umożliwiające odrodzenie się groźby agresji ze strony Niemiec. Jednym z nich miała być Liga Narodów.

Zamierzenia rządu francuskiego były sprzeczne z planem prezydenta Wilsona, który — jak wyznał płk House'owi — pragnął na konferencji pokojowej „uczynić z Ligi Narodów centrum całego programu”²⁸. Sprzeczność tkwiła ponadto w wilsonowskiej i francuskiej koncepcji Ligi. Wilson wprawdzie bliski był teorii anglosaskiej Ligi Narodów, ale ani przesłany mu projekt komisji Phillimore'a, ani tym bardziej propozycja komisji Bourgeois nie zyskały jego uznania. Według Wilsona Liga Narodów miała być nie tylko instytucją zapobiegającą wybuchowi wojen, ale winna stać się podstawą nowego ładu międzynarodowego. Wychodząc z zasady suwerenności państwowej, prezydent sprzeciwiał się m. in. wyposażeniu Ligi Narodów w siłę wojskową i Sztab Generalny, uprawniony do ingerowania w sprawy wojskowe państw ligowych. Wilson nie miał jednak własnego planu organizacji narodów, co więcej, jego opracowanie zlecił (15 VII 1918 r.) płk House'owi. Zredagowany przez House'a szkic Paktu (Covenant) Ligi Narodów był dwukrotnie zmieniany (10 I i 20 I 1919 r.) z uwzględnieniem brytyjskich projektów gen. J. C. Smutsa i lorda Roberta Cecila oraz amerykańskich sugestii gen. T. H. Blissa i eksperta prawnego D. Hunter-Millera. Ostatecznie podstawą do dyskusji na konferencji paryskiej stał się projekt zawierający amerykańskie i angielskie propozycje, zredagowany przez prawników D. Hunter-Millera i A. J. B. Hursta²⁹. W planie tym nie było miejsca na siły wojskowe i Sztab Generalny Ligi Narodów.

Sprzeczności amerykańsko-francuskie na temat Ligi Narodów ujawniły się już w pierwszym dniu obrad konferencji paryskiej (18 I—28 VI 1919 r.). Otwierający obrady prezydent Francji Raymond Poincaré nawiązał beznamytnie do czternastego punktu orędzia Wilsona. Wyraził nadzieję, że Liga Narodów będzie „najwyższą gwarancją przeciwko nowym zamachom na prawo narodów”. Stwierdził, że celem najważniejszym Ligi powinno być „zapobieganie wojnom” i „poszanowanie pokoju, który będzie ustanowiony”³⁰. Kiedy doszło do dyskusji nad porząd-

²⁸ IPCH, t. 4, s. 263.

²⁹ Baker, *op. cit.*, s. 207—258. Por. Hunter-Miller, *op. cit.*, s. 313—315.

³⁰ Scelle, *op. cit.*, s. 20—21.

kiem i procedurą obrad, okazało się, że Francuzi odkładali rozważania nad powołaniem Ligi Narodów na sam koniec³¹. Sprzeciwił się temu Wilson, oświadczając, że Pakt Ligi Narodów powinien zostać integralną częścią traktatu pokojowego i w związku z tym musi być dyskutowany jako zagadnienie węzłowe. Przyjęto rozwiązanie kompromisowe. Dnia 22 I 1919 r. zgodzono się, że problemy powołania Ligi Narodów rozpatrywać będzie specjalna komisja³². Clemenceau, zgodnie ze swym planem, usunął więc zagadnienia ligowe z porządku obrad Rady Dziesięciu (od 22 marca Rady Czterech), która ustalała postanowienia traktatów pokojowych. Co więcej, premier francuski popierany przez Lloyd'a George'a proponował włączenie do Komisji przedstawicieli małych narodów. Liczył widocznie, że im liczniejsza będzie Komisja, tym dłuższe będą jej obrady. Oficjalnie głosił tezę o potrzebie współpracy wielkich mocarstw z małymi narodami. Wilson wyraził na to zgodę, ale zaskoczył swoich partnerów oświadczając, że sam obejmie przewodnictwo Komisji³³. Dnia 25 I 1919 r. na drugim posiedzeniu plenarnym konferencji przyjęto jednogłośnie rezolucję akceptującą wilsonowską tezę integralności Paktu Ligi Narodów i traktatów pokojowych. Delegaci francuscy nie sprzeciwiali się temu, wychodząc prawdopodobnie z założenia, że najważniejsze dla interesów Francji będą traktaty pokojowe, a ich związek z Paktem Ligi Narodów mieć będzie jedynie charakter formalny³⁴.

