

DR. BOHDAN WINIARSKI

Profesor Uniwersytetu Poznańskiego

CO Z LIGĄ NARODÓW?

Wojna włosko-abisyńska rozdarła zasłony, przezornie chroniące Ligę Narodów, taką, jaka jest, przed zbyt natrętnymi spojrzeciami „człowieka z ulicy” i uczyniła widocznym dla wszystkich to, o czym oddawna wiedzieli albo wtajemniczeni, albo obserwatorowie bystro patrzący i w sądach niezależni: ciężką, może nawet śmiertelną niemoc organizacji genewskiej. Najpoważniejsze umysły, niezależnie od tego, czy ich stosunek do Ligi zabarwiony jest więcej lub mniej życzliwie, stawiają sobie pytanie: co dalej? Czas i w Polsce przyrzeć się tej sprawie. Celem bezpretensjonalnych rozważań niniejszych jest postawić poprostu zagadnienie, nie kusząc się ani o jego rozwiązanie ani nawet o wyczerpujące omówienie, a jeśli zwiąże się z niemi pierwiastek osobisty, z pewnością nie staną się przez to mniej obiektywne.

I.

Byłem przy narodzinach Ligi Narodów. W dniu, w którym opuszczałem Londyn, aby się udać do Paryża, 7 listopada 1917 r., wiadome już było brzmienie orędzia z tegoż dnia, którem prezydent W. Wilson wzywał swój naród, aby zgodnie z tradycją poświęcić dzień jeden modłom i dziękczynieniu (prezydent oznaczył dzień 29 listopada). „Jest to bardzo starożytny zwyczaj, uroczyste przestrzegany w naszej ojczyźnie, żeby nie pozwolić minąć płodnej jesieni, nie uwielbwszy Boga Wszechmogącego i nie złożonywszy Mu dzięków za wszystkie dobrodziejstwa i wszystkie błogosławieństwa, które nam daje jako narodowi. ...Dane nam było wyświadczyć ludzkości usługę, którą ongi oddaliśmy samym sobie w wielki dzień Deklaracji naszej Niepodległości: chwyciliśmy za broń przeciwko tyranji, która wszystkiemu groziła ujarzmieniem i upodleniem, i przyłączyliśmy się do wolnych ludów, by dla wszystkich narodów świata żądać tego, czego żądaliśmy i co uzyskaliśmy dla siebie...”

Możemy ubolewać nad wielkimi błędami i tragicznym końcem tego niepospolitego prezydenta wielkiej republiki amerykańskiej; winniśmy zachować dlań wdzięczność za wszystko, co dla odbudowania Polski uczynił; tu trzeba stwierdzić, że ten człowiek, któremu wypadło odegrać niezwykłą rolę w historii świata, wybrany był do

zrealizowania zamierzenia zadziwiająco śmiałego: tylko zakończenie długiej wojny, w której brało udział trzydzieści państw całego świata, mogło stworzyć „bezprzykładną sposobność” narzucenia wszystkim państwom takiej organizacji międzynarodowej, jak Liga Narodów. Tej jesieni 1917 roku, już jako głowa państwa wojującego, Wilson miał za sobą kilka wystąpień, w których wyraźnie mówił o przyszłej Lidze. Po raz pierwszy uczynił to na bankiecie „Ligi narzucenia pokoju” (Waszyngton, 27 maja 1916 r.)¹⁾ — „Należy — mówił tam między innymi — stworzyć światowe zrzeszenie narodów dla utrzymania zupełnego bezpieczeństwa wielkich szlaków morskich, które, wolne od wszelkich przeszkód, będą otwarte dla wszystkich narodów świata; a także dla zapobieżenia wszelkiej wojnie, któraby mogła wybuchnąć z pogwałceniem zaciągniętych zobowiązań i bez uprzedzenia, zanimby opinja świata mogła ze znajomością sprawy wypowiedzieć się o zasadności przytaczanych powodów; słowem, należy stworzyć zrzeszenie, któreby gwarantowało całość terytorjalną i niepodległość polityczną”... Dnia 22 stycznia 1917 r., powracając do tradycji Washingtona, osobiście odczytał w Senacie Stanów Zjednoczonych orędzie, w którym, formułując warunki trwałego pokoju, tak mówił: „Bezwzględnie koniecznym będzie stworzyć siłę, która będzie gwarantowała wiecznotrwałość przyszłych rozwiązań, siłę o tyle wyższą od siły każdego państwa biorącego udział w obecnej wojnie, od siły każdego sojuszu istniejącego lub zamierzonego, aby żadne państwo, żadna możliwa kombinacja państw nie mogła się z nią zmierzyć ani jej się oprzeć”... Początek roku 1918 przyniósł nowe posunięcie, tym razem o znaczeniu międzynarodowym. Głośne 14 punktów, zawarte w orędziu do Kongresu Stanów Zjednoczonych z 8 stycznia 1918 r., obejmowały warunki przyszłego pokoju; zostały one przyjęte przez obie strony wojujące, jako podstawa traktatów, mogą więc być traktowane, jako preliminarja pokojowe. Po punkcie 13-ym, mówiącym o Polsce zjednoczonej, niepodległej, z dostępem do morza, zabezpieczonej gwarancjami międzynarodowymi, szedł punkt 14-ty, ostatni, który brzmiał: „Trzeba, aby na podstawie formalnych umów zostało między narodami utworzone powszechne zrzeszenie, mające na celu dać wszystkim Państwom, zarówno wielkim, jak małym, wzajemne gwarancje niepodległości politycznej i całości terytorjalnej”. Utworzenie Ligi Narodów zostało przesądzone przez strony wojujące na rok przed zebraniem się konferencji paryskiej.

