

Sierpowski, Stanisław

Geneza Ligi Narodów

Dzieje Najnowsze 31/1, 19-45

1999

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stanisław Sierpowski
Poznań

Geneza Ligi Narodów*

Uwarunkowania

Liga Narodów (LN) była organizacją międzynarodową stawiającą sobie zadania i cele, które wcześniej były artykułowane przez różne, rozproszone związki i instytucje. W sensie programowym nie było w jej założeniach niczego, co wcześniej nie zostałyby już powiedziane i nad czym myśliciele i politycy nie debatowaliby już kiedyś.

Liczne czytane i dyskutowane projekty zawierające remedia na bolączki trapiące współczesny im świat współtworzyły klimat oraz wskazywały kierunek rozwoju, będącego — jak wszystko, co wielkie i ważne — skutkiem ewolucji. Powołana do życia w 1919 r. Liga nie miała żadnych bezpośrednich ogniw ewolucyjnych, nie miała precedensu historycznego. Ale przecież narodziny Ligi to efekt ewolucji cywilizacji jako całości, która skumulowała najróżnorodniejsze doświadczenia, konfrontowane z obiektywnymi możliwościami społeczno-gospodarczymi ogółu państw i narodów, w tym zwłaszcza najlepiej zorganizowanych i najsilniejszych. Przemozna chęć dominacji jednych nad drugimi prowadziła do konfliktów, dla których alternatywą było porozumienie, kompromis. Stymulowało to rozwój norm regulujących wzajemne stosunki między państwami, czyli prawa międzynarodowego publicznego¹.

Określenie to, funkcjonujące od czasów rzymskich, wspiera się na założeniu, że państwa są związane tylko tymi uchwałami gremiów międzynarodowych, na które wyraziły swą zgodę. Ta norma, będąca fundamentem zasady suwerenności, podlegała wielokrotnie próbom reinterpretacji. Przeciwnicy nieograniczonej suwerenności państw domagali się uwzględnienia czynnika międzynarodowego w formie koncesji dobra partykularnego na rzecz dobra wspólnego. Rzecznicy tej tendencji podkreślali, że w kształtującym się z wolna globalnym społeczeństwie wydarzenia w jednym kraju dotyczyły także innych, nie tylko sąsiadów. Rozgałęziające się stosunki między państwami wymuszały rozwój prawa międzynarodowego publicznego, mają-

* Tekst ten podzielony na trzy zasadnicze części (uwarunkowania, prekursorzy, twórcy) stanowi rozwinięcie problemów podjętych lub tylko zasygnalizowanych w książce o narodzinach Ligi Narodów, gdzie zainteresowany czytelnik znajdzie także obszerniejszą literaturę przedmiotu — por. S. Sierpowski, *Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania*, Poznań 1984.

¹ Podstawowe pojęcia oraz literaturę przedmiotu czerpałem z takich syntez, jak: L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958; A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1966; J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1995.

cego za fundament przestrzeganie umów negocjowanych z uwzględnieniem poszanowania wzajemnych interesów.

Prawo międzynarodowe, regulujące stosunki między państwami, obejmowało swym zainteresowaniem kolejne sfery życia publicznego wynikające z rozwoju gospodarczego oraz powiększonej mobilności społecznej. Znaczenie rewolucji przemysłowej wykorzystującej nowe źródła energii trudno przecenić. Siła pary, a później ropy naftowej to rewolucja w transporcie i uniezależnienie przewozów morskich od kaprysów natury. Rola żaglowców w światowym obrocie towarów i ludzi systematycznie spadała. To także jeden z powodów, że handel międzynarodowy w XIX w. powiększył się 30 razy. Im bliżej XX w., tym dynamika wymiany, zwłaszcza między państwami najbardziej rozwiniętymi, była większa. Łączny udział w handlu światowym Wielkiej Brytanii, a następnie Francji, Niemiec i Stanów Zjednoczonych wyniósł 50%².

Trudno przeceniać skutki rozwoju kolejnictwa, które swoje apogeum z punktu widzenia przyrostu długości trakcji osiągnęło na przełomie wieków. W 1910 r. sieć kolejowa, istniejąca głównie w Europie i Ameryce Północnej, wynosiła milion km. W ciągu trzech następnych dziesięcioleci przyrost nowych linii wynoszący 300 tys. km objął głównie Azję oraz w mniejszym stopniu Amerykę Południową i Afrykę. Oznacza to, że na dwóch wiodących wówczas kontynentach sieć dróg żelaznych z początku XX w. nie uległa później poważniejszej zmianie. Rozwój kolejnictwa odbywał się głównie przez zwiększenie częstości ruchu, lepszą organizację przewozu, wzrost szybkości oraz pojemność składów.

Wprowadzenie produkcji taśmowej przez Henry Forda w 1909 r. zwiłokrotniło liczbę samochodów będących jednym z najważniejszych elementów cywilizacji technicznej. Świat stawał się mniejszy, bliższy także dzięki nadzwyczajnemu rozwojowi systemów łączności — telegrafii, prasy, radia. Milowymi krokami w tym procesie były narodziny agencji prasowych o światowym zasięgu — francuskiej Agence Havas założonej w 1831 r. i brytyjskiej Reutersa, powstałej dwadzieścia lat później.

Różne, coraz bardziej powszechne związki między ludźmi zamieszkującymi odległe nieraz państwa powodowały stopniowe scalanie się życia międzynarodowego w najróżniejszych jego przejawach. W drugiej połowie XIX w. zaistniały techniczne możliwości trwałego zorganizowania stosunków między państwami, które dotyczyły coraz większego terytorium i obejmowały rosnącą liczbę spraw.

Procesy internacjonalizacji należy też łączyć z rosnącą ruchliwością nie tylko w obrębie kontynentu, ale i między kontynentami. Na przełomie wieków szczególnie atrakcyjnymi obszarami osadniczymi były Stany Zjednoczone, Afryka Południowa oraz Kanada. Wędrowni ludów stawały się faktem politycznym, zwłaszcza jeśli towarzyszyły im pociągnięcia restrykcyjne. Szczególnie wielkiego rozgłosu nabrały — mające swą XIX-wieczną tradycję — ograniczenia imigracyjne wprowadzone przez Stany Zjednoczone wobec Japończyków. Skalę zjawiska ukazują liczby: w latach 1900-1914 do Stanów Zjednoczonych przybyło ponad 13 mln ludzi — po 3 mln z Włoch, Austro-Węgier i Rosji, a w dalszej kolejności z Wielkiej Brytanii, państw skandynawskich, Niemiec, Japonii, Turcji³.

² Por. szerzej J. Ciepielewski, J. Kostrowicka, Z Landau, J. Tomaszewski, *Historia gospodarcza świata XIX i XX wieku*, Warszawa 1971; J. Pajewski, *Historia powszechna 1871-1918*, Warszawa 1998; P. Kennedy, *Mocarstwa świata. Narodziny — rozkwit — upadek*, Warszawa 1994.

³ Por. szerzej W. Nugent, *From Centennial to the World War: American Society, 1876-1917*, Indianapolis 1977; K. Michałek, *Poza granice kontynentu. Teoria Pogranicza Fredericka J. Turnera*, Warszawa 1992.

Masowe migracje spowodowały wzrost spraw, wobec których bezpośrednio zainteresowane państwa musiały zająć stanowisko. Pojawiła się konieczność uregulowań ogólniejszego charakteru. W grę wchodziła np. sprawa opieki „państwa macierzy” nad eksrodakami, zwłaszcza w rejonach gęsto przez nich zasiedlonych. Nowoczesna komunikacja odegrała też kolosalną rolę w ruchliwości ludzi różnych religii, którzy masowo zaczęli pielgrzymować do miejsc świętych. Rodziło to problemy o skali wcześniej nieznanej, wymuszając jednocześnie zajmowanie się przez państwa kwestiami coraz bardziej skomplikowanymi i różnorodnymi.

Olbrzymie konsekwencje dla postępującej internacjonalizacji życia publicznego miała powiększająca się ingerencja państwa w życie gospodarcze. Szermując nadal hasłami swobody życia gospodarczego i wolnej konkurencji, w wielu najważniejszych państwach pojawiły się zwiększone zamówienia na sprzęt wojskowy i uzbrojenie. W niektórych państwach, np. w Japonii, państwo prowadziło bezpośrednią działalność gospodarczą, będąc np. właścicielem kolei oraz przedsiębiorstw produkujących na potrzeby wojska⁴.

Gospodarka, stając się integralną częścią wielkiej polityki, oddała jej do dyspozycji potężną broń w postaci kredytów. Inwestycje zagraniczne najwcześniej podjął kapitał brytyjski skupiający główną uwagę na Stanach Zjednoczonych. O ekspansji na rynki Europy Wschodniej można mówić w przypadku kapitału francuskiego, napotykanego coraz silniejszą konkurencją kapitału niemieckiego. Mimo to na przełomie wieków palmę pierwszeństwa nadal dzierżyło londyńskie city. W 1913 r. banki brytyjskie lokowały za granicą blisko połowę wszystkich środków inwestowanych przez takie państwa, jak Francja, Niemcy i Stany Zjednoczone razem wzięte. Dominującą pozycję stanowiły pożyczki udzielane rządów. Jeśli nawet kredytobiorcą były prywatne konsorcja lub przedsiębiorstwa, to wierzyciel otrzymywał odpowiednie gwarancje rządowe. Międzynarodowy charakter tych operacji uwypuklało gromadzenie potrzebnych sum na pożyczkę w drodze emisji obligacji nabywanych także przez drobnych inwestorów. Tym samym właściciele obligacji stawali się pośrednimi wierzycielami pożyczek zaciąganych przez obce rządy. Fakt ten kreował specyficzne stosunki między kredytobiorcą i dłużnikiem.

Swoiste uspołecznienie obrotu kapitałowego z jednej strony oraz jego internacjonalizacja z drugiej obejmowały także technologie, widoczne zwłaszcza w takich burzliwie rozwijających się gałęziach, jak chemia, elektrotechnika, a zwłaszcza górnictwo. Szczególnie zaogniona była sytuacja w przemyśle naftowym. Za symbol tej walki uchodziły amerykański koncern Rockefellera — Standard Oil Company of New Jersey, który w Ameryce Południowej i na Bliskim Wschodzie potykał się z brytyjsko-holenderskim Shellem oraz towarzystwem angloirańskim Anglo-Iranian Co⁵.

Zasługujący na odnotowanie wpływ na rozwój stosunków międzynarodowych oraz wynikającą z tego potrzebę ponadpaństwowych uregulowań miała monopolizacja produkcji i obrotu. Znane były przypadki tworzenia karteli, a więc porozumień zawieranych przez przedsiębiorstwa w sprawie cen i wielkości produkcji. Niejednokrotnie umowy takie powstawały przy aktywnej roli państwa. Rozwój współdziałania przedsiębiorstw w celu eliminowania konkurencji w formie koncernów, trustów, holdingów itp. organizacji o zasięgu ponadpaństwowym wznagał opór zagrożonych firm. Antytrustowe procedury Kongresu Stanów Zjed-

⁴ J. Zukow, M. Składkowski, A. Dubiński (red), *Historia polityczna Dalekiego Wschodu*, Warszawa 1981; Z. Kwiecień, *Narodziny mocarstwa na Dalekim Wschodzie. Japonia w latach 1894-1915*, w: *Zarys dziejów Afryki i Azji 1869-1998*, pod red. A. Bartnickiego, Warszawa 1998.

⁵ Por. H. O'Connor, *Zmierzch naftowego imperium*, Warszawa 1964.

noczonych z 1890 r. uznawały za nielegalne nie tylko porozumienia firm działających na obszarze USA, ale także umowy z producentami innych państw. Nawiasowo można dodać, że rozwój międzynarodowych karteli był często skrywany za parawanem poufnych układów finansowych oraz organizacyjnych kamuflarzy.

Przejawem rozszerzającej się interwencji państwa w życie gospodarcze było wykorzystanie systemu celnego do rozwoju protekcjonizmu. Na przełomie wieków jedynie Wielka Brytania pozostała wierna zasadzie wolnego handlu. Wszystkie inne państwa sięgnęły do systemu celnego jako sposobu na ochronę własnej gospodarki. Powszechność tego zjawiska wzmagala sytuacje konfliktowe, wymagające rozwoju instytucji arbitrażowych, z których kilka — choćby London Court of Arbitration czy Cour d'Arbitrage de la Chambre de Commerce Internationale w Paryżu — zdobyły sobie duży prestiż.

Dokonujące się przemiany spowodowały, że społeczność międzynarodowa w krótkim stosunkowo czasie stała się społecznością kontynentalną, później światową. W procesie tym rolę pierwszorzędną odegrał rynek towarów i usług, który pogłębił wzajemne uzależnienie się państw. Towarzysząca temu zmiana stosunków geopolitycznych polegała na widocznym wzroście znaczenia kilku państw kosztem pozostałych. Ekspansji gospodarczej towarzyszyła walka o wpływy także w państwach dalej położonych. Rywalizacja i konflikty państw najsilniejszych groziły destabilizacją całego istniejącego układu. To jeden z powodów niestrudzonego poszukiwania porozumienia i takiego kompromisu, który zadowalałby najbardziej zdeterminowanych burzycieli istniejącego porządku. Główne państwa kontynentu europejskiego — Anglia, Francja, Rosja, Niemcy oraz Włochy żywo reagowały na procesy dezintegracyjne imperium tureckiego obejmującego cały Bliski Wschód, Balkany oraz sporą część śródziemnomorskiego wybrzeża Afryki. Do rywalizacji mocarstw europejskich w Azji włączyły się Stany Zjednoczone koncentrujące uwagę na Chinach, które — obok Japonii — stały się jednym z najważniejszych elementów nowego porządku geopolitycznego.

Kształtowanie się rynku światowego, powodującego wzajemne uzależnienie się państw to jedna z najważniejszych przyczyn powstawania organizacji międzynarodowych. Pierwsze tego typu organizacje powstały dla nadzoru żeglugi na dwóch najważniejszych arteriach komunikacyjnych Europy — Renie i Dunaju. Kongres wiedeński, kończący epokę napoleońską, ogłosił zasadę wolności żeglugi na Renie dla państw nadbrzeżnych. Konwencja podpisana w Moguncji w 1831 r. ustanawiała Komisję Centralną Żeglugi na Renie jako wspólny organ państw położonych nad tą rzeką. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do Dunaju w traktacie paryskim podpisanym 30 marca 1856 r.