Komisja do spraw Ligi Narodów obradowała w okresie 3—13 II 1919 r. Wilson jako podstawę do dyskusji przedstawił wspomniany projekt anglo-amerykański, którego nikt oprócz autorów nie znał. Delegaci Francji, Léon Bourgeois i prof. Ferdinand Larnaude, dziekan Wydziału Prawa Uniwersytetu Paryskiego znaleźli się — jak zauważył R. S. Baker — „w pozycji krytyków, szukających poprawek do doku-

³¹ Baker, *op. cit.*, s. 224. Przewodniczącym delegacji francuskiej był Clemenceau, którego wybrano na przewodniczącego konferencji. Do grona jego bliskich współpracowników należeli m. in.: A. Tardieu, S. Pichon, J. Combou, J. Laroche. Pełny wykaz francuskich ministrów, pełnomocników i ekspertów biorących udział w konferencji podaje Tardieu, *op. cit.*, s. 108.

³² Skład Komisji do spraw Ligi Narodów był następujący: W. Wilson, E. M. House, R. Cecil, J. C. Smuts, L. Bourgeois, F. Larnaude, V. Orlando, V. Scialoja, Makino i Chinda (Japonia), P. Hymans (Belgia), E. Pessôa (Brazylia), Wellington Koo (Chiny), J. Batalha Reis (Portugalia), M. R. Vesnic (Serbia). Od 9 lutego skład komisji powiększył się o następujących przedstawicieli: E. Venizelos (Grecja), R. Dmowski, K. Kramar (Czechosłowacja), Diamandy (Rumunia). Wg Walters, *op. cit.*, t. 1, s. 33.

³³ Baker, *op. cit.*, s. 229—230.

³⁴ Jak zauważył R. S. Baker, Francuzi „przyjęli plan włączenia paktu w traktat pokojowy, jako części jego integralnej, ponieważ byli pewni, albo że przeprowadzą układy tak jak zechcą, zanim Liga wejdzie w życie, albo że Ligę będą mieli taką jaką zapragną”. Baker, *op. cit.*, s. 272.

mentu, już w zasadzie przyjętego³⁵. Co więcej, Wilson przeciwny był konsultowaniu się delegatów ze swoimi rządami obawiając się, że wydłuży to i skomplikuje przebieg obrad. Prezydent chciał możliwie szybko uzgodnić projekt Paktu Ligi Narodów, gdyż 15 lutego wyjeżdżał do Waszyngtonu w celu przedstawienia go Kongresowi. Mimo niesprzyjających okoliczności, Bourgeois starał się przekonać Komisję o potrzebie uwzględnienia w projekcie Paktu punktu mówiącego o powołaniu międzynarodowych sił zbrojnych bądź kontyngentów państw członkowskich pozostających w dyspozycji Ligi. Proponował również powołanie Sztabu Generalnego, jako organu koordynującego sprawami militarnymi Ligi. Wskazywał, że bez sił wojskowych Liga Narodów pozbawiona będzie praktycznego znaczenia i autorytetu³⁶. Mimo iż w dyskusjach Bourgeois „mówił więcej, niż wszyscy inni członkowie Komisji, razem wzięci”³⁷, jego propozycje nie uzyskały aprobaty. Wilson, popierany przez lorda Cecila, sprzeciwił się ustanowieniu międzynarodowych sił zbrojnych. Doszukiwał się w tym projekcie metody „zastąpienia narodowego militarysty militarystą międzynarodowym”³⁸. Wskazywał, że Kongres Stanów Zjednoczonych nigdy nie zgodziłby się na udział wojsk amerykańskich w międzynarodowych siłach zbrojnych. Podkreślał również, że poddanie narodowych sił zbrojnych kontroli Sztabu Generalnego Ligi godziłoby w zasadę suwerenności narodowej.

