

# A r t y k u ł y

*We have no eternal allies, and we have no perpetual enemies.  
Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow<sup>1</sup>.*

## Dziedzictwo paryskiej konferencji pokojowej. Wybrane problemy

Jerzy Menkes

*Szkoła Główna Handlowa*

Sto lat po paryskiej konferencji pokojowej i wobec głosów, że świat jest znowu w przededniu „Sarajewa”, przeprowadzona została krytyczna refleksja jej dokonań. Jej dziełem była Liga Narodów, pierwsza uniwersalna organizacja międzynarodowa – stanowiąca wyraz organizacyjnego idealizmu w stosunkach międzynarodowych. W katalogu decyzji konferencji są normy, które: kodyfikowały prawo międzynarodowe; prawo rozwijały; prawo to zmieniały. Wytworzony porządek międzynarodowy był oparty na wartościach, instytucje miały w nim do wypełnienia istotne funkcje. Wartości współtworzące system, które legły u źródeł przyjętych rozwiązań generalnych, przeszły próbę czasu. Jego podstawą miała być internalizacja wartości i celów; i tego nie zrealizowano. Na wizerunku konferencji i Ligi Narodów ciąży – przede wszystkim – kolejna wojna. Obciążanie konferencji, traktatów, systemu organizacji „forum” winą za wojnę jest infantylną antropomorfizacją; usprawiedliwiają ją cierpienia milionów i pamięć o nich. Jednak upływ czasu nakazuje krytyczną refleksję nad nią i jej dokonaniem. Jednym z pryzmatów tej refleksji jest prawo międzynarodowe. W artykule zawarte zostały wnioski wynikające z analizy konferencji i jej ustaleń.

*Słowa kluczowe:* Paryska konferencja pokojowa, Liga Narodów, prawo do samostanowienia, traktaty mniejszościowe, wielkie mocarstwa.

---

**Jerzy Menkes** – profesor doktor habilitowany, Kolegium Gospodarki Światowej, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

<sup>1</sup> Lord Palmerston, *Speech to the House of Commons* (1.03.1848); cyt. za Susan Ratcliffe, ed., *Oxford Essential Quotations* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

## Wstęp

Minęło sto lat<sup>2</sup> od konferencji pokojowej zwołanej w celu zawarcia traktatu pokojowego kończącego wojnę światową (określaną „wielką” lub „wojną, która zakończy wszystkie wojny”<sup>3</sup>, lub „pierwszą [po wybuchu kolejnej]”) oraz ustanowienia norm i instytucji, na których fundamencie budowano nowy ład światowy. Żarliwi idealiści wierzyli, że ta wojna zakończy (wszystkie) wojny, idealiści wierzyli w koniec tej (konkretnej) wojny, realisci dostrzegali w specyfice tego konfliktu zbrojnego oraz w przebiegu prac Konferencji lub jej wynikach zapowiedź kolejnej wojny – dogrywki w wojnie<sup>4</sup>.

W katalogu decyzji konferencji są zarówno normy, które kodyfikowały prawo międzynarodowe; nowe normy, którymi jej uczestnicy wnieśli istotny wkład w stopniowy rozwój norm prawa międzynarodowego i instytucji implementacji prawa międzynarodowego; jak i normy „rewolucyjne” – wprowadzające fundamentalne zmiany do prawa międzynarodowego<sup>5</sup>. Wartości współtworzące system Ligi Narodów, które legły u źródeł przyjętych rozwiązań generalnych, przeszły próbę czasu. Jednak na wizerunku konferencji i w większym stopniu jej najważniejszego dokonania instytucjonalnego: Ligi Narodów, ciąży przed wszystkim kolejna wojna, której konferencja i LN nie zapobiegły. Nie znaczy to, rzecz jasna, że organizacja/e „forum” mogły tego dokonać. Obciążanie konferencji, traktatów, systemu organizacji „forum” winą za wojnę jest infantylną antropomorfizacją; jedynym, co częściowo przypisanie winy tym instytucjom usprawiedliwia, są cierpienia (milionów) i pamięć o nich. „Wina” obciąża państwa zarówno członkowskie Ligi Narodów, jak i będące poza nią; obciąża również zwykłych ludzi – często dobrych ludzi z sąsiedztwa<sup>6</sup>, którzy zło nie zapobiegli, którzy dali przyzwolenie na zło. Upływ wieku ułatwia krytyczną i mniej skażoną emocjami refleksję nad konferencją i jej dokonaniem. Jednym z pryzmatów tej refleksji jest prawo międzynarodowe.

100. rocznica paryskiej konferencji pokojowej, jak i „zakończenia” pierwszej wojny światowej upływa w Polsce w ciszy, która jest głośniejsza od zgiełku towarzyszącego obchodom wielu innych rocznic. W tej ciszy głośno brzmi utrzymujące się niezadowolone z niektórych (?) decyzji konferencji paryskiej<sup>7</sup>. Postrzeżenie przeszło-

<sup>2</sup> Jej obrady rozpoczęto 18 stycznia 1919 r., a zakończono 21 stycznia 1920 r.

<sup>3</sup> Pierwotnie *The War that will end War* było tytułem zbioru artykułów (publikowanych w czasie wojny) autorstwa Herberta G. Wellsa (London: Frank&Palmer, 1914), dostęp: 24.05.2021, <https://archive.org/details/warthatwillendwa00welluoft/page/n7/mode/2up>.

<sup>4</sup> Tak Archibald Percival Wavell, cyt. za Anthony Pagden, *Worlds at War: The 2,500-Year Struggle Between East and West* (New York: Oxford University Press, 2008), 407).

<sup>5</sup> Kluczowy był Traktat pokoju. Tekst polski: Dz.U. z 1920 r. Nr 35, poz. 200.

