

*Stanisław Sierpowski*

## POLITYCZNE ASPEKTY ROZBROJENIA (1919—1925)

### 1. WSTĘP

Przystępując do sformułowania kilku uwag na powyższy temat, czynię to z pełną świadomością jego złożoności. Na plan pierwszy wysuwa się przeświadczenie, że przychodzi rozpatrywać zagadnienie stosunkowo proste i jednoznaczne w sferze pojęć ogólnych. Ten abstrakcyjny punkt widzenia w odniesieniu do rozbrojenia nie ma jednak żadnej użyteczności. Wiąże się to z tym, że o problematyce rozbrojeniowej można poważnie rozważać tylko w ściśle oznaczonej przestrzeni i jednoznacznie określonym czasie. Jakże bowiem różny jest kontekst inicjatyw np. z XIX w. (by nie cofać się jeszcze dalej w przeszłość) i bieżącego stulecia. Zarazem jednak, łatwo w różnorakich inicjatywach rozbrojeniowych dopatrzeć się pewnych chociażby elementów wspólnych.

Można dla przykładu odwołać się do akcji Ludwika Filipa, który wiosną 1831 r., pragnąc utrwalić swą niepewną pozycję wewnętrzną oraz zewnętrzną, zaproponował zwołanie do Paryża konferencji rozbrojeniowej. Mimo wątpliwości ogarniających leaderów ówczesnej polityki światowej (tj. europejskiej), inicjatywa doszła do skutku. Protokół końcowy, podpisany przez ambasadorów pięciu czołowych pod względem politycznym państw mówił, że w celu utrwalenia powszechnego pokoju oraz zmniejszenia nałożonego na ludy ciężaru zbrojeń, uznano za możliwe „przeprowadzenie powszechnego rozbrojenia będącego przedmiotem najgorętszych życzeń ich rządów”<sup>1</sup>. Punktem wyjścia tej deklaracji, która jak wiele następnych pozostawała w sferze „pobożnych życzeń”, była motywacja ekonomiczna, zabarwiona mocnymi refleksami społecznymi. Nieporównywalnie silniej elementy powyższe wystąpiły sto lat później, gdy świat gotował się do Konferencji Rozbrojeniowej, będącej fun-

<sup>1</sup> B. Winiarski, *Bezpieczeństwo, arbitraż, rozbrojenie*, Poznań 1928, s. 219—220; J. W. Warszawski, *Zagadnienie rozbrojenia w prawie międzynarodowym i w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1930, s. 57—58.

kcją ogólnej sytuacji politycznej, zwłaszcza w Europie oraz spektakularną próbą zaradzenia szalejącemu kryzysowi gospodarczemu.

Zestawienie obu wspomnianych inicjatyw uwypukla dwie z kilku płaszczyzn na jakich możliwe jest rozpatrywanie problemu rozbrojenia. Kolejna z nich, szczególnie chętnie eksploatowana z racji taktycznych, nakazuje traktować rozbrojenie od strony technicznej. Tymczasem doświadczenia wyniesione z deliberacji wokół rozbrojenia w latach międzywojennych zmuszają do konstatacji, że centralną płaszczyzną rozbrojenia jest sfera polityczna. Nawet najbardziej szczegółowe i zasadne z wojskowego punktu widzenia propozycje rozbrojeniowe, koncentrujące się wokół parametrów technicznych nie mogą przynieść zadowalających rozwiązań, o ile nie będą się wspierały na fundamencie, określonym przez stan rozwoju stosunków międzynarodowych.

Rozbrojenie można zatem traktować jako problem wielopiętrowy, przy czym sprawy techniczne (obliczenie ilości sprzętu, tonaż statków, kaliber dział itd., itp.) winno zajmować jedno z ostatnich pięter. Natomiast na wierzchołku owej drabiny winno znaleźć się bezpieczeństwo. Jeśli — mimo wahań — jemu przyznaję największe znaczenie dla całego problemu rozbrojeniowego, to czynię to z pełną świadomością relatywności tego prymatu. Poczucie bezpieczeństwa jest bowiem uzależnione od szeregu subiektywnych, trudnych do uchwycenia i zweryfikowania elementów. Stanowi ono przy tym funkcję ogólnej sytuacji międzynarodowej (w tym zwłaszcza stosunków między państwami graniczącymi) oraz polityki wewnętrznej, raz po raz wzniecającej falę niepokoju społecznego mniej lub bardziej prawdopodobnym zagrożeniem zewnętrznym.

Nie wchodząc w szczegóły, należy silnie podkreślić obiektywne iunctim zachodzące między rozbrojeniem a bezpieczeństwem, przy czym to ostatnie pojęcie należy traktować w ujęciu rozszerzającym. Wielokroć i z różnych pozycji ukazano i uzasadniono destabilny charakter stosunków politycznych (międzynarodowych) okresu międzywojennego. Nie rokował on dobrych perspektyw dla rozbrojenia pojmowanego nawet w bardzo zawężającym znaczeniu, a więc jako ograniczenia zbrojeń. Jeśli jednak problem godzien jest uwagi, to m. in. dlatego, że złożona i wielowarstwowa problematyka rozbrojeniowa może być traktowana jako swoista synteza całokształtu relacji międzynarodowych. W niej bowiem kumulowały się różnorodne elementy przenikające życie zbiorowe państw w ich mikro i makroskali. Trudno przy okazji nie wskazać i na to, że w stosunku do rozbrojenia, lepiej niż w innych dziedzinach, uwidacznia się relatywizm ocen tak ekspresyjnie formułowanych z uwzględnieniem swego, tj. narodowego czy państwowego punktu

widzenia. Jeżeli przedstawiciel jakiegoś państwa mówił o rozbrojeniu, miał na względzie przede wszystkim potencjalnych przeciwników i ich rozbrojenia głównie oczekiwał, nierzadko uzależniając od tego w ogóle postęp w tej dziedzinie. Kiedy natomiast przedmiotem dyskusji było bezpieczeństwo, to idea tą głównie miała być służebną partykularnie pojmowanemu interesowi indywidualnemu.

Znalezienie uniwersalnej syntezy, będącej swego rodzaju wspólnym mianownikiem dla indywidualnie pojmowanych interesów państwowych, stanowi centralny problem dla faktycznego postępu w dziedzinie rozbrojenia. Okres międzywojenny stanowi w tym względzie pewne *novum*, zwłaszcza w zakresie wielowiekowych poszukiwań rozwiązania tragicznego dylematu wojny. Po raz pierwszy zdołano stworzyć międzynarodową organizację — Ligę Narodów, której najpierwszym celem było wyeliminowanie wojny ze stosunków międzynarodowych. Z natury rzeczy instytucja genewska stała się centrum międzynarodowych inicjatyw zmierzających do powszechnego wzrostu poczucia bezpieczeństwa ogółu państw. Stała się więc pierwszą w dziejach organizacją bezpieczeństwa zbiorowego.

Wiele czynników złożyło się na to, że w składzie członków Ligi zabrakło kilku państw o pierwszorzędnej roli politycznej. Palma pierwszeństwa w tym względzie należy się Stanom Zjednoczonym, które odrzucając „wilsonowską Ligę” chciały spieszenie wykazać jej bezużyteczność, w tym także na polu rozbrojeniowym. Problem ten, który określam drastycznym mianem „dywersji amerykańskiej”, zasługuje na bliższe omówienie. Pomijam natomiast — jako będące tematem osobnych referatów — drugie centrum rozwoju akcji rozbrojeniowej, tj. Związek Radziecki<sup>2</sup>. Niezależnie od licznych różnic, dzielących owe centra rozbrojeniowe, uderza względna stabilność układu ukształtowanego u progu dwudziestolecia międzywojennego, dla którego dobrym określeniem byłaby triada rozbrojeniowa. Biorąc za punkt wyjścia sytuację międzywojnia, zwraca uwagę różny charakter inicjatyw rozbrojeniowych podejmowanych przez owe centra. Liga Narodów najbardziej predystynowana do postawienia problemu rozbrojeniowego w skali globalnej i generalnej z wolna, ale wyraźnie koncentrowała się na sprawach europejskich. Także w tym aspekcie sprawa uwydatnia się poli-

<sup>2</sup> Literatura poświęcona tej kwestii jest olbrzymia. Można wskazać na obszerną, choć stroniczą bibliografię sporządzoną w ramach znanej serii opublikowanej przez Hoover Institution Bibliographical jako t. XXII (Stanford University 1965) w opracowaniu Waltera C. Clemensa; por. tegoż, *Origins of the Soviet Campaign for Disarmament [...] Genoa, Moscow and Lausanne Conferences, 1922—1923*, New York 1961; z nowszej lit. radzieckiej por. J. N. Rachmaninow, *Problema jewropejskoj bezopasnosti: istoričeskij opyt jej reszenija 1917—1977*, Moskwa 1979,

tyczny charakter całego zagadnienia, w którym centralne miejsce zajmowała walka między zwolennikami i przeciwnikami systemu wersalskiego.

Pod powszechnie używanym w okresie międzywojennym pojęciem rozbrojenia rozumiano właściwie dwie sprawy:

1. Zmniejszenie (redukcję) zbrojeń, a więc faktyczne obniżenie ich poziomu.

2. Ograniczenie zbrojeń, czyli nieprzekraczanie pewnych granic ustalonych dla nich; tak więc ograniczenie zbrojeń teoretycznie i praktycznie mogło oznaczać nawet powiększenie posiadanych przez dane państwo zbrojeń do określonej granicy (np. w przypadku państw południowo-amerykańskich, czy nawet państw pokonanych w I wojnie).

Mozna więc powiedzieć, że o rozbrojeniu w dosłownym i ścisłym tego słowa znaczeniu, mimo różnych inicjatyw w okresie międzywojennym poważnie nie dyskutowano. Mimo to w tekście posługuję się dla rozważanej problematyki powszechnie wówczas stosowanym terminem rozbrojenia, zdając sobie sprawę z widocznego braku precyzji tego pojęcia.

## 2. FORMALNO-PRAWNE I POLITYCZNE PODSTAWY ROZBROJENIA

I wojna światowa uwypukliła ewolucję w zakresie pojmowania siły zbrojnej danego państwa. W ujęciu generalnym definitywnie zakończył się okres armii profesjonalnych, zobligowanych do prowadzenia wojny bez udziału reszty narodu. Wojna stawała się sprawą bezpośrednio, w sensie fizycznym i moralnym, a więc materialnym i społecznym, dotyczącą ogół narodu, którego państwo było w stanie wojny. Przemiany te postawiły w nowej konfiguracji historycznej całość problematyki rozbrojeniowej, która przestała być wyłącznie terenem aktywności elity, stając się jedną z ważnych sfer życia zbiorowego. Wyrazem tej tendencji był gwałtowny wzrost, w latach wojny, różnorodnych projektów zmierzających do usunięcia wojny ze stosunków międzynarodowych. Wszystkie one, mniej lub silniej, uwzględniały rozbrojenie bądź w formie ograniczenia zbrojeń, czy też ich redukcji, bądź nawet likwidacji tradycyjnie pojmowanych armii. W tym kierunku zmierzały kategoryczne zrazu sugestie amerykańskiego prezydenta T. Woodrow Wilsona, który w orędziu do senatu ze stycznia 1917 r. wymienił rozbrojenie jako niezbędny warunek przyszłego pokoju<sup>3</sup>. Stanowisko to znalazło rozwinięcie w 14 punktowym programie

<sup>3</sup> Por. szerzej K. Jankowiak, *Amerykańskie stanowisko w sprawie powojennych stosunków międzynarodowych w okresie neutralności Stanów Zjednoczonych*, „Przegląd Zachodni” 1978, nr 5—6.



pokojowym Wilsona ze stycznia 1918 r., w którym zaakceptowano: „wzajemną wymianę dostatecznych gwarancji, że zbrojenia każdego narodu zostaną zredukowane do minimum, które da się pogodzić z bezpieczeństwem wewnętrznym” (p. 4). Ten wielokroć w literaturze, także polskiej, analizowany punkt jednoznacznie wskazuje, że amerykański program pokoju opierał się na podstawie powszechnego i całkowitego rozbrojenia. Funkcja sił zbrojnych w poszczególnych państwach miała zostać zredukowana do czynności policyjnych. Radykalizm tego programu, którego współźródłem były hasła rozbrzmiewające w rewolucyjnej Rosji<sup>4</sup> wywołał w Europie wiele zastrzeżeń. Ich natężenie warunkowane było potrzebą doprowadzenia wojny do zwycięskiego końca. Od października/listopada 1918 r. państwa centralne uchwyciły się 14 Punktów Wilsona jako podstawy przyszłych rokowań pokojowych. Odmienne podejście do sprawy prezentowało jednak szereg państw, w tym zwłaszcza Francja i Włochy. Przyjęły one wprowadzić wilsonowskie sugestie wyrażone w p. 4 programu pokoju ze stycznia 1918 r., jako punkt wyjścia do dyskusji, ale postulat powszechnego rozbrojenia ujmowały w formule powszechności kroków prowadzących do tego celu. Nie miało to być zatem radykalne otwarcie nowej epoki, ale pozwolna ewolucja, biorąca za punkt wyjścia stan będący efektem zwycięskiej wojny.