Ponieważ wniosek o wyposażenie Ligi Narodów w siłę militarną został w Komisji odrzucony, Bourgeois podniósł sprawę ograniczenia zbrojeń, które uważał za jedną z gwarancji bezpieczeństwa międzynarodowego. W odniesieniu do stosunków francusko-niemieckich sprawa ta miała wyjątkowe znaczenie. W komisji zarysowała się jednak i w tym wypadku poważna różnica zdań. Bourgeois twierdził, że moment na dokonanie ograniczenia zbrojeń jest dogodny jak nigdy dotąd. Państwa zwycięskie mogą bowiem doprowadzić do jednolitego rozbrojenia państw pokonanych, a następnie same porozumieć się co do pułapu zbrojeń. Powinien on osiągnąć taki poziom, aby żaden kraj nie mógł uzyskać przewagi nad połączonymi siłami wojsk państw ligowych. Każdy kraj musi jednak dysponować na tyle silną armią, aby zebrane siły wojskowe państw ligowych zdolne były narzucić każdemu swoją wolę. Nawiązując do przyjętej w Komisji 6 lutego formuły „bezpieczeństwa narodowego” Bourgeois wskazywał, że niebezpieczeństwo agresji nie jest dla wszystkich państw jednakowe. Szczególnie zagrożone są Francja, Belgia, Serbia oraz kraje, które powstaną lub odrodzą się

³⁵ *Ibidem*, s. 262.

³⁶ Hunter-Miller, *op. cit.*, s. 319.

³⁷ Baker, *op. cit.*, s. 261.

³⁸ *Ibidem*, s. 331.

w Europie Środkowej. Dlatego też, ustalając limity zbrojeń należy wziąć pod uwagę czynnik geograficzny i inne, określające bezpieczeństwo danego kraju. Ewentualne powiększenie efektywów i zbrojeń tych krajów powinno być kontrolowane, podobnie zresztą jak i stan zbrojeń pozostałych państw. Według planu francuskiego z 8 VI 1918 r. kwestią tą zajmowałby się Sztab Generalny. Ponieważ propozycja jego powołania upadła, Bourgeois proponował utworzenie specjalnej Komisji Ligi Narodów w celu „rygorystycznej kontroli” zbrojeń oraz tych gałęzi przemysłu, które mogą służyć celom wojennym³⁹.

Delegaci amerykańscy i brytyjscy uważali, że krajom suwerennym rozbrojenie można zalecać, ale nie narzucać. W praktyce oznaczało to m. in., że kraje, które odmówiłyby przyjęcia planów ograniczenia zbrojeń ustalonych przez Ligę Narodów mogłyby nadal w niej pozostawać. Krytycznie odniesiono się również do idei międzynarodowej kontroli zbrojeń. Ostatecznie zgodzono się na utworzenie specjalnej komisji, mającej przekazywać Lidze Narodów opinie o procesie ograniczenia zbrojeń, nie posiadającej jednak uprawnień kontrolnych⁴⁰.

Uzgodniony w Komisji projekt Paktu Ligi Narodów przedstawiony został przez Wilsona na posiedzeniu plenarnym konferencji 14 II 1919 r.⁴¹ Liczący 26 artykułów projekt zawierał niektóre propozycje francuskie. Art. 8 mówiący o ograniczeniu zbrojeń do minimum niezbędnego dla „bezpieczeństwa narodowego” zalecał uwzględnianie „położenia geograficznego oraz ogólnych warunków poszczególnych krajów”. Art. 9 zapowiadał powołanie komisji Ligi Narodów opiniującej wykonanie postanowień art. 8 oraz spraw wojskowych i morskich. Art. 18 postanawiał o kontrolowaniu przez Ligę handlu bronią i amunicją z krajami, w których „kontrola w tym zakresie leży w interesie ogólnym”. Art. 11—15 przewidywały działania Ligi mające zapewnić pokój. W tym celu Rada Ligi Narodów lub powołany przez nią Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości miały szukać pokojowych środków załatwiania sporów powstałych pomiędzy państwami. Państwa te zobowiązane były do niepodejmowania działań wojennych w ciągu trzech miesięcy, tzn. do ogłoszenia wyroku. Odmowa przyjęcia orzeczenia przez dane państwo oznaczała *casus belli* w stosunku do pozostałych państw ligowych. Przeciwno temu państwu miały być podjęte sankcje handlowe, finansowe i wojskowe (art. 16). Podobne środki przewidziano wobec państw nie będących członkami Ligi (art. 17). Istotny, choć ogólnikowy był art. 10 mówiący o zobowiązaniach członków Ligi

³⁹ Scelle, *op. cit.*, s. 330—331.