<sup>6</sup> To przyzwolenie czy wręcz pragnienie wyraził (w wypowiedzi „literackiej”) Ernest Gläser: „W końcu życie odzyskało idealne znaczenie. Wielkie cnoty ludzkości [...] wierność, patriotyzm, gotowość umierania za ideał [...] triumfowali nad duchem handlu i prowadzenia sklepów [...] Wojna oczyści ludzkość ze wszystkich nieczystości”, Ernest Gläser, *Rocznik 1902* (Warszawa: Towarzystwo Wydawnicze „Rój”, 1930), 188–189.

<sup>7</sup> Zob. wybór autorstwa Mariana M. Drozdowskiego poglądów „polskich historyków (termin autora wyboru)”, tzn. Stanisława Kutrzeby, Mariana Kukiela, Oskara Haleckiego, Władysława Pobóg-Malinowskiego,

ści (osąd historii) jest często niesprawiedliwe. Ten truizm ilustruje obraz konferencji pokojowej w Paryżu i Ligi Narodów w kulturze popularnej. Traktat pokoju i instytucje nowego ładu międzynarodowego przetrwały niespełna 20 lat. Obraz tego ładu jest dotknięty milionami ofiar drugiej wojny światowej. „Czarną pamięć” współtworzy wcześniejsza bierność wobec „kryzysu w Abisynii”, inwazji na Mandżurię, wojny domowej w Hiszpanii, *Anschlussu*, wojny zimowej, układu monachijskiego itp. Tych zdarzeń nic nie wymaże ze zbiorowej pamięci, ale po stu latach na analizie mniej cięży pamięć, a silniej na jej rzecz przemawiają obawy, że świat jest znowu w przededniu „Sarajewa”<sup>8</sup> – uczestniczymy w powtórce stanu i sytuacji, w których doszło do wojny<sup>9</sup>.

Efektom konferencji paryskiej było powstanie Ligi Narodów, pierwszej<sup>10</sup> w historii uniwersalnej organizacji międzynarodowej. Jej celem było utrzymanie pokoju na świecie w reżimie bezpieczeństwa zbiorowego; bezpieczeństwo zbiorowe bezpośrednio nie budowało pokoju, lecz miało zapobiec wojnie. LN jest największym osiągnięciem organizacyjnym idealizmu w stosunkach międzynarodowych.

W artykule zawarłem wnioski z analizy wybranych problemów, w obliczu których stała konferencja, oraz jej ustaleń. Badanie zostało przeprowadzone przez pryzmat podejścia do tworzenia prawa New Haven School<sup>11</sup>, celowo ahistorycznie interpretuję ówczesną rzeczywistość językiem współczesnych, lecz także ponadczasowych oczekiwań. W analizie podążam za przesłaniem premiera lorda Palmerstona; uznaję, że trwały jest „interes”, który musi być jednak zgodny z uznanymi wartościami.

## Traktaty mniejszościowe i prawo do samostanowienia

Normy i implementacja oraz instytucjonalizacja regulacji wyznaczających reżim funkcjonowania mniejszości narodowych<sup>12</sup> i prawa narodów do samostanowienia jest przedmiotem nieprzerwanej refleksji naukowej<sup>13</sup>. Jednak w ramach tej refleksji

---

Władysława Konopczyńskiego, Henryka Zielińskiego, Piotra Łossowskiego, Piotra Zaremby, w: Tadeusz Skoczek, ed. *Stulecie Traktatu Wersalskiego 1919–2019* (Warszawa: Muzeum Niepodległości w Warszawie, 2019), 10–16.

<sup>8</sup> Zamach z 28 czerwca 1914 r. bywa traktowany jako epizod w trzeciej wojnie bałkańskiej.

<sup>9</sup> Zob. Margaret MacMillan, *The War that Ended Peace. The Road to 1914* (New York: Random House, 2013); Richard J. Evans, „Before the First World War; What Can 1914 Tell Us About 2014?”, *New Statesman*, 23.01.2014; Ana Swanson, „The World Today Looks Ominously Like t Did Before World War I”, *The Washington Post*, 29.12.2016; Ian Johnston, „Is it 1914 all over again? We are in danger of repeating the mistakes that started WWI, says a leading historian”, *Independent*, 5.01.2014.

<sup>10</sup> To pierwszeństwo przynaję Lidze Narodów, uznając, że tzw. koncert mocarstw nie był formalnie organizacją.

<sup>11</sup> Zob. m.in. Myres S. McDougal, Michael Reisman, „The Prescribing Function in World Constitutive Process: How International Law is Made”, *Yale Studies in World Order* 6(2) (1980): 249–284.

<sup>12</sup> Traktaty mniejszościowe, będące traktatami dwustronnymi, podpisały główne mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone z Czechosłowacją, Grecją, Polską, Rumunią i Królestwem Serbów, Chorwatów i Słowenów (nazwa potoczna: Jugosławia). Tekst traktatu zawartego z Polską Dz.U. z 1920 r. poz. 728.

<sup>13</sup> Zob. również Henryk Batowski, *Między dwiema wojnami 1919–1939* (Kraków: Wydawnictwo Literackie, 1988).

dominuje analizowanie materii rozdzielnie, wbrew prawu oraz logice, która legła u podstaw ustanowienia norm i jednoznacznie wskazała na *iunctim* pomiędzy nimi<sup>14</sup>. Jak się wydaje, w refleksji w Polsce źródłem tego rozdzielenia jest eksponowanie w micie założycielskim II Rzeczypospolitej walki narodowowyzwoleńczej jako źródła odzyskania niepodległości<sup>15</sup>, przykrywanie decyzji politycznej zwycięzców (wbrew wcześniej przywołanej dyspozycji traktatu)<sup>16</sup>. Jedynym zaś argumentem, którym można to rozdzielanie usprawiedliwiać, jest nieeksponowanie skali klęski implementacji przyjętych rozwiązań. Po stu latach można stwierdzić, że cele/wartości traktatów mniejszościowych i prawa do samostanowienia<sup>17</sup> nie zostały w żadnym momencie w całości zrealizowane, natomiast porażki towarzyszące zarówno implementacji, jak i jej zaniechaniom są – niestety – łatwo zauważalne.