Wyrazem różnego podejścia kreatorów systemu wersalskiego do rozbrojenia były dyskusje w czasie Konferencji Pokojowej w Paryżu, które koncentrowały się w tym zakresie wokół Paktu Ligi Narodów oraz wojskowych klauzul traktatów pokojowych.

Pogrzebem dla wszelkich kategorycznych planów dotyczących rozbrojenia (powszechnego i całkowitego) było przyjęcie przez konferencję paryską teorii specjalnego ryzyka. Opierała się ona na zasadzie, że niektóre narody, ze względu na swoje położenie geopolityczne są szczególnie narażone na działania wrogich sił. Domagano się więc, by przewidywane zmniejszenie zbrojeń uwzględniało specjalne warunki każdego państwa, zobligowanego, w pierwszym rzędzie, do zagwarantowania narodowego bezpieczeństwa. Teza ta, która *expressis verbis* znalazła odbicie w art. 8 Paktu Ligi, otwierała wręcz nieograniczone możliwości subiektywnego podejścia do całokształtu rozbrojenia. Na jej podstawie mnożyły się w okresie międzywojennym, zwłaszcza w pierwszych jego latach różne klauzule zastrzegające akceptację tego lub innego planu w zależności od postępu w dziedzinie własnego bezpieczeństwa, pojmowanego przede wszystkim w kontekście stosunków

<sup>4</sup> G. N. Levin (jr), *Woodrow Wilson and World Politics. America's Response to War and Revolution*, New York 1968.

z państwami sąsiedzkimi. Art. 8 Paktu Ligi sankcjonował zresztą ten punkt widzenia stanowiąc: „członkowie Ligi uznają, że utrzymanie pokoju wymaga zmniejszenia zbrojeń narodowych do minimum dającego się pogodzić z bezpieczeństwem narodowym oraz z wykonywaniem zobowiązań międzynarodowych nałożonych przez wspólną akcję”.

Powyższy fragment Paktu Ligi należy połączyć z art. 1 p. 2, w którym precyzując ogólne warunki akcesu kolejnych członków do Ligi wskazano, że winni oni nie tylko dać rękojmię swych szczerych zamiarów przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, ale także przyjąć ustalone przez Ligę normy dla swych sił zbrojnych oraz zbrojeń.

Usankcjonowana w Pakcie Ligi metoda proporcjonalnych kroków rozbrojeniowych nie mogła być w ówczesnej sytuacji politycznej uwieczniona powodzeniem<sup>5</sup>. Nie sądzę nawet, by w połowie 1919 r. ktokolwiek z odpowiedzialnych polityków liczył się z szybkim postępem w tej dziedzinie. Najdobitniej brak wiary w skuteczność rozbrojenia prezentował Georges Clemenceau, który nie szczędził wysiłków i ofiar dla pozyskania specjalnych gwarancji Stanów Zjednoczonych i W. Brytanii na wypadek rewanzu niemieckiego. Wymowa jego działań jest tym jaskrawsza, jeśli uświadomimy sobie wielką wagę jaką do specjalnych gwarancji anglo-amerykańskich przywiązywali także następcy „francuskiego tygrysa” i to w warunkach obowiązywania Traktatu Wersalskiego, który wydatnie ograniczył siły zbrojne Niemiec<sup>6</sup>.

Traktat Wersalski w części V, jak również odpowiednie fragmenty traktatów pokojowych z pozostałymi państwami pokonanymi, stanowiły ważny element postępu w dziedzinie rozbrojenia. Dokonał się on jednak w specyficznych warunkach, umożliwiających narzucenie jakiegomuś państwu ograniczeń, które wynikały z jego sytuacji mającej źródło w przegranej wojnie. Był to system, który jedynie w sensie umownym można uznać za mieszczący się w ogólnym pojęciu rozbrojenia. Nie był to bowiem akt suwerennej woli zainteresowanego państwa, ale zniewolenie go do przyjęcia pewnych istotnych ograniczeń na podstawie represyjnej. Dalszy postęp na tej podstawie nie mógł wchodzić w grę.

---

<sup>5</sup> J. Gilas (*Zagadnienie rozbrojenia*, Toruń 1966, s. 26) formułuje pogląd, że najrealniejszymi projektami rozbrojenia były te, które przyjęły jako podstawę inne zasady niż sformułowane w art. 8 Paktu, wśród nich odrzuconą przez twórców Paktu zasadę powszechnego i całkowitego rozbrojenia lub też zasadę bezwzględnego kryterium redukcji (Procentowego lub wyrażającego się stosunkiem żołnierzy lub ludności).

<sup>6</sup> H. Korczyk, *Rokowania w sprawie traktatu przymierza francusko-brytyjskiego z 1922 r.*, Warszawa 1980; M. P. Leffler, *The Elusive Quest. America's Pursuit of European Stability and French Security 1919–1933*, The University of North California Press 1979.

gdyż Liga Narodów musiała oprzeć rozbrojenie na dobrej, nieprzymuszanej i uświadomionej woli swych członków. Między innymi dlatego wieloaspektowa dyskusja, jaka przez cały okres międzywojenny toczyła się wokół wstępu do cz. V Traktatu Wersalskiego, uwypukliła polityczny sens całego problemu. Przedstawiciele państw pokonanych, słusznie moim zdaniem, wskazywali, że preambuła do klauzul wojskowych, morskich i powietrznych stanowiła zapowiedź, a więc wstęp do ogólnego ograniczenia zbrojeń wszystkich narodów. Dzieło to zresztą zupełnie wyraźnie zapowiadał art. 8 Paktu Ligi, do którego z powodzeniem nawiązywali politycy Republiki Weimarskiej. Sekundowali im przedstawiciele pozostałych państw pokonanych, niektórych neutralnych (np. Szwajcarii, Szwecji), a nawet spośród państw zwycięskich (by wymienić niektórych polityków brytyjskich czy amerykańskich)<sup>7</sup>.

Nie mniej przekonującymi argumentami natury merytorycznej dysponowali przeciwnicy nadmiernego, ich zdaniem, pośpiechu w dziedzinie rozbrojeniowej. Państwa obawiające się rewanzu ze strony swych niedawnych lub „nowo powstałych” przeciwników eksponowały fakt, że wstęp do cz. V Traktatu Wersalskiego miał charakter deklaracyjny, stanowiąc zapowiedź rozbrojenia, jeśli zostaną spełnione wszystkie warunki wyszczególnione w traktatach. Eksponowały one też bardzo liczne przykłady niezbitości dowodzące, że państwa pokonane nie zamierzały wypełniać „w dobrej wierze” podpisanych traktatów<sup>8</sup>. Alarmy

<sup>7</sup> Tytułem przykładu można przytoczyć słowa Gustawa Stresemanna wypowiedziane w czasie VIII Zgromadzenia Ligi: rozbrojenie państw centralnych traktował on jako inicjatywę procesu powszechnego: „Znajdujemy się w obliczu solennego przyrzeczenia danego całemu światu, a które stanowi podstawę genezy Ligi Narodów. W myśl tego przyrzeczenia, rozbrojenie narodów pokonanych podczas wojny, miało być warunkiem poprzedzającym rozbrojenie ogólne. Jeżeli przywiązujecie — a nie wątpię, że to właśnie czynicie — pewną wagę tej wierze w wielkie idee, to nie zachwiejcie wiary w święty charakter tego aktu narodzenia Ligi Narodów” — por. „Société des Nations, Journal Officiel” [cyt. dalej: SDNJO], *Supplement spécial*, No 54 [Genève] 1927, s. 81; Pogląd ten podtrzymywany był przez wielu polityków w tym także Dawida Lloyd George’a, który np. w czasie przemówienia w Aldwych Club w listopadzie 1927 r. wypominał sprzymierzonym, że rozbroili Niemcy, Austrię, Bułgarię i Węgry, natomiast pozostałe państwa nie zmniejszyły swych milionowych armii ani o jedną dywizję, ani o jeden samolot, ani o jedną baterię — por. „The Times” 8 listopada 1927 r.

<sup>8</sup> Dobrze znane są w naszej literaturze przykłady przekraczania postanowień Traktatu Wersalskiego przez Niemcy. Nie mniejszą aktywność, przynajmniej w zakresie spraw wojskowych, prezentowały Węgry. József Bornüs z Budapesztu stwierdza jednoznacznie, że Węgry nie wypełniły klauzul wojskowych traktatu w Trianon. Przechowywano w ukryciu zakazaną traktatem pokojowym ciężką broń i amunicję, a w razie konieczności nawet ją zakopywano. Liczba oficerów przewyższała ustalone limity. Choć przebywali oni w jednostkach wojskowych, to chodzili w cywilnych ubraniach. W 1922 r. powołano — znów wbrew postanowieniom traktatu —

wszczynane w tej sprawie przez jednolitą w poglądach prasę, nakładały się na świeże jeszcze doświadczenia wojenne, czyniąc z programów rozbrojeniowych temat niechętnie akceptowany przez społeczeństwa wielu państw. Dotyczyło to zresztą nie tylko, wysoce destabilnych z politycznego i militarnego punktu widzenia lat 1919—1923, ale także następnych. Stąd permanentnie podnoszony postulat rozbrojenia (nawet limitowanego) był traktowany przez wiele społeczeństw, zagrożonych w swym poczuciu bezpieczeństwa, jako przejaw działalności wrogów ukrytych za parawanem wzniosłych haseł. Zakres tego zjawiska uwypukla pytanie o narody (państwa) mogące, bez obaw o rewizyjne pretensje sąsiadów przystąpić do rozbrojenia. Nie ulega wątpliwości, że większość społeczeństw, przynajmniej kontynentu europejskiego (choć nie tylko), do zagadnień rozbrojeniowych podchodziła w sposób, który dobrze oddaje anonimowy autor notatki sporządzonej we wrześniu 1920 r. a znajdującej się w Archiwum Akt Nowych „Aczkolwiek [dany kraj, tu nie ważne jaki — dop. St. S.] należy do Ligi Narodów i przez to samo podporządkowuje się ogólnym zasadom rozbrojenia Europy, musi jednak zwrócić uwagę na swoje wyjątkowe położenie geograficzne i polityczne; dlatego też zastosowanie ograniczenia zbrojeń w myśl Traktatu Wersalskiego jest dla [danego państwa — dop. St. S.] połączone z ogromnym niebezpieczeństwem”<sup>9</sup>.

W myśl tych ogólnych założeń stanem normalnym było trwanie przy maksymalnie wysokich stanach liczbowych poszczególnych armii, niejednokrotnie wyższych niż na stopie pokojowej sprzed wybuchu I wojny światowej. Spodziewane kroki rozbrojeniowe nakazywały przynajmniej liczyć się z proporcjonalną redukcją sił zbrojnych poszczególnych państw. W tym stanie rzeczy paradoksem był fakt, że w wielu państwach dyskusje o rozbrojeniu łączono z potrzebą pilnego i znaczącego wzrostu sił zbrojnych. Proces ten szczególnie jaskrawo wystąpił w państwach nowo powstałych, w których organizacja armii akademii wojskową, kształcąca oficerów sztabowych. Tylko oficerowie pierwszego rocznika przybyli w cywilu; następni już w mundurach. Zakaz utrzymywania jednostek pancernych obchodzono wpisując je formalnie na stan policji. Szkolenie pilotów i nawigatorów odbywało się w ramach lotnictwa cywilnego, choć głównie pod pretekstem sportu. Szeroko rozbudowane było wychowanie wojskowe i to począwszy od szkoły podstawowej. Na czele specjalnej organizacji o półwojskowej strukturze pod nazwą Lavente stali aktywni generałowie. Przynależność do niej — dowodzi J. Bornus była — „dla chłopców i młodzieńców, przed wojskiem” — obowiązkowa. Wobec „zapominalskich” stosowano przymus do więzienia włącznie — por. J. Bornus, *Faszyzm na Węgrzech* [w:] *Studia nad Faszyzmem i Zbrodniami Hitlerowskimi*, t. III, Wrocław 1977, s. 179—180; w szerszym kontekście problem traktuje W. Balcerak, *Powstanie państw narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 1979, s. 214 i n.