⁴⁰ Hunter-Miller, *op. cit.*, s. 319.

⁴¹ Tekst projektu Paktu w: Scelle, *op. cit.*, s. 411—422, Aneks I. Tekst polski w: „Przegląd Dyplomatyczny” 1919, nr 5, s. 205—213.

Narodów do poszanowania integralności terytorialnej i niezawisłości politycznej wszystkich państw członkowskich. W razie ataku lub jego groźby na jedno z państw ligowych Rada Ligi Narodów miała podjąć środki w celu wykonania tych zobowiązań. Pakt przewidywał możliwość przyjęcia w skład Ligi Narodów nowego państwa większością 2/3 głosów. Dane państwo musiało jednak dać gwarancje, iż będzie przestrzegało zobowiązania międzynarodowe oraz zasad ustalonych przez Ligę w sprawie sił zbrojnych, lądowych i morskich.

Nieustępliwy Bourgeois zgłosił poprawkę do art. 9 Paktu w celu zapewnienia szybkiej i sprawnej pomocy Ligi państwu nagle napadniętemu. Proponował powołanie stałego organu, podległego Radzie Ligi „dla przewidywania i przygotowania środków wojskowych i morskich w celu wykonania zobowiązań, które Pakt nakłada na wszystkie układające się strony i dla zapewnienia im natychmiastowej skuteczności we wszystkich wypadkach nagłych”⁴². Poprawki tej jednak nie przyjęto i projekt Paktu przedstawiony przez Wilsona został zatwierdzony bez żadnych zmian.

Dokument ten spotkał się z krytycznym przyjęciem kół rządowych Francji. Liga Narodów bez sił wojskowych, nie zapewniająca państwu napadniętemu szybkiej pomocy, była dla bezpieczeństwa Francji prawie bezwartościowa. W wypowiedziach kularowych polityków francuskich występowała nuta niechęci do projektowanej Ligi Narodów⁴³. „Pakt może nam gwarantować zwycięstwo — stwierdził Clemenceau — Jest jednak niewystarczający, aby zabezpieczyć nas przed inwazją”⁴⁴.

Bourgeois, mimo niepowodzeń poniesionych w Komisji do spraw Ligi Narodów oraz na posiedzeniu plenarnym 14 lutego nie rezygnował ze swoich koncepcji. Na kongresie towarzystw działających na rzecz powołania Ligi Narodów, który odbył się w Londynie 10—13 III 1919 r. jednogłośnie zgodzono się co do potrzeby wprowadzenia do Paktu poprawek w zakresie kontroli zbrojeń oraz ustanowienia komisji zdolnej do natychmiastowego wykonania zobowiązań wobec państwa napadniętego⁴⁵. Uchwała ta, choć mogła Bourgeois satysfakcjonować moralnie, nie miała jednak żadnego znaczenia dla toczących się w Paryżu obrad.

⁴² Scelle, *op. cit.*, s. 326. Zob. Halecki, *op. cit.*, s. 74—75.

⁴³ W rozmowie z lordem Cecilem francuski minister spraw wewnętrznych Georges Mandel oświadczył, że sprzeciw Francuzów wobec Ligi Narodów wynika z faktu, iż prowadzi ona do rozbrojenia i zaniechania idei aliansu antyniemieckiego. Według Mandela, wśród polityków francuskich szczerym rzecznikiem Ligi był jedynie Bourgeois. Tardieu nieufnie odnosił się do Amerykanów i Anglików utrzymując, że tworząc Ligę nie zechcą dać Francji żadnych innych gwarancji bezpieczeństwa. *Cecil Papers*, 51131, vol. 61, s. 44.

⁴⁴ Tardieu, *op. cit.*, s. 229.