Początek nowoczesnej Europy – Europy narodów, Europy ze wszystkimi jej zaletaniami i wadami – dała norma *cuius regio eius religio*. Przypisanie paryskiej konferencji pokojowej pierwszeństwa w zakresie implementacji i instytucjonalizacji prawa narodów do samostanowienia jest przykładem „niedźwiedziej przysługi”. Decydują o tym dwa czynniki: po pierwsze, konferencja w tym przypadku powieliła(by) dokonania; po drugie, powielając, dowodziłaby niezdolności do uczenia się na błędach. Prawo do samostanowienia było w Europie owocem traktatu augsburskiego<sup>18</sup>. W formule *cuius regio eius religio*<sup>19</sup> z jednej strony norma ta zlikwidowała byt, jakim była Europa w formule społeczno-organizacyjnej (chrześcijańskiej) cywilizacji – *res publica christiana*, z drugiej – otworzyła drzwi do budowy Europy państw<sup>20</sup>. Każdy władca w wyniku traktatu augsburskiego uzyskał prawo do (samo)stanowienia o religii – przestał być

<sup>14</sup> „Wobec tego, że Mocarstwa sprzymierzone i stowarzyszone dzięki powodzeniu swojego oręża przywróciły Narodowi Polskiemu niepodległość [...] potwierdzając swe uznanie Państwa Polskiego [...] jako członka rodziną narodów zwierzchniczego i niepodległego [...] z drugiej strony Polska, pragnąc przystosować swe urzędzenia do zasad wolności i sprawiedliwości oraz dać niezawodną rękojmnię wszystkim mieszkańcom terytoriów, nad którymi objęła zwierzchnictwo (preambuła). Polska zobowiązuje się, że postanowienia [potwierdzające zakaz dyskryminacji oraz prawa mniejszości – J.M.] będą uznane za prawa zasadnicze (fundamentales) (art. 1)”.

<sup>15</sup> Szerzej Janusz Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914–1918* (Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 2005).

<sup>16</sup> W polskiej doktrynie prawa popularne było wymazywanie okresu rozbiorów poprzez odwołanie się do *ius postliminii*, jako instytucji-podstawy uznania ciągłości I i II Rzeczypospolitej prawa. Szerzej: Stanisław Hubert, *Przywrócenie władzy państwowej (ius postliminii). Rozwój doktryny w teorii i praktyce prawa narodów do początków wieku XIX* (Lwów: Zakład Prawa Politycznego i Prawa Narodów U.J.K.: skład główny w księgarniach Gebethnera i Wolffa, 1936); Janusz Sondel, „*Ius postliminii* jako podstawa uznania ciągłości I i II oraz II i III Rzeczypospolitej”, w: Maciej Marszał, Mirosław Sadowski, *Na szlakach Niepodległej. Polska myśl polityczna i prawna w latach 1918–1939* (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2009), 22.

<sup>17</sup> Zob. Emile J. Dillon, *The Inside Story of the Peace Conference* (New York–London: Harper & Brothers Publishers, 1920), rozdz. XVI, dostęp: 24.05.2021, <https://www.gutenberg.org/files/14477/14477-h/14477-h.htm>.

<sup>18</sup> Choć obowiązywała już od pokoju norymberskiego (1532) do wojny w latach 1546–1547.

<sup>19</sup> Termin autorstwa Joachima Stephaniego.

<sup>20</sup> Niektóre z nich od początku podjęły współpracę; państwa protestanckie utworzyły Ligę Szmalkadzką.

zobowiązany do posłuszeństwa papieżowi, stał się suwerenem. Dysponentem tegoż samego prawa do samostanowienia w formułach punktów Wilsona, dekretu Lenina i konferencji paryskiej miał stać się nowy i abstrakcyjny twór – naród.

Jednak traktat augsburski nie tylko nie zaprowadził pokoju (takie zresztą oczekiwanie byłoby naiwne), ale rozpoczął erę czystek etnicznych; kto nie chciał wyznawać religii władcy, musiał opuścić terytorium, na którym władca wykonywał zwierzchnictwo<sup>21</sup>. Jednorodność religijna zamieszkujących wydzielone terytorium z jednej strony budowała/wzmacniała spójność grupy, ułatwiała identyfikację i samoidentyfikację jej członków, z drugiej jednak ujawniała i stygmatyzowała obcych/innych. Badania nie dały jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy wrogość wobec innych wynika z natury czy z kultury<sup>22</sup>, jednak społeczności jednorodne sprzyjają wykluczeniu innych, nie stwarzają warunków kształtowania w kulturze cywilizacji wobec różnorodności. W porządku traktatu augsburskiego prawo sprzyjało wytworzeniu klimatu pogromowego, Europa rozpoczęła szybki marsz ku zagładzie – ku Auschwitz i Srebrenicy<sup>23</sup>.

Efektom pokawałkowania Europy na podstawie klucza religii władców było również wytworzenie dysfunkcyjnych mikro- i miniorganizmów społeczno-terytorialnych niezdolnych do istnienia. Takie państwa często z powodu immanentnej słabości były niestabilne i zagrażały zbiorowej stabilności innych. Europa bywa/ła jednak na tyle racjonalna, że relatywnie szybko niezdolne do samodzielnego funkcjonowania organizmy społeczno-terytorialne wchodziły w skład (współtworzyły albo były wchłaniane) organizmów dużych. Europa doświadczyła więc zarówno przypadków podbojów (Rosja, Austro-Węgry), jak i integracji (Prusy w formule *Zollverein*). Europa bywa/ła również „nieuczalna” (niezdolna do nauczenia się), powtarzając eksperyment z „powrotem” do jednorodnego etnicznie rdzenia i powoływania do życia niezdolnych do przeżycia struktur społeczno-terytorialnych. Każde z tych rozwiązań jest powtarzane naprzemiennie; złe/tragiczne doświadczenia nie powstrzymują naśladowców.

