

**DYPLOMACJA W SŁUŻBIE
RZECZYPOSPOLITEJ 1918-1939**

**DIPLOMACY IN THE SERVICE
OF THE SECOND POLISH REPUBLIC 1918-1939**

**DIPLOMACY IN THE SERVICE
OF THE SECOND POLISH REPUBLIC
1918-1939**

(articles and studies)

**PROCEEDINGS OF THE FOREIGN
SERVICE DAY CONFERENCE**

16 November 2018



DYPLOMACJA W SŁUŻBIE RZECZYPOSPOLITEJ 1918–1939

(artykuły i studia)

PUBLIKACJA POKONFERENCYJNA
Z OKAZJI DNIA SŁUŻBY ZAGRANICZNEJ

16 listopada 2018 roku





Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Copyright © by Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Warszawa 2019

Wszelkie prawa zastrzeżone

Recenzja naukowa:

Prof. dr hab. Wojciech Materski
Instytut Studiów Politycznych
Polskiej Akademii Nauk

Wydawca:

Ministerstwo Spraw Zagranicznych
al. J.Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa

Projekt graficzny i skład:

PanDawer dtp studio
ul. Leśnej Polanki 16a
05-080 Truskaw

Druk i oprawa:

Legra sp. z o.o.
ul. Albatrosów 10C
30-716 Kraków

Publikacja ma charakter niekomercyjny
i nie jest przeznaczona do obrotu handlowego

ISBN 978-83-66213-35-7

SPIS TREŚCI

| | |
|--|-----|
| <i>Jacek Czaputowicz</i> PRZEDMOWA | 9 |
| <i>Piotr Długołęcki</i> ODRODZENIE POLSKIEJ SŁUŻBY DYPLOMATYCZNEJ | 13 |
| <i>Jan Jacek Bruski</i> W WALCE O NIEPODLEGŁOŚĆ I GRANICE. AKTYWNOŚĆ POLSKIEJ DYPLOMACJI NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ W LATACH 1918-1921 | 23 |
| <i>Przemysław Żurawski vel Grajewski</i> „LIGA NARODÓW I BEZPIECZEŃSTWO ZBIOROWE” - POLSKIE KONCEPCJE BEZPIECZEŃSTWA REGIONALNEGO W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM | 37 |
| <i>Małgorzata Gmurczyk-Wrońska</i> LONDYN, PARYŻ I BUKARESZT - SOJUSZE II RZECZYPOSPOLITEJ | 53 |
| <i>Mariusz Wołos</i> POLITYKA WSCHODNIA. RELACJE II RZECZYPOSPOLITEJ ZE ZWIĄZKIEM SOWIECKIM I KRAJAMI WSCHODNIOEUROPEJSKIMI | 63 |
| <i>Jan Lencznarowicz</i> POZA KRAJEM - EMIGRACJA ORAZ POLITYKA EMIGRACYJNA I POLONIJNA II RZECZYPOSPOLITEJ | 79 |
| <i>Marek Kornat</i> MIĘDZY NIEMCAMI A ROSJĄ SOWIECKĄ. REALIA GEOPOLITYKI I DYLEMATY DYPLOMACJI | 91 |
| WYKAZ SKRÓTÓW | 105 |

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|-----|
| <i>Jacek Czaputowicz</i> FOREWORD | 113 |
| <i>Piotr Długołęcki</i> THE REBIRTH OF THE POLISH DIPLOMATIC SERVICE | 117 |
| <i>Jan Jacek Bruski</i> THE STRUGGLE FOR INDEPENDENCE AND FRONTIERS. THE ACTIVITY OF POLISH DIPLOMACY ON THE INTERNATIONAL SCENE FROM 1918 TO 1921 | 127 |
| <i>Przemysław Żurawski vel Grajewski</i> "THE LEAGUE OF NATIONS AND COLLECTIVE SECURITY": POLISH CONCEPTS OF REGIONAL SECURITY IN THE INTERWAR PERIOD | 141 |
| <i>Małgorzata Gmurczyk-Wrońska</i> LONDON, PARIS AND BUCHAREST: THE ALLIANCES OF THE SECOND POLISH REPUBLIC | 157 |
| <i>Mariusz Wołos</i> THE EASTERN POLICY. RELATIONS BETWEEN THE SECOND POLISH REPUBLIC AND THE SOVIET UNION AND OTHER EASTERN EUROPEAN COUNTRIES | 167 |
| <i>Jan Lencznarowicz</i> AWAY FROM THE HOMELAND: EMIGRATION, EMIGRATION POLICY AND THE POLICY TOWARDS THE POLISH COMMUNITY ABROAD DURING THE TIME OF THE SECOND POLISH REPUBLIC | 183 |
| <i>Marek Kornat</i> BETWEEN GERMANY AND SOVIET RUSSIA. THE REALITIES OF GEOPOLITICS AND THE DILEMMAS OF DIPLOMACY | 195 |

PRZEDMOWA

Szanowni Państwo,

mam przyjemność złożyć na Państwa ręce publikację, która ukazuje rolę polskiej służby zagranicznej w odbudowie Państwa Polskiego po I wojnie światowej. Niniejszy zbiór artykułów i studiów jest owocem zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w listopadzie 2018 r. – w setną rocznicę odzyskania przez Polskę niepodległości – debaty eksperckiej, podczas której wybitni historycy podjęli się refleksji nad polityką zagraniczną odradzającej się Rzeczypospolitej. Podnieśli oni w swych referatach fundamentalne dla zrozumienia historii II Rzeczypospolitej kwestie. Parafrazując słowa Józefa Piłsudskiego, pierwsze lata po odzyskaniu niepodległości były czasem, którego znamieniem był przede wszystkim wyścig pracy – w tym dyplomatycznej, a także oręża i krwi, ponieważ odrodzenie naszej państwowości i kształtowanie się granic Rzeczypospolitej odbywało się w niezwykle skomplikowanych realiach międzynarodowych. Najwyższą sztuką dyplomatyczną jest osiągnięcie maksimum tego, co w danych warunkach jest możliwe. Jestem głęboko przekonany, że w dwudziestoleciu nasza służba zagraniczna, kierując się właśnie tą zasadą, sprostała stawianym jej zadaniom, przywracając silną Polskę na mapę Europy i świata.

Do skutecznego i pełnego odrodzenia państwa niezbędne było zorganizowanie sprawnej służby dyplomatycznej, która w trudnych okolicznościach po 123 latach zaborów zadbałaby o jego międzynarodowe uznanie oraz możliwie korzystne ramy utrzymania jego niepodległości i bezpieczeństwa. W momencie zakończenia działań wojennych Państwo Polskie mimo braku formalnych stosunków dyplomatycznych z innymi krajami dysponowało już siecią przedstawicielstw zagranicznych. Ich działalność znacząco ułatwiła odbudowę służby dyplomatycznej. Ogrom pracy polskich przedstawicieli podczas paryskiej konferencji pokojowej w pierwszej połowie 1919 r. był fundamentem przyszłej

służby dyplomatyczno-konsularnej. Ukazał on również, że mimo braku formalnej ciągłości polskiej państwowości polskie elity – wywodzące się z różnych obozów ideologicznych i mające odmienne wizje odbudowy państwa – umiały w bardzo krótkim czasie zjednoczyć siły i skutecznie walczyć o interesy Polski i Polaków ponad politycznymi podziałami. Nie mała w tym zasługa polskich dyplomatów, aktywnie wspierających elity w pertraktacjach międzynarodowych.

Jednym z pierwszych, niebagatelnych zadań stojących przed polską dyplomacją, było ustalenie wschodniej granicy państwa. Podczas konferencji pokojowej w Rydze kształtująca się dyplomacja sowiecka i odradzająca się dyplomacja polska uczyły się szukać trudnych kompromisów. Będący wyrazem tegoż kompromisu układ ryski, podpisany w marcu 1921 r., był istotnym elementem porządku międzynarodowego w środkowej i wschodniej Europie. Stanowił też ważne uzupełnienie systemu wersalskiego, który nie regulował wielu spraw naszej części kontynentu. Traktat ryski bezpośrednio lub pośrednio zapewniał niepodległość nie tylko Polsce, ale także Litwie, Łotwie, Estonii, Finlandii oraz w pewnej mierze także Rumunii. Dzisiaj polska polityka zagraniczna opiera się na dobrych stosunkach z sąsiadami i aktywnej roli we współpracy z naszymi partnerami międzynarodowymi, głównie z obszaru transatlantyckiego i grona krajów przywiązanych do wartości demokratycznych, w celu zapewnienia pokoju, bezpieczeństwa i wzrostu gospodarczego.

Choć dla młodego Państwa Polskiego kluczową kwestią było uregulowanie granic z sąsiadami, polska dyplomacja doskonale rozumiała, że równie ważne jest nawiązywanie sojuszy dwustronnych, w tym z państwami Ententy. Jak pokazała historia, budowa szerokiego, a przede wszystkim skutecznego i trwałego systemu sojuszy regionalnych okazała się bardzo trudna. Pomna tych historycznych doświadczeń, dyplomacja polska zabiega dzisiaj o trwałe zakotwiczenie Polski w systemie sojuszów i programach integracji europejskiej. Nasze członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim, najbardziej skutecznym sojuszu w historii, stanowi najlepszą gwarancję naszego bezpieczeństwa. Silna pozycja w Unii Europejskiej nie tylko stwarza perspektywę dalszej modernizacji i wzmocnienia polskiej gospodarki, ale też daje Polsce szanse współkształtowania przyszłości projektu europejskiego, a wraz z nim zabiegania o stabilny

rozwój i silną pozycję Europy w złożonym i pełnym globalnych wyzwań środowisku międzynarodowym.

Polska aktywnie włączała się również w proces budowy powojennego porządku światowego, w którym istotną rolę, jak się wtedy wydawało, miała odgrywać Liga Narodów – organizacja międzynarodowa, która stawiała sobie za cel utrzymanie pokoju na świecie. Na jej forum Polska szukała możliwości dialogu i negocjacji, aby wyhamować wyścig zbrojeń w Europie. Z kart historii wiemy, że powołanie Ligi zasadniczo nie zmieniło kierunku relacji międzynarodowych i nie wyeliminowało konfliktów. Nie dało również Polsce nowych instrumentów do obrony swego stanu posiadania, chociaż Pakt Ligi zawierał stosowne gwarancje. Niemniej jednak wnioski z analizy słabości Ligi przyczyniły się do lepszej organizacji wielostronnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, którego najważniejszym ogniwem jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. Doświadczenia, jakie polska dyplomacja zdobyła na forum współpracy wielostronnej, pozwoliły jej skuteczniej bronić polskich interesów w trakcie wojny. Dziś dyplomacja Polski, jako kraju będącego niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, kontynuuje te chlubne tradycje, promując zasady prawa międzynarodowego w rozwiązywaniu konfliktów i sporów współczesnego świata czy też upominając się o prawa człowieka i prawa ofiar konfliktów zbrojnych oraz prześladowanych z powodów religijnych.