<sup>9</sup> AAN, Delegacja RP przy Lidze Narodów [dalej: DPLN], sygn. 150, k. 163.



znalazła się wśród najgłówniejszych i najpierwszych spraw. Wysiłki te wiązały się nie tylko z defensywną funkcją armii, ale także miały głębokie podłoże w tradycji państwowotwórczej. W dotychczasowym rozwoju cywilizacyjnym armia była nieodłącznym atrybutem suwerennego państwa, jednym z głównych ogniw je spajających<sup>10</sup>. Trudno zarazem nie widzieć pewnego „przeczulenia” dopiero co odrodzonych organizmów państwowych na tle swej suwerennej egzystencji. Opierało się ono przy tym na uchwytnych przesłankach mających swe źródło w rewizjonizmie głoszonym przez państwa „ograbione” decyzjami traktatowymi. Niektóre z nowo powstałych państw, by wymienić tylko Polskę, ale także, choć w mniejszym zakresie, Finlandię i Czechosłowację, a w dalszej kolejności Rumunię, Japonię i Chiny chętnie posługiwały się „klauzulą rosyjską”, która zwłaszcza u progu systemu wersalskiego była traktowana jako całkowicie uzasadniona podstawa do specjalnego traktowania.

Powyżej zaprezentowane uwagi wskazują na *iunctim* rozbrojenia i bezpieczeństwa, z którego głównie za sprawą Francuzów zdawano sobie sprawę od początku dyskusji nad perspektywą polityczną powojennego świata. Stopień rozbrojenia — dowodowano we Francji — stoi w prostym stosunku do „sumy” bezpieczeństwa. Stąd redukcja zbrojeń wyniknie w pierwszym rzędzie z bezpieczeństwa ogólnego, stworzonego przez zmniejszenie niebezpieczeństwa wojny: „naprzód chcemy wiedzieć czy jesteśmy zupełnie bezpieczni; potem dopiero możemy mówić o rozbrojeniu. Toteż wszyscy zwolennicy i propagatorzy idei wiecznego pokoju, wszyscy szczerzy pacyfiści nie mogą unikać kwestii zagwarantowania bezpieczeństwa, tj. całości terytorialnej i niezawisłości państw”<sup>11</sup>. Pogląd ten, wyrażony przez Bohdana Winiarskiego podzielało wielu obywateli znajdujących się w sytuacji analogicznej lub zbliżonej do Polski. W odniesieniu do spraw szczegółowych powyższe rozważania znajdowały odbicie w stanowczych zwrotach, jakich — zwłaszcza sfery wojskowe — używały wobec wszelkich pomysłów rozbrojeniowych.

### 3. PIERWSZE INICJATYWY LIGI NARODÓW

Problem aplikacji Paktu Ligi, jak również klauzul wojskowych traktatów pokojowych od początku kształtowania się systemu wersalskiego wywoływał kontrowersje o podstawowym znaczeniu. W środowisku

<sup>10</sup> Por. J. Gooch, *Armies in Europe*, London, Boston and Henley 1980, s. 181 i n.

<sup>11</sup> Winiarski, *op. cit.*, s. 2/3; por. także L. Kulski, *Le problème de la sécurité depuis le Pacte de la Société des Nations (1918—1926)*, Paris 1927, s. 94 i n.

Ligi Narodów w formie oficjalnej pojawiły się one już w czasie IV Sesji Rady Ligi obradującej w Paryżu w kwietniu 1920 r. Dotyczyły one dyskusji w sprawie wykonania art. 9 Paktu, który przewidywał powołanie stałej komisji, mającej przedkładać Radzie opinie o wykonaniu art. 1 i 8 oraz na temat wszystkich w ogóle spraw wojskowych, morskich i lotniczych.

Przygotowanie odpowiedniego raportu w tej sprawie zostało powierzone delegatowi Francji, Leonowi Bourgeois. Raport ten Rada przyjęła do wiadomości na kolejnej sesji w Rzymie 19 maja 1920 r. W uchwalonej rezolucji ustanowiono *Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes* (popularny skrót CPC) oraz uchwalono jej statut. W art. 1 i 2 stwierdzono, że w skład CPC wejdą w zasadzie tylko przedstawiciele państw zasiadających w Radzie. Innym państwom pozostawiono możliwość delegowania rzeczoznawców, o ile miały być dyskutowane sprawy bezpośrednio ich dotyczące<sup>12</sup>. Zasady powyższe od początku były silnie atakowane przez liczne państwa pozostawione poza składem komisji. Napór ten rósł w miarę jak oddalały się rachuby na rychłe zmiany w składzie Rady. Z drugiej strony od zarania ustanowienia CPC zdawano sobie sprawę z jej wybitnie technicznego, a więc przede wszystkim doradczego charakteru. W tym stanie rzeczy udział poszczególnych państw w Stałej Komisji Konsultacyjnej wiązać należy z obawami przed radykalnymi projektami rozbrojeniowymi, sugerowanymi z uwzględnieniem interesów tylko części członków Ligi. Obawy te były o tyle nieuzasadnione, że widoki uzyskania jednomyślnej opinii CPC a później Rady w sprawach rozbrojeniowych były zgoła iluzoryczne. Odnotowania wszakże wymagają swoiste zabezpieczenia, jakie zostały ustanowione w Statucie CPC, które bez obaw o indywidualne straty pozwalały mocarstwom wyrazić zgodę na zainaugurowanie w Lidze „prac rozbrojeniowych”. Można wskazać na to, że:

1. Każde z państw — członków Rady — desygnowało do CPC trzech swoich specjalistów, którzy z natury rzeczy zobowiązani byli do forsowania swojego, tj. narodowego punktu widzenia.

2. Szczegółowe kwestie, nim znalazły się na forum Rady były:

a) analizowane w specjalistycznym gronie trzech podkomisji: lądowej, morskiej i lotniczej;

b) „synchronizowane” w pełnym składzie komisji, która do raportów powstałych w podkomisjach dołączała swoją opinię.

3. Rada nie była w żaden sposób krępowana raportami podkomisji czy opiniami plenum CPC.

<sup>12</sup> SDN JO, 1920, No 4, s. 134.

Jednym z najważniejszych „zabezpieczeń” przed radykalnymi formułami rozbrojeniowymi CPC był jej skład. Wchodzili bowiem do niej wyłącznie wojskowi. Oficerami byli nawet członkowie sekretariatu Komisji, mianowani przez sekretarza generalnego dla obsługi prac poszczególnych podkomisji (art. 12 Statutu CPC). Trudno w tej sytuacji dziwić się sceptycyzmowi jaki zapanował w kołach idealistycznych zwolenników Ligi, którzy spodziewali się radykalnych postępów w dziedzinie rozbrojenia. Pesymizm ten ugruntował się po pierwszych bezowocnych, z merytorycznego punktu widzenia, sesjach CPC, które odbyły się w sierpniu i październiku 1920 r. w St. Sebastian, Brukseli i Paryżu. W tej sytuacji I Sesja Zgromadzenia Ligi obradująca od połowy listopada 1920 r. w Genewie uznała, że problem rozbrojenia nie może być rozpatrywany wyłącznie z technicznego punktu widzenia. W licznych rezolucjach i zaleceniach powziętych 14 grudnia starano się stworzyć wrażenie istotnego postępu w organizacji prac nad rozbrojeniem. Szczególny nacisk położono na niepożądane skutki prywatnej produkcji broni i materiału wojskowego, łącząc je z realizacją konwencji w tej sprawie, podpisanej 10 września 1919 r. w Saint-Germain przez szereg państw, w tym „wielką piątkę”. Zgromadzenie wyrażało nadzieję na rychłe utworzenie i efektywną działalność Międzynarodowego Biura Kontroli, przewidzianego przez tę konwencję. Dla bieżącej koordynacji prac nad rozbrojeniem, a także popularyzacji tej kwestii w najszerszych kręgach społecznych zalecono powołanie w łonie sekretariatu specjalnej sekcji, jak również wyspecjalizowanej komisji studiów, złożonej z osobistości o uznanych kompetencjach w sprawach politycznych, społecznych i ekonomicznych (Commission Temporaire Mixte — CTM). Wielki rozgłos zdobyła sugestia zamrożenia wydatków wojskowych w ciągu najbliższych dwóch lat<sup>13</sup>.

Nie bez trudu w ciągu 1921 r. Rada uporała się z „technicznymi” zaleceniami i opiniami sformułowanymi w sprawie rozbrojenia przez I Sesję Zgromadzenia. Najrychlej, bo 25 lutego 1921 r. Rada ustaliła skład i kompetencje Tymczasowej Komisji Mieszanej. Powołano do niej 6 osób o uznanych kompetencjach w zakresie spraw politycznych, gospodarczych i społecznych; 6 członków Rady Administracyjnej Międzynarodowej Organizacji Pracy; 6 członków CPC oraz 4 członków Komisji ekonomicznej i finansowej Ligi. Powołanie Komisji Mieszanej można traktować jako próbę stworzenia organu, z formalnego punktu widzenia niezależnego od poszczególnych rządów. Tworzyły go bowiem osoby powołane przez Radę i inne instytucje międzynarodowe, które

<sup>13</sup> SDN JO, *Résolutions adoptées par l'Assemblée au cours de sa première session* [Genève] 1921, s. 30—31; R. Cecil, *A Great Experiment. An Autobiography...*, London 1941, s. 123 i n.

także ponosiły koszty związane z jego pracami. Była to więc udana próba stworzenia instytucji *par excellence* ligowej. Zwraca też uwagę stosunkowo szeroki zakres prac jaki został ustalony przez komisję pracującą pod kierunkiem René Viviani'ego: 1) sprawy prywatnej produkcji broni; 2) handel bronią i sprzętem wojskowym; 3) badania nad ogólnym planem redukcji zbrojeń; 4) międzynarodowa kontrola uzbrojenia; 5) studia statystyczne.

W czasie II Sesji Zgromadzenia wyrażono niezadowolenie z postępu prac w dziedzinie organizacji rozbrowienia. W rezolucji przyjętej 1 października 1921 r. zalecono Komisji Mieszanej przyspieszenie działań nad opracowaniem generalnych wytycznych do planu redukcji zbrojeń narodowych i przedłożenia go Radzie jeszcze przed kolejnym zgromadzeniem. Powtórzono zarazem te sugestie z I Sesji Zgromadzenia, które z różnych względów nie doczekały się realizacji<sup>14</sup>. Musiano przypomnieć o potrzebie zakończenia, rozważanej w szczegółach, organizacji sekcji rozbrowieniowej sekretariatu, a więc przedsięwzięcia mieszczącego się raczej wśród rutynowych już zajęć Ligi. Po wielu przymiarkach personalnych na dyrektora sekcji powołano Włocha, Bernarda Attolico, dotychczasowego dyrektora sekcji komunikacji i tranzytu. Wraz z nominacją Attolico na podsekretarza generalnego Ligi (31 grudnia 1921 r.) bieżącą pracą sekcji zaczął zawiadywać Hiszpan, Salvador de Madariaga<sup>15</sup>.

II Sesja Zgromadzenia wyraziła także życzenie by Rada ponownie zwróciła się do poszczególnych rządów w sprawie zamrożenia na okres dwóch lat budżetów wojskowych. Problem ten był żywo dyskutowany przez cały 1921 r. wywołując bardzo zróżnicowane reakcje, silnie angażując rządy, sfery rządowe i w ogóle społeczeństwo. Generalnie bowiem godzono się, że sprawa budżetów wojskowych jest, relatywnie rzecz biorąc, najprostszą miarą sił zbrojnych. Kiedy jednak 8 marca 1921 r. sekretarz generalny Ligi, wypełniając stosowne decyzje I Sesji Zgromadzenia i Rady zwrócił się do państw członkowskich z konkretną notą w tej sprawie, okazało się, że stabilizacja budżetów wojskowych wywołuje dużo kontrowersji. Wiele delegacji (np. Francuzi) już w fazie rodzenia się projektu uważało, że nie można mechanicznie porównywać budżetów państw uczestniczących w wojnie i np. państw neutral-

<sup>14</sup> SDN JO, *Suplément spécial*, No 6 [Genève] 1921, s. 23—24.

<sup>15</sup> Na temat organizacji sekcji rozbrowieniowej i jej pierwszych prac por. S. de Madariaga, *Morning Without Noon. Memoirs*, Westmead, Farnborough, Hampshire 1974, s. 25. i n.; o miejscu sekcji rozbrowieniowej w sekretariacie Ligi por. E. F. Ranshofen-Wertheimer, *The international Secretariat*, Washington 1945; także J. Siotis, *Essai sur le secrétariat international*, Genève 1963.



nych. Z wielu stron formułowano zastrzeżenia odnośnie do różnic jakie występowały w poszczególnych państwach w zasadach tworzenia budżetów wojskowych. Nietrudno dostrzec, że wątpliwości powyższe, mające charakter techniczny byłyby łatwe do przewyciężenia, jeśli faktycznie poszczególne rządy dożyłyby do postępu w tej dziedzinie.