Najnowszą próbą pogodzenia prawa do realizacji marzenia o życiu w świecie jednorodnym z niedopuszczeniem czystek etnicznych i wytworzeniem warunków umożliwiających funkcjonowanie mikro- i miniorganizmów jest konieczność przyjmowania do Unii Europejskiej państw powstałych z rozpadu ZSRR, SFRJ i Czechosłowacji. A w kolejce do konfliktów etnicznych i tworzenia państw, od początku niezdolnych do funkcjonowania, ustawiają się dążący do niepodległości mieszkańcy m.in. Katalonii czy Szkocji. Wydaje się, że atrakcyjność dzielenia się – budowy murów Hadriana – jest silna. Jednak ewolucja ustrukturyzowanej w państwa Europy od minipaństw

---

<sup>21</sup> Oczywiście to prawo do opuszczenia terytorium (*de facto* wypędzenie) było wówczas rozwiązaniem humanitarnym przy porównaniu z pozbawieniem życia jako karą za niewyznananie właściwej religii.

<sup>22</sup> Na rzecz natury przemawia traktowanie kolorowego wróbla przez „normalne” wróble. Jerzy Kosiński, *Malowany ptak*, tłum. Tomasz Mirkowicz (Warszawa: Albatros, 2019).

<sup>23</sup> Szerzej Hannah Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, tłum. Daniel Grinberg, Mariola Szawiel (Warszawa: Nowa, 1989), 16–48.

augsburskich do europejskich imperiów kontynentalnych nie gwarantowała ani sprawiedliwości, ani stabilności/pokoju. Powstania narodowyzwoleńcze, konflikty społeczne, zamach w Sarajewie i wieńcząca sekwencję wydarzeń pierwsza wojna światowa wynikały z logiki dziejów, a nie wyłącznie ze „złego charakteru” jednostek lub grup społecznych<sup>24</sup>.

Liderzy paryskiej konferencji pokojowej podjęli próbę pogodzenia tego, co chciane i sprawiedliwe (prawo do samostanowienia), z tym, co niechciane, ale sprawiedliwe (zakaz czyszczenia etnicznego), z tym co konieczne (zinstytucjonalizowana współpraca międzynarodowa) i aksjologicznie neutralne. Proklamowano więc i częściowo (w dodatku tylko w Europie) implementowano prawo do samostanowienia. W nawiązaniu do *Czternastu punktów* (prezydenta Wilsona z 8 stycznia 1918 r.<sup>25</sup>) wprowadzono w życie w Europie prawo: wolnych narodów do korzystania z pełnej suwerenności (pkt 7); polskich grup ludności do państwa (pkt 13); ludów Austro-Węgier do autonomicznego rozwoju (pkt 10); narodów państw bałkańskich – Rumunii, Serbii i Czarnogóry – do państwowości w granicach historycznych i narodowościowych (pkt 11). Poza Europą implementacja prawa do samostanowienia była znacząco bardziej ograniczona, a często wręcz odkładana na czas nieokreślony. I tak uznano prawo tureckiej części imperium otomańskiego do państwowości (pkt 12), ale już narodowości zamieszkujących pod rządem tureckim wyłącznie do autonomicznego rozwoju (pkt 12), natomiast ludów terytoriów kolonialnych do równoprawnego uwzględniania ich interesów przy rozstrzygnięciu zagadnień suwerenności (pkt 5). Niemniej jednak to zróżnicowanie zaakceptowane przez społeczność międzynarodową stało się podstawą kolejnych rozwiązań prawno-instytucjonalnych; stanowiło podstawę ładu Ligi Narodów<sup>26</sup>.

Narzędziem prawno-instytucjonalnym próby pogodzenia „augsburskiego” prawa jednolitego narodu do życia w jednolitym otoczeniu z odrzuceniem czyszczenia etnicznego były traktaty mniejszościowe. Miały one zagwarantować, że większość (narodowa) nie wykorzysta możliwości w celu wyrugowania mniejszości. Te nadzieje nie ziściły się w najmniejszym stopniu, spory etniczne trwały i narastały nieprzerwanie przez cały okres funkcjonowania Ligi Narodów. Wybuchwały z pełną intensywnością wtedy, kiedy były narzędziem rządzenia, i wtedy, gdy państwa były zbyt słabe, by je powstrzymać. W okresie międzywojennym wzrastała dynamika konfliktów pomiędzy grupami narodowymi, rozwijana była propaganda nienawiści oraz organizowano pogromy. W walkach w czasie drugiej wojny światowej i podporządkowaniu pokonanych

<sup>24</sup> Oczywiście nie odrzucam obrazu przedstawionego przez Littella, Jonathan Littell, *Laskawe*, tłum. Magdalena Kamińska-Maurugeon (Kraków: Wydawnictwo Literackie, 2019).

<sup>25</sup> Tekst polski: *Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*, oprac. Kazimierz Kocot, Karol Wolfke (Wrocław–Warszawa: PWN, 1976), 45–47.