Oprócz otoczenia międzynarodowego ważnym czynnikiem wpływającym na pozycję państwa w świecie jest poziom jego rozwoju gospodarczego. Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości – po zaborach, zniszczeniach I wojny światowej, a następnie wojen o granice – Polska mierzyła się z wewnętrznymi wyzwaniami o fundamentalnym charakterze. Stała przed trudnym zadaniem powołania instytucji życia gospodarczo-społecznego czy integracji obszarów, które długo nie stanowiły jednolitego organizmu ekonomicznego. Państwo Polskie musiało szybko zbudować sprawną służbę konsularną, bowiem mimo ogromnych wysiłków inwestycyjnych władz wielki kryzys gospodarczy przełomu lat 20. i 30. XX w. doprowadził do fal emigracji z Polski. Wiązało się to z koniecznością udzielania opieki prawnej i możliwie szerokiego wsparcia Polaków poza granicami kraju.

Drodzy Czytelnicy,

tragedia doświadczeń II wojny światowej będącej dramatycznym epilogiem II Rzeczypospolitej niezwykle silnie oddziałuje na wyobraźnię historyczną polskiego społeczeństwa do dziś. Analiza polityki zagranicznej Polski lat 1919–1939 jest cenną lekcją historii. Wyłania się z niej obraz różnorodnych działań zmierzających do obrony niezawisłości Państwa Polskiego w niesprzyjających realiach międzynarodowych i w warunkach trudności wewnętrznych.

Chociaż geograficzny kształt dzisiejszej Polski różni się znacząco od tego z lat międzywojennych, podobnie jak II Rzeczpospolita różniła się pod tym względem od I Rzeczypospolitej, to w sensie cywilizacyjnym, duchowym i kulturowym dostrzec można wiele rysów świadczących o ciągłości bytu narodowego – pomimo koszmaru wojny i dekad komunistycznej dominacji. Analogiczna ciągłość jest widoczna również w sferze polityki zagranicznej, a tym samym w sferze działalności służby zagranicznej, gdzie mamy do czynienia z realizowaniem długofalowych interesów państwa. Bez względu na bieżącą koniunkturę polityczną w kraju pielęgnowanie tej ciągłości jest nadrzędnym zadaniem dyplomacji.

Mam nadzieję, że niniejsza publikacja wzbogaci Państwa wiedzę na temat polskiej dyplomacji okresu międzywojennego, przyczyni się do szerszego spopularyzowania tej tematyki, a także przysporzy refleksji nad współczesnymi wyzwaniem stojącymi przed polską polityką zagraniczną. Praca dyplomacji osadzona jest oczywiście w realiach codziennych, ale pamiętajmy, że jej podłożem, korzeniami są wartości ogólnonarodowe, tradycja, kultura i historia. Czerpiemy z doświadczeń minionych pokoleń. Czerpiemy dumę i inspirację z sukcesów, wyciągamy wnioski z porażek naszych poprzedników.

Zachęcam Państwa do lektury.

prof. dr hab. Jacek Czaputowicz

Piotr Długołęcki

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

ODRODZENIE POLSKIEJ SŁUŻBY DYPLOMATYCZNEJ

Dzięki zakończeniu I wojny światowej i jednoczesnej klęsce trzech dawnych państw zaborczych przed Polską pojawiła się szansa na odzyskanie państwowości. Wszystkie ugrupowania polityczne były zgodne, że do odrodzenia państwa konieczne jest szybkie zorganizowanie sprawnej służby dyplomatycznej, która zadba na arenie międzynarodowej o uzyskanie jak najkorzystniejszych rozwiązań.

Warto przy tym zaznaczyć, że nie bez powodu w przypadku Polski powojenne organizowanie Ministerstwa Spraw Zagranicznych określane jest mianem odrodzenia. Nie była Polska bowiem państwem nowym, które nagle pojawiło się na mapie Europy. W okresie przedrozbiorowym Rzeczpospolita Obojga Narodów była jednym z największych krajów w historii Europy, z obszarem sięgającym w szczytowym momencie niemalże 1 mln km². Możliwość nawiązania – nawet jeżeli jedynie w sferze symbolicznej czy mentalnej – do wielowiekowych tradycji dyplomatycznych I Rzeczypospolitej wpływała na kształt dyskusji i koncepcji dotyczących dyplomacji odradzającego się państwa¹.

¹ Szerzej o historii Polski przedrozbiorowej zob. R. Frost, *The Oxford History of Poland-Lithuania*, t. 1: *The Making of the Polish-Lithuanian Union, 1385–1569*, Oxford 2015.

Nie należy także zapominać o wydarzeniach XIX w., kiedy to walka o polską państwowość przybierała formy powstań zbrojnych. Zarówno w czasie powstania listopadowego (1830–1831), jak i styczniowego (1863–1864) rządy powstańcze starały się tworzyć przedstawicielstwa zagraniczne i zabiegać o poparcie sprawy polskiej na arenie międzynarodowej². Niebagatelne znaczenie miała również działalność polskiej emigracji, której najbardziej znanym przedstawicielem był książę Adam Jerzy Czartoryski, twórca działającego w Paryżu ugrupowania konserwatywno-liberalnego znanego jako Hotel Lambert³. Mimo braku formalnej służby zagranicznej ugrupowania emigracyjne starały się propagować konieczność odbudowy Polski, a prowadzone wówczas działania międzynarodowe nazwano „dyplomacją bez listów uwierzytelniających”⁴.

Innym ważnym czynnikiem było doświadczenie, jakie Polacy – formalnie obywatele państw zaborczych – zdobywali podczas pracy w administracji Rosji czy też Austro-Węgier. Wielu z nich zatrudniło się w służbie dyplomatycznej czy konsularnej, zwłaszcza austrowęgierskiej, a zdobytą tam praktykę wykorzystywano następnie w dyplomacji II RP. Zwracał na to uwagę m.in. Hugh Gibson, pierwszy amerykański poseł w Polsce, który w kwietniu 1919 r. tak opisał wizytę w polskim MSZ i spotkanie z wyższymi urzędnikami resortu: „Wszyscy oni biegle mówili po angielsku lub po francusku. Ciekawe, że większość z nich pracowała w służbie dyplomatycznej Rosji albo Austrii, a więc Polska mogła rozpocząć działalność, mając do dyspozycji znaczną liczbę wyszkolonych pracowników dyplomatycznych i konsularnych”⁵. Warto przy tym zauważyć, że w późniejszym okresie Gibson nieco mniej entuzjastycznie oceniał kwestie personalne. Przygotowując we wrześniu 1920 r. dla Departamentu Stanu opinię o sytuacji wewnętrznej w Polsce, zwracał uwagę na „Całkowity brak u przywódców

² Szerzej zob. *Historia dyplomacji polskiej*, red. L. Bazylow, G. Labuda, t. 3: 1795–1918, Warszawa 1982.

³ Szerzej zob. J. Zdrada, *Wielka emigracja po powstaniu listopadowym*, Warszawa 1987.

⁴ H.H. Hahn, *Dyplomacja bez listów uwierzytelniających. Polityka zagraniczna Adama Jerzego Czartoryskiego 1830–1840*, tłum. M. Borkowicz, Warszawa 1987.

⁵ H. Gibson, *Amerikanin w Warszawie 1919–1924. Niepodległa Rzeczpospolita oczami pierwszej ambasadora Stanów Zjednoczonych*, wybór tekstów i opr. V.H. Reed, M.B.B. Biskupski, J. Böhler, J.-R. Potocki, Kraków 2018, s. 86.

praktycznego doświadczenia w rządzeniu. [...] W starych reżimach nie dopuszczano Polaków do udziału w rządzeniu sobą, wskutek czego występuje teraz niedostatek wyszkolonego personelu administracyjnego, a nie da się ustanowić sprawnego rządu, zanim urzędnicy nie zostaną odpowiednio wyszkoleni do pełnienia nowych obowiązków”⁶. Wydaje się jednak, że późniejsza uwaga dotyczyła w większym stopniu administracji krajowej, osoby wchodzące w skład służby zagranicznej zaś dysponowały z reguły nieco większym doświadczeniem.

Wypada zaznaczyć, że nie brakowało przy tym wewnętrznych tarć, a formułowanie zarzutów o brak patriotyzmu wobec osób funkcjonujących wcześniej w „zaborczych” dyplomacjach lub pełniących służbę wojskową w „zaborczych” siłach zbrojnych nie było sprawą rzadką⁷.

Wspominane wyżej okoliczności nie oznaczają jednak, że w momencie podpisywania rozejmu w Compiègne Polska dysponowała jedynie pamięcią o czasach przedrozbiorowych czy wspomnieniami o walkach narodowowyzwoleńczych w XIX w. Jej jedynym atutem nie były także doświadczenia służby urzędniczej w innych państwach zaborczych. W momencie zakończenia działań zbrojnych formalnie nieistniejące jeszcze państwo polskie posiadało całkiem imponującą strukturę urzędniczą zaangażowaną w działania dyplomatyczne⁸. Wynikało to po części z aktywności państw zaborczych podejmowanych w celu zjednania społeczeństwa polskiego i łatwiejszego pozyskania ochotników do własnych armii. Najistotniejszym przejawem tego typu działań było ogłoszenie tzw. Aktu 5 listopada, czyli manifestu cesarza Niemiec i Austro-Węgier, który przewidywał utworzenie niesuwerennego Królestwa Polskiego⁹. Umożliwił on powołanie we wrześniu 1917 r. Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego, która miała tymczasowo pełnić najwyższą władzę w Królestwie Polskim aż do czasu jej przekazania królowi lub regentowi. Dość istotnym ograniczeniem

⁶ *Ibidem*, s. 291.

⁷ Jako jeden z przykładów zob. krytykę Jana Niemojowskiego (szefa polskiego przedstawicielstwa w Berlinie) opublikowaną w: *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne. 1918 listopad–grudzień* (dalej: PDD 1918), red. S. Dębski, P. Długołęcki (współpr.), Warszawa 2008, dok. nr 150.

⁸ Szerzej zob. J. Sibora, *Dyplomacja polska w I wojnie światowej*, Warszawa 2013.

⁹ Szerzej zob. Z. Girzyński, K. Kania, J. Kłaczkow, *Akt 5 listopada 1916 roku i jego konsekwencje dla Polski i Europy*, Toruń 2016.

działalności Rady było zastrzeżenie, że nie może ona w niczym naruszać „międzynarodowego stanowiska władz okupacyjnych”¹⁰. W praktyce jednak – wobec osłabiania sytuacji militarnej państw centralnych – Rada Regencyjna poszerzała kompetencje w zakresie polityki zagranicznej. Kulminacją owego poszerzania było proklamowanie 7 października 1918 r. utworzenia niepodległego państwa polskiego „obejmującego wszystkie ziemie polskie z dostępem do morza, z polityczną i gospodarczą niezawisłością, jako też terytorialną nienaruszalnością”¹¹. Za najważniejszą zaś decyzję Rady w działaniach instytucjonalnych (wpływającą na odrodzenie służby dyplomatycznej) uznać należy utworzenie Ministerstwa Spraw Zewnętrznych. Zostało ono powołane wydanym przez Radę Dekretem o utworzeniu Ministerstw: Spraw Zewnętrznych, Spraw Wojskowych, Komunikacji i Apropowizacji z 26 października 1918 r. Artykuł I dekretu stanowił m.in., że „przekształca się istniejący przy Prezydencie Rady Ministrów Departament Spraw Politycznych na Ministerstwo Spraw Zewnętrznych”¹². Szefem nowo utworzonego MSZ został Stanisław Głębiński, minister w powołanym przez Radę rządzie Józefa Świeżyńskiego¹³.