Liga Narodów ma dziś ogromną literaturę. Przypomniano światu wszystkich utopistów, reformatorów i filozofów, którzy

¹⁾ Ta „*League to enforce peace*” założona została w Filadelfji 17 czerwca 1915 r.

w rozważaniach swych nad zaprowadzeniem wiecznego pokoju budowali podobne związki międzynarodowe: Piotra Dubois i Jerzego z Podiebradu, Erazma i Morusa, Sully'ego i Campanelle, E. Crucégo i W. Penna, X. de St. Pierre i Stanisława Leszczyńskiego, Russa i Kanta, nawet jezuitę Taparellego — ale historia powstania i narzucenia pomysłu Ligi Narodów, historia niedawna, bo sięgająca około dwudziestu lat wstecz, została przedstawiona — możnaby powiedzieć: ujawniona — w stopniu niewystarczającym. Przypisać to należy metodom działania organizacji, które tu największą odegrały rolę. To jednak, co się wie, pozwala już nieźle orjentować się w splątanej gąszczu dążeń i wpływów sił działających³⁾. Nam chodzi w tej chwili o przypomnienie, że praż. Wilson parokrotnie zmieniał swój projekt statutu Ligi, w miarę jak się przekonywał, że różne jego pomysły nie mają widoków przyjęcia przez państwa sprzymierzone. Państwa te wystąpiły z własnymi projektami: mamy tezy komisji ministerjalnej francuskiej, i propozycje prywatne lub półurzędowe angielskie, i włoski projekt „Generalnego Aktu urządzenia Ligi Narodów”, i najobszerniejszy ze wszystkich projekt rządu niemieckiego (*Vorschläge der Deutschen Regierung für die Errichtung eines Völkerbundes*); ale jedynie przerobiony projekt Wilsona stał się podstawą obrad konferencji pokojowej.

Trzeba i to powiedzieć, że rządy sprzymierzone przyjęły Wilsonowskie żądanie utworzenia Ligi Narodów bez entuzjazmu, raczej z nieufnością; ale zobowiązania dotrzymały poprawnie, nieraz skwapliwie, tem skwapliwiej, że, nie mówiąc już o Anglii, we Francji i we Włoszech istniały koła, popierające ideę Ligi Narodów całym swym wpływem. I oto otwierając, dnia 18 stycznia 1919 r., konferencję pokojową w wielkiej sali Ministerstwa Spraw Zagranicznych na Quai d'Orsay, prezydent Republiki Francuskiej, R. Poincaré, tak mówił do zgromadzonych przedstawicieli pełnomocnych państw sprzymierzonych:

„Ten związek międzynarodowy nie będzie na przyszłość skierowany przeciwko nikomu; przed nikim nie zamknie drzwi z uprzedzeniem; ale utworzony przez narody, które się poświęciły dla obrony Prawa, z ich rąk otrzyma ustawy i zasady kierownicze, oznaczy warunki, pod którymi wolno będzie natychmiast czy później doń

³⁾ Ciekawą, ho antycypującą Ligę Narodów jest (przełożona i na polski) książka H. N. Brailsforda. O zetknięciu się zabiegów tych kół, których wyrazicielem był prez. Wilson, z zabiegami międzynarodówki socjalistycznej i światowej organizacji politycznej żydowskiej, ciekawe wzmianki podaje b. sekretarz osobisty Wilsona, Baker (tom I także w polskim przekładzie: Kształtowanie losów świata).

przystąpić; a ponieważ celem jego istotnym ma być uprzedzenie w miarę możliwości ponownych wojen, przeto będzie się starał przede wszystkim nakazać poszanowanie pokoju, który ustanowicie, a cel swój osiągniecie tem łatwiej, im więcej pokój ten zawierać będzie w samym sobie wielkich urzeczywistnień sprawiedliwości i niezawodnych rękojmi trwałości".