Internacjonalizacji handlu służyło skracanie szlaków morskiej żeglugi, zwłaszcza chodzi o Kanał Sueski oddany do użytku w 1869 r., Kanał Kiloński, który od 1894 r. skracał drogę z Bałtyku do portów zachodniej Europy, Kanał Koryncki z 1893 r. ułatwiający żeglugę z Morza Egejskiego na Morze Jońskie oraz Kanał Panamski łączący od 1914 r. Atlantyk z Pacyfikiem.

Jak bardzo rosła wzajemna zależność państw, dobrze informuje sytuacja w kolejnictwie. Dla Francji nie mogła być obojętna organizacja kolei belgijskiej, a także innych państw tego regionu warunkujących komunikację ze Wschodem i Północą Europy. Na tej samej zasadzie budową tunelu pod masywem św. Gotharda było zainteresowanych wiele państw europejskich. Brytyjczykom tunel skracał transport między Londynem a włoskim Brindisi o 190 km. Choć więc inwestycja ta była w całości zlokalizowana na terytorium Szwajcarii, względy ekonomiczne zdecydowały o tym, że w 1869 r. Szwajcaria, Włochy, Związek Północno-Niemiecki, Badenia i Wirtembergia zawarły umowę o wspólnej budowie tunelu mającego ponad 14 km długości.

Umowa w sprawie tunelu św. Gotharda szła torem wytyczonym przez układ z 1866 r. będący pierwszym wielostronnym porozumieniem w sprawie przewozów kolejowych. Szczególnie ważne znaczenie miała umowa z 1886 r. w sprawie ujednoczenia szerokości torów kolejowych. O znaczeniu tej regulacji przekonują nas trudności wynikające z dość przypadkowej absencji Rosji. Wśród wielkich nieobecnych przy podejmowaniu decyzji o cywilizacyjnym znaczeniu znalazła się też Wielka Brytania, która nie przystąpiła do Konwencji Metrycznej podpisanej w Sèvres pod Paryżem w 1875 r. Stworzony wówczas system, oparty na wzorcach metra i kilograma, stanowił szczególnie cenny wyraz rozwoju społeczności międzynarodowej. Biuro Miar i Wag z siedzibą w Sèvres było jedną z kilkunastu powstałych w drugiej połowie XIX w. instytucji międzynarodowych o charakterze administracyjnym. Bardzo atrakcyjnym terytorium dla rozwoju tej współpracy była wieczyście neutralna Szwajcaria. W dziedzinie burzliwie rozwijającej się telegrafii przełomowe znaczenie miało założenie w 1865 r. Międzynarodowego Związku Telegraficznego z siedzibą w Bernie. Związek ten, noszący od 1906 r. nazwę Radiotelegraficznego, skupił niemal wszystkie państwa świata, przyjmując na siebie rolę koordynatora w zakresie wykorzystywania częstotliwości fal radiowych. Do wiekopomych inicjatyw dokonanych przy udziale ludzi związanych ze Związkiem Telegraficznym trzeba zaliczyć umowę z 1884 r. w sprawie kabli położonych na dnie mórz.

W konsekwencji przyjętej w 1874 r. w Bernie powszechnej konwencji pocztowej rozpoczęła działalność General Postal Union. Organizacja ta miała na celu rozwój współpracy międzynarodowej zarówno z punktu widzenia pracowników poczty, jak również osób korzystających z ich usług. W ślad za szybkim rozwojem przemysłu pojawiła się w 1883 r. konwencja podpisana w Paryżu o ochronie własności przemysłowej, dająca podwaliny pod rozwój prawa patentowego. Trzy lata później w Bernie uzgodnione zostały zasady ochrony własności intelektualnych, obejmujących nie tylko patenty, wzory i modele przemysłowe, znaki fabryczne i handlowe, ale także własność literacką, artystyczną i naukową.

W Bernie miało też swą siedzibę Międzynarodowe Zrzeszenie Wydawców, które powstało w 1896 r. z celem regulowania spraw zawodowych. Do wybuchu I wojny światowej odbyło ono osiem kongresów o światowym zasięgu. W Rzymie z kolei powstał w 1905 r. Międzynarodowy Instytut Rolnictwa, którego zadaniem było zbieranie i upowszechnianie informacji oraz doświadczeń producentów rolnych. Przy szczególnej aktywności Amerykanów w 1900 r. powstała Międzynarodowa Komisja Fotometryczna (przekształcona w 1913 r. w Międzynarodową Komisję Oświetleniową), która zajmowała się współpracą w zakresie szeroko rozumianej techniki świetlnej, a więc fotometrią, kolorymetrią, metodami wytwarzania światła, fizjologią widzenia itd.

W Brukseli znalazła swą siedzibę Międzynarodowa Naukowa Unia Radiowa powstała w 1913 r. dla koordynacji badań w dziedzinie radiotechniki. Zinstytucjonalizowana współpraca międzynarodowa, obejmująca coraz rozleglejsze obszary, nie ominęła także sportu. Z inicjatywy P. de Coubertina w 1894 r. w paryskiej Sorbonie powstał Międzynarodowy Komitet Olimpijski złożony z 12 członków reprezentujących Argentynę, Belgię, Czechy, Francję, Grecję, Nową Zelandię, Rosję, Stany Zjednoczone, Szwecję, Węgry, Wielką Brytanię i Włochy. Komitet ten powziął uchwałę o wznowieniu igrzysk olimpijskich i zorganizowanie ich na stadionie u stóp Akropolu w Atenach. W Pierwszych Igrzyskach Olimpijskich Nowej Ery uczestniczyło 13 reprezentacji narodowych, natomiast w Piątych, ostatnich przed wybuchem I wojny światowej (Sztokholm 1912 r.), było 28 reprezentacji.

Dokonujący się od połowy XIX w. postęp w rozwoju społeczności międzynarodowej nie miał w sensie historycznym skali porównawczej. W ciągu kilku dziesięcioleci dokonało się pod

tym względem więcej niż przez kilka wieków, a nawet tysiącleci. Dobitnie świadczy o tym liczba konferencji międzynarodowych. Jeśli w ciągu 200 lat od Kongresu Westfalskiego w 1648 r. odbyło się kilkadziesiąt konferencji międzynarodowych, to tylko w ciągu drugiego półwiecza XIX w. odbyło się już ponad tysiąc; tyleż samo konferencji odbyło się w ciągu dziesięciu pierwszych lat XX w.⁶

I znów trzeba przypomnieć, że najważniejszym powodem tego nadzwyczajnego przyspieszenia były skutki rewolucji przemysłowej wykorzystywania nowych źródeł energii: pary, elektryczności i ropy. Powiększające się możliwości szybkiego komunikowania zmodyfikowały też stosunki w obrębie państw, których relacje w mniejszym stopniu były zdeterminowane odległością. Stosunki między nimi stawały się coraz bardziej intensywne i wszechstronne. Rosła też rola i zadania korpusu dyplomatycznego, zobowiązanego do pilnowania państwowych interesów w powstających związkach i organizacjach międzynarodowych. Niebagatelne znaczenie miało także powstawanie organów o charakterze administracyjnym, powoływanych dla przygotowania kolejnych kongresów lub nadzoru nad wspólnymi postanowieniami. Biura bądź sekretariaty, działające według uzgodnionych regulaminów, uzyskiwały pewne kompetencje do reprezentowania członków danej organizacji między kongresami.

Postępujące przemiany gospodarczo-społeczne przyczyniły się do poszerzenia form współpracy między państwami znajdującymi się wobec podobnych wyzwań. Ważną rolę odegrała np. walka lewicy reformistycznej i rewolucyjnej — z wyzyskiem kapitału. Problem ten narastał od memoriału ogłoszonego w 1818 r. przez Roberta Owena, poprzez Manifest Komunistyczny Karola Marksa z 1848 r., I i II Międzynarodówkę, aż po hasła bolszewików. W wyniku różnych form walki od początku XX w. zaczęły pojawiać się umowy mające na celu ograniczenie swobody pracodawców wobec zatrudniania kobiet i dzieci, które — także za sprawą międzynarodowych organizacji robotniczych — stawały się normami obowiązującymi w większej grupie państw.

Prekursorzy

Poszukiwanie genezy Ligi Narodów to także konieczność śledzenia rozwijających się kontaktów między politykami, którzy spotykali się w grupach nieformalnych, zwanych później pozarządowymi. Szczególnie miejsce wśród nich zajmuje Unia Parlamentarna, która powstała w 1888 r. z inicjatywy znanego działacza I Międzynarodówki sir Williama Randalla Cremera oraz francuskiego pacyfisty Fédérica Passy. Doroczne kongresy Unii, przygotowywane przez działającą nieprzerwanie Radę Międzyparlamentarną, stanowiły zwykle wydarzenie, któremu potrafiiono nadać stosunkowo duży rozgłos. Unia, grupując przedstawicieli parlamentarzystów ze wszystkich państw świata, stała się jednym z głównych orędowników rozjemstwa jako sposobu rozwiązywania sporów międzynarodowych. Według statutu przyjętego w 1894 r. podczas konferencji w Hadze, „Unia Międzyparlamentarna ma za zadanie popieranie kontaktów osobistych między członkami wszystkich parlamentów, zorganizowanych w grupy narodowe i jednoczenie ich dla wspólnego działania w celu rozwoju współpracy pomiędzy państwami, poprzez powszechną organizację narodów w celu utwierdzenia i rozwoju instytucji demokratycznych, jak również w celu działania na rzecz pokoju”⁷.

6 Nawiasem można dodać, że okres międzywojenny otwierał kolejny etap w procesie kształtowania się nowoczesnej społeczności międzynarodowej. W ciągu dwudziestu lat odbyło się ponad 6,5 tys. konferencji międzynarodowych. Por. W Morawiecki, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 1965, s. 28.

⁷ Por. szerzej *Union Interparlementaire — son organisation, son oeuvre*, Genève 1957.

Wśród polityków przywiązujących wagę do działalności Unii Międzyparlamentarnej sporą popularnością cieszyły się hasła pacyfistów. Pierwsze grupy pacyfistyczne zorganizowały się w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Podczas pierwszego kongresu, który odbył się w Londynie w 1843 r. z udziałem 340 delegatów (w tym 37 z Ameryki oraz 6 z innych państw europejskich niż Wielka Brytania), przyjęto wnioski, aby państwa będące w sporze zwracały się o pośrednictwo do państw zaprzyjaźnionych i unikały wojen. Pacyfiści, propagując pokój i potępiając wszelkie wojny bez względu na ich charakter, stopniowo poszerzali swój program, żądając np. powołania parlamentu międzynarodowego jako stałej instytucji oraz powszechnego rozbrojenia⁸. W kongresie zorganizowanym w Genewie w 1867 r. uczestniczyło 10 tys. ludzi, w tym wiele bardzo znanych osobistości, jak Giuseppe Garibaldi czy Victor Hugo. Masowy charakter miał też kongres pokoju zorganizowany w 1889 r. w stulecie Rewolucji Francuskiej, w którym uczestniczyli przedstawiciele 100 stowarzyszeń z kilkunastu państw.

Od trzeciego światowego kongresu pacyfistów, który odbył się w Rzymie w 1891 r. działało nieprzerwanie Międzynarodowe Biuro Pokoju. Dowodem uznania elity ówczesnego świata było przyznanie mu w 1910 r. pokojowej nagrody Nobla.

Listę noblistów pokojowych otwierają laureaci z 1901 r. Frédéric Passy — wspomniany już współzałożyciel Unii Międzyparlamentarnej oraz Henri Dunant — szwajcarski filantrop i pacyfista, najważniejszy współtwórca Czerwonego Krzyża. Organizacja ta weszła przebojem do społeczności międzynarodowej dzięki konwencji podpisanej w Genewie 22 sierpnia 1864 r. przez 16 państw w sprawie polepszenia losu rannych i chorych żołnierzy w wojnie lądowej. Podpisanie tej konwencji zgodnie uznaje się za ogromny sukces. Został on osiągnięty na gruncie, który nie był dotąd uprawiany. Wielu delegatów nie otrzymało od swych rządów odpowiednich pełnomocnictw, innym zmieniano je w trakcie obrad. Przedstawiciel Francji sprzeciwiał się np. jakimkolwiek głosowaniom, podkreślając, że większość nie może narzucać swej woli nawet minimalnej mniejszości. Choć więc teksty konwencji powstawały jako wyraz jednomyślnej woli wszystkich 16 delegacji, od złożenia podpisu wymówił się przedstawiciel Wielkiej Brytanii. Akces Brytyjczycy zgłosili cztery lata później przy okazji podpisywania kolejnej konwencji genewskiej, także poświęconej traktowaniu rannych i chorych żołnierzy. Przełomowe znaczenie konwencji genewskiej z 1864 r. uwypukla fakt, że do podjętej wówczas humanitaryzacji wojny zaczęli nawiązywać władcy bardzo różnie zresztą motywowani. Car Aleksander II zaprosił w 1868 r. do Petersburga ekspertów kilkunastu państw w sprawie zakazu stosowania kul dum-dum. Ten pochodzący z Indii i upowszechniony w Rosji wynalazek bulwersował tym bardziej, że pociski dum-dum, rozrywające się w momencie zetknięcia z ciałem człowieka, powodowały rozległe rany i wielkie cierpienia. Obrady w Petersburgu zakończyły się częściowym sukcesem, gdyż ograniczono ciężar takich pękających kul do 400 gramów⁹.

Zjazd w Petersburgu odegrał pewną rolę w procesie stopniowego osuwania się ówczesnego świata z możliwością dobrowolnego ograniczania państw ze stosowaniem pewnego rodzaju broni. Entuzjaści postępu w tym zakresie przymierzali się nawet do likwidacji wojen w ogóle.

8 Por. F. Romaniukowa, *Liga Pokoju i Wolności na tle ruchów społecznych XIX w.*, Warszawa 1964 (na prawach rękopisu); K. Fiedor, *Niemiecki ruch obrońców pokoju 1892-1933*, Wrocław 1993.

9 Zakaz używania kul dum-dum na polu walki został wprowadzony przez I Konferencję Haską w 1899 r. Por. S. Hubert, *Zarys rozwoju nowoczesnej społeczności międzynarodowej*, Kraków 1947, s. 97.