O ile Rada Regencyjna prowadziła działalność na terenach kontrolowanych przez państwa centralne, o tyle państwa Ententy wspierały (zarówno politycznie, jak i finansowo) działalność Komitetu Narodowego Polskiego w Paryżu¹⁴. KNP, na czele którego stanął Roman Dmowski, został uznany przez Francję i Wielką Brytanię za reprezentanta polskich interesów. W listopadzie 1918 r. w jego skład wchodziło trzynastu

¹⁰ Dziennik Urzędowy Departamentu Sprawiedliwości Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego, nr 5, 2 października 1917 r., zob. też Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław 1991.

¹¹ Pełny tekst oświadczenia opublikowano w Monitorze Polskim (dodatek nadzwyczajny) z 7 października 1918 r.

¹² Dekret o utworzeniu Ministerstw: Spraw Zewnętrznych, Spraw Wojskowych, Komunikacji i Apropowizacji; Dziennik Praw Królestwa Polskiego, nr 14, 2 listopada 1918 r.

¹³ K. Szczepanik, *Ministerstwo Spraw Zagranicznych 1918–1945. Początki instytucjonalne, rozwiązania prawne, warunki działania, kadry*, w: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej. Organizacja, polityka, ministrowie*, red. K. Szczepanik, P. Długołęcki, Szczecin–Warszawa 2014, s. 20.

¹⁴ M. Leczyk, *Komitet Narodowy Polski a Ententa i Stany Zjednoczone 1917–1919*, Warszawa 1966.

członków, pamiętać należy jednak, że dysponował on też rozbudowaną strukturą biurokratyczną zajmującą się sprawami prawno-politycznymi, wojskowymi, prasowo-propagandowymi, konsularnymi czy wreszcie administracyjno-organizacyjnymi. Pod koniec 1918 r. Komitet zatrudniał najprawdopodobniej ponad sto osób¹⁵. Warto przy tym dodać, że jego prace były niezwykle intensywne, a w okresie 1917–1919 odbyło się niemalże dwieście posiedzeń KNP¹⁶.

Mniejsze znaczenie miała działalność dwóch innych instytucji – Naczelnego Komitetu Narodowego i Agencji Lozańskiej. NKN został utworzony w Krakowie w 1914 r. z inicjatywy polityków galicyjskich o orientacji proaustriackiej, a jednym z jego najistotniejszych osiągnięć było utworzenie Legionów Polskich¹⁷. Z kolei Centralna Agencja Polska w Lozannie powstała w 1915 r. i stanowiła główne centrum polskiej propagandy prasowej w zachodniej Europie podczas I wojny światowej. Prowadziła działalność wydawniczą, informując o sprawach polskich i wskazując na konieczność odbudowy państwa polskiego.

Wszystkie cztery wspomniane wyżej instytucje miały jedną, szalenie istotną cechę wspólną – posiadały mianowicie różnego rodzaju przedstawicielstwa zagraniczne pełniące funkcje polityczne, wojskowe, informacyjno-propagandowe czy wreszcie konsularne. Do najważniejszych przedstawicielstw Rady Regencyjnej należały placówki w Berlinie, Moskwie i Petersburgu. Komitet Narodowy Polski posiadał z kolei przedstawicielstwa we wszystkich najważniejszych europejskich krajach, a także w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Oddziały prasowe Agencji Lozańskiej mieściły się w Paryżu, Londynie, Rzymie i Fryburgu, biura Naczelnego Komitetu Narodowego funkcjonowały zaś w piętnastu europejskich miastach, od Skandynawii po Konstantynopol¹⁸.

¹⁵ PDD 1918, s. X.

¹⁶ Wszystkie protokoły posiedzeń KNP wraz z częścią notatek załączonych do protokołów opublikowano w: *O niepodległą i granice. Komitet Narodowy Polski. Protokoły Posiedzeń 1917–1919*, opr. M. Jabłonowski, D. Cisowska-Hydziak, Warszawa–Pułtusk 2007.

¹⁷ Szerzej zob. M. Drozdowski, *Naczelny Komitet Narodowy 1914–1918. Polityczne i organizacyjne zaplecze Legionów Polskich*, Kraków 2017.

¹⁸ Pełny wykaz przedstawicielstw (schematy) zob. K. Szczepanik, P. Ceranka, W. Biliński, M. Mroczkowska, *Odrodzenie polskiej służby zagranicznej 1917–1921*, Warszawa 2018.

W efekcie, w momencie zakończenia działań wojennych i przejęcia władzy w kraju przez Józefa Piłsudskiego państwo polskie mimo braku międzynarodowego uznania i formalnych stosunków dyplomatycznych z innymi krajami dysponowało siecią zróżnicowanych przedstawicielstw. Ich działalność znacząco ułatwiła odbudowę formalnej służby zagranicznej.

Kolejny, niezwykle istotny etap formowania polskiej służby zagranicznej stanowił okres paryskiej konferencji pokojowej¹⁹. Sprawne promowanie polskich interesów wymagało bowiem stworzenia aparatu urzędniczego wspierającego działania polityczne. W tym celu powołano Delegację Polską na Konferencję Pokojową, w oparciu o struktury urzędnicze Komitetu Narodowego Polskiego oraz z wykorzystaniem struktur Biura Prac Kongresowych. BPK powstało (jako organizacja społeczna) w listopadzie 1918 r. z inicjatywy Franciszka Puławskiego i było związane z ówczesnym Ministerstwem Spraw Zewnętrznych. Delegacja Polska została wzmocniona także działalnością przedstawicieli świata nauki czy reprezentantów sfer handlowych i gospodarczych, którzy w tym celu przybyli do Paryża. Podstawowym zadaniem Delegacji Polskiej na Konferencję Pokojową było zapewnienie fachowej i naukowej pomocy wspierającej polskie postulaty w sprawach gospodarczych, terytorialnych, narodowościowych, prawnych, militarnych oraz w kwestii rewindykacji majątku kulturowego. W szczytowym momencie aparat urzędniczy Delegacji liczył ponad sto osób²⁰. Delegacja i współpracujący z nią eksperci przygotowali szereg oficjalnych not, memorandumów i ekspertyz wspomagających polskie działania polityczne i promujących polskie stanowisko w oczach międzynarodowej opinii publicznej²¹.

Wydaje się, że tytaniczna praca polskich polityków i urzędników w pierwszej połowie 1919 r. w Paryżu stała się pokoleniowym

¹⁹ K. Lundgreen-Nielsen, *The Polish Problem at the Peace Conference. A Study of the Great Powers and the Poles 1918–1919*, Odense 1979.

²⁰ Opis struktury i działania Delegacji Polskiej zob. B. Pasierb, *Polskie prace przygotowawcze do Traktatu Pokojowego z Niemcami 1916–1948. Instytucje – ludzie – problemy*, Wrocław 1996.

²¹ *Ekspertyzy i materiały delegacji polskiej na konferencję wersalską 1919 roku*, red. M. Przyłuska-Brzostek, Warszawa 2009.

doświadczeniem formującym przyszłą służbę dyplomatyczno-konsularną²². Bez żadnej przesady można stwierdzić, że KNP i Delegacja Polska w Paryżu stały się kuźnią kadr polskiego resortu dyplomacji. W okresie międzywojennym urząd ministra spraw zagranicznych pełniło siedemnaście osób (licząc kierowników resortu niebędących ministrami konstytucyjnymi) i niemal połowa z nich to osoby związane z Komitetem Narodowym Polskim²³. O paryskiej konferencji pokojowej mawia się czasem, że było to sześć miesięcy, które zmieniło świat²⁴. Bez żadnej przesady można też stwierdzić, że było to sześć miesięcy, które ukształtowało polski personel dyplomatyczno-konsularny, a doświadczenia zdobyte w „stolicy świata”, jaką stał się wtedy Paryż, wykorzystywano w późniejszych działaniach międzynarodowych.

Opisując proces odbudowy polskiego resortu dyplomacji, warto zwrócić uwagę na kilka istotnych zagadnień. Pierwszym z nich jest sama nazwa ministerstwa. Jak już wyżej wspomniano, Rada Regencyjna, powołując nowy resort, nazwała go Ministerstwem Spraw Zewnętrznych. Możliwe, że – w kontekście zakazu naruszania międzynarodowych interesów państw zaborczych – celowo użyto takiej nazwy, jako łatwiejszej do zaakceptowania przez władze niemieckie. Żywot Ministerstwa Spraw Zewnętrznych nie był jednak długi, gdyż już z końcem stycznia 1919 r. premier i szef MSZ Ignacy Paderewski podpisał wniosek postulujący zmianę nazwy „na pierwotnie praktykowaną: Ministerstwo Spraw Zagranicznych”. W uzasadnieniu stwierdzono: „Z powodu podobnego brzmienia nazw M.S. Wewnętrznych do nazwy M.S. Zewnętrznych powstają liczne omyłki, zwłaszcza telefoniczne, które nie tylko powodują niepotrzebne zajmowanie czasu personelu telefonicznego, ale odrywają także od pracy urzędników odnośnych ministerstw. Powstają również omyłki w referatach przy dyktowaniu”²⁵. Spekulować można jedynie,

²² Szerzej zob. *Polish Documents on Foreign Policy 11 November 1918 – 28 June 1919*, red. S. Dębski, P. Długołęcki, Warszawa 2017.

²³ Biogramy ministrów spraw zagranicznych i szefów MSZ zob. w: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej...*

²⁴ M. MacMillan, *Paris 1919. Six Months that Changed the World*, New York 2002.

²⁵ *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne. 1919 styczeń–maj* (dalej: PDD 1919), red. S. Dębski, Warszawa 2017, s. 901.

czy rzeczywiście powodem zmiany były „omyłki telefoniczne”, czy stały za nią jakieś głębsze przemyślenia o przydawaniu większej wagi słowu „zagranicznych” niż słowu „zewnątrznych” – jako symbolowi większej niezależności działań międzynarodowych.

Kolejnym wartym odnotowania aspektem był nieunikniony chaos organizacyjny, którego dobitny przykład stanowiła osoba Tytusa Filipowicza, pełniącego przejściowo funkcję kierownika MSZ, a następnie wiceministra spraw zagranicznych²⁶. Jak się okazało, zajmował on stanowisko *de facto* na podstawie jedynie ustnych uzgodnień z Józefem Piłsudskim. W rzeczywistości nigdy nie został na nie nominowany, w gorącym okresie tworzenia państwa nikt nie zadbał bowiem o dopełnienie formalności prawnych²⁷. Trudności formalno-organizacyjne dotyczyły także działalności zagranicznej, a wspomniane wyżej tworzenie licznych przedstawicielstw podlegających różnym instytucjom powodowało chaos w relacjach bilateralnych. Najbardziej wyrazistym przykładem była sytuacja w Bukareszcie, gdzie jednocześnie reprezentowali Polskę Marian Linde (jako *chargé d'affaires* z upoważnienia Rady Regencyjnej, potwierdzonego następnie przez rząd Jędrzeja Moraczewskiego) oraz przedstawiciel KNP Stanisław Koźmiński. Formalnie to Linde dysponował pełnomocnictwem rządowym, ale władze rumuńskie za reprezentanta polskich interesów uznawały Koźmińskiego²⁸. Równie chaotycznie wyglądała kwestia przyjazdu do Polski różnorodnych misji, których mnogość i niejasne kompetencje powodowały utrudnienia w prowadzeniu polityki zagranicznej. Sprawa była na tyle poważna, że MSZ wystosowało do KNP w Paryżu specjalną instrukcję: „W ostatnich czasach przyjeżdża do Polski cały szereg misji zagranicznych, wojskowych, politycznych, Czerwonego Krzyża itd. Ponieważ często cel przybycia oraz plenipotenccje tych misji nie są nam dokładnie znane, prosimy o przysyłanie nam w miarę możliwości jak najdokładniejszych informacji o wysłanych do Polski oficjalnych lub półoficjalnych delegacjach sprzymierzonych”²⁹.