Obrany na przewodniczącego konferencji J. Clemenceau dotknął także tego przedmiotu w swem przemówieniu:

„...Wszystko powinno być podporządkowane konieczności coraz bliższego zespolenia Narodów, które wzięły udział w tej wielkiej wojnie. Liga Narodów jest tutaj, jest w Was; od Was zależy, aby powstała, a na to trzeba, aby żyła w naszych sercach; trzeba — powiedziałem to prezydentowi Wilsonowi — aby nie było ofiar, których nie bylibyśmy gotowi dla niej ponieść...”

W porządku obrad drugiego posiedzenia konferencji, dnia 25 stycznia, sprawa Ligi zajęła pierwsze miejsce. Prezydent Stanów Zjednoczonych rozpoczął obrady dłuższem przemówieniem, w którym raz jeszcze wyłożył swoje poglądy na Ligę Narodów. „Stany Zjednoczone — mówił — nie szukają żadnych korzyści, nie myślą o interwencji w sprawach polityki europejskiej, czy azjatyckiej; ich położenie geograficzne chroni je dostatecznie przed niebezpieczeństwem. Stany Zjednoczone wierzą, że zadaniem dziejowem tej wojny jest sprawiedliwość i wolność dla wszystkich ludzi i wszędzie. Żołnierze amerykańscy przebyli ocean jako krzyżowcy, nietylko aby wygrać wojnę, ale aby zapewnić zwycięstwo Sprawie. Należy dać wszystkim ludziom możliwość rządzenia się samym; należy usunąć najgłębszą, najistotniejszą przyczynę wojen, jaką jest sprzeczność ze sprawiedliwością, z poczuciem słuszności ludów p a n o w a n i e siły: rządy koteryj i sztabów, przemoc wielkich państw nad małemi, oparcie istnienia państw na sile wbrew woli ich poddanych, zagarnięcie wpływów i władzy przez oligarchje, traktujące: państwa i ludzi, jako pionki w grze. Konferencja pokojowa niewątpliwie rozwiąże najważniejsze, najpilniejsze zagadnienia faktyczne, ale pozostanie ich jeszcze bardzo wiele. Liga Narodów ma być organizacją, któraby dokończyła dzieła konferencji. Tworząc Ligę, konferencja stworzy procedurę, według której załatwione być powinny wszystkie sprawy, spory i zatargi”. Do tego wysokiego tonu, którego szczerości musiała zjednać dla osoby Wilsona nawet bardzo krytycznie usposobionego słuchacza, nie wznosiły się dalsze głosy: Lloyd George'a, znakomitego zresztą mówcy Orlanda, Leona Bourgeois i delegata Chin, p. Lou. Nowy ton, zauważony natychmiast przez obecnych, wniósł delegat Polski, Roman Dmowski.

„Zabieram głos, by poprzeć projekt rezolucji oraz wyrazić głębokie uznanie za tę wielką inicjatywę. Czynię to nie tylko jako przedstawiciel tej części ludzkości, która cierpiała nie mniej od tych, co cierpiały najwięcej, i która żywi nadzieję, że te cierpienia już się więcej nie powtórzą, że przyszłe pokolenia będą w pokoju korzystały z tego, czego nie zniszczyła wojna obecna.

Czynię to przede wszystkim jako przedstawiciel kraju, leżącego w tej części globu, gdzie źródła niebezpieczeństw grożących pokojowi są obfitsze, niż gdziekolwiek, gdzie dziś nawet, po zawarciu rozejmu, wojna trwa dalej. Mówię jako przedstawiciel kraju, który z trzech stron wystawiony na niebezpieczeństwo, na trzy strony walczyć jest zmuszony. Nie znaleźlibyśmy się w tak groźnym położeniu, gdyby istniała organizacja jak ta, która jest przedmiotem wniosku dzisiejszego i która byłaby zdolna dać istotne międzynarodowe rękojmie pokoju.

Wyrażam wdzięczność w imieniu kraju, który więcej niż jakikolwiek inny potrzebuje międzynarodowych rękojmi pokoju i który przyjmie projekt Ligi Narodów z największą radością”.

Przemówienie delegata polskiego zawierało w sobie poważne ostrzeżenie. Wykazywało ono zgromadzonym przedstawicielom państw prawdziwy stan rzeczy istniejący na Wschodzie, nawoływało umyślnie do ciężkiej rzeczywistości, przypominało potrzebę bardziej realnych niż ustawa Ligi, gwarancyj. Nie brak też było subtelnej ironji w słowach przedstawiciela Polski, gdy przypominał reprezentantom Głównych Mocarstw koalicji, zajętych urządzaniem ludzkości, że nie potrafili wymusić na Niemcach wypełnienia przyjętych w umowie rozejmowej warunków, że bezsilni byli wobec bombardujących Lwów Ukraińców, że nie umieli zapobiec zbrojnemu najazdowi czeskiemu na Śląsk Cieszyński. Polacy — był sens przemówienia — z zadowoleniem witają zapowiedź nowej dla świata ery, ale zmuszeni są polegać przede wszystkim na własnym patriotyzmie, własnej ofiarności i sile własnego ramienia.