Zresztą, uznanie zamrożenia wydatków budżetowych na wojsko za działanie rozbrojeniowe może mieć jedynie umowny charakter. Tak też problem ten widzieli zwolennicy radykalnych kroków Ligi na polu rozbrojeniowym, którzy szeroko reklamując kompetencje i zadania instytucji genewskiej w tym zakresie przyczyniali się do tego, że rozważania na temat rozbrojenia stały się jednym z najbardziej wziętych tematów przykuwających uwagę opinii publicznej. Tezy różnej proveniencji pacyfistów, zwolenników bezpieczeństwa zbiorowego, idealistów głoszących nastanie nowej, złotej ery w stosunkach międzynarodowych sprzęgły się z oczekiwaniami wielu narodów, rozpamiętujących tragedię „wielkiej wojny”. Temu specjalnemu klimatowi społecznemu przypisywać należy stałą obecność debat rozbrojeniowych na różnych szczeblach ligowej maszyny.

Trudno wszakże nie zwrócić uwagi na zdecydowanie inne usytuowanie deliberacji rozbrojeniowych w przypadkach konkretnych, kiedy rządy, a nawet społeczeństwa miały zaakceptować ograniczenia w odniesieniu do własnego kraju. Ilustracją tego, a zarazem poszerzeniem kontekstu merytorycznego problemu rozbrojeniowego może być list Władysława Sikorskiego z kwietnia 1921 r. adresowany do kpt. Morstina, wówczas oficera łącznikowego przy sztabie marszałka Focha. „Nie możemy zgodzić się na to — pisał szef sztabu generalnego — żeby nam z góry narzucano liczbę wojska i materiału wojennego, jakie wolno nam będzie utrzymywać w czasie pokoju. Polska nie może zgodzić się na żadne ograniczenia dopóki państwa z nią sąsiadujące i zagrażające jej bezpieczeństwu nie będą również przyjęte do Ligi i podporządkowane zarządzeniom tejże”. Mając w zamiarze przeprowadzenie tych „kategorycznych postulatów”, cały wysilek, zdaniem W. Sikorskiego, miał być skierowany na należyte obsadzenie przez „naszych przedstawicieli wszystkich komisji i urzędów Ligi decydujących w wyżej wymienionych sprawach”<sup>16</sup>.

Polska znalazła się w rzędzie 27 rządów, które w zasadzie pozytywnie odpowiedziały na apel sformułowany przez I Zgromadzenie. Zarazem jednak znalazła się wśród tych, które zgodę na zamrożenie wydatków opatrzyły różnymi zastrzeżeniami uzasadnionymi szczególną sytuacją

<sup>16</sup> AAN, DPLN, sygn. 150, k. 188 (W. Sikorski do kpt. Morstina, Warszawa 18. 4. 1921 r.).

geopolityczną czy nawet ekonomiczną<sup>17</sup>. Znaleźnienie formuł możliwych do zaakceptowania przez wszystkie państwa na podstawie „wzorcowego budżetu wojskowego” było tym trudniejsze, że II Sesja zgromadzenia w rezolucjach przyjętych 4 października postawiła problem rozbrojenia w ścisłej łączności z bezpieczeństwem. Retrospektywne spojrzenie na sytuację międzynarodową, zwłaszcza Europy 1921 r., w całej pełni uzasadnia wręcz paniczną trwogę wielu, szczególnie mniejszych państw przed perspektywą bezbronnych granic. Dlatego też stopniowo przewagę zdobywała teza, że wstępem do prac rozbrojeniowych winno być sprecyzowanie gwarancji pokoju i bezpieczeństwa wynikających z art. 16 Paktu Ligi. Żadne z państw — członków Ligi — nie formułowało jednak swego stanowiska w sposób kategoryczny. W różnych ankietach czy publicznych dyskusjach podkreślano szczerą wolę współdziałania w ogólnym dziele pacyfikacji świata.

Mimo olbrzymiego zainteresowania problematyką rozbrojeniową w czasie pierwszych lat istnienia Ligi stworzono ledwie podstawy do dalszych dyskusji na ten temat i to bardziej w sensie wyeksponowania rozlicznych trudności piętrzących się na drodze rozbrojeniowej, niż znalezienia punktów stycznych. Brak uchwytnych efektów w dziedzinie rozbrojenia stanowił jeden z ważnych powodów rozczarowania jakie ogarnęło entuzjastów Ligi, którzy już po pierwszych Zgromadzeniach spodziewali się faktycznego nastania nowej ery...

#### 4. „DYWERSJA AMERYKAŃSKA”

Relatywizm, niezbędny przy omawianiu politycznych aspektów rozbrojenia w pierwszych latach okresu międzywojennego jest szczególnie użyteczny w wypadku refleksji nad rolą Stanów Zjednoczonych i w ogóle „Nowego Świata” w tym procesie. Zazębiają się w tym wypadku różnorakie elementy natury politycznej, gospodarczej i społecznej tak w skali międzynarodowej (globalnej i kontynentalnej), jak i wewnętrznej. Nie można w tym wypadku ignorować przemożnej roli jaką stopniowo zdobywały Stany Zjednoczone w polityce światowej, która to ro-

<sup>17</sup> Należy zwrócić uwagę, że nota sir E. Drummonda z 8 marca 1921 r. precyzowała dzień 1 maja jako termin nadsyłania odpowiedzi (por. SDN JO, 1921, s. 318). W przewidzianym terminie napłynęło jednak tylko kilka odpowiedzi (Południowej Afryki, Francji, Belgii, Finlandii, Japonii, Danii, Brazylii i Jugosławii). Polska odpowiedź swą nadesłała 11 lipca, niektóre państwa jeszcze później. Do końca sierpnia 1921 r. aż 22 państwa nadal zwlekały z odpowiedzią. Do wyjątków zaliczyć należy lakoniczną odpowiedź rządu Boliwii, w której stwierdzono, że z racji wewnętrznych a także uwzględniając apel Ligi Narodów zdecydowano obniżenie wydatków na wojsko o 30% (tamże s. 830).

la tak wyraźnie uzewnętrzniła się w czasie Konferencji Pokojowej w Paryżu. Idealistyczne, a więc pozbawione namacalnych znamion zdobywczych, programy formułowane w Stanach w latach wojny i kształtowania pokoju nadały polityce Woodrow Wilsona cechy wyróżniające ją spośród imperializmów, pojmowanych tradycyjnie, a więc „po europejsku”. Na tym podłożu, wspieranym przez wywołujący wówczas powszechny zachwyt rozwój gospodarczy, wyrastała w latach 1917—1919 uprzywilejowana pozycja „Ameryki” jako głównego reżysera przyszłego pokoju. Obrady Konferencji Pokojowej w świadomości światowej opinii publicznej pozycję tę ugruntowały. Wielką rolę odegrała w tym wypadku forsowana przez prezydenta USA koncepcja stworzenia Ligi Narodów, którą rychło uznano za panaceum na wszelkie dolegliwości trapiące nowoczesny świat. Tym silniejsze było też rozczarowanie, kiedy okazało się, że Liga Narodów zaczęła funkcjonować bez udziału jej głównego promotora a nawet wbrew niemu. Ostra walka jaka rozgorzała w USA między zwolennikami i przeciwnikami Ligi, zwłaszcza w drugiej połowie 1919 r., uwypukliła zasadniczą niechęć znacznego odłamu polityków amerykańskich do wiązania się zobowiązaniami międzynarodowymi zawartymi w Pakcie Ligi. Pojęcie równości ogółu państw, stanowiących fundament instytucji ligowej, w sposób ewidentny kłóciło się z dotychczasową tradycją polityczną Stanów, w tym zwłaszcza z ich pozycją na kontynencie amerykańskim.

Z powyższych przesłanek wyprowadzać należy zdecydowaną aprobatę obu Izb Kongresu dla wniosku senatora Williama E. Boraha, zgłoszonego w Komisji Spraw Zagranicznych Senatu w grudniu 1920 r., w sprawie wszczęcia w gronie mocarstw bezpośrednich rokowań obejmujących szeroki wachlarz spraw je interesujących, w tym także rozbrowieniowych. Charakterystyczne, że senator Borah, jeden z najbardziej nieprzejednanych przeciwników „wilsonowskiej Ligi” stał się liderem różnorodnych sił nawołujących do ukrócenia olbrzymich wydatków związanych ze zbrojeniami, zwłaszcza morskimi<sup>18</sup>.

Mówiąc zatem o „dywersji amerykańskiej” odnieść ją trzeba nie tyle do spraw wewnętrznych (w kontekście dążenia do integracji społeczeństwa amerykańskiego po klęsce demokratów w wyborach prezydenckich 1920 r.), ile do interesujących Stany zagadnień polityki światowej, w tym zwłaszcza problemów Dalekiego Wschodu. Dokonywało się to jednak w atmosferze i pod dominującym płaszczykiem udziału w pracach rozbrowieniowych. Kiedy zatem w lipcu 1921 r. prasa doniosła o za-

<sup>18</sup> J. B. Duroselle, *De Wilson à Roosevelt. Politique extérieure des États-Unis 1913—1945*, Paris 1960 r., s. 171 i n.; L. Pastusiak, *Pół wieku dyplomacji amerykańskiej 1898—1945*, Warszawa 1974, s. 147.

proszeniu do Waszyngtonu przedstawicieli głównych mocarstw, komentowano tę inicjatywę jako „początek wielkiej akcji rozbrojenia ludzkości”<sup>19</sup>. A przecież ten właśnie cel figurował wśród najważniejszych zadań Ligi Narodów.

Charakterystyczny, z tego punktu widzenia, był także porządek obrad, który mieścił w sobie sprawy bądź już dyskutowane na forum Ligi, bądź też znajdujące się w jej wyłącznej kompetencji (np. wysp mandatowych). Zakres tematyczny konferencji waszyngtońskiej, znaczenie i pozycja międzynarodowa państw w niej uczestniczących, w końcu liczebność poszczególnych delegacji<sup>20</sup> uwypuklają konkurencyjny jej charakter wobec Genewy. Równocześnie Stany Zjednoczone, dając światu dowody swych dążeń pokojowych oraz — pośrednio — wskazując opieszałość i małą skuteczność prac rozbrojeniowych Ligi, skupiły się na tej dziedzinie, która je nie tylko specjalnie interesowała, ale także wydawała się łatwiejszą do przeprowadzenia. Stan uzbrojenia każdego kraju na morzu był stosunkowo łatwy do rozpoznania i porównania. Ponadto cechy charakterystyczne wszystkich statków były powszechnie znane. Ogromnie ważną rolę spełniała też ograniczona liczba uczestników bezpośrednio zainteresowanych rozbrojeniem na morzu w wymiarze mocarstwowym. Budowa jednego superdreadnoughta kosztowała przecież niemal tyle co całoroczne utrzymanie np. polskiej armii lądowej<sup>21</sup>.

Efekty konferencji waszyngtońskiej można rozpatrywać z różnych punktów widzenia. Do najbardziej spektakularnych zaliczyć należy ustanowienie górnej, proporcjonalnej granicy tonażu dla okrętów liniowych będących w posiadaniu mocarstw. Doprowadzenie do tego porozumienia miało duże znaczenie, był to bowiem pierwszy traktat tego typu w historii, stanowiąc „epokę w dziejach rozbrojenia”<sup>22</sup>. Obudził także nadzieje na generalny postęp w tej dziedzinie, gdyż niemożliwa — zdaniem wielu sceptyków — do rozwiązania sprawa rozbrojenia nabrała konkretnego wyrazu. Oczywiście sukcesy osiągnięte w dziedzinie rozbrojenia morskiego w czasie konferencji waszyngtońskiej dyskutowała dyplomacja amerykańska na forum międzynarodowym a administracja republikańska w polityce wewnętrznej.

<sup>19</sup> Np. „Kurier Poranny” 24. 7. 1921.

<sup>20</sup> Delegacja amerykańska i japońska składały się z ok. 100 osób, brytyjska z 70, francuska, włoska liczyły po ok. 40 osób. Stosunkowo liczne były też delegacje pozostałych państw uczestniczących w Konferencji, a więc Belgii, Chin, Holandii i Portugalii — por. G. Bernardi, *Il disarmo navale fra le due guerre mondiali (1919—1939)*, Roma 1975, s. 49—50.

<sup>21</sup> AAN, DPLN, sygn. 163, k. 68 (dr S. Łepkowski, *Rozbiór polityczny zagadnienia rozbrojeniowego*, raport b. daty).

<sup>22</sup> Warszawski, *op. cit.*, s. 148.