Etapem wiodącym do tego odległego celu miały być próby skodyfikowania prawa wojny podjęte w 1874 r. na zjeździe międzynarodowym w Brukseli, a następnie podczas I Konferencji Haskiej w 1899 r. Jej wybitną rolę w procesie prowadzącym do powstania Ligi Narodów trzeba widzieć w kilku zaszewiających się płaszczyznach. Przede wszystkim konferencja ta stanowiła doniosły moment w rozwoju prawa międzynarodowego, uznanego wyżej za fundament współpracy między państwami. Aż 26 delegacji rządowych z Europy, Ameryki i Azji po obradach trwających ponad dwa miesiące wyraziło wolę — jak to ujął Ludwik Ehrlich — „rozszerzenia panowania prawa i wzmocnienia poszanowania sprawiedliwości międzynarodowej”¹⁰.

Car Rosji, zwołując „konferencję pokojową”, miał na uwadze trudności w dotrzymaniu kroku szybko zbrojącej się Rzeszy. Chciał więc doprowadzić do zamrożenia na okres pięciu lat liczebności wojska oraz budżetów wojskowych¹¹. Dyplomacja rosyjska głównego celu nie zdołała osiągnąć. W sprawie rozbrojenia uczestnicy konferencji poprzestali na wyrażeniu życzenia, aby rządy podjęły studia nad możliwością porozumienia się w sprawie ograniczenia sił zbrojnych oraz budżetów wojskowych. Tym samym I Konferencji Haskiej przysługuje miano pionierskiej próby zmierzania się z problemami ograniczenia zbrojeń. Była to zarazem inicjatywa, która przed cywilizacją postawiła jasny, ogólnie sformułowany cel.

Historyczne znaczenie I Konferencji Haskiej, widziane z punktu widzenia rozwoju prawa narodów, leży przede wszystkim w powołaniu Stałego Trybunału Arbitrażowego. Wielkie wrażenie wywołane faktem przyjęcia konwencji dotyczącej pokojowego rozwiązania sporów międzynarodowych korespondowało z konwencją dotyczącą praw i zwyczajów wojny lądowej. Rzecznicy tej konwencji przyjęli założenie umniejszenia zła wojny, zanim zdoła się ją w ogóle wyeliminować. W tym przekonaniu zdecydowali się na przyjęcie ogólnych zasad, które „wynikają ze zwyczajów ustalonych między narodami cywilizowanymi, z praw ludzkości i z postulatów sumienia publicznego”¹².

Trzecia z ważnych konwencji przyjętych podczas Konferencji Haskiej z 1899 r. dotyczyła przystosowania do wojny morskiej zasad konwencji genewskiej z 22 sierpnia 1864 r. w sprawie losu rannych żołnierzy. Zarazem uczestnicy konferencji poparli prowadzone przez Szwajcarię przygotowania do nowelizacji tej konwencji. Jednak wyraźne pogorszenie się stosunków międzynarodowych pokrzyżowało te plany. Do głosu doszły nowe tendencje, których symbolem była rywalizacja niemiecko-brytyjska na morzu oraz konflikt rosyjsko-japoński.

Wikłanie się mocarstw europejskich w coraz to nowe spory mobilizowało pacyfistów amerykańskich do wzmożonej aktywności, którą łączyli z tezą o przesuwaniu się centrum życia międzynarodowego, w tym też światowej walki o pokój do Stanów Zjednoczonych. Przekonanie to było podbudowane niebywale szybkim rozwojem gospodarki, kultury i różnych dziedzin nauki. Józef Chałasiński odnotowuje wyjątkowy boom socjologii stosunków międzynarodowych oraz prawa międzynarodowego¹³. Jednym z motorów tego rozwoju była doktryna Mon-

¹⁰ L. Ehrlich, *Prawo narodów*, Kraków 1947, s. 44. Por. też W. Dobrzycki, *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych*, Warszawa 1996, s. 171 i n.

¹¹ A. J. Kamiński, *Stanowisko Niemiec na pierwszej konferencji haskiej (1899)*, Poznań 1962; por. też *Rola Niemiec w procesach rozwojowych Europy XIX i XX wieku*, pod red. A. Czubińskiego, Poznań 1995.

¹² K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, Wrocław — Warszawa 1972, s. 340.

¹³ Zob. J. Chałasiński, *Kultura amerykańska. Formowanie się kultury narodowej w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 1962.

roego z 1823 r., która urosła do jednej z fundamentalnych zasad polityki w obrębie kontynentu amerykańskiego. Zakładała ona uprzywilejowanie Stanów Zjednoczonych, które jednostronnie nadały sobie prawo opieki nad państwami amerykańskimi przeciwko polityce interwencji mocarstw europejskich. Wszelkie przejawy takiej interwencji Stany Zjednoczone uważały za działanie bezpośrednio wymierzone przeciwko nim.

Doktryna Monroego była obiektem nie kończących się interpretacji. Odwoływali się do niej politycy sprzecznych orientacji, także tzw. antyimperialiści, którzy dali o sobie znać w końcu XIX w. Ruch ten ujawnił swą siłę przy okazji ratyfikacji układu pokojowego z Hiszpanią w 1898 r. Przyłączenie nowych terytoriów zwolennicy powstałej wówczas Ligi Antyimperialistycznej uważali za sprzeczne z konstytucją oraz zerwanie z tradycją izolacji sięgającej czasów Ojców Założycieli. O sile oporu świadczy fakt, że Kongres ratyfikował układ pokojowy jednym głosem ponad wymaganą w takich razach większość dwóch trzecich¹⁴.

Znaczenie tego konfliktu można łatwiej zrozumieć w kontekście niebywałej popularności tzw. progresistów. Mianem tym określano polityków i publicystów głoszących pogląd, że szybkiemu rozwojowi gospodarki kraju nie towarzyszy poprawa stosunków społecznych. Progresiści, ekscytując się słowem „postęp”, domagali się bardziej ludzkich stosunków między kapitałem a pracą i zaciekle zwalczali próby omijania ustaw antytrustowych. Dążenie do zmian stało się tematem codziennych rozmów Amerykanów oraz ulubionym tematem prasy. Na tej fali wyrosli tzw. demaskatorzy — pisarze i publicyści, którzy specjalizowali się w sensacyjnie opisywanych anomaliami społeczno-politycznych.

Istotne znaczenie dla rozważanych tu kwestii miało to, że rzecznikiem reform w duchu progresiwickim był Biały Dom, zwłaszcza Theodore Roosevelt, prezydent w latach 1901-1908. To do niego właśnie zwrócili się członkowie Unii Międzyparlamentarnej, którzy obradowali we wrześniu 1904 r. w St. Luis z propozycją zwołania kolejnej konferencji pokojowej. Nie chodziło już tylko o kontynuowanie prac rozpoczętych w Hadze w 1899 r., ale także podjęcie próby zlikwidowania konfliktu między Rosją i Japonią. Pozytywna reakcja prezydenta Roosevelta w obu tych kwestiach wywołała niezadowolenie Rosji, ujawnione tuż po podpisaniu pokoju z Japonią w 1905 r. Rząd carski powiadomił Waszyngton, że właśnie nadszedł sprzyjający moment do zwołania nowej, ogólnej konferencji pokojowej. Prezydent Roosevelt zarządzone przez Mikołaja II przygotowania do opracowania programu mającego być punktem wyjścia obrad uznał za „komiczny obrót sprawy” i „ponurą ironię”¹⁵.

Ujawniona rywalizacja rosyjsko-amerykańska o wawrzyny inicjatora drugiej konferencji haskiej spowodowała, że jej pierwotny termin w lipcu 1906 r. został za sprawą Amerykanów przesunięty o rok. Okres ten wypełniły różne spory, w trakcie których rząd carski odszedł od głównej myśli I Konferencji Haskiej dotyczącej ograniczenia zbrojeń i wydatków wojskowych. W nowej sytuacji, po „nieszczęśliwej wojnie” z Japonią, armia rosyjska wymagała reorganizacji, a marynarka wojenna — odbudowy. Aleksander Izwołski, od maja 1906 r. rosyjski minister spraw zagranicznych, nie krył, że obce mu są pomysły rozbrojeniowe, które wiązał z historycznymi babami, profesorami prawa międzynarodowego oraz nieliczną grupą polityków „hipokrytów i utopistów”¹⁶. Podobnego zdania było otoczenie Wilhelma II i Franciszka Józefa, co

14 K. Michałek, *Na drodze ku potęgze: historia Stanów Zjednoczonych Ameryki 1861-1945*, Warszawa 1991, s. 223; zob. także B. W. Winid, *Santiago 1898*, Warszawa 1998.

15 Por. szerzej A. M. Brzeziński, Rosja a sprawa ograniczenia zbrojeń na konferencji haskiej w 1907 r., w: „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Historica” 1981, 10, s. 66 i n.

i M. Taube, *La politique Russe d'avant guerre et la fin de l'Empire des Tsars*, Paris 1928, s. 144.

w całej pełni uzasadniało sceptycyzm pozostałych potencjalnych uczestników negocjacji rozbrojeniowych. Amerykanie, biorąc za podstawę wielkość swoich wybrzeży, oczekiwali od europejskich uczestników debaty, szczególnie od Wielkiej Brytanii, specjalnego traktowania. Prezydent Roosevelt w liście do Carnegiego, sławnego już filantropa i rzecznika współpracy międzynarodowej, akcentował też, że wielkie mocarstwa są zobowiązane do utrzymania odpowiedniego poziomu sił morskich i lądowych. Wykluczał on zarazem sytuację, że „wolne narody” ograniczą swą potęgę, a państwa „despotyczne i barbarzyńskie” pozostaną nadal uzbrojone¹⁷.

Trwające kilkanaście miesięcy przetargi wokół zakresu prac kolejnej „konferencji pokojowej” miały głównie na względzie cele propagandowe. Wielka Brytania i Stany Zjednoczone zyskały sobie opinię rzeczników ograniczenia zbrojeń, natomiast pozostałe mocarstwa, łącznie z Francją i Rosją, uznane zostały za niechętne lub — jak Niemcy — jawnie wrogie rozbrojeniu.

Uczestnicy II Konferencji Haskiej nadzieje rzeczników pokoju i rozbrojenia podtrzymywali przyjętą przez aklamację rezolucją zgłoszoną 17 sierpnia 1907 r. przez pierwszego delegata Wielkiej Brytanii, Edwarda Fry'a. „Druga konferencja pokojowa potwierdza rezolucję konferencji z 1899 r. w sprawie ograniczenia ciężarów wojskowych; a zważywszy, że od tego roku ciężary te prawie we wszystkich krajach znacznie się powiększyły, konferencja oświadcza, że jest wysoce pożądana, aby rządy znowu podjęły poważne studia nad tym zagadnieniem”¹⁸.

II Konferencja Haska obradowała przez cztery miesiące z udziałem 44 delegacji. W stosunku do swej poprzedniczki było to niemal podwojenie reprezentacji rządowych i potrojenie liczby uczestników. Tym samym konferencja była przedsięwzięciem o skali dotychczas niespotykanej. Wydała ona też plon sytuujący ją wśród najdonioślejszych inicjatyw bieżącego wieku w zakresie organizacji stosunków międzynarodowych. Dorobek Konferencji Haskiej z 1907 r. wyraża się opracowaniem trzynastu konwencji oraz licznych deklaracji, życzeń, stanowisk¹⁹. Czołowe miejsce zajmuje konwencja o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych.

17 *The Letters of Theodore Roosevelt*, ed. E. E. Horrison. Harvard University Press 1952, t. 5, s. 345 (list z 6 sierpnia 1906 r.).

18 B. Winiarski, *Wybór źródeł do nauki prawa międzynarodowego*, Warszawa 1938, s. 86.

19 Dorobek II Konferencji Haskiej obejmuje następujące akty: I. konwencje — 1. W sprawie pokojowego załatwienia sporów międzynarodowych; 2. W sprawie ograniczenia użycia siły w celu ściągania długów zawarowanych umową; 3. Dotyczącą rozpoczęcia kroków nieprzyjacielskich; 4. Dotyczącą praw i zwyczajów wojny lądowej; 5. Dotyczącą praw i obowiązków mocarstw i osób neutralnych w razie wojny; 6. Dotyczącą stanowiska prawnego nieprzyjacielskich statków handlowych na początku kroków wojennych; 7. Dotyczącą przemiany statków handlowych w okręty wojenne; 8. Dotyczącą zakładania min podwodnych wybuchających automatycznie za dotknięciem; 9. W sprawie bombardowania przez siły zbrojne morskie w czasie wojny; 10. W sprawie zastosowania do wojny morskiej zasad konwencji genewskiej; 11. Dotyczącą pewnych ograniczeń w wykonywaniu prawa zaboru w wojnie morskiej; 12. W sprawie utworzenia Międzynarodowego Trybunału Kaperskiego; 13. Dotyczącą praw i obowiązków mocarstw neutralnych w razie wojny morskiej; II. Deklarację dotyczącą zakazu rzucania pocisków i środków wybuchających z balonów; III. Uchwałę potwierdzającą rezolucję z 1899 r. w sprawie ograniczenia ciężarów wojskowych; IV zyczenia: 1. Przyjęcia przez państwa projektu konwencji o utworzeniu Trybunału Rozjemczego i nadania mu mocy obowiązującej; 2. Utrzymania stosunków handlowych państw będących w wojnie z krajami neutralnymi; 3. Uregulowania przez poszczególne państwa położenia osiadłych na ich terytoriach cudzoziemców pod względem ciężarów wojskowych; 4. Regulamin praw i zwyczajów wojny morskiej, uwzględniający zasady zawarte w konwencji dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej powinien widnieć w programie najbliższej konferencji haskiej. Por. B. Winiarski, *Wybór źródeł...*, s. 85 i n.

Dokument ten, uważany za „poprawioną” i „uzupełnioną” wersję konwencji przyjętej na poprzedniej konferencji haskiej, składał się z 97 artykułów. Pierwszy z nich mówił, że celem zapobieżenia uciekania się do siły w stosunkach pomiędzy państwami „układające się mocarstwa zgadzają się użyć wszelkich wysiłków celem zapewnienia pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych”. Artykuł 37 definiował pojęcie arbitrażu międzynarodowego, przyjmując, że ma on za zadanie „rozstrzygnięcie sporów między państwami przez sędziów przez nie wybranych na zasadzie poszanowania prawa”. Zasada obowiązkowego sądownictwa rozjemczego została w art. 38 ograniczona do kwestii prawnych dotyczących interpretacji lub stosowania konwencji arbitrażowych. Jednocześnie arbitraż uznany został za „najbardziej skuteczny i zarazem najbardziej sprawiedliwy sposób rozstrzygnięcia sporów, które nie zostały załatwione drogą dyplomatyczną”.