⁴⁵ Scelle, *op. cit.*, s. 217, 332.

Oficjalne stanowisko rządu francuskiego znalazło wyraz w obszernym memorandum z 25 II 1919 r.⁴⁶ Stwierdzono w nim, że projekt Paktu Ligi Narodów nie gwarantuje Francji bezpieczeństwa, gdyż postanowienia art. 10—17 są niewystarczające, aby przeszkodzić nagłemu atakowi Niemiec na Francję i Belgię. Nie ma bowiem żadnych gwarancji, że Niemcy wyrzekną się ponownego ataku. W memorandum stwierdzono, że „Niemcy nie są i nie mogą być członkiem Ligi Narodów”, a wątpliwe jest, aby stosowały się do zasad przewidzianych dla nieczłonków Ligi. Co więcej, Niemcy zdając sobie sprawę z sankcji, jakie musiałyby ponosić w razie dokonania agresji, przeprowadziłyby prawdopodobnie szybszy i gwałtowniejszy atak na Francję, aniżeli nastąpiło to w 1870 i 1914 r. W związku z tym, przewidziana w Pakcie pomoc na wypadek agresji nastąpiłaby zbyt późno, bo w najlepszym wypadku Francja otrzymałaby ją dopiero po kilku dniach. Nie ulega wątpliwości, że Francja wyszłaby z wojny zwycięsko „dzięki solidarności zapisanej w Pakcie Ligi Narodów”. Chodzi jednak o to, aby uniknąć kolejnej inwazji, zniszczeń i martyrologii obywateli francuskich. Pakt Ligi Narodów gwarancji takich nie daje. W memorandum proponowano, aby na czas nieokreślony Niemcy pozostawały poza Ligą Narodów. Zamiast gwarancji przewidzianych w Pakcie żądano przeciw Niemcom „dwa razy liczniejszym od Francji”, którym „od dawna nie można wierzyć danemu przez nich słowu” zastosowania „gwarancji fizycznych” polegających na okupacji Nadrenii przez siły sojusznicze. Stanowisko to powtórzono w kolejnej nocie rządu francuskiego do państw sprzymierzonych z 14 III 1919 r.⁴⁷

Po powrocie Wilsona ze Stanów Zjednoczonych (14 marca) perspektywa uzyskania zgody co do Paktu Ligi Narodów wydawała się odległą. Z jednej bowiem strony Francja domagała się „gwarancji fizycznych”, z drugiej zaś Wilson zmuszony był zrewidować niektóre artykuły projektu Paktu w duchu osłabiającym zobowiązania Stanów Zjednoczonych. Projekt Paktu Ligi Narodów spotkał się bowiem z silną krytyką ze strony opozycyjnych polityków republikańskich, którzy zarzucali Wilsonowi odejście od zasady izolacjonizmu, przestrzeganej ściśle w amerykańskiej polityce zagranicznej. Pojawiła się realna groźba nie ratyfikowania Paktu przez Kongres⁴⁸.

Na zebraniu Komisji do spraw Ligi Narodów 22 III 1919 r. Wilson przedstawił poprawki, które sprowadzały się do: specjalnego uznania doktryny Monroego, zastrzeżenia możliwości wystąpienia Stanów Zjed-

⁴⁶ Tekst memorandum w: Tardieu, *op. cit.*, s. 165—184.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 197.

⁴⁸ Bendiner, *op. cit.*, s. 159—162.

noczonych z Ligi Narodów, zabezpieczenia spraw wewnętrznych przed ingerencją międzynarodową. Uwzględnienie w Pakcie doktryny Monroe-go osłabiałoby i bez tego wątpliwe gwarancje bezpieczeństwa (art. 10), dlatego spotkało się z gorącym sprzeciwem delegatów francuskich. Podczas dyskusji w dniach 10 i 11 kwietnia Bourgeois i Larnaude wskazywali, że przyjęcie zasady nieingerencji w sprawy Ameryki osłabi zobowiązania gwarancyjne Stanów Zjednoczonych w Europie. Larnaude domagał się „zobowiązania Stanów Zjednoczonych do brania udziału w sprawach europejskich” i to nie tylko w przypadku obrony wolności kraju napadniętego. Wskazywał, że przyszłe wojny mogą powstać na tle rywalizacji ekonomicznej⁴⁹. Żądania te rozbiły się o stanowczość Wilsona.