²⁶ P. Długołęcki, *Tytus Filipowicz, w: Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej...*, s. 102–103.

²⁷ J. Sibora, *Dyplomacja...*, s. 485.

²⁸ PDD 1919, s. XIV.

²⁹ *Ibidem*, s. 219.

Jednym z zadań powstającej służby dyplomatycznej było właśnie zarządzenie tego typu kłopotom.

Warto ponadto zwrócić uwagę na wspólny element pojawiający się we wspomnieniach większości ówczesnych dyplomatów, jakim była niezwykle intensywna praca zawodowa, wykonywana często w godzinach nocnych. Nocne przygotowywanie dokumentów było stałym doświadczeniem członków Delegacji Polskiej na Konferencję Pokojową w Paryżu³⁰. Podobnie rzecz wyglądała w Warszawie, a pierwszy polski minister spraw zagranicznych (zewnątrznych) Leon Wasilewski po swoim odwołaniu wspominał: „Myśmy też osobiście byli tak wymęczeni i wyczerpani nadludzką orką, że dymisja byłaby dla nas wprost fizycznym wyzwoleniem”³¹.

Organizacja MSZ wymagała również rozwiązania wielu kwestii związanych z opieką konsularną i sprawami technicznymi. W kontekście zakończenia wojny, istnienia obozów jenieckich i w sytuacji przemieszczania się setek tysięcy uchodźców utworzenie służby konsularnej było nie mniej istotne niż działania polityczne. Niebagatelne znaczenie miała także sprawa obywatelstwa, bardzo często zdarzało się bowiem, że wystawienie polskiego paszportu znacząco poprawiało sytuację danej osoby i umożliwiało powrót z obozu jenieckiego do kraju. Uregulowania wymagały ponadto wszelkie kwestie techniczne i organizacyjne – sprawy finansów, łączności, transportu, zakupu siedzib polskich przedstawicielstw, organizacji podróży służbowych czy wreszcie przyjęcia zasad protokołu dyplomatycznego i wzorów strojów dyplomatycznych. Wszelkie te sprawy stopniowo i nie bez trudności rozwiązywał stale reorganizujący się resort dyplomacji.

Najistotniejszym natomiast aspektem towarzyszącym procesowi odbudowy dyplomacji była zdolność do osiągnięcia kompromisu i stworzenia jednolitej władzy państwowej z jednolitą reprezentacją zagraniczną. Wspomniany Naczelny Komitet Narodowy podjął bowiem decyzję o podporządkowaniu swych struktur Radzie Regencyjnej i rozpoczął

³⁰ Jako przykład zob. E. Romer, *Pamiętnik paryski (1918–1919)*, oprac. A. Garlicki, R. Świątek, Wrocław 1989, s. 212.

³¹ Cytat za: P. Hauser, *Leon Wasilewski*, w: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej...*, s. 120.

proces samolikwidacji. Rada Regencyjna z kolei po przyjeździe Józefa Piłsudskiego do kraju przekazała mu pełnię władzy wojskowej, a następnie cywilnej, po czym podjęła decyzję o samorozwiązaniu. Podobnie postąpił efemeryczny Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej w Lublinie, którego premier Ignacy Daszyński podporządkował się władzy Piłsudskiego. Z kolei Agencja Lozańska zdecydowała o wejściu w skład KNP, sam Komitet zaś porozumiał się z obozem Piłsudskiego, czego wyrazem było utworzenie rządu zgody narodowej z premierem Paderewskim na czele. Władze Komitetu zarządziły następnie jego likwidację³².

Uniknięto dzięki temu niebezpieczeństwa, na które zwracała uwagę prasa francuska słowami: „istnieją dwa rządy polskie: jeden, który nie potrafi ze swojego państwa wyjść, drugi, który nie potrafi do niego wejść”. Chodziło o KNP, który działał w Paryżu, i o rząd w Warszawie, który nie był uznawany międzynarodowo³³. Warto przy tym podkreślić, że osiągnięcie porozumienia nie było sprawą prostą, na co wskazywał cytowany wyżej Gibson, podkreślający, że Polacy nie mają umiejętności współdziałania³⁴. Procesowi odbudowy dyplomacji towarzyszyło bowiem wiele sporów, zwłaszcza o sprawy personalne. Niemniej jednak trudności udało się przezwyciężyć (czasem pod presją państw zachodnich), czego efektem była odbudowa służby dyplomatycznej i konsularnej zdolnej doprowadzić do międzynarodowego uznania nowego państwa i nawiązania relacji dyplomatycznych z licznymi ówczesnymi krajami.

³² W. Michowicz, *Organizacja polskiego aparatu dyplomatycznego w latach 1918–1939*, rozdz. I w: *Historia dyplomacji polskiej*, t. 4: 1918–1939, Warszawa 1995.

³³ *Prasa zagraniczna o Polsce. Listopad 1918–luty 1919*, red. W. Borodziej, J. Brzegowy, B. Gajos, N. Hetmańska, M. Laskowska, Warszawa 2018, s. 18.

³⁴ H. Gibson, *Amerykanin w Warszawie 1919–1924...*, s. 213.

dr hab. Jan Jacek Bruski

Uniwersytet Jagielloński

W WALCE O NIEPODLEGŁOŚĆ I GRANICE. AKTYWNOŚĆ POLSKIEJ DYPLOMACJI NA ARENIE MIĘDZYNARODOWEJ W LATACH 1918–1921

Wskrzeszenie niepodległej Rzeczypospolitej jesienią 1918 r. nie byłoby możliwe, gdyby nie sprzyjająca kombinacja czynników międzynarodowych. Nadzieje Polaków, od kilku już dekad, jak się wydawało, pogrzebane, ożywił wybuch Wielkiej Wojny. Rzeczywista aktualizacja „sprawy polskiej” była jednak efektem ziszczenia się dopiero u schyłku tego konfliktu scenariusza, który trudno było sobie wyobrazić w 1914 r.: załamania się wszystkich trzech mocarstw zaborczych – najpierw ogarniętej rewolucją Rosji, a następnie monarchii habsburskiej i Niemiec. Nie znaczy to, że aktywność samych Polaków była bez znaczenia. Ważyły wysiłki na rzecz organizacji własnej siły zbrojnej u boku obu stron walczących, istotna była również działalność na polu międzynarodowym, swoista „dyplomacja bez listów uwierzytelniających”¹. Jako pierwsi się

¹ Określenia tego w odniesieniu do działań emigracyjnego Hotelu Lambert jako pierwszy użył Hans Henning Hahn. Zob. H.H. Hahn, *Dyplomacja bez listów uwierzytelniających. Polityka zagraniczna Adama Jerzego Czartoryskiego 1830–1840*, Warszawa 1987. Szerzej, obejmując nim wszelkie polskie inicjatywy dyplomatyczne okresu porozbiorowego, stosuje ten termin Andrzej Nowak – *Polish Foreign Policy during the Partitions*:

ekspozytur zagranicznych zaczęli budować aktywiści, obóz orientujący się na państwa centralne. Były to biura informacyjne, tworzone przez krakowski Naczelny Komitet Narodowy, a później quasi-dyplomatyczne przedstawicielstwa Rady Regencyjnej, powołanej z woli Niemiec i Austro-Węgier w Warszawie. W Warszawie też zaczęły organizować się załóżki przyszłego polskiego resortu spraw zagranicznych². W związku z ostatecznym sukcesem mocarstw Ententy kluczowa była jednak aktywność rezydującego od sierpnia 1917 r. w Paryżu Komitetu Narodowego Polskiego (KNP). Na czele tej instytucji – pod koniec wojny coraz wyraźniej aspirującej do roli polskiego rządu na emigracji – stanął lider narodowych demokratów Roman Dmowski. Komitet dysponował placówkami w stolicach wszystkich państw koalicji i garniturem pierwszorzędnych działaczy, wśród których znalazł się m.in. słynny lobbysta sprawy polskiej, wirtuoz i kompozytor Ignacy Jan Paderewski³.

W listopadzie 1918 r. władzę w Warszawie przejął jednak obóz skupiony wokół twórcy Legionów i Polskiej Organizacji Wojskowej Józefa Piłsudskiego. Temu ostatecznie, od 22 listopada Tymczasowemu Naczelnikowi Państwa, podporządkował się aparat rządowy stworzony przez Radę Regencyjną. Nowe władze od początku stanęły przed serią wyzwań, również w sferze stosunków zewnętrznych. Pierwszymi aktami dyplomacji

Concepts and Limitations, w: *idem, History and Geopolitics: A Contest for Eastern Europe*, Polish Institute For Foreign Affairs, Warsaw 2008, s. 127–147. Autor ten lapidarnie definiuje „dyplomację bez listów uwierzytelniających” („diplomacy without credentials”) jako „the diplomacy in exile of a non-existing state” – *ibidem*, s. 135.

² Był to Departament Spraw Politycznych Tymczasowej Rady Stanu, podporządkowany następnie rządowi Rady Regencyjnej i od stycznia 1918 r. funkcjonujący pod nazwą Departamentu Stanu. Dekretem Rady Regencyjnej z 26 października 1918 r. został on przekształcony w Ministerstwo Spraw Zewnętrznych. O dyplomacji obozu aktywistycznego zob. J. Sibora, *Dyplomacja polska w I wojnie światowej*, Warszawa 2013, s. 13–350.