Porównywalnie silny rezonans wywoływały postanowienia konferencji dotyczącej kodyfikacji praw wojny. Zabraniała ona rozpoczynania działań wojennych „bez uprzedniego i niedwuznacznego zawiadomienia, które będzie mieć formę bądź umotywowanego wypowiedzenia wojny, bądź ultimatum z warunkowym wypowiedzeniem wojny”²⁰.

Postanowienie to korespondowało z kolejną, bardzo znaną zresztą konwencją dotyczącą praw i zwyczajów wojny lądowej. W preambule autorzy konwencji odwołali się do konferencji brukselskiej z 1874 r., kiedy to przedstawiciele państw mniejszych (Belgii, Hiszpanii, Holandii i Szwajcarii) nalegali, aby pojęcie kombatanta (wojennego) przyznać nie tylko żołnierzom regularnych armii, ale także ludności cywilnej walczącej w obronie ojczyzny. Zabiegi te, wbrew zdecydowanej opozycji i niechęci mocarstw, zakończyły się sukcesem. W art. 1 aneksu, liczącego 55 artykułów i będącego regulaminem dotyczącym praw i zwyczajów wojny lądowej, powiedziano, że „ustawy, prawa i obowiązki wojenne stosują się nie tylko do armii, lecz również do pospolitego ruszenia i oddziałów ochotniczych”. Za szczególnie ważne z perspektywy dziejowej należy uznać uregulowania dotyczące statusu jeńców wojennych, którzy mieli znaleźć się pod władzą rządu nieprzyjacielskiego, a nie „osób lub oddziałów, które ich wzięły do niewoli” (art. 4). Dążenie do bardziej humanitarnego prowadzenia wojen wyziera także z art. 22, gdzie mówi się, że strony walczące „nie mają nieograniczonego prawa wyboru środków szkodenia nieprzyjacielowi”. Wymienia się nawet w artykule następnym kilka takich sposobów, obejmujących m.in. zakaz używania trucizny i broni zadającej zbyt ciężkie cierpienie, mordowania jeńców, groźby „że nikomu nie będzie darowane życie”, zmuszania poddanych strony przeciwnej do uczestniczenia w działaniach wojennych skierowanych przeciwko ich krajowi. Zabraniano także atakowania i bombardowania obiektów cywilnych, nakazując oszczędzanie świątyń, szpitali, obiektów historycznych.

Ważnym elementem tej konwencji było wprowadzenie zasady odpowiedzialności państw za przestrzeganie prawa wojennego oraz możliwość dochodzenia odszkodowań przez poszkodowanych. Art. 3 konwencji postanawiał, że strona walcząca, która naruszyła postanowienia regulaminu, „będzie odpowiedzialna za każdy czyn osób wchodzących w skład jej siły zbrojnej”²¹.

Dorobek konferencji haskich należy oceniać bardzo pozytywnie niezależnie od licznych, słuszych słów krytyki, skupiających się zwłaszcza na pytaniu o praktyczne skutki płynące z postanowień wówczas przyjętych. Krytycy podkreślali więc, że postanowienia haskie oraz mający swą siedzibę w Hadze Stały Trybunał Arbitrażowy nie odegrały w polityce międzyna-

²⁰ K. Kocot, K. Wolfke, *Wybór dokumentów...*, s. 338.

²¹ Ibidem.

rodowej poważniejszej roli. W okresie poprzedzającym I wojnę światową Trybunał rozstrzygnął 12 sporów, raczej mniejszej wagi, jak np. spór o kalifornijski fundusz religijny, rosyjsko-turecki spór o odszkodowania czy sprawę sułtana Maskatu. Niemniej jednak sam fakt narodzin tego mechanizmu pokazywał pozytywną perspektywę zakładającą eliminację wojen. Wydawanie wyroków powodowało, że ustalały się pewne zasady prawa zwyczajowego, nie sformułowanego dotąd, aczkolwiek uznanego za faktycznie istniejące. M.in. dlatego pojawiła się możliwość osądzania wypadków międzynarodowych wedle określonych kryteriów prawnych, co z kolei otwierało drogę do kształtowania się poczucia międzynarodowej praworządności. Nawet państwa nie godzące się na akceptację jakiejś zasady w formie umowy międzynarodowej uwzględniały fakt jej istnienia, jeśli pojawiła się ona w formie wyroku Trybunału Haskiego.

Swoboda państw w sprawie przekazywania sporów Trybunałowi powodowała, że w Hadze nie zajmowano się konfliktami najważniejszymi, mogącymi prowadzić do wojny z udziałem mocarstw i ich sojuszników. Nie był to jednak skutek ułomnej koncepcji i powód do krytyki Trybunału na tej samej zasadzie, jak sądy wewnętrzne nie zapobiegają zbrodniom i konfliktom między jednostkami.

Znaczenie dwóch konferencji haskich oraz zapowiadanej trzeciej, także nazwanej „pokojują”, polegała m.in. na tym, że do słownictwa powszechnego weszły nowe określenia i nowa praktyka. Polegała ona na tym, że coraz więcej spraw, wcześniej zarezerwowanych do wyłącznej decyzji suwerennych państw, stawało się przedmiotem dyskusji, z nadzieją znalezienia rozwiązania odpowiadającego także państwom mniejszym i uboższym.

Nie bez znaczenia było także to, że konferencje haskie dały sposobność spotkania się przedstawicieli niemal wszystkich istniejących na początku XX w. państw. Praktyka ta, nieznaną dotąd w stosunkach międzynarodowych, otworzyła nowy etap, w którym wykuwała się nowoczesna forma współpracy. Nie chodziło już tylko o wspólne omawianie sporów, ale także zagadnień o ogólnym znaczeniu. Wiele obiecywano sobie po trzeciej konferencji w Hadze (przewidywanej na 1915 r.), która miała zapoczątkować nową praktykę w formie regularnych spotkań przedstawicieli wszystkich lub zdecydowanej większości państw. Entuzjaści i rzecznicy takiej ewolucji, chociaż zdawali sobie sprawę, że postęp dotyczący eliminacji konfliktowych spraw jest niewspółmierny do oczekiwań, to jednak sam fakt rozmów, spotkań, wymiany poglądów uznawali za wielką wartość.

Ważnym argumentem za kontynuowaniem wysiłków kojarzących się z Hagą był rosnący udział delegacji rządowych. W I Konferencji Haskiej w 1899 r. uczestniczyło 26 państw, w II były obecne 44 państwa, wśród nich wszystkie państwa Ameryki Południowej, za wyjątkiem Hondurasu, także zaproszonego, ale nieobecnego. Aktywizacja ta była w dużej części skutkiem prowadzonych przez administrację Theodora Roosevelta rokowań w sprawie układów arbitrażowych. W 10 podpisanych wówczas umowach strony automatycznie godziły się na przekazywanie sporów do Hagi. Inicjatywa ta nie zakończyła się jednak sukcesem z powodu oporu Senatu. Problem odżył po II Konferencji Haskiej. Sekretarz stanu Elihu Root negocjował równocześnie z 24 państwami, eliminując kwestie budzące w przeszłości protesty Senatu. Dlatego też podpisane układy arbitrażowe zawierały zastrzeżenie, że to Senat będzie każdorazowo określał przedmiot arbitrażu. Wysiłki Elihu Roota dały spodziewane efekty, dodatkowo rozpropagowane przez przyznanie mu w 1912 r. pokojowej nagrody Nobla.

Amerykańskie dyskusje wokół postępowania arbitrażowego były w owych latach niebywale gorące. Jednym z nurtów tej debaty były układy arbitrażowe podpisane w 1911 r. z Wielką

Brytanią i Francją, które obejmowały bardzo szeroki zakres spraw, w tym nawet kwestie dotyczące „honoru narodowego”²².

Do systemu arbitrażowego nawiązywała też rozwijana przez administrację idea układów pojednawczych (*cooling off treaties*). Rozwikłanie jakiegoś sporu oraz likwidację związanego z tym napięcia zamierzano osiągnąć przy udziale specjalnej komisji concyliacyjnej złożonej z przedstawicieli zwaśnionych stron oraz przewodniczącego pochodzącego z kraju neutralnego. Pomysł ten, zaproponowany przez sekretarza stanu Williama J. Bryana 24 kwietnia 1913 r., spotkał się z żywym odzewem. Do wybuchu wojny w 1914 r. Stany Zjednoczone zawarły 30 takich układów, z czego 21 ratyfikowały²³.

Twórcy

Gołym rzecznikiem arbitrażowej aktywności Stanów Zjednoczonych był Thomas Woodrow Wilson, demokratyczny prezydent w latach 1912-1920. Jego wpływ na rozwój sytuacji międzynarodowej prowadzącej do powstania Ligi Narodów był równie ogromny, co wyjątkowy i nieporównywalny z jakimkolwiek politykiem epoki. Kategorieczność powyższych sformułowań znajduje uzasadnienie w przekonaniu autorów zajmujących się narodzinami systemu wersalskiego, że bez determinacji Wilsona Liga Narodów najprawdopodobniej w ogóle by nie powstała.

Trudny do wymierzenia wpływ na zapatrywania Wilsona co do rozwoju stosunków międzynarodowych miały jego przekonania religijne — konsekwentny prezbiterianizm. Przez całe życie, wzorując się na uwielbianym ojcu, dwa razy dziennie modlił się klęcząc, a przed spoczynkiem czytał rodzinie fragmenty biblii. Płynące z Biblii nakazy moralne chciał realizować w praktyce. Nie było to łatwe, gdyż — jak napisał Józef Chałasiński — „Woodrow Wilson był dobrze wychowanym, niepokalanym kulturalnym profesorem i rektorem elitarnego uniwersytetu”²⁴.

Osią programu politycznego Wilsona było hasło „nowej wolności”. Forsowany dotąd w Ameryce model rozwoju gospodarczego doprowadził — jego zdaniem — do faktycznej utraty przez obywateli wszystkich form wolności, z ekonomiczną na czele. Głosząc program modernizacji istniejących instytucji prawnopństwowych, wskazywał na konieczność wprowadzenia mechanizmów pozwalających na „kontrolowaną rywalizację” przedsiębiorstw.

W retoryce Wilsona dotyczącej amerykańskiej polityki międzynarodowej szczególnie liczne były wątki moralizatorskie. Wielokrotnie wskazywał na misję, jaką ma do spełnienia „Nowy Świat” wobec „Starego” — europejskiego. Problem ten od wybuchu wojny w 1914 r. nabrał cech przekonania, że celem Stanów Zjednoczonych powinno być pokazanie światu właściwego drogowskazu dotyczącego wolności, sprawiedliwości i pokoju. Wypowiadając się jednoznacznie przeciwko przemocy, chciał zdobyć sławę polityka godzącego walczące w Europie państwa²⁵. Wierząc w swą misję, czuł się głęboko dotknięty faktem zignorowania mediacji zgłoszonej 4 sierpnia 1914 r. równocześnie z deklaracją o neutralności. Mimo to pozostająca na uboczu Ameryka niezmiennie pozostawała najpoważniejszym i najbardziej odpowiednim,

²² Układy wywołały tym większe poruszenie, że konwencja haska eliminowała z postępowania arbitrażowego sprawy dotyczące „honoru i żywotnych interesów” stron. Manifestowana niechęć wpływowych senatorów do tych umów skłoniła administrację do rezygnacji z procedury ratyfikacyjnej. Por. K. Michałek, *Stany Zjednoczone a polityka światowa 1898-1917*, w: *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, pod red. A. Bartnickiego i D. T. Critchlowa, Warszawa 1995, t. 3, s. 335 i n.

²³ K. Michałek, *Na drodze...*, s. 254.

²⁴ J. Chałasiński, *Kultura...*, s. 121.

²⁵ Por. A. L. George, J. L. George, *Woodrow Wilson and Colonel House. Personality Study*, New York 1956.

dla wielu jedynym, mediatorem. Dlatego też problem warunków, na jakich mogłoby dojść do zawieszania broni i pokoju, był w tej sytuacji kluczowy. W rozważaniach tych szczególnie ważną rolę odegrał teksański pułkownik rezerwy Edward Mandell House. Ich przyjaźń zrodziła się podczas kampanii prezydenckiej w 1911 r. Po zwycięstwie House odmówił udziału w sprawowaniu władzy, kontentując się rolą „szarej eminencji” oraz opinią bliskiego współpracownika prezydenta.

Płk House rychło doczekał się określenia „*silentpartner*”, dowodząc wielokrotnie lojalności i dyskrecji, a przy tym wybitnych talentów negocjacyjnych, przebiegłości nawet. Wielu uważało go za współzrządcę z Wilsonem, niektórzy za osobę „kręcącą” prezydentem²⁶. Pozycję House'a uwypuklał fakt, że podczas pobytów w Waszyngtonie zatrzymywał się w Białym Domu, gdzie oddano mu do stałej dyspozycji dwa pokoje w północnym skrzydle. Prezydent chętnie zaś korzystał z sympatycznej gościny płka House'a w jego letniej rezydencji w Magnolii (Massachusetts), gdzie także często zaglądali ambasadorzy i półoficjalni emisariusze różnych rządów. Spychany niejednokrotnie na drugi plan Departament Stanu burzył się na uprzywilejowanie płka House'a, który w sprawach zagranicznych stał się prawą ręką prezydenta. Współpraca ta była o tyle ułatwiona, że płk House podzielał przekonanie prezydenta o konieczności zbudowania pokoju na nowych podstawach. Towarzyszyły temu naciski na potencjalnych aliantów w sprawie dostosowania celów wojennych do amerykańskich wizji, silnie przeszyconych takimi cywilizacyjnymi marzeniami, jak: pokój, sprawiedliwość, rozbrojenie, likwidacja tajnej dyplomacji, wolność mórza i handlu międzynarodowego, czy nowa polityka kolonialna.

Po przystąpieniu Stanów Zjednoczonych do wojny w kwietniu 1917 r. Amerykanie coraz częściej mówili o potrzebie narzucenia pokoju „gorszej” Europie przez „lepsze”, bardziej rozwinięte Stany Zjednoczone. Tendencję tę znakomicie uwydatnia specjalny status USA jako państwa stowarzyszonego, a nie sprzymierzonego.