Następnie uchwalono rezolucję, której punkt *a* brzmi:

„Dla utrzymania układu światowego, do którego stworzenia Narody Sprzymierzone mają przystąpić, niezbędnym jest zorganizować Ligę Narodów, jako organ współdziałania narodów, który zapewni wykonanie międzynarodowych zobowiązań i da skuteczne przeciwko wojnie zabezpieczenie...”

Natychmiast utworzona została komisja, której powierzono zadanie opracowania Statutu Ligi. Składała się z dziewięciu delegatów pięciu Głównych Mocarstw oraz z dziewięciu delegatów t. zw. „Mocarstw o interesach organicznych”, wśród nich i Polski, którą reprezentował R. Dmowski. Jej posiedzenia odbywały się w hotelu

„Crillon”, siedzibie delegacji amerykańskiej, pod przewodnictwem Wilsona, którego raz tylko zastąpił lord Robert Cecil. Po pierwszych dziewięciu posiedzeniach (3—13 lutego 1919 r.) opracowany przez siebie projekt komisja przedłożyła na plenarnym posiedzeniu konferencji pokojowej (14 lutego), poczem został on ogłoszony, stał się przedmiotem rozpraw wielu organizacji i związków (Unja towarzystw Ligi Narodów, *Labour Party*, *Trade Unions*, itd.), wreszcie dnia 20 i 21 marca był dyskutowany na konferencji z państwami neutralnymi, reprezentowanymi w liczbie trzynastu. Komisja odbyła jeszcze posiedzenia w dniu 22, 24 i 26 marca oraz 10 i 11 kwietnia. Na *plenum* konferencji dnia 28 kwietnia przedstawiła już ostateczny tekst statutu, który pod nazwą Paktu (*Covenant*) Ligi Narodów został włączony do traktatów pokoju, jako ich część pierwsza, i związany wielokrotnie z wykonaniem różnych postanowień tych traktatów.

II.

Utworzenie Ligi Narodów było urzeczywistnieniem przygotowanego niemal od początku wojny projektu i częściowem wykonaniem planu „nadpaństwa” czyli państwa światowego, Ale ktokolwiek, jak ja, zbliższy, dzień po dniu stykał się z różnymi fazami powstawania Ligi, musi stwierdzić, że istotnie narzucenie jej państwom było możliwe tylko w tej atmosferze idealizmu, entuzjazmu, wiary w człowieka, jaka wytworzyła się na Zachodzie po ukończeniu wojny oraz — powiedzmy otwarcie — w atmosferze złudzeń, powiększanych niebezpiecznie przez zadziwiająca u niektórych delegatów nieznajomość stosunków międzynarodowych. Nie trzeba lekceważyć — wyrachowania niektórych państw, które spodziewały się wyzyskać Ligę dla celów swojej polityki, ani przymusowego położenia tych, które z niechęcią musiały iść za innymi; ale raz jeszcze: prawdziwy entuzjazm i zrozumiałe, choć niewybaczalne złudzenia stały u kolebki Ligi Narodów. Jeśli pierwszy delegat Francji mówił, że Liga jest w sercach ludzkich, że żyć będzie, o ile ludzie gotowi będą ponieść dla niej największe ofiary, to był to trzeźwy głos głębokiego znawcy duszy ludzkiej: siedemnaście prawie lat Ligi okazało, że ludzie po dawnemu gotowi są do największych ofiar na rzecz swego narodu, że dla tego najwyższego na ziemi dobra poświęcają bez wahania ...Ligę Narodów. A jeżeli delegat Polski ukazywał konferencji jaskrawą rzeczywistość, o której, zamknięta w sali obrad, skłonna była zapomnieć, to tem samem zwracał uwagę twórców Ligi na to, że rozwieje się atmosfera entuzjazmu i złudzeń, a pozostanie twarda i nieraz gorzka prawda życia narodów wśród zmagania się i walk.