Jednakże na szeroko reklamowany sukces rozbrojeniowy osiągnięty na przełomie lat 1921/1922 w Waszyngtonie można spojrzeć także z odmiennego punktu widzenia. Chodzi o to, że pełnym fiaskiem zakończyło się przewidziane porządkiem obrad ograniczenie zbrojeń lądowych. Utworzony 15 listopada 1921 r. „komitet dla ograniczenia zbrojeń” już po kilku dniach mógł uściślić swą nazwę i sprecyzować, że chodzi wyłącznie o ograniczenia na morzu i to w bardzo nieznacznym zakresie. Skupiono się bowiem przede wszystkim na wielkich jednostkach bojowych, które w I wojnie światowej nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Było to więc porozumienie w sprawie normalnych po ukończonej wojnie planów demobilizacyjnych. Innymi słowy, faktycznym rezultatem szeroko reklamowanej waszyngtońskiej konferencji rozbrojeniowej było uroczyste zrezygnowanie z rzeczy uznanych za zbędne (czy mniej ważne), a ciche skupienie uwagi na budowie okrętów przyszłości (zwłaszcza krążowników). Był to więc dalszy ciąg wyścigu zbrojeń na morzu, choć z uwzględnieniem parytetu tonażu dla okrętów liniowych państw, które w ogóle mogły ponieść olbrzymie wydatki na ich budowę i stałe unowocześnianie.)

Sukces konferencji waszyngtońskiej zachęcił dyplomację Stanów Zjednoczonych do zaprezentowania światu swej konstruktywnej roli w dziele rozbrojenia. Wyzyskano w tym względzie nowy, dobrosąsiedzki kurs w relacjach z państwami Ameryki Centralnej. Przedstawiciele tych państw, tj. Gwatemali, Hondurasu, San Salwadoru, Nikaragui i Kostaryki zgromadzeni na przełomie lat 1922/1923 w Waszyngtonie dla omówienia szeregu kwestii politycznych, podpisali także konwencję regulującą, na podstawie prostych kryteriów, problem wielkości ich zbrojeń. Podstawą konwencji były wspólnie przyjęte cyfry maksymalne ludzi i sprzętu. Przykładowo, strony nie mogły posiadać więcej niż 10 samolotów wojskowych, ani też nabywać okrętów wojennych<sup>23</sup>.

Dokonujące się pod dyktando Stanów Zjednoczonych semplicystyczne ograniczenie zbrojeń na pewnym, choć bardzo ograniczonym, obszarze kontynentu amerykańskiego odbiło się w świecie tym większym rezonansem, że trwały równolegle przygotowania do V Kongresu Panamerykańskiego. Powszechnie znanym zamierzeniem Stanów Zjednoczonych było rozciągnięcie konwencji obejmującej Amerykę Centralną na cały kontynent, przy uwzględnieniu rzecz jasna specjalnej interpretacji Doktryny Monroe'go. Jednakże trwające od 25 marca do 5 maja 1923 r. w Santiago obrady zakończyły się fiaskiem, mimo że gros państw Nowego Świata było szczególnie zainteresowanych zmniejsze-

<sup>23</sup> Tekst konwencji por.: L. Le Fur, G. Chklaver, *Recueil de textes de droit international public*, Paris 1928, s. 620 i n.

niem ciężarów finansowych, wynikających z wyścigu zbrojeń. Tym samym pomniejszone zostało dla państw Ameryki Centralnej znaczenie ograniczenia zbrojeń osiągniętego w Waszyngtonie. Ponadto w Santiago dominowała — choć ostatecznie nie została przyjęta — odmienna zasada w podejściu do problemu rozbrojenia. Konferencja w Waszyngtonie skupiająca państwa Ameryki Centralnej wychodziła z założenia status quo, natomiast w Santiago (szczególnie w najpełniejszych projektach delegacji chilijskiej) eksponowano ograniczenia w zakupach uzbrojenia, mniej myśląc o jego redukcji. Jeśli bowiem jako maxima wymieniano 60 czy 80 tys. ton, to pierwsza z cyfr dwukrotnie przewyższała tonaż posiadanej wówczas floty chilijskiej, natomiast druga — brazylijskiej. To samo odnosiło się też do łodzi podwodnych, których Brazylia miała trzy, Chile — sześć, a Argentyna właśnie pilnie rozglądała się za ich zakupem. Tymczasem projekt chilijski przewidywał dla łodzi podwodnych górną granicę 15 tys. ton, co dawało np. Argentynie możliwość nabycia kilkudziesięciu łodzi podwodnych. Szereg czynników, w tym rywalizacja, sprzeczności i zawiści obejmujące główne państwa Ameryki Południowej, a więc Argentynę, Brazylię i Chile spowodowały, że wysiłki Stanów Zjednoczonych nie przyniosły w tym wypadku żadnych efektów. Więcej nawet, polityka Waszyngtonu przyczyniała się w pewnym sensie do tego, że w Ameryce Południowej „nikt rozbrajać się nie myśli i nie chce”<sup>24</sup>.

Wraz z fiaskiem Kongresu Panamerykańskiego zaangażowanie się Stanów Zjednoczonych w prace zmierzające w kierunku ograniczenia zbrojeń uległo widocznemu zahamowaniu. Zeszły równocześnie na dalszy plan liczne jeszcze w czasie Kongresu w Santiago opinie powątpiewające w sens prac rozbrojeniowych prowadzonych w Lidze Narodów, poza którą łatwiej można osiągnąć cel, nie mający nad Le-maniem realnych widoków ziszczenia. Znacznie też zmalała swoista wiara stosunkowo licznych kręgów społeczeństwa, zwłaszcza mniejszych państw Europy w idealistycznie pojmowane zaangażowanie się „Ameryki” w rozbrojenie. Walnie przyczynił się do tego stosunek Stanów Zjednoczonych do — wspomnianej wyżej — konwencji o handlu bronią, którą podpisano w Saint-Germain 10 września 1919 r. Wszystkie państwa przystępujące do konwencji zobowiązały się, że sprzedaży broni i amunicji do innych państw będzie towarzyszyła rządowa licencja, w której miano ująć ilość i przeznaczenie przesyłki. Kopie owych licencji przekazywane do centralnego biura ewidencyjnego zarządzanego przez Ligę miały być publikowane. Problem ratyfikacji tej konwencji stanowił jeden z ważnych punktów rozbrojeniowej aktywności

<sup>24</sup> AAN, DPLN, sygn. 151, s. 73—76. (Raport Władysława Mazurkiewicza z Buenos Aires, 7. 5. 1923 r.).

Ligi. Jednakże w ciągu trzech lat od podpisania konwencji tylko 11 państw przeprowadziło procedurę ratyfikacyjną, natomiast 34 uzależniły ratyfikację od przyjęcia jej przez wszystkie państwa produkujące broń i amunicję. W pierwszym rządzie chodziło o przystąpienie do konwencji największego producenta i eksportera broni, tj. Stanów Zjednoczonych. Odpowiedź Waszyngtonu, która po wielu inicjatywach sekretariatu nadeszła 28 lipca 1922 r. do Genewy kładła kres nadziejom na wejście konwencji w życie<sup>25</sup>. Mimo prób nawiązania negocjacji w tej sprawie, w latach następnych rząd Stanów Zjednoczonych uchylał się od uzależniania swego handlu bronią i amunicją nawet od quasi demokratycznego czynnika międzynarodowego jakim była Liga Narodów.

## 5. BEZPIECZEŃSTWO JAKO WARUNEK ROZBROJENIA

Fanfary rozbrzmiewające w 1921 r. w związku z zaangażowaniem się Ameryki w prace rozbrojeniowe wywarły poważny wpływ na aktywizację głównych państw „starego kontynentu”. Terenem wzmożonej inicjatywy w tym zakresie stała się Liga Narodów. Pod jej też szyldem toczyła się zasadnicza walka o rozbrojenie, sprowadzająca się, w najogólniejszym ujęciu, do rywalizacji brytyjsko-francuskiej. Fakt, że dyskusje dotyczyły przede wszystkim postępu w dziedzinie rozbrojenia lądowego jednoznacznie usytuowuje obie antagonistyczne w tym wypadku siły. Brytyjczycy wskazując na swój wkład w rezultaty Konferencji Waszyngtońskiej oczekiwali zastosowania podobnej procedury przy ustalaniu proporcji sił lądowych. Francuzi, czemu zresztą dał wyraz Aristide Briand już w czasie dyskusji waszyngtońskich, odrzucali podobne rozwiązania jako wręcz niemożliwe do zastosowania. Trudno było — ich zdaniem — szukać porównania między pancernikiem na morzu a jakimkolwiek stanem liczebnym żołnierzy na lądzie. Ponadto siły morskie istniejące w stanie pokoju nie mogły ulec radykalnemu zwiększeniu w czasie wojny. Tymczasem liczba sił lądowych podczas pokoju nie daje wystarczającego wyobrażenia o tym, czym mogą stać się one po mobilizacji. Politycy francuscy eksponując techniczne w gruncie rzeczy trudności w podejściu do rozbrojenia, konsekwentnie stali na stanowisku, że efektywny postęp w tej dziedzinie musi być poprzedzony uzyskaniem zadowalających gwarancji w zakresie bezpieczeństwa. Niezmiennie też zabiegali o uzyskanie specjalnych gwarancji,

<sup>25</sup> AAN, MSZ, sygn. 1680, k. 3 (Raport z obrad III Komisji III Sesji Zgromadzenia, Genewa 4. 10. 1922 r.); świetne résumé starań o ratyfikację konwencji Saint-Germain a także, dotyczącego handlu bronią art. 23 Paktu Ligi zawiera *Annuaire de la Société des Nations 1920—1927*, Genève 1927, s. 283—293; także *Le désarmement et l'organisation de la paix*, Genève 1923, s. 162 i n.

w formie przymierza, przynajmniej ze strony W. Brytanii. Jednak niechęć Foreign Office do takiego rozwiązania, połączonego z nasilającą się angielską akcją zmierzającą do generalnego rozwiązania problemu bezpieczeństwa w Europie, które by nie angażowało W. Brytanii w sposób specjalny i wyróżniający.

W tej bardzo ogólnie zarysowanej sytuacji, którą dokładnie, w odniesieniu do relacji francusko-brytyjskich tego okresu omawia H. Korycyk w cytowanej wyżej pracy, zrodziła się szczególna aktywność delegatów brytyjskich w różnych komisjach Ligi Narodów. Palmę pierwszeństwa, w sensie personalnej aktywności, na polu rozbrojeniowym dzielił lord Robert Cecil. Liczne jego plany rozbrojeniowe wykazują stopniową ewolucję w zakresie samego postawienia problemu. Wywołując niezadowolenie i sprzeciwy rzeczoznawców wojskowych, w tym także skupionych w CPC, eksponował on polityczną stronę rozbrojenia. Uważał mianowicie, że wszelkie rozważania sprowadzające się do chęci redukcji środków walki, jako nie tylko bardzo liczne, ale ulegające stałym zmianom, są typowym leczeniem skutków. Z tego założenia wyrastał projekt paktu gwarancyjnego, który z inicjatywy Cecila został wniesiony na IV sesję Tymczasowej Komisji Mieszanej w lipcu 1922 r. Dyskutowany na kolejnej, piątej sesji komisji, jak również szeroko komentowany w prasie, posłużył za podstawę do przyjęcia czterech tez, na których miałyby się opierać rozbudowa samego paktu:

1. Redukcja zbrojeń będzie mogła być przeprowadzona, o ile obejmie wszystkie państwa.

2. W istniejącej sytuacji międzynarodowej większość państw nie mogłaby poważnie zmniejszyć zbrojeń bez uzyskania w zamian dostatecznej gwarancji bezpieczeństwa.

3. Gwarancją taką może być ogólny układ obronny, który by zobowiązywał wszystkie kraje lub tylko ich część do udzielenia skutecznej i niezwłocznej pomocy — na podstawie uprzednio opracowanego planu — na wypadek zaatakowania jednego z tych krajów.

4. „Rozumie się samo przez się, że wszystkie powyższe wnioski zależą od zmniejszenia zbrojeń, opartego na zasadach uprzednio ustalonych oraz z zastrzeżeniem, że będzie stworzony skuteczny organizm, który by mógł ustalić, że powyższe zmniejszenie jest realizowane i nie ulega zmianie”<sup>28</sup>.

Tezy powyższe, wniesione przez Komisję Mieszaną pod obrady Trzeciej Komisji (rozbrojeniowej) III Sesji Zgromadzenia stały się, po długich i pełnych kontrowersyjnych debatach podstawą kilkunastu rezolucji przyjętych przez Zgromadzenie we wrześniu 1922 r. Największy rozgłos

<sup>28</sup> AAN, DPLN, sygn. 151, k. 36; Cecil, *A Great Experiment...*, s. 138 i n.



zdobyła rezolucja 14, będąca poprawioną i rozwiniętą wersją wspomnianych wyżej tez Cecila. Straciły one jednak swój klarowny układ przede wszystkim w wyniku wprowadzenia francuskiego punktu widzenia, stawiającego na pierwszym miejscu problem bezpieczeństwa. Stąd też rezolucja 14 ujmowała całe zagadnienie wariantowo „w pierwszym wypadku traktat pociąga za sobą ogólną redukcję zbrojeń, w drugim, redukcja ma być proporcjonalna do bezpieczeństwa stworzonego przez traktat gwarancyjny”<sup>27</sup>.