<sup>26</sup> *Ex post* niezrealizowana w systemie mandatowym koncepcja przygotowania do rządzenia wydaje się bardziej racjonalna niż zrealizowana idea niepodległości (doświadczenie dekolonizacji z 1960 r.); choć porównując koncepcję z praktyką, czyli „rzeczy” nieporównywalne.

duży udział miały „V kolumny”<sup>27</sup> złożone z członków mniejszości. Pomocnicy nazistów w ludobójstwie byli rekrutowani spośród ludności narodów podbitych; wraz z końcem wojny rozpoczęto zorganizowane i spontaniczne wypędzanie obcych.

### Wolne miejsce przy stole – grzech pierworodny systemu

W refleksji nad systemem bezpieczeństwa międzynarodowego i – szerzej – porządkiem ustanowionym w wyniku decyzji konferencji paryskiej podejmujący nad nim krytyczną refleksję dostrzegają nieobecność USA i negatywne skutki ich absencji, a w rzeczywistości braku formalnego i pełnego członkostwa w instytucjach systemu. Sam fakt i waga jego skutków nie podlegają wątpliwości. Do Ligi Narodów nie przystąpiło państwo promotor i symbol jej powołania, zwycięzca w wojnie (którego udział wielu uznaje za decydujący dla jej wyniku), a zarazem państwo, które m.in. w konsekwencji wojny i nowego, wyłanianego porządku uzyskało niekwestionowaną rangę wielkiej potęgi. Nad tą decyzją, mimo że nie powinna zaskoczyć, można ubolewać, widząc w niej jeden z czynników, który doprowadził do wybuchu drugiej wojny światowej. Powinniśmy być jednak świadomi, że ten scenariusz był logiczny i przewidywalny, m.in. dlatego, że stanowił *remake* polityki angielskiej w trakcie kongresu wiedeńskiego i po nim. Wówczas z systemu wiedeńskiego wystąpiła<sup>28</sup> Anglia. Ta sekwencja zdarzeń: angielski plan (premiera Williama Pitta) równowagi sił jako podstawa porządku wiedeńskiego; wytworzenie forum na podstawie propozycji brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Castlereagha; nieprzyłączenie się inicjatora i głównego architekta – Anglii, została powtórzona w przypadku Ligi Narodów i jej inicjatora prezydenta Wilsona<sup>29</sup>, tyle że system (bezpieczeństwa zbiorowego w modelu LN) działał znacznie krócej niż wiedeński. W obu przypadkach system bezpieczeństwa zbiorowego był budowany przy absencji najsilniejszego państwa<sup>30</sup>. U źródeł zarówno

---

<sup>27</sup> Tym międzynarodowym terminem, mającym korzenie w czasach wojny domowej w Hiszpanii, określa się wewnątrzpaństwowe grupy społeczne udzielające pomocy wrogom zewnętrznym.

<sup>28</sup> Nastąpiło to w trakcie pierwszego kongresu w Akwizgranie.

<sup>29</sup> Szerzej zob. Arthur S. Link, *Woodrow Wilson and the Progressive Era 1910–1917* (New York: Harper & Brothers Publishers, 1954), 252–283, dostęp: 24.05.2021, <https://archive.org/details/woodrowwilsonand007665mbp/page/n7/mode/2up>.

<sup>30</sup> Polityka brytyjska była zresztą sprzeczna z oficjalnymi poglądami wybitnych brytyjskich polityków; premier (w latach 1868 i 1874–1880) Benjamin Disraeli 9 listopada 1879 r. w przemówieniu w Guildhall (Londyn) powiedział: „In assuming that peace will be maintained, I assume also that no Great Power would shrink from its responsibilities. If there be a country, for example, one of the most extensive and wealthiest of empires in the world – if that country, from a perverse interpretation of its insular geographical position, turns an indifferent ear to the feelings and the fortunes of Continental Europe, such a course would, I believe, only end in its becoming an object of general plunder. So long as the power and advice of England are felt in the councils of Europe, peace, I believe, will be maintained, and maintained for a long period. Without their presence, war, as has happened before, and too frequently of late, seems to me to be inevitable. I speak on this subject with confidence to the citizens of London, because I know that they are men who are not ashamed of the Empire which their ancestors created; because I know that they are not ashamed of the noblest of human sentiments, now decried by philosophers – the sentiment of patriotism; because I know they will not

angielskiej, jak i amerykańskiej propozycji bezpieczeństwa zbiorowego leżało przekonanie, że bezpieczeństwo jest niepodzielne i każde państwo jest (powinno być) zainteresowane zapobieżeniem, a jeśli to okaże się nieskuteczne – przeciwstawieniem się agresji. Autorzy propozycji byli przekonani, że zarówno w interesie ogólnym, jak i indywidualnym (ich państw) jest zachowanie powszechnego pokoju. U źródeł odrzucenia inicjatyw w Anglii i USA legło przekonanie, że te państwa/społeczeństwa nie są zagrożone i w ich konkretnej sytuacji system bezpieczeństwa (udział w wiedeńskim systemie kongresowym – LN) nie podnosi poziomu bezpieczeństwa, lecz go obniża; że, w najlepszym przypadku, zwiększa ryzyko, nie zwiększając bezpieczeństwa<sup>31</sup>.

Przy stole w Paryżu i w instytucjach porządku międzynarodowego (a na długo w Lidze Narodów) zabrakło Niemiec<sup>32</sup>. Niemcy zamiast przy stole (obrad) znalazły się na stole w roli przedmiotu decyzji politycznych. Formalnie skład obecnych przy stole w instytucjach porządku międzynarodowego został zredukowany w stosunku do składu przy stole konferencyjnym o USA. Taka rola Niemiec (*out of business*) – w odróżnieniu od USA – nie była wynikiem wyboru, lecz decyzji zwycięzców. To różniło rewanżyzm Francuzów w Paryżu od „wielkoduszności” – wynikającej z rozumienia stosunków międzynarodowych – zwycięzców w Wiedniu.