Jakie do Ligi przywiązywano nadzieje, powiedzmy dokładniej: jakie nadzieje budzono w opinii szerokich mas, do których odwoływano się nieraz demagogicznie — jak to czynił np. lord R. Cecil — ponad głowami rządów! Jakie stawiano jej zadania! Jak spieszono z powierzaniem jej coraz nowych czynności i co za tem idzie, rozwijaniem bez miary jej organizacji! Sekretariat Generalny i Międzynarodowe Biuro Pracy otrzymały setki urzędników, nie tylko dlatego, że przyjęcie dwu języków urzędowych, francuskiego i angielskiego, pociągnęło za sobą podwojenie niektórych kategorii pracowników, ale i dlatego, że budowano na wyrost; utworzono dziesiątki mniej lub więcej stałych komisji z setkami rzeczoznawców; zwoływano niezliczone konferencje, o których przed paru laty powiedział znakomity mąż stanu sir Austen Chamberlain, że wszyscy są już niemi zmęczeni. Cóżby dopiero było, gdyby zostało wykonane postanowienie art. 24-go ust- 1 Paktu, według którego wszystkie biura związków międzynarodowych, stworzone poprzednio przez umowy zbiorowe, winny być poddane władzy Ligi Narodów!³⁾ Łatwo sobie wyobrazić jak potężna biurokracja międzynarodowa zostałaby stworzona... i jak kosztowna. Już od paru lat rozlegają się skargi na zbyt „rozbudowany” budżet Ligi i nawoływania do oszczędności wobec tego, że coraz trudniej uzyskać od parlamentów odpowiednie kredyty; wymownym znakiem czasu i... stosunku do instytucji genewskiej są zaległości państw w regulowaniu przypadających na nie części kosztów Ligi. Pomijam ciekawe dążności urzędników Ligi do uzyskania dla siebie specjalnej sytuacji prawnej międzynarodowej, w małej tylko mierze uwieńczone powodzeniem: najważniejsze jest to, że ta ogromna maszyna coraz więcej pracuje w próżni. Znowu niech mi wolno będzie sięgnąć do przykładu, który znam z wieloletniego doświadczenia.

Organizacja Komunikacyj i Tranzytu Ligi Narodów wykonała bardzo pożyteczne prace i przez to stała się jednym z najpoważniejszych działów organizacji Ligi. Gdy w r. 1921 na konferencji barce-

³⁾ Pamiętam, że jeszcze w r. 1919 czy 1920 przekazano mi do zaopiniowania projekt E. Starczewskiego, który proponował utworzenie w M. S. Z. specjalnego Biura do spraw Ligi Narodów. Biuro miało obejmować 12 wydziałów wraz z sekretariatem i biblioteką, a jego personel wynosiłby — prócz kierownika — 25 urzędników, w tem dziewięciu „z wyższą rangą”, nadto paru tłumaczy i przepisywaczek. Musiałem stanowczo wystąpić przeciwko projektowi, wskazując przedewszystkiem na to, że Liga Narodów jest nową metodą traktowania wciąż tych samych w istocie zagadnień międzynarodowych, że więc wystarczy tradycyjna organizacja Ministerstwa, uzupełniona najwyżej małym wydziałem specjalnym.

łońskiej — bodaj najświetniejszej konferencji powojennej — układano statut i regulamin tej Organizacji, przewidując konferencje ogólne co trzy lata, Komisję Stałą, mającą się zbierać dwa razy do roku i wiele komisij specjalnych, stałych i czasowych, wypowiedziałem nieraz przekonanie, że okres intensywnej pracy Organizacji skończy się bardzo prędko, gdy tylko zostaną w nowych warunkach zorganizowane porozumienia komunikacyjne między państwami. Na to trzeba było kilku lat — i dziś największa pomysłowość z trudem jedynie może wynaleźć jakieś istotnie pożyteczne zajęcie dla tej Organizacji. W innych dziedzinach położenie jest dużo poważniejsze. Okres odbudowywania stosunków, okres ożywionych konferencyj i licznych umów międzynarodowych musiał się skończyć, a z nim musiała odczuć hamulce gorliwość, z jaką korzystano ze sposobności, by rozwijać Sekretariat Ligi i Międzynarodowe Biuro Pracy oraz pomnażać liczbę ich urzędników. Wykończenie wspaniałego, ogromnego gmachu Ligi nad Lemanem staje się w tych warunkach niemal symbolem radosnej twórczości... międzynarodowej. Ale są rzeczy ważniejsze.

Celem Ligi Narodów jest rozwijać współdziałanie państw i zapewnić im pokój i bezpieczeństwo. Pokój i bezpieczeństwo jest pierwszym i najważniejszym celem, bo jest warunkiem tej wszechstronnej współpracy międzynarodowej, o której tyle mówi Pakt Ligi. Pokoju i bezpieczeństwa niepodobna zapewnić inaczej, jak przez wzajemną gwarancję całości terytorjalnej i niepodległości politycznej wszystkich członków Ligi, i gwarancję taką zawiera rzeczywście art. 10 Paktu, którego nie waham się nazwać najważniejszym jego artykułem, tak dalece istotnym, że niepodobna wyobrazić sobie statutu takiej organizacji, jak Liga Narodów, któryby podobnego zobowiązania nie zawierał; wszystkie projekty Ligi uważały je za fundament całego gmachu. Jakież los spotkał to kardynalne zobowiązanie?