³ Pozyskanie Paderewskiego było bardzo istotne dla Komitetu ze względów propagandowych, znajdował się on jednak poza ścisłym kierownictwem KNP, w skład którego wchodził politycy przebywający stale w Paryżu – poza Dmowskim Władysław Zamojski, Marian Seyda, Jan Rozwadowski i Erazm Piltz. O działalności Komitetu obszernie zob. M. Leczyk, *Komitet Narodowy Polski a Ententa i Stany Zjednoczone 1917–1919*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1966; J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, s. 351–460; ponadto: *O Niepodległą i granice*, t. 6: *Komitet Narodowy Polski. Protokoły posiedzeń 1917–1919*, oprac. M. Jabłonowski, D. Cisowska-Hydzik, Warszawa–Pułtusk 2007.

odrodzonego państwa stały się prowizoryczne porozumienia w sprawie wycofania wojsk niemieckich z terenu byłego Królestwa Polskiego i ewakuacji oddziałów Ober-Ostu ze wschodu trasą omijającą już wyzwolone ziemie polskie. Umowy te miały duże znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa formującej się, właściwie pozbawionej jeszcze własnych sił zbrojnych państwowości⁴. Kolejnym zadaniem nowych władz było wywalczenie dla Polski jak najkorzystniejszego kształtu terytorialnego. Perspektywy w tym zakresie rysowały się jednak bardzo mgliście, zważywszy iż rząd w Warszawie kontrolował pod koniec 1918 r. jedynie obszar byłej Kongresówki, Galicję Zachodnią i część Śląska Cieszyńskiego. Stopniowo nabrzmiewały przy tym kolejne konflikty z organizującymi się państwami sąsiednimi. Występując podczas inauguracyjnego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego 10 lutego 1919 r., Naczelnik Państwa stwierdził otwarcie (choć nie bez hipokryzji, jeśli chodzi o ocenę przyczyn sytuacji): „Dążności naszych sąsiadów sprawiły, że ze wszystkimi nimi znajdujemy się obecnie w otwartej wojnie lub co najmniej w stosunkach mocno naprężonych”⁵.

Należy dodać, że polskie władze były izolowane na arenie międzynarodowej. Początkowo jedynymi przedstawicielami obcymi w Warszawie byli wizytator apostolski i poseł Niemiec. Samego Piłsudskiego traktowano w zachodnich stolicach podejrzliwie, jako byłego stronnika mocarstw centralnych. Nic dziwnego, że jego depesza z 16 listopada notyfikująca powstanie Rzeczypospolitej została zignorowana przez państwa Ententy⁶. Nie spełniły się jednak również nadzieje Komitetu Narodowego Polskiego. Za polski rząd *de facto* uznała go jedynie Francja, pozostałe mocarstwa zajęły stanowisko wyczekujące. W tej sytuacji koniecznością

⁴ Pierwsze porozumienia podpisano jeszcze w listopadzie 1918 r., ostateczna umowa z niemieckim dowództwem została natomiast zawarta 5 lutego 1919 r. Zawierała ona również zgodę strony niemieckiej na przepuszczenie na wschód polskich oddziałów szykujących się do starcia z postępującymi w ślad za Niemcami siłami bolszewików. Zob. P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego i walka o granice (listopad 1918 – czerwiec 1921)*, w: *Historia dyplomacji polskiej*, t. 4: 1918–1939, red. *idem*, Warszawa 1995, s. 79–83.

⁵ Cyt. za W. Materski, *Na widecie. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918–1943*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2005, s. 14.

⁶ M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *W cieniu zagrożenia. Polityka zagraniczna RP 1918–1939*, Warszawa 1993, s. 10–11; P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego...*, s. 85; J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, s. 468–470.

stało się znalezienie kompromisu pomiędzy władzami w Warszawie a Komitetem. Miało to szczególną wagę w obliczu zbliżających się obrad paryskiej konferencji pokojowej, na której nie powinno było zabraknąć reprezentantów Polski.

Wyjście z impasu umożliwiło powołanie przez Piłsudskiego rządu na czele ze związanym z KNP Paderewskim, któremu powierzono też tekę ministra spraw zagranicznych. Z kolei Komitet – mający nadal reprezentować polskie interesy w Paryżu – przyjął do składu przedstawicieli Naczelnika Państwa⁷. Nowy gabinet zyskał akceptację mocarstw. Pierwsze, jeszcze 30 stycznia 1919 r., uznały rząd Paderewskiego Stany Zjednoczone, później, w drugiej połowie lutego, kolejno Francja, Wielka Brytania i Włochy. Śladem mocarstw poszły kolejne państwa, które nawiązały z Polską stosunki dyplomatyczne. Fala akredytacji przedstawicieli RP w obcych stolicach miała miejsce na przełomie wiosny i lata 1919 r. Równoległe poszerzał się skład korpusu dyplomatycznego rezydującego stale w Warszawie⁸.

Jeśli chodzi o uzyskanie korzystnego przebiegu granicy z Niemcami (a w znacznej mierze też z Czechosłowacją), pole manewru polskich władz było bardzo skromne. Dostrzegał to Józef Piłsudski. W rozmowie ze swoim bliskim współpracownikiem Leonem Wasilewskim realistycznie zauważał, że na odcinku zachodnim Polska nic nie zawdzięcza własnym siłom i w związku z tym wszystko, co uda jej się osiągnąć, będzie „podarunkiem Koalicji”⁹. Władzom w Warszawie pozostawały działania dyplomatyczne, przede wszystkim próba podjęcia skutecznego lobbingu na forum konferencji paryskiej. Według Piłsudskiego szersze możliwości rysowały się na odcinku wschodnim. „Na Wschodzie – oceniał – to inna

⁷ Szerzej o porozumieniu pomiędzy KNP a Piłsudskim zob. J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, s. 516–527.

⁸ W. Michowicz, *Organizacja polskiego aparatu dyplomatycznego w latach 1918–1939*, w: *Historia dyplomacji polskiej*, t. 4: 1918–1939, s. 10–11; W. Materski, *U zarania dyplomacji II RP*, w: *Wokół spraw trudnych, bolesnych i zapomnianych. Studia i szkice*, red. E. Kowalczyk i in., Łódź 2014, s. 821–824.

⁹ L. Wasilewski, *Piłsudski, jakim Go znałem*, wstęp A. Friszke, Warszawa 2013, s. 214. Wasilewski referuje instrukcje, które otrzymał 6 lutego 1919 r. przed swoim wyjazdem do Paryża w charakterze członka delegacji Piłsudskiego mającej wejść w skład KNP.

sprawa [...], tu są drzwi, które się otwierają i zamykają, i zależy, kto i jak szeroko siłą je otworzy”¹⁰.

Nie oznacza to, że w walce o granicę zachodnią strona polska zrezygnowała całkowicie z argumentu siły i metody tworzenia faktów dokonanych. Sięgnięto po nie na terenie Wielkopolski, która znajdowała się nadal w rękach administracji niemieckiej. Pod koniec grudnia 1918 r. doszło tutaj do wybuchu powstania zbrojnego, jednego z nielicznych w polskiej historii, które zakończyło się zwycięstwem. Skuteczne działania militarne pozwoliły miejscowej Naczelnej Radzie Ludowej przejąć rządy nad większością terenów poznańskiego. Sukces zaś utrwaliły zabiegi polskiej dyplomacji, której udało się uzyskać wsparcie strony francuskiej. Doprowadziły one w lutym 1919 r. do rozciągnięcia warunków traktatu rozejmowego między państwami Koalicji a Niemcami również na front wielkopolski¹¹. Na innym odcinku granicznym ta sama metoda faktów dokonanych została zastosowana z powodzeniem przeciwko młodej Rzeczypospolitej. 23 stycznia 1919 r. wojska czechosłowackie wkroczyły na polską część Śląska Cieszyńskiego, podzielonego wcześniej zgodnie z kryterium etnicznym przez lokalne rady narodowe. Słabość strony polskiej i jej zaangażowanie na innych frontach sprawiły, że po kilku dniach walk musiano przystać na niekorzystną linię demarkacyjną i na umiędzynarodowienie sporu granicznego z Czechosłowacją¹².

W tym czasie w Paryżu trwały już obrady konferencji pokojowej. Polskę reprezentowała na niej delegacja na czele z Romanem Dmowskim i Ignacym Paderewskim, do których dołączył później jeszcze Władysław Grabski, wspomagający dwóch głównych delegatów w kwestiach ekonomicznych. Sekundował im cały sztab ekspertów reprezentujących różne dziedziny. Jedną z niewątpliwie najwybitniejszych postaci wśród nich był znany lwowski geograf prof. Eugeniusz Romer, autor gruntownego „Zarysu polskiego programu terytorialnego”. Dostarczaniem delegacji

¹⁰ Wypowiedź Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919. W. Baranowski, *Rozmowy z Piłsudskim 1916–1931*, Warszawa 1938, s. 124; zob. też M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *W cieniu zagrożenia*, s. 12.

¹¹ Szerzej zob. P. Hauser, *Niemcy wobec sprawy polskiej (październik 1918–czerwiec 1919)*, Poznań 1984, s. 107–138.

¹² O zagadnieniach tych najobszerniej zob. M.K. Kamiński, *Konflikt polsko-czeski 1918–1921*, Warszawa 2001.

fachowych opracowań i publikacji o charakterze propagandowym zajmowało się specjalne Biuro Prac Kongresowych z centralą w Warszawie, dysponujące oddziałami w Paryżu, Krakowie i Poznaniu¹³.

Delegaci pozostawali w stałym roboczym kontakcie ze specjalną Komisją do spraw Polskich Konferencji, kierowaną przez francuskiego dyplomata Jules'a Cambona. Jej rekomendacje, zazwyczaj przychylne Polsce, miały duże znaczenie, ostateczne decyzje zapadały jednak wyżej – na szczeblu Rady Najwyższej, w której zasiadali szefowie rządów i ministrowie spraw zagranicznych głównych mocarstw. Polacy mogli liczyć przede wszystkim na wsparcie gospodarzy konferencji. Wynikało to z założeń polityki francuskiej, dążącej do jak najdotkliwszego osłabienia Rzeszy i zabezpieczenia się przed jej agresją w przyszłości. W Paryżu postrzegano Rzeczpospolitą jako ważny element pasa państw sojuszniczych mających szachować Niemcy od wschodu. Francuzi w związku z tym byli przychylni polskim roszczeniom terytorialnym wobec zachodniego sąsiada. Mniej pewne było poparcie Paryża dla polskiego programu na innych odcinkach, zwłaszcza na wschodzie, gdzie interesy Warszawy kolidowały z interesami rosyjskimi. Jeśli chodzi o pozostałe mocarstwa, to Amerykanie (choć życzliwie kibicujący młodej państwowości) i Włosi raczej nie angażowali się szerzej w sprawy polskie. Czynnie przeciwko polskim interesom występowali natomiast Brytyjczycy. Szczególnie niechętni byli oni przyznaniu Rzeczypospolitej dodatkowych terytoriów kosztem Niemiec. Polityką brytyjską kierowała tradycyjna zasada utrzymania równowagi sił na kontynencie. Londyn był przeciwny w związku z tym zbyt niemu osłabianiu Rzeszy i wzmocnieniu Francji. Rzeczpospolita jawiła się Brytyjczykom jako państwo satelickie, bliski sojusznik Paryża, do jej aspiracji, zwłaszcza terytorialnych, podchodzono zatem z niechęcią. Ich zaspokojenie traktowano w Londynie jako równoznaczne z rozszerzeniem sfery wpływów francuskich w Europie Środkowo-Wschodniej¹⁴. Sama Polska zaś nie była postrzegana przez

¹³ P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego...*, s. 102–103. Wspomniany wyżej Eugeniusz Romer pozostawił pamiętnik świetnie pokazujący kulisy pracy tak polskiej delegacji, jak i samej konferencji pokojowej: E. Romer, *Pamiętnik paryski (1918–1919)*, opr. A. Garlicki, R. Świętek, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1989.

¹⁴ M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *W cieniu zagrożenia...*, s. 15; P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego...*, s. 103–104, 106–107.