Wówczas w Protokole wiedeńskim podpisanym 23 września 1814 r. państwa uczestniczące podzielono na cztery kategorie:

- cztery mocarstwa (Anglia, Austria, Prusy i Rosja), które omawiają między sobą „wielkie interesy europejskie” (tzn. stosunki wzajemne oraz sprawy Niemiec, Polski i Włoch);
- Francja i Hiszpania, którym mocarstwa, po zawarciu porozumienia, komunikują wynik swoich prac i „zapraszają do wyrażenia swych opinii i życzeń”;
- Portugalia i Szwecja, które wyróżnione były ogólną formułą, że wraz z uprzednio wymienionymi „kierują pracami kongresu”, lecz już bez tego przywileju, jakim obdarzono Francję i Hiszpanię;
- pozostałe państwa europejskie, które mogą współdziałać w rozważaniu poszczególnych kwestii, jeżeli wykażą interes prawny.

Anglia, Austria, Prusy i Rosja odgrywały decydującą rolę na kongresie wiedeńskim i w okresie późniejszym, dążąc przede wszystkim do przestrzegania zasady równowagi sił<sup>33</sup>. W praktyce kongresowej sytuacja uległa jednak zmianie; Francję promowano do

---

be beguiled into believing that in maintaining their Empire they may forfeit their liberties. One of the greatest of Romans, when asked what were his politics, replied, *Imperium et Libertas*. That would not make a bad programme for a British Ministry. It is one from which Her Majesty's advisers do not shrink”.

<sup>31</sup> Zob. szerzej Henry Kissinger, *Dyplomacja*, tłum. Stanisław Głabiński, Grzegorz Woźniak, Iwona Zych (Warszawa: Bellona, 2017), 95 i n.

<sup>32</sup> Oprócz nich do konferencyjnego stołu nie zaproszono pokonanych Austrii, Węgier, Bułgarii i Turcji, nie zaproszono również Rosji, zaproszono zaś Czechy, Finlandię i Polskę, które można by – najzyczliwiej – określić „państwami *in statu nascendi*”.

<sup>33</sup> Kształt równowagi sił zaproponował angielski premier Pitt. Kongres wiedeński zaakceptował plan bez poprawek. Szerzej Jerzy Menkes, Andrzej Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne* (Warszawa: WN PWN, 2017), 97–105.



grupy mocarstw. Stopniowo awansowała do „czwórki”, jej uczestnikiem formalnie została na podstawie zaproszenia (z 4 listopada 1818 r.<sup>34</sup>), Hiszpania zaś spadła do grupy trzeciej.

Nieprzynajęcy Niemcom miejsca przy konferencyjnym stole i w organach głównych Ligi Narodów zakładali – jak się wydaje – że w ten sposób utrwalają i legalizują niemocarstwowy status Niemiec. Legitymizację formalną (i moralną) decyzyja ta zaś czerpała z przypisania – bezpośrednio w art. 231 traktatu wersalskiego – Niemcom wyłącznej winy za wywołanie wojny i sposób jej prowadzenia<sup>35</sup>. Protagonisci decyzji abstrahowali w praktyce od jej skutków dla charakteru powojennych Niemiec. Jej antagonisci zaś nie chcieli podjęcia innej decyzji lub nie byli do tego zdolni. Skutki były częściowo przewidywalne; Niemcy na długo stały się państwem niestabilnym i upadłym, natomiast po odbudowie potęgi i tak stały się na powrót mocarstwem. Tyle że mocarstwem kontrsystemowym, o czym decydowały w takim samym stopniu (re)sentymenty, co i ocena interesu państwa. Nie włączyły się (bo i nikt ich nie zapraszał) do instytucji systemu bezpieczeństwa Ligi Narodów, za to podjęły współpracę z drugą kontrsystemową potęgą (Związkiem Sowieckim), tworząc sojusz oparty na interesach, a nakierowany na zburzenie porządku światowego i zmianę granic (więcej niż rewindykację terytoriów). Ten scenariusz zapowiadali tacy politycy, jak generał Ferdinand Foch<sup>36</sup>, czy uczeni, jak John M. Keynes<sup>37</sup>.

Nie wypracowano bowiem również sposobu dołączenia do głównego stołu Rosji. W tym przypadku „wina” nie była jednostronna – rozkładała się na strony. Z jednej strony Rosja radziecka była konsekwentnie kontrsystemowo nastawiona na zaprowadzenie (pomoc) nowego porządku w świecie. Z drugiej strony objęto ją „kordonek sanitarnym” i nie podjęto konsekwentnej próby zmiany poprzez doświadczenie współpracy, tzn. zawierania i rozliczania pojedynczych transakcji, które mogłyby wytworzyć kulturę współpracy i zbudować zaufanie. Przyczyn tej postawy było wiele; współtworzyła ją zarówno kultura domagania się legitymizacji i legalizmu władzy (kontynuacja kultury kongresu wiedeńskiego), jak i obawa przed rozprzestrzenieniem się „zarazy” – rewolucji społecznej. Tego zaniechania w odniesieniu do kooptacji do systemu bezpieczeństwa Rosji radzieckiej nie konwalidował – bo nie mógł – sojusz

---

<sup>34</sup> Przyjęcie Francji do systemu kongresowego nastąpiło już w trakcie pierwszego kongresu (w Akwizgranie).

<sup>35</sup> Po zawarciu traktatu z Niemcami (w Wersalu 28.06.1919 r.) zawarto kolejne z Austrią, Bułgarią, Węgrami i Turcją. Obciążano w nich strony nie tylko współwiną, lecz także reparacjami; np. Węgry w części IV i aneksach I–VI, art. 161 traktatu z Trianon podpisanego 4.06.1920 r. (*Treaty of Peace Between The Allied and Associated Powers and Hungary And Protocol and Declaration*, dostęp: 24.05.2021, [https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty\\_of\\_Trianon](https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Trianon)).