Powiedzmy sobie otwarcie, że nie trzeba — od państw także — wymagać rzeczy niemożliwych. Gdyby w przewidzianym wypadku „napaści, jej groźby lub niebezpieczeństwa” któreś państwo do Ligi należące uchyliło się od spełnienia swego obowiązku utrzymania całości terytorjalnej i niepodległości politycznej” napadniętego członka Ligi, możnaby rozważyć, czy rozumnie i z dobrą wiarą oceniając sytuację, nie należy tego zachowania się usprawiedliwić; w przeciwnym razie opinja publiczna, na której tyle budował prez-Wilson, nie omieszkałaby potępić państwa, które — wbrew naczelnej zasadzie Ligi skrupulatnego poszanowania umów — obowiązku nie spełniło. Ale jak wytłumaczyć sobie fakt, że niektóre państwa, z W. Brytanją na czele, od początku istnienia Ligi czyniły wszystko

aby podkopać zaufanie do art. 10-go i odebrać mu wszelkie znaczenie? Rzecz znamienita: gdy tylko zarysowała się możliwość wojny włosko-abisyńskiej, W. Brytania, poczuwszy się zagrożoną w swych interesach, postanowiła użyć do ich obrony Ligi Narodów; otóż nawet wtedy nie powoływała się na art. 10, opierając swą akcję na art. 16-ym, który przewiduje t. zw. popularnie „sankcje” na wypadek naruszenia proceduralnych przepisów artykułów 12, 13 i 15-go Paktu; co więcej: ograniczyła się i tutaj do nacisku, aby Rada powzięła uchwały „sankcyjne”, a państwa stosowały się jedynie do tych uchwał. Ale komisje Ligi, które swego czasu były powołane do opracowania wykładni i sposobów stosowania art. 16-go — nie doszły do żadnego wyniku, a gdy przyszło do zastosowania „sankcyj”. narzędzie zawiodło.

Przewidując taki obrót rzeczy, niektóre państwa, z Francją na czele, próbowały zorganizować praktycznie wzajemną pomoc członków Ligi na wypadek *casus foederis*. Otóż zarówno traktat wzajemnej pomocy z r. 1923, jak protokół genewski z r. 1924 zostały udaremnione przez W. Brytanię, nie bez dużej zresztą słuszności: mechanizm, który te projekty umów tworzyły, groził naruszeniem udziałności państw oraz szybkim przekształceniem Ligi na „nadpaństwo”, w którym dzisiejsze niepodległe państwa byłyby sprowadzone do roli autonomicznych prowincyj. Podobny los — i słusznie — spotkał briandowski projekt federacji europejskiej.

Pozostajemy jeszcze przy tem zagadnieniu. Przypomnę, że gdy Bułgaria miała być przyjęta do Ligi Narodów, sprawdzano starannie wszelkie doniesienia, według których to państwo nie wypełniło jakoby zobowiązań z traktatu pokoju płynących, pozostawiając sobie np. więcej dział czy karabinów, niż to zostało postanowione. Gdy w kilka lat potem przyjmowano Niemcy, unikano najstaranniej poruszania wiadomych powszechnie, stwierdzonych ponad wszelką wątpliwość naruszeń traktatu wersalskiego w dziedzinie zbrojeń. Co więcej, nie reagowano na układ niemiecko-rosyjski z 24 czerwca 1926 r., w którym Niemcy niedwuznacznie dawały do zrozumienia, że ich udziału w ewentualnych „sankcjach”, przeciwko Rosji skierowanych, państwo sowieckie nie potrzebuje się obawiać. Traktat wersalski uległ wielokrotnym zmianom na korzyść Niemiec, przy czem niektóre były przeprowadzone formalnie za wspólną zgodą wszystkich państw, które go podpisały, w innych przypadkach nie pytano o zdanie mniejszych państw sprzymierzonych, a w niektórych godzono się biernie, nieraz skwapliwie, na „zmiany jednostronne” czyli poprostu naruszenia traktatu, którego Liga miała być stróżem niezłomnym. A co ze *scrupulous respect for all treaty obligations*?

Tak samo groźna dla Ligi była i jest tendencja do rozszerzającej interpelacji art. 19-go Paktu⁴⁾. Stoimy tutaj wobec niezwyklego przeciwieństwa poglądów na istotę, cele i zadania Ligi. Pokój, bezpieczeństwo, poszanowanie traktatów prowadzą do ustalenia stanu posiadania, bo pokój — to *tranquillitas possessionis*. Z drugiej strony twierdzi się, że o ile pokój może być utrzymany tylko kosztem ofiar państw posiadających na rzecz państw požądających, należy takie zmiany przeprowadzić nawet wbrew woli państwa, które ma za sobą prawo formalne (*peace first!*), że do przeprowadzania takich zmian drogą „pokojową” powołana jest właśnie Liga Narodów na podstawie art. 19-go.