Programowy konflikt między „Starym” i „Nowym Światem” pożywał się potrzebami, które niosła wojna. Pierwszorzędne znaczenie zaczęły odgrywać dostawy sprzętu i uzbrojenia. Skalę zjawiska uzmysławia to, że zgromadzone przed wojną rezerwy wystarczyły zaledwie na dwa-trzy miesiące. Na porządku dnia stanął problem przystosowania wszystkich mocy wytwórczych na potrzeby armii. Państwa Ententy sięgnęły po broń ekonomiczną, ustanawiając blokadę państw centralnych. Odcięła ona Niemcy i Austro-Węgry od surowców, takich jak metale kolorowe, saletra chilijska, bawełna, skóry itp. Walka o substytuty, dodatkowych żołnierzy i nowych sojuszników przybierała stale na sile. Podporządkowywanie całej gospodarki potrzebom frontu było powszechne. Rząd ingerował w profil i wielkość produkcji, rozdział surowców, paliw, siły roboczej, subsydiów. Skala tych ingerencji była duża, jeśli zważyć, że ok. 70% produkcji krajów europejskich uczestniczących w wojnie było przeznaczonych na potrzeby wojska²⁷.

Zapotrzebowanie na wszelkie towary zgłaszane przez walczącą Europę wywołały w Ameryce Północnej niebywały boom produkcyjny. Eksport towarów z Ameryki do Europy spowodował, że obroty handlu zagranicznego podczas wojny wzrosły trzykrotnie²⁸. Bogate i potężne Stany Zjednoczone dzięki wojnie europejskiej dokonały skoku dotyczącego głównie gospodarki. W krótkim czasie z dłużnika krajów europejskich przekształciły się w ich wierzyciela.

²⁶ A. S. Link, *Wilson: Campaigns for Progressivism and Peace 1916-1917*, Princeton 1965.

²⁷ J. Pajewski, *Pierwsza wojna światowa*, Warszawa 1998.

²⁸ Porównywalnie wysokie osiągnięcia miał handel japoński, który skutecznie penetrował rynki opuszczone przez mocarstwa europejskie.

W 1914 r. USA były zadłużone na sumę 3 236 mln dolarów, natomiast na przełomie lat 1918-1919 były wierzycielem na zawrotną sumę 12 253 mln dolarów²⁹. Tak zasadnicza zmiana sytuacji odcisnęła niezwykle silne piętno na wszystkich elementach stosunków europejsko-amerykańskich. Prezydent Wilson, pisząc do płka Housa 21 lipca 1917 r. o różnicach dzielących Anglię i Francję od amerykańskich poglądów na przyszły pokój, wyraził przekonanie, że kiedy wojna się skończy, „będziemy mogli zmusić ich do przyjęcia naszego sposobu myślenia, do tego czasu bowiem — m.in. z powodów finansowych — znajdą się w naszych rękach”³⁰.

Wilson był zdecydowany narzucić światu nowy porządek, sugerując swym współpracownikom, aby walczyli o realizację jego planów w sposób przyjemny, jeśli będzie to możliwe, ale także nieprzyjemny, jeśli okazałoby się to konieczne. Sugestie te dotyczyły w pierwszym rzędzie aliantów, którzy mieli własne plany uwidocznione w umowach zawartych, zanim Ameryka przystąpiła do wojny. Wilson wzajemnych zobowiązań Anglii, Francji, Rosji i Włoch wobec Imperium Otomańskiego czy Austro-Węgier nie chciał przyjąć do wiadomości. Uważał je za sprzeczne z ideałami, dla których Amerykanie przyłączyli się do wojny.

Prezydent Wilson długo wierzył, że rodacy podzielają jego plan nowej organizacji świata, w którym nie będzie wojen, a ludzie i państwa będą współdziałać dla dobra wspólnego. Przemoc miała zostać zastąpiona przez perswazję, moralny nacisk, wzajemne zaufanie płynące z wiary w przyrodzoną rodzajowi ludzkiemu dobroć. Hasła o podobnym charakterze znajdowały zycielwe, nieraz entuzjastyczne przyjęcie wśród licznych w Ameryce stowarzyszeń organizujących się pod sztandarem pokoju, prawa, sprawiedliwości, arbitrażu międzynarodowego itd. Jedną z takich organizacji „League to Enforce Peace”, zwana też ligą Tafta — stała się płaszczyzną współpracy dominujących w niej republikanów z demokratami. Dzięki płk. House'owi prezydent Wilson stał się jednym z liderów tego ruchu. Program uchwalony w 1915 r. na mityngu w Filadelfii zakładał powołanie do życia powszechnego związku państw, który miał organizować i nadzorować wszechstronną współpracę międzynarodową. System sankcji przeciwko państwu łamiącemu prawo miał zagwarantować tej organizacji skuteczność działania³¹.

Zagadnienie nowej organizacji powojennego świata było nie tylko drażnione i rozwijane w Ameryce. O programie League to Enforce Peace prezydent Wilson formalnie poinformował rządy państw Ententy. Wzmogło to zainteresowanie amerykańskimi koncepcjami pokoju po zwycięsko zakończonej wojnie, ale też ujawniło różnice. Amerykanie akcentowali rolę Ligi Narodów jako instrumentu przydatnego do eliminacji każdej wojny, nawet trwającej. Natomiast Brytyjczycy, a zwłaszcza Francuzi za punkt wyjścia brali zgodę Niemiec i Państw Centralnych na wyrównanie poniesionych krzywd. Ligę Narodów miały tworzyć państwa, które na to zasługują, a więc narody wolne, wierne danemu słowu i gotowe udzielić sąsiadom stosownych gwarancji bezpieczeństwa.

Taki tok myślenia europejskich członków Ententy dobrze ilustruje rezolucja przyjęta w czerwcu 1917 r. przez francuską Izbę Deputowanych, która stwierdzała, że po obaleniu pruskiego militarysty będzie możliwe „zapewnienie trwałych gwarancji pokoju i niezależność zarówno dla wielkich, jak i dla małych narodów przez połączenie się w Lidze Narodów, której organizację już się przygotowuje”³².

2' J. Kiwerska, *Między izolacjonizmem a zaangażowaniem. Europa w polityce Stanów Zjednoczonych od Wilsona do Roosevelta*, Poznań 1995, s. 159 i n.

³⁰ Ch. Seymour, *The Intime Papers of Colonel House*, Boston-New York 1928, t. III, s. 54.

³¹ Por. *Taft Papers on League of Nations*, ed. by Th. Marburg and H. E. Flack, New York 1920.

³² A. Tardieu, *La Paix*, Paris 1921, s. 90.

Francuscy eksperci, którzy pracowali pod kierunkiem wielce dla idei ligowej zasłużonego senatora Léona Bourgeoisa (byłego premiera i wielokrotnego ministra spraw zagranicznych) opracowali kompletny plan obejmujący kompetencje Ligi. Jednak plany powstałe nad Sekwaną w sposób zasadniczy odbiegały od wyobrażeń amerykańskich głównie przez eksponowanie roli sankcji. W sprawie powołania międzynarodowej siły zbrojnej francuscy pacyfiści byli całkowicie zgodni z wojskowymi. Liga Narodów była we Francji niezmiennie traktowana jako suplementarny czynnik ich narodowego bezpieczeństwa. Dobitnie wyraził to marszałek Foch, dla którego LN miała być rozwinięciem Ententy, z własną siłą zbrojną zdolną — w razie potrzeby — wymusić posłuszeństwo. Swoje poglądy sprecyzował w nocie przekazanej rządowi państw alianckich³³.

Plan tworzenia takiej Ligi Narodów, a więc jako organizacji przymusu, z własnymi siłami zbrojnymi, różnił się od projektów prezentowanych w innych państwach, w których starano się eksponować elementy mogące zjednać nie tylko poparcie własnego społeczeństwa, ale także zyczliwość obozu przeciwnego. Dyskusje o Lidze znakomicie wpisywały się w trwającą równoległe wojnę propagandową. Politycy mocarstw jak długo mogli unikali konkretów mogących antagonizować narody własnego obozu oraz odgradzać potencjalnych sojuszników. Chętnie przeto odwoływali się do perspektywy wyzierającej z mglistych planów utworzenia LN. Rozprawianie o niej jako o swoistym parlamencie świata — zdolnym przeprowadzić rozbrojenie, sprawiedliwy arbitraż, wzajemnie korzystną współpracę gospodarczą — było tym chętniej słuchane, im wojna trwała dłużej, stając się dla wielu bezsensowną i beznadziejną. Przeciwdziałanie postępującemu defetyzmowi i zniechęceniu wymuszało dialog ze społeczeństwem, które żądało sprecyzowania celów wojny. Kolosalne znaczenie miała propaganda idąca z rewolucyjnej Rosji. Trafiła ona zwłaszcza do okopów i zabiedzonych miast przez swe radykalne i populistyczne hasła.

Erupcję projektów i programów, w których starano się skonkretyzować cele wojenne mocarstw Ententy, rozpoczął brytyjski premier. Występując 5 stycznia 1918 r. na kongresie brytyjskich związków zawodowych, zdominowanych przez leburzystów, Lloyd George akcentował rezygnację swego rządu z celów imperialistycznych. Opowiadając się za sprawiedliwym i trwałym pokojem, opartym na poszanowaniu traktatów oraz prawie narodów do samostanowienia, uważał za konieczne uporządkowanie stosunków między państwami: „musimy starać się, przez stworzenie pewnego rodzaju międzynarodowej organizacji, zmniejszyć ciężar zbrojeń i osłabić niebezpieczeństwo wojny”³⁴.

³³ Por. szerzej A. M. Brzeziński, *Francuska koncepcja Ligi Narodów w latach 1918-1919*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica” (1984) 18, s. 119 i n.

³⁴ Ogólnikowość brytyjskiej propozycji wynikała z tego, że Foreign Office było generalnie niechętnie angażowaniu się Wielkiej Brytanii w tworzenie Ligi Narodów. Jednak po usilnych zabiegach lorda Roberta Cecila powołana została komisja rzeczoznawców z lordem Walterem Georgem Phillimore'm na czele, której raport przedstawiony 29 marca 1918 r. był próbą kompromisu między realistami i pacyfistycznymi entuzjastami. Za zasadniczy cel Ligi uznano współpracę suwerennych państw w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych. Tzw. projekt Phillimore'a przewidywał możliwość użycia siły oraz sankcji gospodarczych wobec państw, które odmówiłyby wykonania postanowień Ligi. Raport lorda Phillimore'a, przekazany przez ministra Balfoura do Waszyngtonu, nie wpłynął na kształt prac Inquiry Group, gdyż na życzenie Wilsona „jego komisja” miała być wolna od wszelkich zewnętrznych wpływów — tekst raportu lorda Phillimore'a por. D. Lloyd George, *Prawda o traktacie wersalskim*, Warszawa 1939, t. 2, s. 162 i n.; szerzej G. W. Egerton, *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, University of North Carolina 1978.

Program Lloyda George'a, zbierający w jedną całość warunki przyszłego pokoju, zaskoczył sojuszników. Dotyczyło to zwłaszcza prezydenta Wilosna, który właśnie 5 stycznia 1918 r. wspólnie z płk. House'em redagował esencjonalną część swego programu pokojowego ujętego w 14 punktach. Inicjatywa Lloyda George'a, w tym zwłaszcza wskazanie na konieczność utworzenia organizacji międzynarodowej dla wzmocnienia bezpieczeństwa państw i rozpoczęcia rozbrojenia, odegrały pewien wpływ na kształt i charakter 14 punktów. Nie mniej istotną rolę odgrywała chęć stworzenia programu będącego konkurencją dla globalnych propozycji rewolucjonistów, zwłaszcza rosyjskich. Wilson chciał dotrzeć też do „rozsądnych” ludzi w państwach centralnych, ale zarazem zachęcić aliantów do zredukowania ich aspiracji. Nade wszystko Wilsonowi stale towarzyszyła myśl wydzwignięcia Ameryki do roli mediatora i twórcy pokoju dla Europy i świata.

Przygotowując się do tej roli, zaakceptował on powstanie w połowie 1917 r. tzw. Inquiry Group, skupiającej około 150 ekspertów reprezentujących różne dziedziny życia międzynarodowego, którym powierzono przygotowanie planów pokoju, zakładających zwycięstwo Stanów Zjednoczonych i Ententy. Każdy z członków tej grupy doskonale orientował się w zarysach przyszłego pokoju ujętych w setkach wypowiedzi prezydenta. Rolą Inquiry Group było wypełnienie treścią owych ogólnych deklaracji i nadanie im skonkretyzowanej formy³⁵.

Przemówienie prezydenta Wilosna w Kongresie 8 stycznia 1918 r. zawierające warunki przyszłego pokoju wywołało wielkie wrażenie. Amerykanie zadbali o to, aby jego treść w tłumaczeniu na różne języki została rozkolportowana przez europejską prasę; wydrukowano tysiące plakatów i ulotek, które samoloty zrzucały na linie frontów. Rozmach propagandowy podniósł rolę Stanów Zjednoczonych, i tak kojarzoną w Europie z siłą, wolnością i dostatkiem. Nadto jeszcze obie walczące strony skłonne były raczej przeceniać niż pomniejszać pomoc wojskową, gospodarczą i charytatywną Stanów Zjednoczonych, przyczyniając się tym samym do pogłębiania funkcjonującego już „amerykańskiego mitu”. Z początkiem 1918 r. mit ten uległ poważnemu wzmocnieniu przez fakt pojawienia się całościowo opracowanego planu pokoju, w którym Ameryka pokazała się jako rzecznik sprawiedliwych, ale i perspektywicznych rozwiązań.

Fala materiału pisanego okalająca 14 punktów Wilsona utwierdza w przekonaniu, że ich wpływ na losy poszczególnych państw, jak i globalnych stosunków międzynarodowych XX w. był wyjątkowo duży. Odnieść to trzeba zwłaszcza do punktów zapowiadających likwidację tajnej dyplomacji, całkowitej wolności żeglugi, równych dla wszystkich warunków w handlu, rozbrojenia, a zwłaszcza utworzenia „Związku Narodów”. Tej ostatniej kwestii był poświęcony art. 14, nie tyle zamykający, co podsumowujący amerykański program pokoju. Ale i ten, zdawałoby się najmniej kontrowersyjny, punkt od zarania wzbudził dyskusję i wywołał wątpliwości.