Brytyjczyków jako potencjalny partner polityczny czy gospodarczy i nie stanowiła przedmiotu bliższego zainteresowania w Londynie. Wynikało to z bardziej ogólnego stosunku Wielkiej Brytanii do nowo powstałych państw Europy Środkowo-Wschodniej. „Traktowała je jako niepożądaną konieczność” – pisze Maria Nowak-Kiełbikowa – „nie miała do nich zaufania i nie wierzyła w ich trwałe istnienie”¹⁵.

Jeżeli chodzi o zachodnią granicę Rzeczypospolitej, polska delegacja domagała się na konferencji przyłączenia nie tylko opanowanej zbrojnie Wielkopolski, ale również Górnego Śląska, całego Pomorza wraz z Gdańskiem, Powiśla i Warmii oraz Mazur, tzn. południowej części Prus Wschodnich. Reszta tej prowincji miała zostać, zgodnie z propozycją Dmowskiego, oderwana od Niemiec i stać się niepodległą republiką pod protektoratem Ligi Narodów. Postulaty te spotkały się początkowo z dość przychylnym przyjęciem Komisji do spraw Polskich, powędrowały jednak na posiedzenie Rady Najwyższej, gdzie zaatakował je brytyjski premier David Lloyd George. Dalej idące polskie żądania zostały też odrzucone w nocy protestacyjnej do konferencji pokojowej wystosowanej przez rząd niemiecki¹⁶.

Ostatecznie traktat wersalski z Niemcami podpisany 28 czerwca 1919 r. zawierał znacznie mniej korzystne dla Polski warunki niż te, na które przystała początkowo komisja Cambona. Rzeczypospolitej przyznano większość Wielkopolski i Pomorze Gdańskie – bez samego Gdańska, który uzyskał status wolnego miasta. O losie Warmii, Mazur i Powiśla oraz Górnego Śląska zdecydować miały plebiscyty przeprowadzone wśród miejscowej ludności. Odbyły się one odpowiednio w lipcu 1920 i marcu 1921 r. i zakończyły się w obu wypadkach polską przegraną. Porażka była ewidentna, jeśli chodzi o Warmię i Mazury, mniej oczywista w przypadku Górnego Śląska. Tam też wyniki plebiscytu zostały skorygowane w związku z wybuchem antyniemieckiego powstania zbrojnego. W efekcie Polsce udało się doprowadzić do dość korzystnego podziału

¹⁵ M. Nowak-Kiełbikowa, *Polska–Wielka Brytania w latach 1918–1923. Kształtowanie się stosunków politycznych*, Warszawa 1975, s. 73–75.

¹⁶ M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *W cieniu zagrożenia...*, s. 15–18; P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego...*, s. 104–109.

Śląska. Przyznana Rzeczypospolitej część terenu plebiscytowego została obsadzona ostatecznie w lipcu 1922 r.

Rezultaty polskich zabiegów w sprawie granicy zachodniej przyjęto nad Wisłą z rozczarowaniem. Jako dotkliwą porażkę krajowa opinia odczuła też podpisanie tzw. małego traktatu wersalskiego, który narzucił Polsce kontrolę mocarstw w kwestii ochrony praw mniejszości¹⁷. Z dzisiejszej perspektywy polskie działania w Paryżu należy chyba jednak ocenić bardziej wyrozumiale. Polityka jest sztuką tego, co możliwe, szanse na osiągnięcie korzystniejszych dla Rzeczypospolitej rozstrzygnięć były zaś ograniczone. Nie mogło tego zmienić zaangażowanie w prace delegacji najlepszych sił, jakimi dysponowała w tym czasie młoda polska dyplomacja. Odniesiono zresztą szereg sukcesów w kwestiach nie dotyczących bezpośrednio relacji z Niemcami. Po stronie osiągnięć należy umieścić zablokowanie niekorzystnych dla Polski prób rozwiązania sprawy Galicji Wschodniej – choć definitywnie polskie zwierzchnictwo nad tym obszarem, o który Rzeczpospolita stoczyła wyczerpującą wojnę z Ukraińcami, mocarstwa uznały dopiero w 1923 r.¹⁸ Zasadniczo pomyślnie dla strony polskiej rozwijała się też początkowo kwestia sporu terytorialnego z Czechosłowacją. We wrześniu 1919 r. Rada Najwyższa zdecydowała o przeprowadzeniu plebiscytu na spornych terenach Śląska Cieszyńskiego, a także w północnej części Spisza i Orawy, do których również rościły sobie pretensje obie strony. Było to rozwiązanie korzystne dla władz w Warszawie – pod warunkiem, że zostanie zapewniona swoboda akcji plebiscytowej. Ostatecznie jednak o losie spornych obszarów zdecydowały arbitralnie mocarstwa, które podzieliły je w sposób niezadowolający Polski. Wymusiły one zgodę na takie rozwiązanie w najtrudniejszym dla Warszawy momencie wojny z bolszewikami, w lipcu 1920 r.

¹⁷ Zob. T. Schramm, *Geneza i powstanie traktatu o ochronie mniejszości narodowych*, w: *Powrót Polski na mapę Europy. Sesja naukowa poświęcona 70. rocznicy traktatu wersalskiego*, red. Cz. Bloch, Z. Zieliński, Lublin 1995, s. 297–327; W. Michowicz, *Polska wobec traktatu i procedury mniejszościowej w latach 1920–1934*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” z. 15, seria I, 1960.

¹⁸ Kwestie te posiadają bardzo obszerną literaturę. Zob. w szczególności M. Kli-mecki, *Polsko-ukraińska wojna o Lwów i Galicję Wschodnią 1918–1919*, Warszawa 2000; J. Pisuliński, *Nie tylko Petlura. Kwestia ukraińska w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1923*, Wrocław 2004.

Ta niewątpliwa porażka nie obciąża jednak konta polskiej dyplomacji, która do tego czasu starała się dość skutecznie kontrować zabiegi strony czechosłowackiej na arenie międzynarodowej¹⁹.

Szersze możliwości działania, jak już wspomniałem, otwierały się przed polską polityką na odcinku wschodnim. U progu niepodległości wśród polskich elit panowało dość powszechne przekonanie, że sfera interesów Rzeczypospolitej wykracza daleko na wschód poza granice ściśle etniczne. Jako punkt odniesienia traktowano naturalnie granice przedrozbiorowe – z roku 1772. Znaczna część opinii publicznej, sympatyzująca z narodową demokracją, opowiadała się za bezpośrednim włączeniem w skład odbudowanego państwa dużych obszarów litewsko-białoruskich i ukraińskich oraz ich późniejszą polonizacją. Wierzyła – dość naiwnie – że realizacja tego programu nie przeszkodzi w osiągnięciu długofalowego porozumienia polsko-rosyjskiego²⁰.

Odmienne do kwestii rosyjskiej podchodził obóz lewicy niepodległościowej, związany z Naczelnikiem Państwa. Piłsudscy wysuwali skromniejsze postulaty terytorialne, lansowali jednak projekt polityczny zdecydowanie mniej dla przyszłej Rosji – niezależnie, „białej” czy „czerwonej” – bezpieczny. Zamęt na Wschodzie, wytworzenie się na tych obszarach chwilowej próżni politycznej Piłsudski postanowił wykorzystać do realizacji wizji określanej popularnie (choć niezbyt trafnie) mianem koncepcji federacyjnej. Naczelnik Państwa nie wierzył w możliwość osiągnięcia trwałego *modus vivendi* z agresywnym wschodnim sąsiadem. Uważał, że Rzeczpospolita powinna wyzyskać osłabienie rosyjskiego imperium dla dokonania geopolitycznej przebudowy Europy Wschodniej. Według Piłsudskiego i jego zwolenników Polskę zabezpieczyć mogło jedynie trwałe odepchnięcie Rosji na Wschód. Plan ten zakładał oderwanie się od imperium nierosyjskich peryferii. Rzeczpospolita miała sprzyjać realizacji tego scenariusza, wspierając niepodległościowe tendencje narodów bałtyckich, Białorusinów, Ukraińców, ludów Kaukazu. Najważniejszym, bezpośrednim celem było powołanie pod polską opieką strategicznego bloku (w formie federacji, konfederacji bądź ścisłego sojuszu – nie była to kwestia

¹⁹ Zob. przywoływaną już pracę: M.K. Kamiński, *Konflikt polsko-czeski 1918–1921...*

²⁰ J. Faryś, *Koncepcje polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, Warszawa 1981, s. 72–77.

najistotniejsza), który połączyłby tereny Polski, Ukrainy, Litwy i Białorusi²¹. Zarysowany wyżej kierunek działań zdominować miał w latach 1918–1920 politykę wschodnią Rzeczypospolitej, właściwie jednoosobowo kierowaną przez Józefa Piłsudskiego. Najważniejszym instrumentem w ręku Naczelnika Państwa pozostawały polskie siły zbrojne operujące na ziemiach wschodnich. Istotną rolę wyznaczał jednak Piłsudski również dyplomacji. Zadania w tym zakresie wypełniał zarówno aparat MSZ, jak i podległa Piłsudskiemu jako Naczelnemu Wodzowi Adiutantura Generalna. Emisariusze Adiutantury mieli znaczne zasługi w wielu poufnych, wymagających szczególnej delikatności misjach na Wschodzie.

Trudno w tym miejscu szerzej rozwijać ten niezwykle obszerny temat, pozwolę sobie zatem tylko na kilka najważniejszych uwag. Realizacja koncepcji piłsudczyków napotkała od samego początku wiele przeszkód. Kluczowym problemem był negatywny stosunek Ententy do ambitnych planów Polski na Wschodzie. Mocarstwa, liczące na odbudowę silnej niebolszewickiej Rosji, nie akceptowały na tym odcinku dalej idących polskich aspiracji. Naciskały też na porozumienie Piłsudskiego z przywódcami „białych”. Zmuszało to Naczelnika Państwa do kluczenia i lawirowania. Pomyślniejsze warunki dla samodzielnej polskiej akcji na Wschodzie pojawiły się dopiero jesienią 1919 r. – po załamaniu się głównych ośrodków „białego” ruchu na terenie Rosji²².

Ważniejszym bodaj problemem okazało się jednak *désintéressment* partnerów projektowanej federacji. Cios koncepcji Piłsudskiego zadała przede wszystkim postawa Litwinów, odrzucających możliwość ściślejszego związku z Polską. Spór o przynależność Wilna ostatecznie przekreślił szanse porozumienia, zatruwając relacje polsko-litewskie na dwie kolejne dekady²³. Bardzo utrudnione było też nawiązanie – najbardziej

²¹ A. Nowak, *Józef Piłsudski: A Federalist or an Imperialist?*, w: *idem, History and Geopolitics...*, s. 169–186; *idem, Geopolityczne koncepcje Józefa Piłsudskiego*, w: *Przekłęte miejsce Europy? Dylematy polskiej geopolityki*, red. J. Kloczkowski, Kraków 2009, s. 135–151.

²² O dylematach polityki wschodniej Piłsudskiego i stosunku do niej mocarstw zob. zwłaszcza A. Nowak, *Polska i trzy Rosje. Studium polityki wschodniej Józefa Piłsudskiego (do kwietnia 1920 roku)*, Kraków 2001.