Jeżeli dodamy do tego, że w domniemanym celu jednolitego zażywania Ligi zawarty został w r. 1933 t. zw. pakt czterech ze szczególnym naciskiem położonym na artykuły 10, 16 i 19, (dotychczas, co prawda, na papierze) łatwo zrozumiemy, dlaczego wśród państw niema wcale uczucia, by Liga zapewniała im jakie takie bezpieczeństwo, dlaczego *de facto* już skończyła się niepowodzeniem zainicjowana przez Ligę konferencja w sprawie rozbrojenia (tak samo, jak w r. 1930 zupełnem fiaskiem skończyła się konferencja w sprawie kodyfikacji prawa międzynarodowego, uważanej również za jeden z warunków pokoju świata), dlaczego, co więcej, weszliśmy w okres gwałtownych zbrojeń i rehabilitacji sojuszków. Razem z tem pękła zasada, broniona przez wielu entuzjastycznych zwolenników Ligi: zasada uniwersalności Ligi wykluczająca wbrew art. 21-mu porozumienia częściowe, np. regionalne (*pas d'amitiés particulières!*). Dziś Związek Panamerykański uważa się za amerykańską Ligę Narodów, a Imperjum Brytyjskie nazywane jest *British League of Nations*; projektuje się ograniczenie Ligi do Europy, a nawet tylko do kontynentu europejskiego. Rozumiem przemawiające za tem względy, ale nie mogę ukrywać, że wieloletnia obserwacja przekonała mnie o użyteczności dla mniejszych państw obecności w Lidze republik amerykańskich, które reprezentują tam pierwiastek poszanowania udziałności i równości państw w stosunkach międzynarodowych. W europejskiej Lidze mniejsze państwa musiałyby pomyśleć o sprostaniu większemu naciskowi wielkich mocarstw; być może, że dla Polski otwierałoby się nowe pole działania i wpływu.

⁴⁾ Art. 19: „Zgromadzenie może od czasu do czasu zaproponować członkom Ligi, aby przystąpili do ponownego zbadania traktatów, które stały się już niemożliwe do zastosowania (*may... advise the reconsideration... of treaties which have become inapplicable*), oraz sytuacji międzynarodowych, których dalsze trwanie mogłoby zagrozić pokojowi świata.

Możnaby w ten sposób przejść wiele innych zagadnień, choć mniej ważnych, które, nierozstrzygnięte przez Ligę albo rozstrzygnięte przez życie poza Ligą, składają się na to, co się powszechnie nazywa kryzysem Ligi Narodów. Wielkie decyzje polityczne, nawet mające na celu utrzymanie pokoju, zapadają coraz częściej nie w Genewie; Stany Zjednoczone od początku lojalnie odmówiły wstąpienia do Ligi; Japonja i Niemcy wolały z niej wystąpić, żeby mieć większą swobodę działania. Wojna boliwijsko-paragwajska, wydarzenia dziejowe na Dalekim Wschodzie, wojną nie nazwane, podbój Abisynji, równouprawnionego członka Ligi Narodów, pod bokiem Europy — to wszystko stawia przed państwami pytanie, czy warto należeć do związku genewskiego, czy ciężary i skrępowania, z tego należenia płynące, są równoważone przez jakieś istotne korzyści polityczne? I co jeszcze przyszłość gotuje?

Nad utrzymaniem Ligi Narodów pracują we wszystkich krajach te same wpływowe czynniki, które umożliwiły jej powstanie, pracują państwa, dla których Liga okazała się przydatnym narzędziem politycznym; są także względy rzeczowe, które przemawiają za utrzymaniem instytucji genewskiej. Dlatego padło hasło reformy Ligi Narodów. Nie obawiają się już tego słowa czynnicy politycy, ministrowie, dyplomaci. Międzynarodowa Akademia Dyplomatyczna w Paryżu na posiedzeniu dnia 26 kwietnia rb. uchwaliła przystąpić do prac nad projektem rewizji Paktu Ligi. Ale... w jakim kierunku?

Ludzie wytrawni w sądach, w doświadczenie bogaci widzą jedyną możliwość utrzymania Ligi w poważnym ograniczeniu jej zadań i czynności. Wśród odpowiedzialnych kierowników państw panuje, jak się zdaje, przekonanie, że w interesie współżycia narodów należy rozwiązać umowy, które nie są, bo nie mogą być wykonywane, że nie należy zaciągać zobowiązań, o których wiadomo, że ich nie będzie można dotrzymać, bo są sprzeczne z naturą stosunków międzynarodowych, z naturą ludzką poprostu. Chodzi o to, ile rzucić na pastwę nieuniknionej konieczności, a ile zatrzymać; różnice zdań mogą tu być bardzo poważne. Ale nie brak i takich, co przyczynę niepowodzeń Ligi widzą w tem, że jest swobodnym związkiem państw suwerennych, i dowodzą konieczności przekształcenia jej na państwo związkowe europejskie, póki nie przyjdzie czas na państwo światowe. Dla nich ewentualne uszczuplenie zakresu działania Ligi winno być wynagrodzone ściślejszem związaniem organizacyjnym państw, przede wszystkim przez odstąpienie od zasady jednomyślności i wprowadzenie decydowania większością głosów,