Najzupełniej trafnie artykuł 14 zwracał uwagę, że celem „Związku Narodów” musi być gwarancja niezawisłości i nietykalności terytorialnej, gdyż bez takich gwarancji trudno wyobrazić sobie pokojowy rozwój życia międzynarodowego. Jednak restryktywne trzymanie się tej normy uniemożliwiłoby odrodzenie się państwowości istniejących wcześniej (np. Polski) lub usamodzielnienie się narodów znajdujących się wbrew własnej woli pod panowaniem innych (np. Litwa, Finlandia). Należy bowiem pamiętać, że każdy, a już zwłaszcza amerykański program pokoju, był analizowany przez rządy i różne komitety narodowe (także lokalne) przy

³⁵ Por. L. E. Golfand, *The Inquiry. American Preparations for Peace 1917-1919*, New Haven — London 1963.

założeniu korzyści własnych. W toku sporów ujawniła się cała gama postaw, często wzajemnie sprzecznych. W dążeniu do przeforsowania określonego rozwiązania politycy europejscy, szczególnie narodów mniejszych, imali się różnych sposobów dotarcia do „wielkich tego świata” w nadziei pozyskania ich życzliwości dla swojej, narodowej sprawy. Wokół personalnych aspektów tych peregrynacji oraz ich efektów toczy się w literaturze i publicystyce nieustanna dyskusja³⁶. Co do jednej przynajmniej kwestii panuje zgodność: prezydent Wilson stał się w ciągu 1918 r. najważniejszym szermierzem utworzenia Ligi Narodów. Wspierający go w tym dziele płk House uważał, że Wilson powinien uczynić z Ligi rodzaj swego sztandaru dziejowej zasługi. Latem 1918 r. pisał on do prezydenta, że Liga Narodów powinna być jedną „ze spraw, z którą Twoje imię powinno być zrosnięte na wieki. Cały świat spogląda na Ciebie jak na szermierza idei, ale panuje przekonanie nie tylko w naszym kraju, ale także w Anglii i Francji, że ociągasz się z podjęciem inicjatywy”³⁷. To wówczas, w ciągu lata 1918 r. płk House, wspomagany przez ludzi z Inquiry Group (zwłaszcza Davida Huntera Millera), uwzględniając znane mu projekty powstałe w Wielkiej Brytanii (lorda Phillimore’a) i Francji (senatora Bourgeoisa³⁸) zredagował, a następnie — z udziałem prezydenta — retuszował statut Ligi Narodów.

Sprawa ta nie wzniewała wówczas jeszcze większych emocji. Interesowano się nią o tyle, o ile mogła mieć lub miała wpływ na warunki zawieszenia broni. Płk House znalazł się na pierwszej linii tych negocjacji. Odbierając przed podróżą do Europy, 18 października 1918 r., listy uwierzytelniające jako „specjalny przedstawiciel rządu Stanów Zjednoczonych”, nie otrzymał od prezydenta żadnych instrukcji. Wilson był przekonany, że House „będzie wiedział, co robić”³⁹.

Misja płka House'a była niebywale trudna. Uzurpowanie sobie przez Amerykanów uprawnień głównych negocjatorów zawieszenia broni irytowało Lloyda George'a, oburzało Clemenceau i przerażało Orlando. Wszyscy oni zgodnie podkreślali, że będący w powszechnym obiegu program zawarty w 14 punktach Wilsona to raczej zbiór idei, generalnie słusznych, ale zbyt ogólnych, aby można było na tej podstawie przyjmować wiążące zobowiązania. W takiej atmosferze płk House prosił przebywających także w Paryżu dziennikarzy — Lippmanna

36 Przykładowo Stefan Bratkowski pisał ostatnio duży artykuł o roli „naszego tajemniczego przyjaciela”, pułkownika House'a, bez którego nie byłoby „trzynastego spośród słynnych 14 punktów Wilsona — tego dla nas najważniejszego” (por. *Nasz tajemniczy przyjaciel*, „Rzeczpospolita”. Dodatek tygodniowy „Plus — minus”, nr 44 (305) 7-8 listopada 1998 r.). Przesadę upatrują przede wszystkim w tym, że projekty zasadniczych zmian terytorialnych Europy Środkowowschodniej, zakładających zwycięstwo Ententy, nie mogły ignorować rozwiązania tzw. kwestii polskiej. Była ona wówczas zagadnieniem brany pod uwagę przez wszystkich zajmujących się planowaniem pokoju.

37 Ch. Seymour, *The Intimate Papers...*, t. 4, s. 51.

38 Projekt ekspertów francuskich pracujących pod kierunkiem senatora Léona Bourgeoisa był gotowy 8 marca 1918 r. Liga Narodów miała być organizacją suwerennych państw powołanych do utrzymania pokoju przez „zastąpienie siły przez prawo”. Projekt formułował zasadę bezpieczeństwa zbiorowego oraz szczegółowo zajmował się systemem sankcji, także wojskowych przeciwko państwu, które sprzeciwi się wyrokowi Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze. Projekt francuski przewidywał powołanie międzynarodowego Stałego Sztabu Głównego z prawem ingerencji w sprawy wojskowe państw stowarzyszonych. Rada Międzynarodowa złożona z szefów rządów (lub ich przedstawicieli) miała zbierać się raz w roku lub w razie potrzeby na sesjach nadzwyczajnych. Bieżącą pracę miała organizować Stała Delegacja wyłoniona przez Radę. Tekst projektu podaje G. Scelle, *Le Pacte des Nations et sa liaison avec Le Traité de Paix*, Paris 1919, aneks 4; omówione A. M. Brzeziński, *Francuska koncepcja...*, s. 123 i n.

39 Ch. Seymour, *Intimate Papers...*, t. 4, s. 88.

i Cobba — o zinterpretowanie oraz wyjaśnienie Wilsonowskich punktów. Walter Lippmann, związany zresztą wcześniej z pracą Inquiry Group, oraz Frank Irving Cobb — wydawca nowojorskiego „The New York World” z powierzonego im zadania wywiązali się w krótkim czasie. Efekt ich pracy, przekazany 29 października 1918 r. do Waszyngtonu zyskał akceptację Wilsona, chociaż w wielu kwestiach dziennikarskie interpretacje zawężyły jednoznaczne i kategoryczne stwierdzenia prezydenta. Np. stwierdzenie: „jawne traktaty pokojowe, jawnie zawarte” miano rozumieć jako zapowiedź wyeliminowania „tajnych traktatów”, a więc chodziło o podawanie do publicznej wiadomości treści osiągniętego przez strony porozumienia. Także inne interpretacje raczej wychodziły naprzeciw alianckim obawom, że amerykański pokój może nie być ich przekonującym i bezdyskusyjnym zwycięstwem⁴⁰.

Interpretacje Lippmanna-Cobba stanowiły fragment trwającej w październiku i listopadzie 1918 r. batalii o uznanie 14 punktów jako podstawy rozmów rozejmowych. Osiągnięcie tego celu wywołało wśród polityków związanych z prezydentem Wilsonem falę entuzjazmu. Płk House informację o podpisanym rozejmie w Compiègne opatrzył komentarzem przekazanym telegraficznie do Białego Domu: „Autokracja umarła. Niech żyje demokracja i jej nieśmiertelny przywódca. W tej wielkiej godzinie myślę o Tobie z dumą, podziwem i uwielbieniem”⁴¹.

Zachwytu tego nie podzielali przeciwnicy administracji Wilsona. Wiatrem w ich żagle były wybory w listopadzie 1918 r. do Kongresu. W ich wyniku zarówno w Senacie, jak i Izbie większość zdobyli republikanie. Zwycięzcy uznali, że Wilson przestał reprezentować wolę większości społeczeństwa. W tej atmosferze decyzja o osobistym udziale Wilsona w pracach nad pokojem wywołała falę niechętnych komentarzy. Temperatura ich rosła w miarę zbliżania się terminu wyjazdu, kiedy dostrzeżono, że prezydent Wilson będzie chciał urzeczywistnić swoją osobistą koncepcję ładu międzynarodowego. Domniemanie to przemieniło się w przekonanie, kiedy w składzie delegacji udającej się do Paryża zabrakło polityków mających odmienne poglądy na warunki przyszłego pokoju. Zdziwienie wywołało też pominięcie byłego republikańskiego prezydenta Williama Tafta, lidera wspomnianej wyżej League to Enforce Peace — organizacji bardzo aktywnie promującej powstanie Ligi Narodów oraz zamiar uczynienia z niej osi przyszłego pokoju. Skład delegacji amerykańskiej, dobór ekspertów, a nawet dziennikarzy udających się do Europy przekonywał wrogów Wilsona, że zapragnął on być ojcem pokoju i centralnego jego ogniwa — Ligi Narodów. Kiedy zatem 13 grudnia 1918 r. statek „George Washington” z delegacją amerykańską dopłynął do wybrzeży Francji i dziennikarze licytowali się w doborze słów mających odmalować entuzjastycznie przywitanie Wilsona, po stronie jego przeciwników nabrzmiewała krytyka. Kpiono z przepychu rezydencji oddawanych państwu Wilsonom do dyspozycji, kapelusza małżonki przyozdobionego piórami czapli znajdującej się pod ochroną, a nawet napiwków, na które składali się Amerykańscy podatnicy. Przedłużający się pobyt poza krajem, co było oczywistym ewenementem w dziejach Stanów Zjednoczonych, wzmagał bunt, że Wilson i w ogóle demokraci przedkładają sprawy międzynarodowe nad krajowe. Przeciętny obywatel chłonał wrogą Wilsonowi argumentację wskazującą na postępujące angażowanie Ameryki w sprawy europejskie wymagające dalszych potężnych inwestycji, których rentowność jest wątpliwa, a nawet podejrzana. Nowojorski

40 Co do punktu dotyczącego Ligi Narodów Lippmann i Cobb napisali, że wszystkie wyjaśnienia są zbędne, gdyż jest to fundament całej pokojowej struktury. Por. szerzej W. Lippmann, *The Political Scene: An Essay on the Victory of 1918*, New York 1919.

41 Ch. Seymour, *The Intimate Papers...*, t. 4, s. 145.

„Sun” 18 marca 1919 r. przekonywał nawet, że demokraci zachęcają Amerykanów do „wyrzeczenia się narodowej niezależności w imię zadowolenia próżności i ambicji niebezpiecznie niepraktycznego autokraty, największego autokraty wszystkich czasów zarówno z upodobania, charakteru, jak i z racji jego sięgania po władzę nad światem”.

Bezwzględna krytyka Wilsona, przyjmowana w Europie z zakłopotaniem, stawiała całą delegację amerykańską w szczególnym położeniu. Delegacje innych państw korzystały zazwyczaj z silnego poparcia obywateli z własnych państw. Jeśli powstawały kłopoty, to raczej wówczas, gdy delegacje były zbyt ustępliwe, przez co ambicje narodowe były majoryzowane przez interesy państw trzecich. Tymczasem prezydent Wilson, jadąc do Paryża z uniwersalistycznym programem budowy nowego porządku światowego, nie mógł liczyć na poparcie dużej części własnego społeczeństwa. Dodatkowo utrudniało mu to realizację ogólnej koncepcji z Ligą Narodów na czele. Wilson był przekonany, że kiedy zdoła przeforsować powstanie tej organizacji wszystkie trudne sprawy dzielące świat zostaną rozwiązane, a może nawet znikną. Zrealizuje tym samym główny punkt swej misji, do której nawiązał podczas uroczystości otwarcia konferencji pokojowej. Podkreślił mianowicie, że Ameryka, będąc „córką Europy, przebyła ocean, aby wyrwać swoją matkę z poniżenia niewoli i uratować cywilizację”. Wilson i członkowie delegacji amerykańskiej podkreślali też, że Stany Zjednoczone są jedynym krajem zasiadającym do stołu obrad bez żadnych żądań⁴².

Wielokrotnie przypomiana altruistyczna postawa Stanów Zjednoczonych wzmocniła istniejący już mit Ameryki. Wilson był wówczas niekwestionowanym uosobieniem owego mitu. Wiwaty i burzliwe owacje milionów, pokłony i pochlebstwa możliwych tego świata wywierały na prezydencie duże wrażenie, utwierdzając go w przekonaniu, że jego projekty są słuszne, a świat — w swej najważniejszej części — dojrzał do generalnej zmiany wedle wzorca noszącego jego imię. Każdy, kto chciał pozyskać jego życzliwość, „kupić go” dla swojej sprawy, komplementował i prawił miłe słówka o jego zbawiennych zamiarach. Różne gremia, w których uczestniczył po przyjeździe do Europy, ochoczo okłaskiwały każdą wypowiedź o Lidze Narodów. Traktowano ją najczęściej jako instytucję, która miała potwierdzić ich wyobrażenia o sprawiedliwym pokoju.

W zasadzie nie było delegacji, które na przełomie lat 1918-1919 sprzeciwiałyby się projektowi powołania Ligi. Dotyczyło to także państw mniejszych i średnich, które uwikłane najczęściej w spory między sobą oraz uzależnione od głosu „wielkich” starały się nie zadrażniać stosunków przez wysuwanie własnych sugestii co do porządku powszechnego. To jeden z powodów, że ta grupa państw nie miała widocznego wpływu na rodzącą się konstytucję Ligi. Z drugiej strony będące wśród zwycięzców państwa mniejsze i średnie stanowiły ważne, nawet konieczne *decoramentum* rodzącego się porządku. Problem był o tyle jeszcze ważny, że pewna grupa państw z Niemcami i Rosją na czele nie uczestniczyła w narodzinach Ligi. Wszystkie one, powołując się na właściwe dla swej sytuacji racje, nagłaśniały różne protesty, podkreślając, że Liga Narodów tworzy się np. dla „pilnowania” państw pokonanych lub zorganizowania krucjaty antybolszewickiej. Alarmy te nie były pozbawione podstaw. Widmo rewolucji bolszewickiej, faktyczne, prawdopodobne, czy tylko urojone, prześladowało kreatorów systemu wersalskiego, wywierając niewątpliwy wpływ na jego powstanie.

42 Por. szerzej H. Nicolson, *Peacemaking 1919*, London 1964; K. L. Nelson, *Victors Divided. America and the Allies in Germany 1918-1923*, Berkeley, Los Angeles, London 1975; M. Baumgart, *Londyn — Berlin 1918-1939. Niemcy w brytyjskiej polityce zagranicznej*, Szczecin 1993.