²³ Obszernie o tych kwestiach: P. Łossowski, *Konflikt polsko-litewski 1918–1920*, Warszawa 1996.

pożądaney ze strategicznego punktu widzenia – współpracy z Ukraińcami. Przez dłuższy czas uniemożliwiał ją konflikt w Galicji Wschodniej. Dopiero jego zbrojne rozstrzygnięcie na korzyść Polski uutorowało – paradoksalnie – drogę do porozumienia. Wykorzystując osłabienie Ukraińskiej Republiki Ludowej, zmuszonej do walki na trzy fronty: przeciw Rzeczypospolitej, bolszewikom i Armii Ochotniczej gen. Antona Denikina, polscy negocjatorzy uzyskali zrzeczenie się przez stronę ukraińską pretensji do Galicji Wschodniej. Otworło to drogę do dalszych rozmów zakończonych w kwietniu 1920 r. zawarciem sojuszu polityczno-wojskowego pomiędzy Polską a naddnieprzańskim rządem atamana Symona Petlury. Ukraiński partner był wszakże faktycznie rządem bez ziemi, dysponującym dość ograniczonym poparciem, nadwątlonym dodatkowo koncesjami, do których został zmuszony na rzecz strony polskiej²⁴.

Na przełomie 1919 i 1920 r. Piłsudski zdał sobie sprawę, że konfrontacja ze zwycięskimi w rosyjskiej wojnie domowej, obecnie zaś szykującymi się do uderzenia na Polskę bolszewikami jest nieunikniona. Z polecenia Naczelnika Państwa szef polskiej dyplomacji Stanisław Patek odbył w tym czasie tournée polityczne po zachodnich stolicach, usiłując przekonać mężów stanu w Londynie i Paryżu do wsparcia Rzeczypospolitej w starciu z Rosją Sowiecką. Rozmowy z premierami Wielkiej Brytanii i Francji, a także z byłym głównodowodzącym sił alianckich marszałkiem Ferdinandem Fochem nie przyniosły jednak rezultatu. Interlokutorzy Patka zachęcali Polskę do trwania w pogotowiu wojennym, nie obiecywali jednak ani posiłków wojskowych, ani pomocy w wynegocjowaniu trwałego pokoju na Wschodzie. Skłoniło to Piłsudskiego do decyzji o podjęciu samodzielnej, sprzedającej operacji przeciw bolszewikom²⁵. Wspomóc w niej

²⁴ Na temat negocjacji polsko-ukraińskich i późniejszego funkcjonowania sojuszu z kwietnia 1920 r.: J.J. Bruski, *Petlurowcy. Centrum Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej na wychodźstwie, 1919–1924*, Kraków 2000, s. 99–237; J. Pisuliński, *Nie tylko Petlura...*, s. 151–295. Kwestia białoruska miała dla Piłsudskiego raczej drugorzędne znaczenie. Sposób jej ostatecznego rozstrzygnięcia Naczelnik Państwa uzależniał od uregulowania innych elementów sytuacji na Wschodzie. Szerzej zob. *Wstęp*, w: *Węzeł polsko-białoruski 1918–1921. Dokumenty i materiały*, wybór i opr. W. Materski, współpr. U. Snapkouski, Warszawa 2018, s. 7–46.

²⁵ A. Nowak, *Pierwsza zdrada Zachodu. 1920 – zapomniany appeasement*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2015, s. 122–135.

miały Rzeczpospolitą jedynie nieliczne siły sojusznika ukraińskiego. Symboliczne tylko znaczenie mogło mieć parafowanie w przededniu starcia z Sowietami sojuszu wojskowego z Gruzją, wynegocjowanego przez specjalną misję dyplomatyczną Tytusa Filipowicza wysłaną na Kaukaz²⁶.

Nie jest to miejsce, by przypominać przebieg kampanii 1920 r., która rozpoczęta pomyślnie od zajęcia Kijowa o mało co nie zakończyła się polską katastrofą na przedpolach Warszawy²⁷. Polska dyplomacja starała się wspierać wysiłek wojenny państwa, lecz nie odniosła większych sukcesów. W lipcu 1920 r. w belgijskim Spa mocarstwa obiecały pośredniczyć w rozmowach z bolszewikami i udzielić Rzeczypospolitej ograniczonej pomocy za cenę upokarzających i niebezpiecznych dla polskiej niepodległości ustępstw. Szczęśliwie zaciągnięte wówczas przez premiera Władysława Grabskiego zobowiązania zdezaktualizował dalszy bieg wypadków. Ufna w zwycięstwo strona sowiecka odrzuciła mediację Ententy, a w połowie sierpnia 1920 r. zgodziła się na bezpośrednie rokowania pokojowe z Polakami, które miały się toczyć pod jej dyktando w Mińsku. Rozmowy nie doprowadziły jednak do porozumienia, ponieważ losy kampanii zdążyły się w międzyczasie odwrócić. Armia Czerwona została odepchnięta spod Warszawy, a polski sukces przypieczętowała we wrześniu bitwa niemeńska. Otworło to drogę do negocjacji, które toczyć się miały tym razem już na równoprawnych zasadach i neutralnym gruncie – w stolicy Łotwy Rydze. Ich finalnym aktem było podpisanie 18 marca 1921 r. definitywnego traktatu pokojowego, aczkolwiek najważniejsze z punktu widzenia politycznego zapisy znalazły się już w układzie preliminaryjnym z 12 października²⁸.

²⁶ W. Materski, *Polsko-gruziński sojusz wojskowy 1920 r.*, w: *Wojna polsko-sowiecka 1920 roku. Przebieg walk i tło międzynarodowe. Materiały sesji naukowej w Instytucie Historii PAN, 1–2 października 1990*, Warszawa 1991, s. 203–209.

²⁷ Syntetyczne ujęcie tych zagadnień zob. W. Materski, *Na widencie...*, s. 69–98.

²⁸ Ostatnio najpełniej o polsko-sowieckich negocjacjach pokojowych i traktacie zawartym w Rydze zob. J. Borzęcki, *The Soviet-Polish Peace of 1921 and the Creation of Interwar Europe*, Yale University Press, New Haven–London 2008 (wydanie polskie: *Pokój ryski 1921 roku i kształtowanie się międzywojennej Europy Wschodniej*, Warszawa 2012). Zob. ponadto J. Kumaniecki, *Pokój polsko-radziecki 1921. Geneza – rokowania – traktat – komisje mieszane*, Instytut Krajów Socjalistycznych PAN, Biblioteka Narodowa, Warszawa 1985; *Traktat ryski 1921 roku po 75 latach*, red. M. Wojciechowski, Toruń 1998; W. Materski, *Na widencie...*, s. 98–116; *Zapomniany pokój. Traktat ryski – interpretacje i kontrowersje 90 lat później*, red. S. Dębski, Warszawa 2013.

Skład polskiej delegacji w Rydze zdominowali przedstawiciele prawicy sejmowej, niechętni koncepcjom polityki wschodniej Józefa Piłsudskiego. Za cenę ustępstw granicznych ze strony sowieckiej zgodzili się oni w efekcie na szereg rozwiązań, które przekreślały możliwość kontynuowania przez Polskę programu federacyjnego. Symptomatyczne było uznanie już na samym początku obrad pełnomocnictw delegata Ukrainy Sowieckiej, a tym samym wycofanie przez stronę polską poparcia dla sojuszniczego rządu Petlury. Traktat ryski (zaakceptowany ostatecznie przez mocarstwa dopiero w marcu 1923 r.) stanowił osobistą porażkę Naczelnika Państwa i forsowanej przezeń wizji geopolitycznej rewolucji na Wschodzie. Z drugiej strony stabilizował w znacznym stopniu, nie tylko na odcinku wschodnim, położenie międzynarodowe Rzeczypospolitej, pozwalał jej przejść do etapu pokojowego budownictwa. W szerszym wymiarze stabilizował też sytuację w całej Europie Środkowo-Wschodniej. Nieprzypadkowo zatem w odniesieniu do międzywojennego porządku europejskiego coraz częściej używamy dziś terminu „system (czy też: ład) wersalsko-ryski”²⁹.

Lata 1918–1921 stanowiły czas budowania zrębów niepodległej polskiej państwowości i kształtowania się granic Rzeczypospolitej. Aktywną rolę w tych procesach odegrała młoda, dopiero formująca się polska dyplomacja. Nie odniosła ona pełnego sukcesu, jednak uwarunkowania geopolityczne taki sukces raczej wykluczały. Co więcej, zadania, które władze odrodzonego państwa stawiały polityce zagranicznej, były bardzo – być może nawet za bardzo – ambitne. Służby dyplomatyczne tworzącej się II Rzeczypospolitej popełniły w omawianym okresie liczne błędy, których źródłem był brak doświadczenia. Nie można mieć jednak wątpliwości, że zasadniczo zdały one egzamin, a bilans wysiłków polskiej dyplomacji ocenić należy jednoznacznie pozytywnie.

²⁹ Określenie to jako pierwszy zaproponował Andrzej Nowak: *Stosunki polsko-rosyjskie i polsko-sowieckie (1919–1921) a ład wersalski*, w: *Od Wersalu do Poczdamu. Sytuacja międzynarodowa Europy Środkowo-Wschodniej 1918–1945. Materiały sesji naukowej w Instytucie Historii PAN, 23–24 października 1995 r.*, Warszawa 1996, s. 30–42. Zob. też S. Dębski, *Kilka uwag o systemie wersalsko-ryskim i znaczeniu traktatu ryskiego w historii Europy*, w: *Zapomniany pokój...*, s. 13–31; *Ład wersalsko-ryski w Europie Środkowo-Wschodniej*, red. M. Kornat, M. Satora, Kraków 2013.

dr hab. Przemysław Żurawski vel Grajewski

Uniwersytet Łódzki

„LIGA NARODÓW I BEZPIECZEŃSTWO ZBIOROWE” – POLSKIE KONCEPCJE BEZPIECZEŃSTWA REGIONALNEGO W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Systemy bezpieczeństwa zbiorowego należy odróżnić od systemów wspólnej obrony. Te pierwsze mają za zadanie zapobiegać wybuchowi konfliktów zbrojnych między umawiającymi się stronami; drugie zaś odstraszać agresorów zewnętrznych poprzez przyrzeczenie sobie przez dwa lub więcej państw solidarnej obrony przed agresją na którekolwiek z nich. Systemy bezpieczeństwa zbiorowego mają zatem zwykle postać organizacji międzynarodowych, systemy wspólnej obrony – sojuszy wojskowych. Niniejszy tekst poświęcony jest tym pierwszym.

Z uwagi na bieżące potrzeby polityczne Rzeczypospolitej odwołać się do tradycji popieranych przez Polskę koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego byłoby ze wszech miar pożądane. Polska obecnie funkcjonuje na arenie międzynarodowej w świecie ujętym w ramy przenikających się systemów bezpieczeństwa globalnego (Organizacji Narodów Zjednoczonych) i regionalnego (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie), działających w naszym regionie w kontekście istnienia organizacji wspólnej obrony, jaką jest NATO, i w towarzystwie skomplikowanych ponadnarodowych struktur Unii Europejskiej. Zbiorowość

systemu bezpieczeństwa, tzn. jego wielonarodowość, wydaje się zatem współcześnie czymś naturalnym. W okresie międzywojennym tak jednak nie było.