Spór o modyfikację Paktu Ligi Narodów przeniósł się częściowo na obrady „wielkiej czwórki”. Clemenceau domagał się stanowczo „gwarancji fizycznych”, czyli okupowania Nadrenii przez wojska sojusznicze oraz zagwarantowania w Pakcie Ligi Narodów kontroli zbrojeń niemieckich i stosowania sankcji militarnych (posiedzenie 25 marca)⁵⁰. Stwierdził, że akceptuje Ligę Narodów jako „środek bezpieczeństwa” oferowany Francji, uważa jednak, że jedynie środki militarne mogą gwarantować jego ojczyźnie bezpieczeństwo⁵¹. Szukając kompromisowego rozwiązania Wilson zaproponował 28 marca zawarcie specjalnego układu, w myśl którego Stany Zjednoczone za aprobatą Ligi Narodów mogłyby udzielić Francji natychmiastowej pomocy w razie nie spowodowanej agresji ze strony Niemiec. Podobne zobowiązanie wzięłaby na siebie Wielka Brytania⁵².

Ostateczne ustalenia nastąpiły w wyniku poufnych rozmów pomiędzy Clemenceau a Wilsonem w dniach 8—13 kwietnia. Przede wszystkim uzgodniono warunki podpisania układów gwarancyjnych anglo-amerykańsko-francuskich. Ustalono, że traktaty te pozostawałyby w mocy tak długo dopóki na żądanie jednej ze stron Rada Ligi zadecyduje większością głosów, że Liga Narodów jest zdolna sama zapewnić Francji bezpieczeństwo. Clemenceau uzyskał dodatkowe zabezpieczenie na wypadek, gdyby Kongres Stanów Zjednoczonych odmówił ratyfikacji układów. Art. 429 traktatu wersalskiego postanawiał, że jeśli po 15 latach gwarancje bezpieczeństwa Francji będą wydawały się sprzymierzonym niewystarczające, okupacja wojsk francuskich i angielskich

⁴⁹ Baker, *op. cit.*, s. 290—305.

⁵⁰ *Les Délégations du Conseil des Quatre (24 mars—28 juin 1919). Notes de l'Officier Interprète Paul Mantoux*, t. 1—2, Paris 1955. Cyt. t. 1, s. 15.

⁵¹ *Ibidem*, s. 45. Posiedzenie z 27 III 1919 r.

⁵² Tardieu, *op. cit.*, s. 232.

skich w Nadrenii będzie przedłużona. W zamian Clemenceau zgodził się uznać, że doktryna Monroego jest zgodna z Paktem Ligi Narodów⁵³.

Na plenarnym posiedzeniu konferencji 28 IV 1919 r. Pakt Ligi Narodów został przyjęty jednomyślnie⁵⁴. Zanim to nastąpiło Bourgeois raz jeszcze wskazał, że Pakt nie zawiera „realnego zobowiązania” dla państw członkowskich do użycia ich sił na wypadek agresji oraz nie zapewnia kontroli zbrojeń. Minister spraw zagranicznych Francji Stephen Pichon złożył deklarację, że rząd francuski przyjmuje tekst Paktu. Zazaczył jednak, że eksperci francuscy, aby umocnić Ligę Narodów jako „konieczny instrument w stosunkach międzynarodowych” przedłożyli dwie poprawki, które wydawały im się niezbędne: kontroli zbrojeń i wykonania zobowiązań nałożonych przez Pakt Ligi⁵⁵. Wystąpienia te dowodziły, że Francuzi podporządkowali się woli większości państw, ale pozostali przy swoich koncepcjach.

Zgodnie z zamierzeniami delegacji francuskiej została rozwiązana sprawa uczestnictwa Niemiec w Lidze Narodów. W okresie obrad konferencji pokojowej Niemcy dwukrotnie (9 i 29 maja) proponowali przyjęcie ich do Ligi Narodów, aby w ten sposób wzmocnić swoją pozycję międzynarodową. Chcieli bowiem wejść do Ligi Narodów na równych prawach z innymi państwami i to jeszcze przed zawarciem traktatu pokojowego bądź z chwilą jego podpisania. Propozycje te zostały odrzucone definitywnie przez państwa alianckie w nocy z 16 VI 1919 r. Przyjęcie Niemiec do Ligi Narodów uzależniono od ich rozbrojenia i wykonania innych postanowień traktatu pokojowego⁵⁶.