Brytyjski Political Intelligence Department w ściśle tajnym raporcie z 30 października 1918 r. zwracał uwagę na „niebezpieczne konsekwencje” płynące z urzeczywistnienia „ligi demokratycznych rządów zobowiązanych do obalenia lub do zapobieżenia powstaniu jakiegokolwiek formy rządu w jakimkolwiek państwie — należącym do Ligi lub nie, które nie przestrzegałoby pewnych zasad. Liga Narodów stałaby się zatem Świętym Przymierzem demokracji”. W memorandum tym brano pod uwagę ryzyko wykorzystania Ligi do obalenia bolszewików, co wydawało się „nierozsądnym zobowiązaniem” Ligi u progu jej działalności. Wywiad brytyjski martwiły też konsekwencje przyjęcia takiej doktryny ze względu na formy panowania brytyjskiego np. w Indiach jako bez wątpienia arbitralne. Fakt ten byłby usprawiedliwieniem do ligowej ingerencji w Indiach, gdyż „rząd w Indiach mógłby «na własną rękę i tajnie zakłócić pokój światowy» prowadząc np. politykę, która pociągnęłaby za sobą wojnę z Persją albo Afganistanem, z Syjmem, z Chinami lub Japonią”⁴³.

Równie wpływowych przeciwników miała ewentualna współpraca w Lidze Narodów państw pokonanych, zwłaszcza Niemiec. Kwestia ta była o tyle bardziej złożona, że pomysł utworzenia Ligi Narodów zdobywał w Berlinie i Wiedniu nadzwyczajnie licznych zwolenników. Ich szeregi jeszcze wzrosły, kiedy okazało się, że państwa centralne wojny wygrać nie zdołają. Liga Narodów miała stać się instrumentem sprawiedliwego pokoju, tamą na odwetowe i zaborcze apetyty państw Ententy, zwłaszcza Francji i jej nowych sojuszników. Niemiecki minister spraw zagranicznych, Matthias Erzberger, potępiał nawet półśrodki, żądając, aby wszystkie sporne problemy międzynarodowe były poddawane arbitrazowi⁴⁴.

Mimo usilnych zabiegów Wilsona, popieranego przez Lloyda George'a, nie udało się przekonać Clemenceau, że Niemcy poza Ligą mogą okazać się znacznie bardziej niebezpieczni. Anglosasi twierdzili, że państwa pokonane w Lidze to ich dobrowolne zobowiązanie się do przestrzegania szeregu postanowień wymuszających nową politykę wobec państw trzecich. Angloamerykańskie zabiegi rozbijały się o francuską stanowczość o tyle bardziej twardą, że Clemenceau był generalnie niechętny i sceptyczny wobec projektu powołania Ligi. Zwalczając anglosaską ochotę do zachowania roli Niemiec jako partnera handlowego oraz ważne ogniwo równowagi europejskiej, eksponował on troskę o bezpieczeństwo własnego kraju i pod tym kątem oceniał przyszły pokój. Francuskie wyobrażenie o Lidze Narodów wyposażonej w siłę zbrojną zdolną egzekwować prawo było na tyle odległe od planów Wilsona, że upór Clemenceau groził zawaleniem całej konstrukcji. Ustępstwo amerykańskie okazało się konieczne, zanim główni negocjatorzy zasiedli do stołu obrad. Płk House 7 stycznia 1919 r. poinformował premiera francuskiego, że w ramach Ligi będzie miejsce na uroczyste zobowiązanie się Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych do szybkiej pomocy Francji, jeśli Niemcy raz jeszcze przekroczą Ren. Takie ujęcie było dla Clemenceau zgodne z jego oczekiwaniami: „Jestem za Ligą Narodów, taką, o jakiej pan myśli, i może pan liczyć na moją współpracę”⁴⁵.

Wilsona i stojących u jego boku polityków stale trapiła obawa przed możliwością zawarcia pokoju bez powołania Ligi. Wymuszono więc na uczestnikach konferencji zgodę, aby statut Ligi Narodów był integralną częścią każdego traktatu pokojowego. Tak więc państwa podpisujące układ pokojowy stawały się automatycznie członkami Ligi. Forsowana przez Wilsona

43 Cyt. za E. Bendiner, *Czas aniołów. Tragikomiczna historia Ligi Narodów*, Warszawa 1981, s. 77.

44 Por. szerzej Ch. M. Kimmich, *Germany and the League of Nations*. Chicago-London, 1976; S. Sierpowski, *Wejście Niemiec do Ligi Narodów*, w: *Studia z najnowszej historii Niemiec i stosunków polsko-niemieckich*, Poznań 1986.

45 Ch. Seymour, *The Intimate Papers...*, t. 4, s. 281.

nierozdzielność pokoju i Ligi wiązała się też z przeświadczeniem, że republikańska antyligowa opozycja w Stanach Zjednoczonych nie ośmieli się odrzucić traktatu pokojowego. Republikański w większości Senat miał zostać przechytrzony, gdyż ratyfikacja pokoju przesądzała akces Ameryki do Ligi.

Prace nad statutem Ligi zostały powierzone specjalnej komisji, na czele której miał stać przedstawiciel delegacji amerykańskiej. Zaskoczeniem było jednak to, że funkcji tej podjął się sam prezydent. Także w ten sposób chciał on podkreślić wybitne miejsce Ligi w całokształcie prac nad pokojem oraz swój osobisty stosunek do tej misji. Liga miała być fundamentem pokoju i *panaceum* na wszelkie dolegliwości wywołujące się z wojny świata, organizacją, która „usunie wszystkie poważniejsze trudności”⁴⁶.

Dyskusje nad kształtem LN toczyły się przez cały czas trwania konferencji paryskiej. Był to efekt celowych zabiegów Wilsona i delegacji amerykańskiej, aby rodzący się pokój nierozwalnie powiązać z Ligą. Dążenia te znajdowały akceptację innych twórców systemu, zwłaszcza jeśli oznaczało to odsunięcie od konferencji spraw konfliktowych, mogących poróżnić mocarstwa albo wywołać wojnę między państwami średnimi i mniejszymi. W tym sensie Liga od początku zaznaczyła swoją rolę jako instrument kompromisu służący negocjacjom i uspokojeniu namiętności. Ale też od początku stało się jasnym, że Liga będzie parawanem, zza którego mocarstwa będą mogły uprawiać egoistyczną politykę.

Anglosasi jako główni twórcy koncepcji Ligi Narodów zakładali, że jej fundamentem będzie równość państw wobec prawa. Natomiast nie wchodziła w grę równość prawna poszczególnych państw. Założenie, że większa odpowiedzialność wymaga zwiększonych praw było dla „wielkiej piątki” aksjomatem. Dotyczyło to więc także Włoch i Japonii, które traktowały Ligę głównie jako potwierdzenie ich mocarstwowego statusu. Liderzy konferencji twierdzili, że państwa które reprezentują — posiadając znacznie większą pozycję polityczną i proporcjonalny do tego potencjał gospodarczy i wojskowy — mają prawo do decydującego głosu w kierowaniu sprawami świata oraz większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo i pokój na świecie.

Skutkiem takiego założenia było ustanowienie Rady LN, której kompetencje określano za pomocą takich samych słów, jak Zgromadzenia skupiającego wszystkich członków. Oba te organy rozpatrywały „wszystkie sprawy wchodzące w zakres działań Ligi lub dotyczące pokoju świata”. Trudno o szersze zakreślenie pola działania.

Nie dziwi przeto, że problem składu Rady wywołał ostre spory w łonie komisji opracowującej statut Ligi. Wedle pierwotnych zamysłów Rada miała składać się wyłącznie z przedstawicieli mocarstw. Napór pozostałych państw był na tyle silny, że najpierw zgodzono się na przyznanie dwóch, a w końcu czterech niestałych miejsc obsadzanych z wyboru Zgromadzenia. Rozwiązaniu temu towarzyszyło przekonanie, że mocarstwa i tak zachowały w Radzie nie tylko faktyczną (miejsca stałe), ale nawet matematyczną przewagę.

Za sukces państw mniejszych uznano to, że wśród fundamentów konstytucji Ligi znalazła się zasada pełnej suwerenności. Znaczyło to, że Liga jako całość nie będzie miała mocy narzucenia decyzji swym członkom. Jakkolwiek w arsenale środków skierowanych przeciwko agresorowi widniały sankcje ekonomiczne i wojskowe, to jednak decyzja o przystąpieniu do akcji zbiorowej Ligi miała zależeć od każdego jej członka z osobna. Z regulacji tej wyłoniła się zasada weta, ważnego dla wszystkich państw, które nie są skore do przelewania części swej suwerenności na organ międzynarodowy.

46 Ibidem, s. 263.

Motywy te nabierały szczególnego znaczenia dla mocarstw. Chociaż więc Wilson podkreślał, że siłą Ligi miała być perswazja moralna, dobra wola i wzajemne zaufanie, to jednak pytanie o sposoby poskramiania „burzycieli pokoju” nie schodziło z porządku dnia. Francuscy przedstawiciele w tzw. Komisji Crillon⁴⁷ — Léon Bourgeois i Ferdinand Larnaude — stanowczo obstawali przy żądaniu wyposażenia Ligi Narodów w „siły porządkowe”. Jednak zamiar stworzenia międzynarodowych sił wojskowych, poddanych rozkazom ponadnarodowego sztabu generalnego był nazbyt bulwersujący. Stanowczo odrzucali go Anglosasi, którzy zresztą zdominowali pracę w Komisji złożonej z przedstawicieli 14 państw⁴⁸. Wiele sformułowań widniejących w Pakcie LN zostało przeniesionych z amerykańskiego projektu, dopracowywanego pod ogólnym nadzorem Wilsona i płka House'a przez doradcę prawnego delegacji amerykańskiej Davida Huntera Millera, będącego w stałym kontakcie z ekspertami brytyjskimi. Lloyd George, mniej związany z planami uszczęśliwienia świata za pomocą Ligi Narodów, pozostawił dużą swobodę lordowi Cecilowi i gen. J. Ch. Smutowski. Oryginalnym pomysłem tego ostatniego było przekształcenie kolonii niemieckich i tureckich w terytoria mandatowe. System ten rodzący się w bardzo konfliktowej atmosferze dotyczył nie tylko mocarstw, ale również państw mniejszych, w tym i dominiów. Premierzy Nowej Zelandii, Republiki Południowej Afryki i Australii nie kryli przy tym, że propozycje ich wybitnego przedstawiciela niezbyt ich satysfakcjonują, gdyż uznawali bezpośrednią aneksję za rozwiązanie lepsze⁴⁹.

Trudną jednomyslność w pracach Komisji osiągał Wilson różnymi sposobami, nieraz wybiegami. Chodź wzbudzały one mniej lub bardziej otwartą krytykę, to jednak 14 lutego 1919 r. projekt Paktu LN był gotów i został zaakceptowany. W 26 artykułach (ich liczba już nie uległa zmianie) określany został cel Ligi, organizacja i zasady działania.

Fakt, że na opracowanie tego dokumentu wystarczyło 11 dni, stał się okazją do wzmożonych manifestacji na cześć Wilsona. Trwający już dwa miesiące festiwal jego popularności znalazł się w zenicie.

Zwycięzcy i pokonani, wychwalając dzieło Komisji Crillon, czekali na dalszy rozwój konferencji, pozwalającej skonfrontować teorię z realiami wykuwanego w detalach pokoju. Programowo więc, zwłaszcza w prasie, starano się komplementować dzieło i jego twórców. Z natury rzeczy eksponowano te wskazania Paktu, które najlepiej pasowały do sytuacji danego państwa. Zamieszanie w tym okresie zgodnym chórze nasiliło się pod wpływem wieści ze Stanów Zjednoczonych, dokąd pospieszył Wilson tuż po przyjęciu projektu Paktu. Personifikacja osiągniętego w Europie sukcesu wywołała wzmożony opór republikanów, którzy wszczęli niezwykle brutalny, demagogiczny i cyniczny atak. Dyskredytowano Ligę jako organizację z gruntu chorą, w której dla najbogatszego i najpotężniejszego państwa świata przewidywano taki sam głos, jak dla wszystkich innych, w tym rządzonych przez Murzynów i „Żółtków”. Dobitny Lloyd George napisał, że rodacy Wilsona „wyrzucili cały

⁴⁷ Nazwa przyjęła się od miejsca obrad — Hotelu Crillon. Fakt, że Komisja obradowała w prywatnym apartamencie płka House'a, nadaje całej sprawie specjalnego charakteru.

⁴⁸ W skład Komisji wchodził przedstawiciele pięciu mocarstw oraz Jaime Batalha Reis (Portugalia), Epitacio Pessoa (Brazylia), Milenko R. Vesnic (Serbia), Wellington Koo (Chiny), Paul Hymans (Belgia); Od 9 lutego skład komisji powiększono o przedstawicieli Czechosłowacji (Karel Kramar), Grecji (Eleutherios Wenizelos), Polski (Roman Dmowski) i Rumunii (Ionel Bratianu).

⁴⁹ Jan Christiaan Smuts był wybitnym politykiem i wojskowym południowoafrykańskim, w latach 1917-1918 członkiem wojennego gabinetu Lloyda George'a i wielokrotnym premierem swego kraju. Por. szerzej S. Sierpowski, *Udział Woodrowa Wilsona w powstaniu systemu mandatowego*, w: *Pochwała historii powszechnej*, Warszawa 1996, s. 335 i n.

pomysł na śmietnik"⁵⁰. Trzecia część członków Senatu w petycji podpisanej 4 marca 1919 r. (Round Robin Petition) uznała opracowany projekt Paktu LN za niedojrzały do dyskusji ratyfikacyjnej.

Wilson, powracając do Europy, zdawał sobie sprawę, że bez uwzględnienia najważniejszych dezyderatów opozycji ratyfikacja traktatu pokojowego w Senacie jest mało prawdopodobna. Tym sposobem w art. 21 pojawiła się wzmianka o doktrynie Monroego, którą uznano za przykład porozumienia regionalnego zapewniającego utrzymanie pokoju. Poprawki forsowane z myślą o amerykańskich senatorach wzmogły ferment, który dotknął także bliskich Wilsonowi członków delegacji amerykańskiej. Nie tylko sekretarz stanu Robert Lansing, ale i płk House widzieli w Pakcie LN pewne „luki i szczeliny”, mogące się okazać groźne dla całej konstrukcji⁵¹.