<sup>36</sup> Stwierdził on: „ce n’est pas une paix, c’est un armistice de vingt ans”, cyt. za Claude Quételet, *La Seconde Guerre Mondiale* (Paris: Éditions Perrin, 2018), 7.

<sup>37</sup> John M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace* (London: Macmillan & Co., 1920). Szerzej: Elżbieta Czarny, Jerzy Menkes, „Philosophy of the development of the European Union”, w: *European Union: three anniversaries: Polish perspective*, ed. Elżbieta Czarny, Paweł Folfas (Warszawa: SGH, 2017), 19–20.

w wojnie przeciwko nazistom; Rosja miała świadomość, że została aliantem koniecznym tylko dlatego, że obniżało to koszty pokonania państw osi<sup>38</sup>.

Zasadniczo decyzjami paryskiej konferencji pokojowej zanegowano filozofię kongresu wiedeńskiego w odniesieniu do źródeł statusu mocarstwa. W Wiedniu uznano, iż „mocarstwem się jest”, i na tej zasadzie stwierdzono, że Francja winna zamachu z użyciem siły na porządek europejski i pokonana na wojnie jest mocarstwem i z tego stanu faktycznego wynikają jej, regulowane prawem międzynarodowym, prawa i obowiązki mocarstwa<sup>39</sup>. Formalne wyposażenie w atrybuty statusu (mocarstwa) ma zaś charakter deklaratoryjny. W Paryżu zdecydowano inaczej, że normą prawa międzynarodowego konstytuuje się status mocarstwa; Francja zapomniała lekcję wiedeńską. Rewanżyzm i krótkowzroczność przebiły nawet w symbolice konferencji paryskiej; traktat podpisano w tej samej Sali Lustrzanej (Pałacu w Wersalu), w tym samym pałacu, w którym koronowano króla Prus na cesarza Niemiec. Status formalnoprawny mocarstw przypisany został na konferencji członkom tzw. Rady Najwyższej Sprzymierzonych, złożonej z przedstawicieli (po dwóch) USA, Imperium Brytyjskiego, Francji, Włoch i Japonii<sup>40</sup>, natomiast w traktatach paryskich te same pięć państw określono jako „Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone”<sup>41</sup>. Decydujący głos na konferencji miały USA, Wielka Brytania i Francja. Główne Mocarstwa Sprzymierzone i Stowarzyszone zastrzegły również dla siebie – na mocy dyspozycji art. 4 – stałe członkostwo w Radzie Ligi Narodów (w wersji pierwotnej w języku polskim nazywano ją Związkiem Narodów).

Rozwiązanie paryskie uznano za model, powielając je w San Francisco, w ONZ i instytucjach systemu<sup>42</sup>. Idąc tą drogą, przyznano status stałego członka Rady Francji i Chinom, przebranych na potrzeby konferencji założycielskiej ONZ w kostium wielkiego mocarstwa. Przyznano go Rosji radzieckiej, która nie chciała wykonywać praw i obowiązków stałego członka Rady Bezpieczeństwa – instytucji systemu Narodów

<sup>38</sup> Przekonanie, że zachodni alianci byli naiwni – nie zdawali sobie sprawy ze zbrodniczego charakteru reżimu sowieckiego (jego bliskości ideologicznej i praktycznej z nazizmem) – wynika z nieodróżniania jej (naiwności) od pragmatyzmu postępowania. Zachód wiedział o *holodomorze*, gułagach i Katyniu, tak jak wiedział o Auschwitzu, a wcześniej o innych zbrodniach.

<sup>39</sup> Szerzej Jerzy Menkes, Anna Kociołek-Pęksa, „Z zagadnień legitymacji i legalności prawa w krajowym, międzynarodowym oraz europejskim porządkach prawnych”, *Przegląd Prawa Publicznego* 7–8 (2016): 12–34; Jerzy Menkes, Anna Kociołek-Pęksa, „Correlation between Legitimacy and Legality – Selected Problems”, *Polish Review of International and European Law* 5(1) (2016): 125–144.

<sup>40</sup> Ta „5” była efektem gestu/kompromisu politycznego, gdyż pierwotnie składała się z „3”, do której dokooptowano Japonię i Włochy.

<sup>41</sup> Przede wszystkim w traktacie podstawowym, czyli w Traktacie pokoju między Mocarstwami Sprzymierzonymi i Stowarzyszonymi a Niemcami, podpisanym w Wersalu 28 czerwca 1919 r., i Protokole, dostęp: 24.05.2021, <https://pbc.gda.pl/dlibra/doccontent?id=19348>.

<sup>42</sup> Szerzej zob. David A. Andelman, *A Shattered Peace: Versailles 1919 and the Price We Pay Today* (New York: John Wiley Publishers, 2007) oraz Leonhard, który nie tylko szeroko analizuje przyczyny wojny (źródła jej dostrzega już w XVI w.), lecz także kwestie narodowe – słabości konstrukcji państw wieloletnich oraz regulacje traktatu wersalskiego; Jörn Leonhard, *Die Büchse der Pandora. Geschichte Des Ersten Weltkriegs* (München: C.H. Beck, 2014).

Zjednoczonych. Status *pariasa de iure* przypisano zaś „trwale”<sup>43</sup> Niemcom i Japonii. W konsekwencji status stałego członka RB – różnica rang członków ONZ – nie odzwierciedla rzeczywistej potęgi państw. Niemcy i Japonia są niedowartościowane, Rosja jest nadwartościowana. Ocenę tę opieram m.in. na wymiernym czynniku potęgi gospodarczej odzwierciedlonej składką do budżetu Systemu NZ. W pewnym stopniu prowadzi to do stanu, w którym jedni płacą orkiestrze (Niemcy i Japonia), a drudzy (Rosja) zamawiają muzykę. Dodatkowo prawo międzynarodowe (traktat) jest traktowane jako instrument zamrażania porządku; w gronie stałych członków RB z jednej strony są więc mocarstwa z przeszłości, z drugiej strony nieobecne są terazniejsze mocarstwa, w tym przede wszystkim Unia Europejska. Jest to istotny, ale nie jedyny przejaw wypierania rzeczywistości. Jest to również przejaw zdolności do przeżycia siły witalnej złego prawa; wątpliwy sukces paryskiej konferencji pokojowej.