Gwarancje bezpieczeństwa jakie uzyskała Francja na konferencji paryskiej polegały na: ograniczeniu sił zbrojnych Niemiec (100 tys. armia zawodowa), wojskowej okupacji lewego brzegu Renu i przyczółków mostowych na prawym brzegu; demilitaryzacji lewego brzegu Renu i pasa 50 km szerokości wzdłuż prawego brzegu; traktatach gwarancyjnych podpisanych ze Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią 28 VI 1919 r. oraz Pakcie Ligi Narodów. Tekst traktatu wersalskiego został złożony w biurze Izby Deputowanych 30 VI 1919 r. Długa i namiętna dyskusja w parlamencie francuskim (23 posiedzenia) doprowadziła do uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej 2 X 1919 r. 372 głosami przy 72

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Teksty francuski i angielski Paktu Ligi Narodów są jednakowo autentyczne, ale zachodzą między nimi różnice. Tekst angielski jako pierwotny jest pełniejszy. Por. *Traktat Pokoju...*, s. 9—19, gdzie opublikowany został tekst angielski, francuski i tłumaczenie polskie. Urzędowy polski przekład Paktu Ligi Narodów w Dz. U. RP z dnia 26 IV 1920 r., nr 35, poz. 199/200 jest nieściśły.

⁵⁵ Scelle, *op. cit.*, s. 229, 310.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 260—265.

wstrzymujących i 59 przeciwnych. Dnia 11 października Senat ratyfikował Traktat, a dwa dni później podpisał go prezydent Poincaré⁵⁷.

Wejście w życie Paktu Ligi Narodów i traktatów pokojowych zależało w znacznym stopniu od stanowiska Kongresu Stanów Zjednoczonych. Rząd francuski liczył na jego pozytywną reakcję. W liście do House'a z 4 XI 1919 r. Clemenceau wyrażał nawet nadzieję, że wkrótce odbędzie się w Waszyngtonie pierwsze zgromadzenie Ligi Narodów pod przewodnictwem Wilsona⁵⁸. Stało się inaczej. Dnia 19 XI 1919 r. Senat amerykański wypowiedział się przeciwko ratyfikacji traktatu wersalskiego, co było równoznaczne z odrzuceniem Paktu Ligi Narodów. Tym samym nie mogły wejść w życie traktaty gwarancyjne anglo-amerykańsko-francuskie. System bezpieczeństwa Francji osiągnięty z trudem na konferencji paryskiej uległ bardzo poważnemu osłabieniu. Wycofanie się Stanów Zjednoczonych z systemu wersalskiego i Ligi Narodów wpłynęło na zmianę kursu polityki zagranicznej Francji. Jak donosił z Paryża poseł Maurycy Zamojski „wobec zamierającej w swym zarodku Ligi Narodów” rząd francuski zmuszony był starać się o nowe gwarancje bezpieczeństwa. „Quai d'Orsay — pisał — szuka sposobów zastąpienia tej Ligi, na którą przed incydentami waszyngtońskimi tyle pokładano nadziei, aliansem zabezpieczającym dostatecznie zwycięstwo Francji”⁵⁹. W Paryżu zaczęto wysuwać propozycję przymierza anglo-belgijsko-francusko-włoskiego oraz sojuszy z państwami Europy Środkowo-Wschodniej⁶⁰.

Stosunek francuskich kół rządowych, zwłaszcza prawicowych do Ligi Narodów stał się chłodny, a nawet wrogi⁶¹. Liga nie dająca Francji skutecznych gwarancji bezpieczeństwa uważana była za instytucję prawie bezwartościową. Ponadto, procedura podejmowania decyzji politycznych oraz stosowanie prawnych interpretacji kwestii spornych w ramach Ligi Narodów i Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej niosło ryzyko przegłosowania i izolacji Francji. Zmiana polityki francuskiej wobec Ligi Narodów nastąpiła dopiero w 1924 r., gdy do władzy doszedł rząd tzw. Kartelu Lewicy z premierem Edouardem Herriotem.