Wielkie wrażenie wywarł szantaż delegacji japońskiej, która zagroziła nawet opuszczeniem konferencji. Swoje aspiracje do poniemieckiej schedy w Azji (zakwestionowane przez Chiny) poparły szachem w postaci żądania wprowadzenia do Paktu kwestii równości ras i narodowości. Postulat ten, będący pokłosiem imigracyjnych limitów ustanawianych nie tylko przez Stany Zjednoczone, ale także Australię czy Nową Zelandię, wywołał zgodny opór Anglosasów. Mimo to jakoby rozstrzygnięty już negatywnie problem „równości ras” powrócił pod obrady Komisji Crillon 11 kwietnia 1919 r., kiedy baron Makino proponował rozszerzenie preambuły Paktu o zobowiązanie do otwartych, sprawiedliwych i uczciwych stosunków między narodami „przez poparcie zasady równości narodów i sprawiedliwego traktowania ich obywateli”. Po dłuższej dyskusji, w której większość była za przyjęciem zwrotu ujętego powyżej w cudzysłowach, obóz anglosaski przesądził sprawę negatywnie pod pozorem braku jednomyślności członków komisji.

Znowelizowany tekst Paktu LN został przyjęty na posiedzeniu plenarnym Komisji Crillon 28 kwietnia 1919 r. Posiedzeniu temu nie towarzyszyła już jednak tak podniosła atmosfera, jak w połowie lutego. Prace konferencji pokojowej pokazały, że rachuby na sprawiedliwy dla wszystkich pokój są marzeniem i utopią. Im dalej od zawieszenia broni, tym więcej rozdźwięków i sprzecznie ułożonych interesów. Słabnąca pozycja Wilsona w jego własnym kraju wzmagała szeregi utyskujących na poprawioną wersję Ligi, która — zdaniem Europejczyków — została ufryzowana pod gust amerykańskich senatorów. Chętnie też atakowano doktrynę Monroego, która z punktu widzenia Ligi Narodów raziła przywiązaniem Stanów Zjednoczonych do izolacjonizmu i partykularyzmu. Wtórowali temu Latynoamerykanie, którzy próżno domagali się zdefiniowania tej doktryny, którą suwerenne państwa uważały za przejaw anachronizmu oraz myśli imperialnej. Niechęć do Ligi Narodów podtrzymywali przedstawiciele ludów kolorowych podkreślających, że idea równości ras nie dojrzała nawet do pojawienia się w formie ogólnikowej deklaracji. Wszelkiej maści nacjonałiści dostrzegali w Lidze zagrożenie dla ich narodowych interesów i opisywali „areopag genewski” jako udaną próbę stworzenia „super rządu” zdominowanego przez wyjątkowo w tym towarzystwie licznych Żydów. Bardzo źle przyjęta została Liga Narodów przez skrajną lewicę. Pod wpływem bolszewickiej propagandy twierdzono, że LN powstała dla zduszenia rewolucji w Rosji. Powszechny jęk zawodu rozległ się też w państwach pokonanych, kiedy okazało się, że nie

⁵⁰ D. Lloyd George, *Prawda*, t. 1, s. 213.

⁵¹ I. Floto, *Collonel House in Paris. A Study of American Policy at the Paris Peace Conference 1919*, Universitetsforlaget Aarhus 1973; B. W. Winid, *Kryzys wilsonizmu. Dymisja sekretarza stanu Roberta Lansinga*, w: *Pochwała historii...*, s. 363 i n.

będzie ich wśród narodów współtworzących Ligę. W Niemczech podtrzymywana przez kilka miesięcy wiara w Wilsona runęła 7 maja, kiedy hrabia Brockdorff-Rantzau otrzymał tekst traktatu pokojowego. Złość i żal towarzyszyły zdziwieniu, że człowiek obiecujący światu sprawiedliwy pokój i nowy ład mógł współuczestniczyć w powstaniu dokumentu podyktowanego przez nienawiść i odwet. Poglądy te odbijały się bardzo silnym echem w państwach nadal czekających na wyrok zwycięzców — Austrię, Bułgarię, Węgry i Turcję.

Zaakceptowany ostatecznie 28 kwietnia 1919 r. tekst Paktu LN wywołał też zastrzeżenia, a nawet krytykę wśród jej zwolenników. Zdania entuzjastyczne pod adresem Ligi, zapowiadające „złoty wiek” cywilizacji, mieszały się z obawami dotyczącymi cesji pewnej części własnej suwerenności na rzecz czynnika międzynarodowego. Wielkie poruszenie wśród rzeczników Ligi wywołały gwarancje amerykańsko-brytyjskie dla Francji w wypadku każdego nie spowodowanego aktu agresji ze strony Niemiec. Dokumenty obejmujące te gwarancje zostały podpisane w Wersalu, 28 czerwca 1919 r., a więc tego samego dnia, kiedy firmowany był traktat pokojowy z Niemcami, którego część pierwszą stanowił Pakt LN. Zestawianie tych faktów miało jednoznaczną wymowę. Gwarancje amerykańsko-brytyjskie oceniano jako zewnętrzny wyraz braku wiary mocarstw w Ligę, która miała być przecież instrumentem powszechnego bezpieczeństwa. Za kuriozalne uznano stwierdzenie widniejące w art. 3 umów gwarancyjnych, że będą one obowiązywały tak długo, aż sama Rada LN nie uzna, że „sama Liga zapewnia wystarczającą ochronę”⁵².

Gwarancje Stanów Zjednoczonych dla Francji wprowadzały też duży ferment wśród amerykańskich zwolenników Ligi. Tym samym grono niechętnych instytucji genewskiej na półkuli zachodniej wzrosło. Mimo olbrzymiego wysiłku samego Wilsona i topniejącego zastępu jego współpracowników Senat odmówił ratyfikacji traktatu wersalskiego⁵³. Stany Zjednoczone zadały tym ciężki cios rodzącej się Lidze, która wedle niektórych jej twórców miała być dźwignią międzynarodowej pozycji Stanów Zjednoczonych w świecie. Niemniej jednak Liga Narodów z rozmysłem i premedytacją wkomponowana w traktaty pokojowe stała się faktem.

Zakończenie

Łączenie osoby prezydenta Wilsona z powstaniem Ligi Narodów jest ugruntowane nie tylko w historiografii, ale i powszechnej świadomości. Jest jego historyczną zasługą, że z jej powstaniem związał swoje plany jako polityk i człowiek. Determinacja Wilsona, mająca godne pamięci oparcie wśród bliskich mu ludzi, by wspomnieć pka House'a czy byłego prezydenta Tafta, spowodowała, że Pakt LN miał taki, a nie inny kształt i charakter. Niemniej jednak podkreślenia wymaga to, że wszystkie idee widniejące w Pakcie LN dojrzywały przez dziesięciolecia w formie różnych projektów mających na widoku likwidację wojen i rozwój współpracy różnych narodów.

W ogromnej przewadze wypadków plany te wyrastały z grecko-rzymskich tradycji kulturowych, które odwzorowywały europejski sposób myślenia i takież system wartości. Także organizacja życia międzynarodowego przebiegała pod dyktando Europejczyków, którzy —

⁵² M. P. Leffler, *The Elusive Quest. America's Pursuit of European Stability and French Security 1919-1933*, Chapel Hill 1979; H. Korczyk, *Rokowania w sprawie przymierza francusko-brytyjskiego z 1922 roku*, Warszawa 1980.

⁵³ Szerzej pisze W. Rojek, *Separatystyczny traktat pokojowy pomiędzy Stanami Zjednoczonymi Ameryki a Niemcami 1919-1921*, w: *Niemcy w polityce międzynarodowej 1919-1939*, t. 1, *Era Stresemanna*, red. S. Sierpowski, Poznań 1990.

nadto jeszcze — narzucili innym doświadczenia dominujące w świecie ludzi białych. Stany Zjednoczone, włączając się w XIX w. do polityki światowej, spowodowały, że dominacja europejska została zastąpiona wspólnym — europejsko-amerykańskim — dyktatem. Pakt Ligi, będąc ich wspólnym dziełem, był zarazem wytworem anglosaskiej kultury prawnopolitycznej. Kształtująca się stopniowo koncepcja Ligi Narodów była ściśle złączona z rozwojem prawa międzynarodowego publicznego. Amerykanie przyswajali, a następnie znakomicie rozwinęli prawo międzynarodowe za pośrednictwem Wielkiej Brytanii. Odnotować trzeba też wątek personalny: Wilson, a także płk House byli anglofilami. Choćby z tego powodu łatwiej było Amerykanom zaakceptować brytyjskie sugestie w sprawie drogiego im „dziecka ligowego” niż np. zrozumienie Francuzów, którzy stałym przypomnieniem o „międzynarodowej sile zbrojnej” burzyli filozofię nowego porządku. Zdanie innych ważyło mało. Dla Japonii i Włoch Liga była ważna o tyle, o ile potwierdzała ich mocarstwowy status.

Przekonanie, że mocarstwa anglosaskie w ciągu pierwszego półrocza 1919 r. przeforsowały swoją koncepcję Ligi Narodów jest prawdziwe, jeśli pamiętamy o kierunkach XIX-wiecznej ewolucji stosunków międzynarodowych oraz późniejszego, trwającego kilkanaście lat wypełniania treścią artykułów widniejących w Pakcie. Oba te okresy rozdziela wojna, która była dla Ligi Narodów katalizatorem o pierwszorzędym znaczeniu. Wojna wyostrzyła wysiłki konferencji haskich, nadając nowy sens np. lekceważonemu przed wojną arbitrażowi. Przekonująca była rozpowszechniana w latach wojny teza, że gdyby istniał w 1914 r. „prawdziwy” mechanizm rozwiązywania konfliktów międzynarodowych, to konfliktu zbrojnego można było uniknąć. Dużą popularność zdobyły międzynarodowe uregulowania odnoszące się np. do sytuacji jeńców wojennych lub ochrony rannych. Problem ten, włączony przez strony konfliktu do arsenału broni propagandowych, był stale aktualizowany. Dzięki temu m.in. konwencje poświęcone jeńcom czy rannym odegrały pozytywną rolę i przyczyniły się do złagodzenia cierpień wielu ludzi. Uregulowania te współkształtowały społeczne myślenie o przyszłości, w którym centralne miejsce zajmowało założenie uniknięcia ponownego kataklizmu.

Wojna światowa odegrała przełomową rolę w rozwoju międzynarodowej współpracy. Przed 1914 r. politycy jakby ignorowali otaczający ich „świat techniczny”. Wymuszony przez wojnę interwencjonizm państwowy ułatwił i uprościł współpracę gospodarczą i wojskową w obrębie obozów. Wspólne cele, pożyczki, kredyty, dostawy itp. elementy wzajemnie uzależniały państwa, które chętniej mówiły o przyszłej współpracy. Dynamicznie rozwijająca się współpraca techniczna, gospodarcza i wojskowa pchnęła na nowe tory współpracę polityczną. Uzgadnianie postępowanie wobec wspólnych przeciwników, liczenie się ze stanowiskiem i interesami partnerów zbliżało polityków przekonanych, że wydarzenia w ich kraju przestają być sprawą wewnętrzną. Wojna, destabilizując istniejący porządek międzynarodowy, przyczyniła się też do niezmiernego wzrostu znaczenia kilku państw kosztem pozostałych. Znalazło to dobitny wyraz w traktatach pokojowych, gdzie pojawił się podział państw na „główne” oraz posiadające „ograniczone interesy”. Tendencja ta znalazła też odbicie w Pakcie Ligi, gdzie owe główne państwa otrzymały stałe miejsca w Radzie Ligi.

Przełomowa rola rozwiązań zastosowanych po I wojnie światowej polega na tym, że wcześniejsza, fragmentaryczna współpraca międzynarodowa obejmująca pewne tylko obszary aktywności państw została zastąpiona przez specjalnie do tego powołaną organizację. Wszystkie narody miały zostać powiązane celami ogólnymi przez usunięcie panowania siły i samowoli w najważniejszych dla ludzkości sprawach. Powstanie Ligi to akceptacja założenia, że partykularyzm został uznany za anachronizm. Zakładany postęp w dziedzinie organizacji życia

międzynarodowego stawiał na pierwszym planie pokój, który został uznany za szczególnie wartościową zdobycz ludzkości.

Pokój świata oczywiście nie zależy od gorzej lub lepiej sformułowanego prawa, ale od woli politycznej państw do przestrzegania i wykonywania wspólnych ustaleń.

The Origin of the League of Nations

The second half of the twentieth century witnessed the emergence of technical possibilities for a permanent organisation of relations between states. In this process, a foremost role was played by the progress of technology, which encompassed various improvements whose wide range included also military aspects. This fact intensified fears and anxieties on the part of thinkers and politicians, and, subsequently, ever wider social groups. The question of peace became an important and fashionable topic, especially for leftist sociopolitical movements. The pacifists appeared on the scene, popularising the postulate of universal disarmament and the creation of permanent organisational structures.

An important contribution to the process leading to the emergence of the League of Nations was made by multilateral conventions concerning both administrative issues (e. g. transport and communication) and political ones, starting with the Geneva convention of 1864, on the improvement of the plight of wounded and sick soldiers, to the Hague Conferences of 1899 and 1907, together with their prominent consequences. Jointly, they contributed to expanding the (rapidly developing) rule of law and popularised the ideas of international justice. This tendency is accentuated best by the Permanent Court of International Justice, established at The Hague. Another significant fact was the participation of 44 states in the debates of the Second Hague Conference, which passed several important conventions, including the convention on the pacific settlement of international disputes.

A large role in the internationalisation of public law was played by the growing activity of the United States. An inspiring function was fulfilled by debacles conducted by the opponents of the Monroe doctrine, frequent mediations concerning conflicts between South American republics, as well as controversies involving the powers. The rank of the United States grew considerably after the outbreak of the first world war. Universal rivalry for winning the favour of the United States stirred among the Americans a strong feeling of being capable of offering the world modern and universal solutions. Without the determination of the American delegation, headed by President Woodrow Wilson, it would have been impossible to create the League of Nations in the shape it was granted during the Paris Peace Conference. None of the European powers was interested in the establishment of the „Wilsonian" League.

The above statement does not alter the conviction that the birth of the League comprised the crowning of a process increasingly intense from the mid-nineteenth century on, and associated with the progressing internationalisation of economic life, followed by politics and culture. Emphasis should be placed on the fact that from the viewpoint of a programme, the premises of the League of Nations did not contain anything which had been said earlier and about which thinkers and politicians had not debated in the past. Nonetheless, it was devoid of direct evolutionary links and a historical precedent.