### Uwagi końcowe

Nikt nie był zadowolony z traktatów paryskich; jedni, bo odebrano im za dużo, drudzy, bo dostali za mało, jeszcze inni, bo oczekiwano od nich, że będą żyrować umowy i finansować porządek, których/którego nie chcieli być uczestnikiem. I ten stan utrzymywał się przez czas panowania porządku wersalskiego. Poczucie krzywdy okazało się zresztą znacznie trwalsze od samych umów (traktatu wersalskiego i kolejnych). Przypadkami skrajnego, żywego i „oficjalnego” poczucia krzywdy po traktacie z Trianon są w Europie Węgrzy<sup>44</sup>. Poziom niezgody Węgrów na Traktat ilustruje chociażby fakt odmowy (wówczas) podpisania go przez przewodniczącego delegacji Alberta hr. Apponyi, a dzisiaj proklamowanie przez parlament węgierski (w 2010 r.) „4 czerwca (dzień podpisania traktatu) Dniem Jedności Narodowej”<sup>45</sup>.

Frustracja nie tylko nie wygasła, ale rosła wraz z ujawnianiem się braków efektywności porządku światowego, jego niezdolności do realizacji celów/wartości.

Krytyczna analiza traktatów (porządku wersalskiego) po stu latach pozwala uświadomić sobie, że ich grzechem pierworodnym nie była treść – przyjęte rozwiązania prawne i instytucjonalne. Tym, niemożliwym do zmazania, grzechem była nieumiejętność wypracowania konsensu w odniesieniu do przyjętych rozwiązań. Nie potrafiono (nie doceniano potrzeby) internalizacji norm i instytucji zarówno u wszystkich podpisujących, jak i wśród – szerszej – grupy interesariuszy umów i porządku. Oczywiście dzisiaj nie sposób odpowiedzieć na pytanie: czy wtedy było to możliwe? Jednak pewne jest, że brak poczucia współsprawstwa decyduje o tym, że każde narzucone rozwiązanie sporu jest zawieszeniem broni, nie jest zaś trwałym pokojem.

<sup>43</sup> Cudzysłów oznacza status formalnoprawny, który od wielu lat jest kontrfaktyczny.

<sup>44</sup> Poczucie krzywdy Węgrów ma podstawy w wytyczeniu terytoriów państw powstałych po podziale imperium austro-węgierskiego; okrojono „historyczne ziemie Węgrów” na rzecz każdego z sąsiadów.

<sup>45</sup> Ustawa w sprawie ustanowienia *Dnia*, dostęp: 24.05.2021, <https://web.archive.org/web/20120924102609/http://nemzetiosszetartozas.kormany.hu/custom/non/torveny.html>.

Traktaty były wynikiem narzuconego przez główne potęgi w gronie zwycięzców rozstrzygnięcia sporów, nie zaś mediacji<sup>46</sup>; mimo że instytucja mediacji była znana prawu i stosunkom międzynarodowym<sup>47</sup>.

Reasumując, porządek międzynarodowy stworzony przez paryską konferencję pokojową był oparty na wartościach, w którym jednak instytucje miały do wypełnienia istotne funkcje. Jego podstawą miała być internalizacja i poszanowanie przez uczestników wartości. Jednak jeśli już na konferencji polityczne wizjonerstwo i postawy mężów stanu przeplatały się z małostkowością i kunktatorstwem, to w zarządzaniu ładem państwa nie zdały egzaminu z umiejętności współpracy/współzarządzania.

### **The Legacy of the Paris Peace Conference. Selected Problems**

100 years after the Paris Peace Conference and in view of the voices that the world is once again on the eve of 'Sarajevo', it seemed timely to offer a critical reflection on the achievements of the Conference. Its focus was the League of Nations, the first universal international organization – an expression of organizational idealism in international relations. In the catalogue of decisions of the Conference there are norms which: – codified international law; – developed law; – and changed it. The international order that was created was based on values and the institutions had important functions in it. The values that formed the system, which were at the origin of the general solutions adopted, have passed the test of time. It was supposed to be based on the internalization of values and objectives; and this was not achieved. The image of the Conference and the LN is, first and foremost, the result of another war. The blaming of the Conference, the treaties, the system of organization – the 'forum' for the war is (infantile) anthropomorphising; it is justified by the suffering of millions and the memory of it. However, the passage of time requires a critical reflection on the Conference and its achievements. One of the prisms of this reflection is international law. The article offers conclusions resulting from the analysis of the Conference and its findings.

*Keywords:* Paris Peace Conference, League of Nations, right to self-determination, minority treaties, great powers.

---

<sup>46</sup> Szerzej Anna Spain, „International Dispute Resolution in an Era of Globalization”, w: Spain, *International Law in New Age of Globalization* (Nijhoff: Brill, 2013), 41–70, dostęp: 24.05.2021, <https://lawweb.colorado.edu/profiles/pubpdfs/spain/IntlDispRes-EraGlobalization.pdf>.

<sup>47</sup> Od traktatu paryskiego z 1856 i konwencji haskich z 1899 i 1907 r.; zob. Lucius Caflisch, „Cent ans de règlement pacifique des différends interétatiques”, *Recueil des Cours* 288 (2001): 245–468.