⁵⁷ L. Barthou, *Le Traité de Paix*, Paris 1919, s. 247—248.

⁵⁸ IPCH, t. 4, s. 507—508.

⁵⁹ Archiwum Akt Nowych w Warszawie. Ambasada RP w Paryżu, t. 11, k. 21—22. Raport M. Zamojskiego z 15 XII 1919 r.

⁶⁰ Zob. P. S. Wandycz, *France and her Eastern Allies 1919—1925. French-Czechoslovak-Polish Relations from the Paris Peace Conference to the Locarno*, Minneapolis 1962.

⁶¹ G. Clemenceau, *Blaski i nędze zwycięstwa*, Poznań 1930, s. 118, 120. Por. Wolfers, *op. cit.*, s. 157—160.

Z powyższego wynika, że francuska koncepcja Ligi Narodów jaka zarysowała się w latach 1918—1919 w zasadniczych kwestiach nie została zrealizowana. Upadły bowiem plany wyposażenia Ligi w siłę militarną i Sztab Generalny, utworzenia komisji kontrolującej zbrojenia, stworzenia mechanizmu zapewniającego automatyczne wykonanie zobowiązań nałożonych przez Pakt Ligi w razie agresji. Francuzom udało się zrealizować jedynie postulat niedopuszczenia Niemiec do Ligi Narodów przed wypełnieniem przez nie zobowiązań traktatowych. Przyjęte w Pakcie zasady dotyczące struktury, organizacji i funkcjonowania Ligi Narodów zgodne były w zasadzie z propozycjami francuskimi. Trudno jednak uznać je za sukces w kategoriach politycznych. Największą porażką Francuzów było wycofanie się Stanów Zjednoczonych z Ligi Narodów i fiasko układów gwarancyjnych anglo-amerykańsko-francuskich.

Niepowodzenia te wynikały niewątpliwie w znacznej mierze z faktu, że rząd Clemenceau nie przywiązywał do sprawy powołania Ligi Narodów należytej uwagi i starań traktując ją jako „dodatkową gwarancję” bezpieczeństwa. Niewiele obiecywano sobie po działalności nieznaney w praktyce stosunków międzynarodowych instytucji. Delegaci francuscy w Komisji do spraw Ligi Narodów pozbawieni byli poparcia własnego rządu, podczas gdy Wilson wspierany przez delegatów brytyjskich zdołał narzucić swój punkt widzenia w wielu sprawach. Projekt Ligi zdolnej w rozumieniu Francuzów zapewnić ich krajowi bezpieczeństwo został przegłosowany. Podjęta przez Clemenceau próba związania Stanów Zjednoczonych systemem gwarancji w ramach Paktu Ligi Narodów zakończyła się niepowodzeniem wskutek sprzeciwu Kongresu.

Instytut Historii
Zakład Historii Powszechnej Nowożytnej i Najnowszej

Andrzej Maciej Brzeziński

LA CONCEPTION FRANÇAISE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS
DANS LES ANNÉES 1918—1919

La conception française de la Société des Nations qui s'était dessinée dans les années 1918—1919 devait constituer une garantie accessoire dans le système de sécurité de la France. La Société des Nations devait être équipée d'une force

militaire et d'un Etat Général. On projetait aussi d'instituer, dans ses cadres, la commission contrôlant les armements et de créer un mécanisme assurant l'aide automatique des états appartenant à la Société des Nations, à l'état subitement attaqué.

Les essais de créer une telle Société des Nations, entrepris pendant la Conférence de la Paix, échouèrent. C'est la conception anglo-américaine de la Société des Nations qui fut acceptée grâce à l'attitude active du président Wilson soutenu par les délégués britanniques. L'essai entrepris par Clemenceau de lier les Etats Unis par un système des garanties dans les cadres du Pacte de la Société des Nations eut un insuccès à cause de l'opposition du Congrès. La retraite des Etats Unis de la Société des Nations et le fiasco des traités de garantie anglo-américano-français décidèrent de la politique étrangère ultérieure de la France.