Niezależnie od minimalnego postępu merytorycznego w dziedzinie rozbrojenia, rezolucje III Sesji Zgromadzenia postawiły cały problem w nowej konfiguracji. Jej punktem centralnym stało się pojęcie „bezpieczeństwo zbiorowe”, które właśnie od 1922 r. weszło do powszechnego użycia. Wokół niego też ogniskowały się wszystkie, zwłaszcza uniwersalne, projekty zmierzające do trwałej pacyfikacji świata. Przykładowo dostarcza dyskusja nad projektem traktatu o wzajemnej pomocy, zajmująca świat dyplomatyczny i opinię publiczną aż do jesieni 1924 r. Pierwsze, skonkretyzowane już tezy takiego traktatu były dyskutowane na 7 sesji Komisji Mieszanej w czerwcu 1923 r. Przed otwarciem obrad liczone było z możliwością określenia definitywnego stanowiska komisji wobec odpowiedniego projektu lorda Cecila, gruntownie już przeanalizowanego zarówno w CPC, jak i przez specjalny zespół Komisji Mieszanej. Jednakże w trakcie dyskusji wyłonił się kontrprojekt francuskiego ppłk. E. Requin'a, w wielu punktach popierany przez delegacje rumuńską, czechosłowacką i belgijską<sup>28</sup>. Znana już istota kontrowersji francusko-brytyjskich przybrała w tym wypadku formę postulatu, by układy szczegółowe były poprzedzone aktem ogólnym, w którym winna zostać sprecyzowana skala rozbrojenia. Francuzi powątpiewali też w skuteczność zbiorowej obrony państwa-członka Ligi przed agresorem, wskazując na większą przydatność układów o charakterze regionalnym. „Czy można rozsądnie spodziewać się — dowodził ppłk E. Requin — że państwo, które nie jest zagrożone bezpośrednio ani pod względem całości terytorialnej, ani pod względem swoich żywotnych interesów, zgodzi się na zawieszenie normalnego biegu swej egzystencji i zmobilizuje setki tysięcy lub nawet miliony ludzi by ich wysłać do walki z dala od swoich granic i w imię wyższych interesów zespołu?

<sup>27</sup> SDN JO, *Supplément spécial*, No 9 [Genève] 1922, s. 26, tekst polski: Warszawski, op. cit., s. 154—155.

<sup>28</sup> Solidaryzujący się zazwyczaj w tych kwestiach delegat polski nie był na 7 sesji Komisji Mieszanej reprezentowany. Ks. Lubomirski na obrady nie przybył. Telegram MSZ upoważniający min. F. Sokala do reprezentowania Polski w Komisji nadszedł w dniu zamknięcia obrad — por. AAN, DPLN, sygn. 151, k. 70/71 (Raport M. Arciszewskiego do MSZ, Genewa czerwiec 1923 r.).

Należy wątpić i uważać, że dwa lub kilka narodów dadzą się wspólnie i na wspólnym polu walki zabijać tylko w tym wypadku, kiedy ich interesy są identyczne o tyle, że każde niebezpieczeństwo dla jednego z nich stwarza bezpośrednie niebezpieczeństwo dla wszystkich innych<sup>29</sup>.

Postęp pracy w czasie 7 sesji Komisji Mieszanej utrudniał niechętny stosunek delegacji włoskiej (Carlo Schanzer i Lelio Bonin-Longare) do traktatu wzajemnej pomocy. Niespełna dwumiesięczny okres dzielący 7 i 8 sesję, wypełniony był intensywnymi poszukiwaniami kompromisu. Dla jego przybliżenia szef sekcji rozbrojeniowej Sekretariatu S. de Madariaga udał się do Rzymu, gdzie zdołał odwieść Włochy od obstrukcyjnego ich stosunku względem tzw. „paktu gwarancyjnego”<sup>30</sup>. W czasie 8 sesji Komisji Mieszanej, obradującej w Paryżu, zdołano przybliżyć do siebie tezę francuską i angielską. Dokonało się to dzięki temu, że lord R. Cecil przestał uzależniać zasadę gwarancji od rozbrojenia dokonanego a priori. Opracowany zatem przez Tymczasową Komisję Mieszaną projekt traktatu wzajemnej pomocy był oczywistym kompromisem pomiędzy francuską tezą gwarancji regionalnych a brytyjską tezą eksponującą właściwości gwarancji ogólnych.

Mając na widoku osiągnięcie jakiegoś liczącego się postępu w dziedzinie, tak szeroko reklamowanej jako podstawowa w działaniu Ligi Narodów, IV sesja Zgromadzenia przyjęła pozytywnie zaopiniowany przez III Komisję tekst projektu traktatu. Zmierzał on do wypełnienia istniejących w Pakcie Ligi luk odnośnie do nazbyt dużych możliwości uciekania się do wojny. W art. 1 dokumentu stwierdzono, że wojna zaczepna jest przestępstwem międzynarodowym, a umawiające się strony „zobowiązują się uroczyście nie stać się winnymi tego przestępstwa”. W zakresie rozbrojenia traktat nie wносił niczego nowego, zwłaszcza w poszukiwaniu odpowiedniej metody dla tego procesu. Trudno bowiem uznać za rokujące w praktyce nadzieję, wskazania art. 11, 12 i 13 dotyczące redukcji zbrojeń, będącej koniecznym skutkiem, a zarazem celem gwarancji. Poszczególne państwa dokonawszy oceny stanu swego bezpieczeństwa miały zakomunikować Radzie Ligi swe ewentualne zamiary dotyczące redukcji zbrojeń<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> AAN, DPLN, sygn. 150 k. 394 (ppłk E. Requin, *Uwagi o konsekwencjach zasad ujawnionych przez lorda Roberta Cecila*, 24 lipca 1922 r.).

<sup>30</sup> de Madariaga, *op. cit.*, s. 32 i n.

<sup>31</sup> Tekst w j. polskim por.: „Przegląd Polityczny” 1924, t. 1 [załącznik], s. 72—77; omówienia z prawno-międzynarodowego punktu widzenia por. np. H. Dembiński, *Wojna jako narzędzie prawa i przewrotu*, Lublin 1936, s. 70 i n.; W. Grzankowski, *Zagadnienie sankcji międzynarodowych Ligi Narodów*, Warszawa 1930, s. 74 i n.; Warszawski, *op. cit.*, s. 163 i n.

Traktat przyjęty przez Zgromadzenie (rzecz jasna jednomyślnie) został od razu w Genewie podpisany przez przedstawicieli 18 państw, choć niektóre z nich zastrzegły sobie prawo zmian i poprawek. Tak więc gros członków Ligi wołało w spokojnej atmosferze, wolnej od specyfiki genewskiej, przestudiować tekst, ważąc potencjalne korzyści i zobowiązania. Wiele państw, eksponując doniosłe znaczenie wysiłków rozbrojeniowych Ligi, atakowało zarazem traktat za zbyt wielkie ciężary, jakie nakładał on na członków Ligi obligując ich nawet do udziału w wojnie po stronie państwa, które — w opinii Rady — stało się obiektem agresji (np. Norwegia, Szwecja, Kanada i Stany Zjednoczone); inne znów rządy (np. Włoch czy W. Brytanii) uznały, że przewidziany traktatem system gwarancji bezpieczeństwa nie został na tyle dopracowany by skłonić poszczególne państwa do redukcji zbrojeń. Foreign Office w swej odpowiedzi z 5 lipca 1924 r. (jak widać bardzo długo zwlekano z zajęciem ostatecznego stanowiska) konkludował, że korzyści płynące z traktatu „nie są w opinii Rządu Jego Królewskiej Mości na tyle poważne, aby równoważyły dla dobra świata — to ogromne powikłanie stosunków międzynarodowych, które by z niego wynikało”. W odpowiedzi administracji waszyngtońskiej z 16 czerwca nie tylko odmówiono współudziału Stanów w wykonaniu artykułów traktatu dotyczących wzajemnej pomocy, ale — przeprowadziwszy redukcję własnych zbrojeń — oczekiwano podobnych kroków ze strony innych mocarstw „w tym właśnie duchu został poddany starannemu rozpatrzeniu przesłany projekt Traktatu”. Negatywna *en principe* była też odpowiedź rządu radzieckiego z 12 marca 1924 r. Cziczewin dezawuował wysiłki zmierzające do nierozdzielного traktowania bezpieczeństwa i rozbrojenia. Problem ograniczenia zbrojeń uznano za tak ważny i aktualny dla wszystkich rządów, że „bezwzględnie koniecznym jest postawienie go natychmiast i niezależnie od innych zagadnień trudnych do rozstrzygnięcia [...] Rząd radziecki sądzi, że cały ten system współzależności między zbrojeniem a traktatem gwarancyjnym opóźnia tylko natychmiastowe osiągnięcie celu politycznego, mianowicie powszechnego ograniczenia zbrojeń”. ZSRR stanowczo sprzeciwiał się stosowaniu sankcji, odmawiał Radzie prawa określenia danego państwa napastnikiem, odrzucał wszelkie powoływanie się na traktaty kończące wojnę światową, zaznaczając w konkluzji, że problematyka bezpieczeństwa i rozbrojenia nie może być rozwiązana „nawet częściowo, nawet w stopniu minimalnym bez udziału Republik Radzieckich”<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Société des Nations. Arbitrage, sécurité et réduction des armements. Extraits des débats de la Cinquième Assemblée y compris ceux de ses première et troisième Commissions, Genève 1924, s. 221 i n.; fragmenty także w załączniku do „Przeglądu Politycznego” 1924, t. 1, s. 82 i n.

W tej sytuacji poparcie, jakie projektowi traktatu w całości udzieliły Czechosłowacja, Francja i Polska miało jedynie moralne i symboliczne znaczenie. Ich teza, że traktat będzie wielką rękojmią bezpieczeństwa a zarazem dobrym oparciem dla przewidzianego przez Pakt Ligi programu rozbrojeniowego znajdowała jedynie platoniczne wyrazy uznania. Takie też, w gruncie rzeczy, znaczenie miał projekt traktatu w procesie poszukiwań synchronizacji między bezpieczeństwem i rozbrojeniem. Z drugiej strony ten pierwszy oficjalny układ międzynarodowy łączący oba te elementy, jako uchwalony przez wielonarodowy organ światowy, stanowił punkt wyjścia dla dalszych prac, które zaowocowały protokołem w sprawie pokojowego załatwienia sporów międzynarodowych, a więc tzw. Protokołem Genewskim.

V sesja Zgromadzenia zapoznawszy się z raportem obrazującym stosunek ogółu państw do projektu traktatu wzajemnej pomocy i skonstatowawszy jego upadek zaleciła swym Komisjom (I i III) przystąpienie do opracowania nowego projektu. Intensywne prace, w tym także ad hoc powoływanych komitetów i komisji zakończyły się sukcesem. Dnia 2 października 1924 r. V sesja Zgromadzenia jednogłośnie (przy 6 wstrzymujących się od głosu: Etiopia i pięć państw z Ameryki Łacińskiej) przyjęło tekst protokołu, uznanego w entuzjastycznych na ogół informacjach prasowych za „magna carta narodowego bezpieczeństwa”, czy też za „odповідь cywilizacji na barbarzyństwo wojny”. Protokół Genewski łączył pomoc wzajemną z arbitrażem, a obydwie te człony uważał za podstawowy warunek redukcji zbrojeń. Innymi słowy Protokół stawiając sobie za cel zmniejszenie i ograniczenie zbrojeń zmierzał do zapewnienia państwom bezpieczeństwa poprzez potępienie wojny oraz przymus załatwiania wszelkich sporów międzynarodowych drogą pokojową. Arbitraż — ów nowy element w dotychczasowych próbach postępu w zakresie rozbrojenia — spełniać zaczął kluczową rolę w całej konstrukcji, gdyż żaden spór międzynarodowy prawny czy polityczny nie mógł go ominąć. Skoro tak, to Protokół Genewski gwarantował państwom bezpieczeństwo międzynarodowe ponieważ: 1. Żaden zatarg nie dawał prawa do wystąpienia zbrojnego. 2. Wybuch wojny, mimo wszystkich zabezpieczeń i zakazów, dawał państwu napadniętemu wspólną pomoc innych sygnatariuszy Protokołu. W ten sposób doszło do złączenia trzech elementów: arbitrażu (pokojowe załatwianie sporów), bezpieczeństwa (wzajemna pomoc) i redukcji zbrojeń.