której mniejszość musiałaby się poddać; wszystkie spory winny być obowiązkowo załatwiane przez instancje międzynarodowe, o ile możliwości najwięcej przez Trybunał Międzynarodowy w Hadze; powinny być opracowane pokojowe formy zmian w stanie posiadania (np. zagadnienie kolonij, surowców, ludności)... Przeciwnieństwa są zasadnicze, więc i losy reformy Ligi mogłyby być niepewne. Wszelako wydaje się, że i tu wszechpotężne życie ułatwi decyzję.

Owej niedzieli 26 kwietnia, słuchając dyskusji nad reformą Ligi w Międzynarodowej Akademii Dyplomatycznej, w jej wspólniejszym siedzibie na *avenue Hoche*, nie mogłem się oprzeć myślom pełnym troski. Oto poziom sali, w której obradowali spokojnie uczeni prawnicy i dyplomaci, był taki sam jak poziom ulicy, od której byliśmy oddzieleni jedynie szybami paromilimetrowej grubości. A jednak jaka różnica w traktowaniu zagadnień międzynarodowych przez grono należące do elity różnych krajów i przez ich masy ludowe!

Gdy po wielkiej wojnie zostało rzucone hasło spopularyzowania prawa międzynarodowego, zbliżenia go do mas, zdemokratyzowania, sądzono, że to przyczyni się do umocnienia pokoju a może nawet do uniemożliwienia wojny raz nazawsze. Zapomniano o tem, że prawo to powstawało w ścieraniu się przeciwnieństw poczucia prawnego, idei, interesów narodów, ale kształtowało się ostatecznie pod ręką „górných dziesięciu tysięcy” nie jednego, lecz wszystkich krajów. Dyplomację i prawo międzynarodowe uprawiały nieliczne jednostki, należące do szczytów warstw oświeconych, a mimo wszelkie różnice wynikające z rasy, temperamentu narodowego, poziomu cywilizacyjnego ludów, jednostki te były zawsze i są bliskie sobie wykształceniem, sposobem myślenia, obyczajem towarzyskim, mogły więc łatwo się porozumieć. Jest dużo zarozumiałości w książce zmarłego wybitnego prawnika belgijskiego E. Nys'a „*La Franc — maçonnerie et le droit international*”, i sądzę, że dla zrozumienia charakteru prawa międzynarodowego wystarczy pamiętać o tej naturalnej elicie, w której środowisku ono się kształtowało. Różnice między masami ludowymi różnych krajów są o wiele większe, niż między szczytami ich warstw oświeconych; masy inaczej rozumieją, inaczej odczuwają zagadnienia międzynarodowe, inaczej reagują; upraszczają i ulegają namiętnościom. Bardzo trudne sprawy międzynarodowe załatwiała pokojowo wyklęta przez Pakt Ligi „tajna dyplomacja”, a bynajmniej nie trudniejsze stawały się groźbą dla pokoju, gdy je puszczono na wzburzone fale opinii publicznej. Jednak faktem jest, że masy w coraz większym stopniu interesują się zagadnieniami międzynarodowemu, traktując je z całą bezwzględnością ze stanowiska swych pojęć i interesów

narodowych, i że mądrzy kierownicy polityki zagranicznej znajdują w tej postawie mas potężne poparcie swoich posunięć dyplomatycznych. Demokratyzacja znaczy unarodowienie, unarodowienie znaczy zróżnicowanie. Przeciwności nabierają mocy. Prowadzenie polityki zagranicznej, kształtowanie prawa międzynarodowego stają się trudniejsze, niż wtedy, gdy pracowano w ciszy gabinetów. Zda się, że dążenia narodowe w większym, niż dotychczas, stopniu będą musiały być brane pod uwagę przy wszelkiej reformie Ligi Narodów.

Przedewszystkiem będą więc musiały odpaść wszelkie dążenia do skrępowania udziałności państwowej, która jest prawnym wyrazem niepodległości narodowej. Tak zwane „nowe tendencje” prawa narodów, międzynarodowe, będą musiały znacznie ustąpić kroku tendencjom najnowszym, narodowym.

W tych warunkach Liga Narodów będzie użytecznym narzędziem popierania współpracy międzynarodowej i utrwalania tą drogą pokoju, o ile należące do niej państwa zgodzą się zdjąć z niej ciężar zadań, przerastający jej możliwości i uzgodnić jej charakter z coraz silniej zaznaczającymi się dążeniami polityki narodów.

Szczegółowe kierunki reformy muszą być przedmiotem osobnych rozważań.