Zarazem trudno nie widzieć stopniowego rozszerzania kontekstu w jakim widziano rozbrojenie. Pierwsze projekty dyskutowane na forum Ligi, zwłaszcza simplicystyczny plan lorda Eshera skupiały swą uwagę na samym rozbrojeniu. Następne, zwłaszcza z 1923 r., zmierzały



do wyeksponowania bezpieczeństwa. Protokół Genewski wzbogacony został o nowy człon, nie mniej w swej istocie złożony i zawierający już sam w sobie wielocłonową procedurę. Chociaż rozbrojenie, przynajmniej z formalnego punktu widzenia, zwolna schodziło na dalszy plan, to jednak Protokół Genewski w art. 17 precyzował, że sygnatariusze zobowiązują się wziąć udział w konferencji poświęconej redukcji zbrojeń, „która zbierze się w Genewie w poniedziałek 15 czerwca 1925 r.” Od postępu w tej dziedzinie, a więc przyjęcia planu redukcji zbrojeń, w ogóle uzależniono wejście w życie Protokołu (art. 21). Ponadto wzajemna pomoc, będąca jednym z trzech wzajemnie się ząbających elementów dokumentu, miała objąć tylko te państwa, które przystąpiłyby do planu rozbrojeniowego. Poprzestając tylko na tych wskazaniach Protokołu, uderza jego — że tak powiem — asekurancki charakter. A priori bowiem zakładano, że mogą być rządy, które nie zgodzą się na plany rozbrojeniowe. Skoro tak, trudno było domniemać, że inne państwa, zwłaszcza graniczące z oponentem bądź mające z nim w jakiejś ważnej płaszczyźnie stosunki konfliktowe, zechcą oddać gestii sygnatariuszy Protokołu swe bezpieczeństwo, może nawet suwerenność byt.

Polityczną analizę Protokołu Genewskiego skłania do wniosku, że euforia wokół sukcesów IV sesji Zgromadzenia, bardzo aktywnego w sprawach rozbrojeniowych, była nie tylko sztuczna, ale przede wszystkim pozbawiona realnych podstaw. Ustalony przez Protokół mechanizm, tak wysoko oceniany przez prawników, mógł zacząć funkcjonować dopiero wówczas, kiedy konferencja rozbrojeniowa obejmująca wszystkie państwa (a więc także nie będące członkami Ligi) uzgodni i przyjmie plan redukcji zbrojeń. Wskazanie tej zależności upoważnia do stwierdzenia, że perspektywy Protokołu Genewskiego od chwili jego ogłoszenia przez IV sesję Zgromadzenia były niewielkie. Między innymi dlatego składanie całego odium na W. Brytanię jako winną jego upadku nie wydaje się w pełni uzasadnione. Tę powszechną opinię opiera się na tym, że konserwatywny rząd, przyszedłszy w końcu 1924 r. do władzy wypowiedział się przeciwko ratyfikacji Protokołu. Po kilku miesiącach oczekiwań — wypełnionych ożywioną dyskusją, Austen Chamberlain na sesji Rady w marcu 1925 r. wykazał liczne niedogodności (jakie z brytyjskiego, a także z powszechnego punktu widzenia wprowadzał Protokół)<sup>33</sup>. Rada licząc się z tym stanowiskiem,

<sup>33</sup> Por. SDN JO, 1925, s. 446 i n.; por. także A. Zimmermann, *The League of Nations and the Rule of Law, 1918—1935*, London 1939, s. 363 i n.; należy podkreślić, że oświadczenie złożone przez A. Chamberlaina zostało, choć w formie bardziej umiarkowanej, poparte przez przedstawiciela Włoch; za ideą układów regionalnych opowiedzieli się też P. Hymans z Belgii i E. Beneš z Czechosłowacji. Niezależnie od

a zwłaszcza z niemożnością wprowadzenia Protokołu wbrew woli mocarstw, przyjęła oświadczenie brytyjskie do wiadomości. Równocześnie publicystyka międzynarodowa, laburzystowskiej nie wyłączając, miała „kozła ofiarnego” o tyle łagodnie traktowanego, że W. Brytania wypowiedziała się zarazem za systemem układów regionalnych, tak silnie poprzednio atakowanych i zwalczanych.

Nie można więc kwestionować specjalnej roli jaką W. Brytania odegrała przy storpedowaniu Protokołu Genewskiego. Należy jednak zarazem podkreślić, że z racji aktywnego stosunku Foreign Office do fundamentalnych problemów europejskich związanych ze „sprawą niemiecką”, nie chciano w Londynie czekać aż Protokół Genewski okaże się niemożliwy do wprowadzenia. Uwzględniając stan stosunków politycznych, jak również subiektywnie warunkowaną zdolność ogółu społeczeństw do akceptacji planów rozbrojeniowych, nie można pomijać pytania dotyczącego realnych szans wejścia w życie Protokołu Genewskiego. Jakkolwiek jednoznaczna odpowiedź nigdy nie będzie możliwa, to jednak wiele elementów wskazuje, że jego losy były przesądzane w sensie negatywnym także bez stanowczego kroku brytyjskiego. Po prostu upadłby wobec niemożności — jak tego dowiódł okres międzywojenny — osiągnięcia powszechnego porozumienia co do redukcji zbrojeń. Ponadto Protokół miał o tyle utrudnioną „pozycję wyjściową”, że w jego tworzeniu nie uczestniczyły ani Stany Zjednoczone, ani też Związek Radziecki, które to państwa wielokrotnie w formie pośredniej lub bezpośredniej podkreślały niemożność uregulowania podstawowych spraw bezpieczeństwa i rozbrojenia bez ich aktywnego udziału<sup>34</sup>. Z zastrzeżeniami, niechętnie lub wręcz wrogo do Protokołu Genewskiego usposobione były też wpływowe kręgi polityczne innych państw, których rządy w oficjalnych deklaracjach nieraz z entuzjazmem się o nim wyrażały. Dotyczyło to dla przykładu państw Skandynawskich, konsekwentnie przeciwnych stosowaniu sankcji wojskowych, choć w sprawie tej art. 13 Protokołu był bardziej precyzyjny niż art. 16

---

obrad Rady zastrzeżenia wobec Protokołu lub jego negatywną ocenę zawarto w notach rządów Finlandii, Kanady, Indii, Nikaragui i Irlandii. Wrogo przyjęto go też w wielu innych państwach w tym np. w niektórych kręgach prawników polskich. Prof. B. Winiarski *op. cit.*, (s. 105) przypisywał mu „dalsze osłabienie zawartej w Pakcie gwarancji całości i niepodległości państw do Ligi należących”. Wysoką na ogół ocenę wystawili mu polscy prawnicy ze szkoły prof. Zygmunta Cybińskiego.

<sup>34</sup> Por. D. D. Burks, *United States and the Geneva Protocol of 1924. A New Holy Alliance?* „American Historical Review”, 1955, t. 64, s. 891 i n.; przy okazji należy zwrócić uwagę na niemal całkowity brak nowszych badań nad Protokołem Genewskim — por. V. Y. Ghebali, *Bibliographical Handbook on the League of Nations*, Genève 1980, t. II, s. 375 i n.; 421 i n.

Paktu Ligi. Wątpliwości jednak pozostały. Zgłaszano je także w Japonii<sup>35</sup> i bez nadmiernego skrepowania w Rzymie, gdzie dumę narodową drażniła francuska, szeroko w świecie reklamowana metryka Protokołu. Widziano w nim także powrót do bliskiej współpracy brytyjsko-francuskiej, która stawiała ambitne, choć jeszcze perspektywiczne plany Mussoliniego w niekorzystnej konfiguracji. Tak więc z racji merytorycznych, a także prestiżowych, oficjalne deklaracje rządu włoskiego wobec przydatności Protokołu, odbiegały od stanowiska jakie zajął Vittorio Scialoja w czasie debaty wyłaniającej Protokół<sup>36</sup>.

Wiele zatem symptomów, i to pierwszorzędnej wagi, wskazywało, że Protokół Genewski pozostanie słownym jedynie sukcesem Ligi, nie oddziałującym na praktykę stosunków międzynarodowych. Charakterystyczne jest, że z góry nie liczono na powszechną jego ratyfikację. Dano temu wyraz w art. 17 i 21, w których sprecyzowano, że dla nadania biegu pracom rozbrojeniowym przewidzianym w Protokole wystarczy ratyfikacja większości członków Rady oraz przynajmniej dziesięciu innych członków Ligi. Z formalnego punktu widzenia, stanowisko W. Brytanii nie mogło zaważyć na jego losach, skoro Rada składała się wówczas z 10 członków, a w Zgromadzeniu zasiadali reprezentanci 52 państw. Ale zdystansowanie się W. Brytanii od Protokołu Genewskiego eliminowało zaangażowanie się w to dzieło dyplomacji francuskiej, dla której — wypływające z Protokołu — gwarancje bezpieczeństwa miały o tyle sens, o ile oznaczały postęp w stale pożądanym gwarancjach brytyjskich. Protokół Genewski był zatem próbą zrealizowania przymierza francusko-brytyjskiego w ramach ogólniejszego układu zawartego pod sztandarem Ligi Narodów. W tym ujęciu, zrozumiałe zdystansowanie się W. Brytanii oraz niechęć pozostałych, wymienionych wyżej mocarstw pozbawiało całą inicjatywę zaangażowanych promotorów. Ubolewanie Francji było tym bardziej uzasadnione, że ostatecznie rozwiązy się jej nadzieje, usilnie podtrzymywane od czasów Konferencji Pokojowej w Paryżu, na wzmocnienie swego bezpieczeństwa przy udziale W. Brytanii, ale bez równoczesnych koncesji w kwestii niemieckiej.

Głównym powodem zdecydowanej niechęci W. Brytanii wobec Protokołu Genewskiego była sprawa stosowania sankcji przeciwko państwu naruszającemu zobowiązania wynikające z wyrzeczenia się przez sygnatariuszy wojny. Brytyjczycy musieli liczyć się z tym, iż będą zobligowani do wzięcia na siebie głównego ciężaru wynikającego ze stosowania sankcji, zwłaszcza wojskowych. Musiano przy tym brać pod uwagę możliwy konflikt na tym tle z państwami, które — jak Stany Zjednoczo-

<sup>35</sup> M. Matsuhita, *Japan in the League of Nations*, New York 1929, s. 64 i n.

<sup>36</sup> E. Di Nolfo, *Mussolini e la politica estera italiana*, Padova 1960, s. 117 i n.

ne czy Związek Radziecki — nie mogły być skore do uznania za wiążące wyroków zapadłych w Genewie, zwłaszcza w tak trudnej, a zarazem podstawowej sprawie, jak np. określenie napastnika. Stąd też A. Chamberlain grzebiąc w marcu 1925 r. Protokół Genewski „uchylił zasłony kryjącej perspektywę na Lokarno”<sup>37</sup>.

Wśród różnych, znaczących dla całokształtu stosunków międzynarodowych, efektów osiągniętych porozumieniami paraflowanymi w Locarno zwraca uwagę atencja ich autorów do eksponowania ducha Protokołu Genewskiego. W końcowym protokole Konferencji, podpisanym 16 października 1925 r. przez rządy Niemiec, Francji, Belgii, W. Brytanii, Włoch, Polski i Czechosłowacji oświadczono, że są one „głęboko przekonane, iż wejście w życie tych traktatów i konwencji przyczyni się w wysokim stopniu do odprężenia moralnego między narodami, że ułatwi ono znacznie rozwiązanie wielu zagadnień politycznych lub gospodarczych zgodnie z interesami i uczuciami narodów, i że wzmacniając pokój i bezpieczeństwo w Europie przyczyni się do przyspieszenia w sposób skuteczny rozbrojenia przewidzianego przez art. 8 Paktu Ligi”. Elementy powyższe wystąpiły także w różnych innych fragmentach traktatów lokarneńskich, czyniąc z nich, jak to określił S. de Madariaga „lokalny Protokół Genewski bez rozbrojenia”<sup>38</sup>.

Stwierdzenie powyższe można wzmocnić w tym sensie, że Locarno poważnie komplikowało cały problem rozbrojeniowy przez oficjalne włączenie do dyskusji przedstawicieli Niemiec. Kwestia ta była fragmentem szerszej polityki Gustawa Stresemanna, łączącej traktaty lokarneńskie z zapowiadającym we wstępie do cz. V Traktatu Wersalskiego ogólnym rozbrojeniem. Eksponując ten problem Niemcy nie miały niczego do stracenia. Im większy bowiem byłby postęp w dziedzinie rozbrojenia, tym wyraźniej osłabiałby on przeciwników Niemiec, podczas gdy sytuacja militarna Rzeszy nie ulegałaby zmianie. W spodziewanym impasie prac rozbrojeniowych Ligi, Niemcy mogły uzyskać podstawę do żądania likwidacji klauzul wojskowych traktatu pokojowego. Trudno w tych warunkach dziwić się wyróżniającej aktywności Rzeszy, która najgłośniej wołała o pilne zwołanie powszechnej konferencji rozbrojeniowej. Tendencja ta znalazła zresztą odbicie w *Protocole final* Konferencji w Locarno, w którym sygnatariusze zobowiązali się

<sup>37</sup> Winiarski, *op. cit.*, s. 112; por. ciekawe uwagi w studium: A. Harsimowicz, *Labour Party — Koncepcja i sprawdzian polityki zagranicznej, 1918—1924*, „Dzieje Najnowsze” 1979, z. 3, s. 40 i n.

<sup>38</sup> de Madariaga, *op. cit.*, s. 57; por. szerzej K. Megerle, *Deutsche Außenpolitik 1925*, Frankfurt a. M., Bern 1974, S. A. Schuker, *The end of French Predomination in Europe*, Chapel Hill 1976; z najnowszych prac polskich por. H. Korczyk, *Locarno i jego geneza*, „Dzieje Najnowsze” 1979, z. 3, s. 85 i n.



„udzielać swego szczerego poparcia pracom już podjętym przez Ligę Narodów w sprawie rozbrojenia i dążyć do ich urzeczywistnienia drogą powszechnego porozumienia”.

Porozumienia lokarneńskie doczekały się skrajnych ocen. Nie wchodząc w meritum sprawy zwrócić należy uwagę na wysoką ich ocenę w niemieckim środowisku zwolenników Ligi. Jeden z eksponentów *Deutsche Liga für Völkerbund*, Ernst Jäckh uznał Locarno za „rewolucję w systemie stosunków międzynarodowych otwierającą proces konstruktywny i twórczy”<sup>39</sup>. Opinia ta, rzecz jasna mająca wielu przeciwników nie tylko w samych Niemczech, ale także w innych państwach europejskich, była o tyle uzasadniona, że Pakt Reński, przynajmniej do pewnego stopnia, uwzględniał francuski punkt widzenia na problem bezpieczeństwa i rozbrojenia. Z jednej bowiem strony Niemcy wchodząc do Ligi Narodów zobowiązywały się, z własnej woli, do respektowania zasad pokojowego współżycia państw zgodnie z Paktem Ligi. Z drugiej zaś strony, choć w formie zmienionej w porównaniu z projektami z 1919 r. zdołały wymusić na W. Brytanii dodatkowe gwarancje dla swych granic z Francją. Tak więc z formalnego punktu widzenia, podstawowe przeszkody nakazujące Francji opór przed pośpiechem w dziedzinie rozbrojenia zostały jeśli nie zlikwidowane, to poważnie zmniejszone. Z uwzględnieniem tych przesłanek obradująca we wrześniu 1925 r. VI Sesja Zgromadzenia Ligi Narodów, pragnąc dowieść swego przywiązania do podstawowych zasad Protokołu Genewskiego, formalnie wówczas odłożonego, przegłosowała rezolucję otwierającą nowy etap prac rozbrojeniowych, wiążących się z powołaniem komisji przygotowawczej do konferencji rozbrojeniowej<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> E. Jäckh, *The New Germany*, „International Conciliation”, 1928, s. 152; zasadniczo odmienny punkt widzenia prezentuje np. B. Winiarski, który po wnikliwej, niezmiernie interesującej analizie doszedł do wniosku, że wyniki Locarno są raczej zaprzeczeniem zasad Protokołu Genewskiego niż ich regionalną realizacją. Ponadto pakt lokarneński będąc mistrzowskim posunięciem „dyplomacji angielskiej, dyplomacji w stylu klasycznym, jedynie godnej tego imienia uczyniły W. Brytanię panią losów Europy”. Największą przegraną poniosła Francja, która „została uzależniona od Anglii w sposób dla jej polityki nader dotkliwy, a dla jej dumy narodowej przykry”. Ponadto „Locarno oddało w ręce Anglii nie tylko losy sojuszu polsko-francuskiego, ale także przyszłość stosunków polsko-niemieckich” — por. Winiarski, *op. cit.*, s. 146 i n.

<sup>40</sup> SDN JO, *Supplément spécial*, No 32 [Genève] 1925, s. 19; Rezolucja ta, przegłosowana 25 września, zawierała prośbę Zgromadzenia by Rada, w myśl art. 8 Paktu „przystąpiła do studiów przygotowawczych nad organizacją Konferencji w sprawie redukcji i ograniczenia zbrojeń, tak aby — skoro tylko z punktu widzenia powszechnego bezpieczeństwa będą zapewnione zadowalające warunki, tak jak to przewiduje XIV rezolucja III Sesji Zgromadzenia, wspomniana konferencja została zwołana i ogólna redukcja i ograniczenie zbrojeń mogły być zrealizowane”.

## 5. ZAKOŃCZENIE

Oceniając rozliczne wysiłki rozbrojeniowe podejmowane w pierwszych latach okresu międzywojennego trzeba zwrócić uwagę na ich nieefektywność. Jakkolwiek sprawami tymi były bezpośrednio zainteresowane wszystkie państwa, to jednak najwcześniejsze doświadczenia wyniesione z funkcjonowania „demokratycznej” Ligi Narodów ukazały specjalną rolę mocarstw. Sprzeczności o charakterze antagonistycznym występujące między nimi, jak również różne ich podejście do indywidualnie ocenianego procesu rozbrojeniowego uniemożliwiały pozytywny ruch w tej dziedzinie. Słabą stroną inicjatyw genewskich, pomijając fundamentalne różnice występujące w składzie członków Ligi, było to, że gotowe teksty odpowiednich porozumień musiały zyskać akceptację dwóch pozostających poza nią mocarstw, tj. Związku Radzieckiego i Stanów Zjednoczonych. Osiągnięcie tego celu bez ich bezpośredniego udziału w negocjacjach można uznać za mało prawdopodobne.

Mało realne, w konkretnych warunkach politycznych tego okresu, były także rachuby na cesję w dziedzinie rozbrojenia takich państw, jak np. Francja, Polska, Belgia, Czechosłowacja, Jugosławia, Litwa, Rumunia (by ograniczyć się tylko do Europy) bez wzmocnienia ich poczucia bezpieczeństwa poprzez gwarancje ogólne bądź regionalne. Dokończyć to jednak mogło, przynajmniej dla grupy wspomnianych wyżej państw przy założeniu wspólnej polityki francusko-brytyjskiej wobec Niemiec. W warunkach okresu międzywojennego osiągnięcie zgodności w tej mierze było niezmiernie trudne, zgoła niemożliwe. Zachodziła jedynie możliwość uzgodnienia stanowiska obu głównych filarów systemu wersalskiego, które wprowadzić nosiło na sobie piętno kompromisu, ale osiągniętego z uwzględnieniem — że tak powiem — ich obiektywnej pozycji międzynarodowej. Stopniowe i na nowo po „wielkiej wojnie” organizujące się stosunki w ramach *ex entente cordiale* rychło unaocznili, że „petentem” była w tym względzie Francja. Natomiast W. Brytania przy wszelkich kombinacjach opierających się na „wzajemnych gwarancjach” czy „wzajemnej pomocy” była, z teoretycznego punktu widzenia, stroną przyjmującą zobowiązania wobec państw trzecich, przy równoczesnych, stosunkowo niewielkich widokach na wzajemność.

Efekty osiągnięte w pierwszych kilku latach okresu międzywojennego w dziedzinie rozbrojenia można oceniać jedynie w sferze teoretycznej. Bardziej bowiem uzmysławiały one wielką złożoność i to nie tylko samego rozbrojenia, ale także najściślej z nim związanego bezpieczeństwa, niż zaowocowały konkretnymi dokonaniem. Interesujące

próby podjęte w tym zakresie na forum Ligi Narodów (zwłaszcza Protokół Genewski) zakończyły się wielką klęską sił uznających status quo za fundament dla rozbrojenia. Fakt, że dokonało się to niemal u progu działalności instytucji genewskiej, poważnie nadszarpnął wiarę w jej funkcję jako organizacji bezpieczeństwa zbiorowego. Bodaj żadna z inicjatyw Ligi, może poza otwarciem Konferencji Rozbrojeniowej w 1932 r., nie miała — przynajmniej w Europie — takiej „dobrej prasy”, nie wyzwoliła tylu nadziei... Tym boleśniesz było rozczarowanie ówczesnych społeczeństw i tym dramatyczniejsza jest współczesna analiza Protokołu Genewskiego, która skłonić musi do wniosku o jego obiektywnej nierealności.

Niepowodzenia inicjatyw rozbrojeniowych przedsięwziętych w różnej skali i przy zaangażowaniu różnych komponentów wspomnianej we wstępie „triady” stanowiły ważny czynnik współkształtujący, może nawet determinujący „oblicze” polityczne okresu między światowymi wojnami. Każda nieudana inicjatywa rozbrojeniowa o szerszym zasięgu dawała podstawę do rozumowania: skoro gros państw nie chce się rozbrajać (osłabiać) to perspektywa zachowania suwerennego bytu musi się sprowadzać do wzmocnienia własnych sił. W destabiliznych warunkach politycznych omawianego okresu rozumowaniu temu trudno odmawiać racjonalizmu.

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza  
Instytut Historii

*Stanisław Sierpowski*

#### POLITICAL ASPECTS OF DISARMAMENT (1919—1925)

From among different points of viewing the disarmament problem, the political sphere seems to offer the most useful historical perspective. Without neglecting and diminishing other determinants of disarmament including social, economic, and finally military (technical) in its strict sense, I believe that disarmament treated as a unique synthesis of international relations should rank first. Moreover, with regard to disarmament better than in other fields of collective life, there can be seen relativism of evaluations which are so expressively formulated taking into account one's own i.e. national point of view. Whenever a representative of any state was speaking about disarmament he had in his mind first of all potential enemies and expected their disarmament. On the other hand, whenever security was an object of negotiations, the attitude of delegates of particular states was

undergoing a fundamental change. Protection of „one's own home" was the first and most often their only task.

In the search for solution of the tragic war dilemma going on for many centuries now, the short interwar period contributed values worthy of deeper consideration. The most important of them was establishment of the League of Nations being the first common organization of collective security in the history of our civilization. Its birth, at least on the theoretical side, created conditions allowing to promote progress in the disarmament sphere. Initiatives of this Geneva institution in the area of a modern approach to the entire disarmament problem constitute one of the most important trends discussed in greater detail in this article. It starts with remarks concerning formal-legal and political foundations of disarmament as a fragment of the Versailles system shaped after the First World War. The first initiative of the League of Nations, restricted here in a chronological sense to its Second Assembly allowed to present the seldom realized difficulties encountered by any, even the most insignificant, activity in the field of restricting armaments not saying anything about further phases of this process. There are underlined here, among others, the prominent role played by the United States, activation of the USA in the field of common disarmament (Washington Conference) and regional disarmament (5th Pan-American Congress, and especially simplistic reduction of armaments of Central American States), which I call „American diversion" in disarmament activities realized under auspices of the League of Nations. Employing such a drastic term I simultaneously point out the British-French rivalry taking place parallelly, which was of utmost significance for activities carried out in Geneva. Their willingness to match the initiative of the United States and convince the world about their peaceful desires induced both European powers to reach a compromise. This compromise paved the way for the Treaty on Mutual Assistance (1923), and primarily for the so-called Geneva Protocol (1924). These documents oftentimes analyzed in the literature of the subject (although mainly in the interwar period) represent an interesting and important stage in development of international discussions on disarmament. Their contemporary analysis, making allowances for political conditions in which they were to prove their usefulness, affords a conclusion that euphoria around successes and the 3rd and 4th Assembly of the League of Nations was not only artificial but deprived any real foundations as well. Blaming the conservative British government for the entire odium in a failure of the Geneva Protocol must be a big misunderstanding. It was underlined simultaneously that Austen Chamberlain while burying the Geneva Protocol in March 1925 was opening prospects for Locarno at the same time.

The agreement reached in Locarno in autumn 1925 considerably complicated the whole disarmament problem in the interwar period by official inclusion of Germany's representatives to the discussion.

Numerous disarmament initiatives in the first years of peace after the „great war" did not produce any practical effects. Nonetheless, they made all states and nations aware of great complexity of not only the disarmament process itself (treated as a synonym of restriction of armaments of their reduction) but also of security being most closely connected with it. A weak side of initiatives cumulated in the League of Nations — without mentioning here quite significant differences between its members both „big" and „small" — was the fact that disarmament plans created within this organization were supposed to win acceptance or at least friendly support of two powers remaining outside Geneva. Neither the Soviet Union nor the United States, and that for many reasons, could agree that „Geneva's



institution" attacked and ignored by them could make its original contribution to disarmament, which was anyway widely advertised also in Moscow, Washington or Berlin. The above situation represented one of important factors completely hampering — due to absence of appropriate political conditions — any positive movement in the sphere of disarmament over the 1919—1925 period. Similar and no less important elements of political nature were hampering development of disarmament idea at lower levels of objectively existing international hierarchy.