W latach 1919–1939 Polska nie zgłosiła żadnego projektu globalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Była natomiast aktywna na tym polu, starając się oddziaływać na pojawiające się propozycje innych mocarstw w tym zakresie, zwykle, choć nie zawsze, wspierając projekty sprzymierzonej Francji. Tłem większości z nich były negocjacje rozbrojeniowe, prowadzone pod auspicjami Ligi Narodów w ramach Komisji Przygotowawczej do Konferencji Rozbrojeniowej – KPKR (1926–1930)¹ i samej konferencji (1932–1937), choć faktycznie wystąpienie III Rzeszy z tego ostatniego forum i z samej LN w październiku 1933 r. kończyło realne negocjacje². Cezurą końcową poważnych zabiegów o bezpieczeństwo zbiorowe, nieodłącznie w tamtej epoce powiązane z rozbrojeniem, był zatem rok 1933, a nie 1937.

Praktyczny czas na zgłaszanie propozycji budowy systemu bezpieczeństwa zbiorowego w międzywojennej Europie był zatem krótki i pominąwszy okres kształtowania się ładu wersalskiego oraz aktywności paryskiej konferencji pokojowej, obejmował lata funkcjonowania systemu wersalsko-lokarneńskiego (1925–1933) z Niemcami w centrum kontynentu, grającymi pod kierunkiem Gustava Stresemanna podwójną grę wobec Zachodu i ZSRR, z zamiarem wynegocjowania rewizji granic przede wszystkim z Polską³. Nie sprzyjało to aktywności Warszawy na polu budowy systemów bezpieczeństwa zbiorowego. Kurs na sojusze obronne był w tych warunkach naturalnym priorytetem dyplomacji polskiej.

Polska należała do Ligi Narodów – jedyne go istniejącego wówczas powszechnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Była ona wytworem

¹ Szerzej zob. P. Żurawski vel Grajewski, *Stany Zjednoczone wobec problemu kontroli zbrojeń w dobie Komisji Przygotowawczej do Konferencji Rozbrojeniowej (1925–1930)*, Warszawa 2000.

² W. Michowicz, *Genewska Konferencja Rozbrojeniowa 1932–1937 a dyplomacja polska*, Łódź 1989, s. 330–353.

³ *Niemcy w polityce międzynarodowej 1919–1939*, t. 1: *Era Stresemanna*, red. S. Sierpowski, Poznań 1992.

paryskiej konferencji pokojowej, a pakt, na mocy którego ją ustanowiono, był integralną częścią traktatu wersalskiego⁴.

Zbiorowe gwarancje bezpieczeństwa elity polityczne i wojskowe II RP traktowały z uzasadnioną, jak pokazał to dalszy bieg dziejów, nieufnością. Polegano na dwustronnych traktatach sojuszniczych z Francją⁵ i Rumunią⁶ z 1921 r. Sojusz z Francją wymagał jednak popierania francuskich koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego, opartych na wyposażeniu Ligi w zdolność do wprowadzenia sankcji militarnych wobec potencjalnego agresora, czyli w praktyce, z francuskiego punktu widzenia – Niemiec.

Francja czuła się zagrożona rewanżyzmem niemieckim. Pamiętała klęskę lat 1870–1871 i zdawała sobie sprawę z przewagi demograficznej i przemysłowej, a zatem także z przewagi potencjału wojskowego swego wschodniego sąsiada. Sama po klęsce drugiego cesarstwa odrodziła się już jako republika i powracała do poziomu swego potencjału mocarstwowego przez następne pięć lat⁷. Uważała zatem, że Niemcy pozostawione same sobie będą w stanie uczynić podobnie, z tym że ich przewaga potencjału znów zagrozi Francji⁸, Francja zaś nie mogła po 1871 r. samotnie zagrozić Niemcom. Samodzielna francuska polityka twardej ręki wobec Niemiec osiągnęła apogeum w styczniu 1923 r., w chwili francusko-belgijskiej

⁴ Szerzej zob. S. Sierpowski, *Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania*, Poznań 1984; *idem*, *Liga Narodów w latach 1919–1926*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2005; W. Balcerak, *Liga Nadziei. Z dziejów Ligi Narodów*, Warszawa 2010, s. 21–66. Klasykę tematu stanowi praca F.P. Walters, *A History of the League of Nations*, London 1952, t. 1, s. 1–74.

⁵ Szerzej zob. H. Bułhak, *Polska–Francja. Z dziejów sojuszu 1922–1939*, cz. 1: 1922–1932, Warszawa 1993; *idem*, *Polska–Francja. Z dziejów sojuszu 1933–1936*, Warszawa 2000.

⁶ Szerzej zob. W. Balcerak, *U źródeł sojuszu polsko-rumuńskiego*, „Mazowieckie Studia Humanistyczne”, nr 13/1–2, 2012, s. 274–284; H. Walczak, *Sojusz z Rumunią w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1931*, Szczecin 2008. Zob. też W. Matercki, *Na widocie. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918–1943*, Warszawa 2005, s. 284–288; W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, s. 85–86.

⁷ Szerzej zob. J. Meysztowicz, *Trzecia postać Marianny*, Warszawa 1974, s. 5–61.

⁸ Z. Wroniak, *Niemcy w polityce Francji w latach 1919–1930*, w: *Niemcy w polityce międzynarodowej 1919–1939*, t. 1: *Era Stresemanna*, red. S. Sierpowski, Poznań 1992, s. 309–311.

okupacji Zagłębia Ruhry, poniosła jednak porażkę⁹. Francja gotowa więc była zgodzić się na wmontowanie Berlina w system wersalski w charakterze jego filaru, a nie głównego burzyciela. Skutkowało to planem Dawesa – próbą rozwiązania problemu spłaty reparacji niemieckich (1924)¹⁰, układami lokarneńskimi (1925) i przyjęciem Republiki Weimarskiej do Ligi Narodów z przyznaniem miejsca stałego członka w jej Radzie (1926)¹¹. Osłabiało to sojusz polsko-francuski, różnicowało gwarancje bezpieczeństwa granic w Europie na słabsze – ogólnoligowe dla granic polsko-niemieckiej i czechosłowacko-niemieckiej – i silniejsze – lokarneńskie dla granic francusko-niemieckiej i belgijsko-niemieckiej.

W tych warunkach aktywny udział dyplomacji polskiej w pracach nad systemem bezpieczeństwa zbiorowego wyraźniej zaznaczył się dopiero w dobie KPKR. Polska działała na tym polu samodzielnie, ale pozostawała związana sojuszem i licznymi wspólnymi interesami z Francją. Forsowane przez Quai d'Orsay systemy bezpieczeństwa zbiorowego wymagały powołania międzynarodowych sił zbrojnych, oddanych do dyspozycji Ligi i wyposażonych w rodzaje uzbrojenia zakazane w armiach narodowych. Istotą propozycji francuskich była deklarowana w nich natura procesu rozbrojeniowego. Jego francuskie postrzeganie zawierało się w hasle *securité d'abord* – najpierw bezpieczeństwo. Francja głosiła, że to obawa przed agresją motywuje narody do zbrojenia się. By zechciały się rozbroić, trzeba zatem najpierw stworzyć system zbiorowego bezpieczeństwa – globalny pakt, którego sygnatariusze zobowiązywiliby się do solidarnego wystąpienia przeciw agresorowi.

Gdyby rzeczywistym zamiarem Francji była redukcja zbrojeń, światowa konwencja rozbrojeniowa jako cel negocjacyjny nie miałaby sensu.

⁹ Szerzej zob. A. Harasimowicz, *Polityka zagraniczna pierwszego rządu Partii Pracy w Wielkiej Brytanii w 1924 r.*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica”, t. 6, 1981, s. 29–38. Por. T. Kotłowski, *Historia Republiki Weimarskiej. 1919–1933*, Poznań 2004, s. 101–122; Z. Wroniak, *Niemcy w polityce Francji...*, s. 312–313.

¹⁰ Charles Gates Dawes – amerykański bankier i finansista (w latach 1925–1929 wiceprezydent USA), autor przyjętego w 1924 r. planu spłaty reparacji niemieckich. Szerzej zob. A. Harasimowicz, *Polityka zagraniczna...*, s. 29–58. Por. T. Kotłowski, *Problem niemieckich reparacji po I wojnie światowej*, „Przegląd Zachodni”, nr 2, 2014, s. 121–138.

¹¹ H. Korczyk, *Przyjęcie Niemiec i Polski do Rady Ligi Narodów w 1926 roku*, Wrocław 1989, s. 201–235.

Ewentualna konieczność uzgadniania poziomu zbrojeń np. między Chile a Czechosłowacją ilustruje główny mankament tego rozwiązania¹². Tylko globalny charakter układu pozwalał jednak na staranie się, by gwarantem bezpieczeństwa w Europie były Stany Zjednoczone. Wszelkie konwencje regionalne potwierdzałyby jedynie izolacjonizm Waszyngtonu. Gwarancje amerykańskie zaś były wymarzoną dla Paryża systemem bezpieczeństwa międzynarodowego.

Rzeczpospolita, zagrożona nie tylko przez Niemcy, ale i przez ZSRR, nie miała tego typu złudzeń ani ambicji przełamania izolacjonizmu USA. Rozległość terytorialna Związku Sowieckiego wykluczała akceptację regionalizmu rozwiązań. Polska odrzuciła więc możliwość jednostronnego rozbrojenia się w sąsiedztwie ekspansywnego imperium sowieckiego i jako jeden z filarów swej strategii negocjacyjnej przyjęła klauzulę rosyjską – tzn. zadeklarowała, że nie będzie stroną żadnego porozumienia rozbrojeniowego, którego stroną nie będzie ZSRR¹³. Pozostałe dwa filary polskiej strategii negocjacyjnej przybrały formę klauzuli historycznej – Rzeczpospolita ze względów historycznych (rozbiory) nie miała przemysłu zbrojeniowego, zatem poziom zbrojeń polskich odbiegał od średniej europejskiej. Pozwoliło to na stworzenie tezy, że Polska, by sensownie negocjować ograniczenie zbrojeń, musi się najpierw dozbroić¹⁴. Trzecim filarem stanowiska Warszawy było żądanie parytetu zbrojeń między Polską i Rumunią z jednej strony a ZSRR z drugiej¹⁵.

Impas w negocjacjach rozbrojeniowych na III sesji KPKR (21 marca – 26 kwietnia 1927) skłonił MSZ RP do wystąpienia z najpoważniejszą samodzielną inicjatywą w zakresie bezpieczeństwa zbiorowego w historii

¹² Perspektywa negocjowania swoich zbrojeń w dziedzinie flot wojennych z takimi „potęgami morskimi jak Belgia, Czechosłowacja i Rumunia” szczególnie irytowała dyplomatów amerykańskich; zob. N., *Our Much Abused State Department*, „Foreign Affairs. An American Quarterly Review”, t. 5, nr 4, 1927, s. 570–571. Por. też: A.W. Dulles, *Some Misconceptions About Disarmament*, „Foreign Affairs. An American Quarterly Review”, t. 5, nr 3, 1927, s. 417.

¹³ Szerzej zob. W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, s. 41, 56–66, 78, 102, 104, 131, 142, 169; *idem*, *Sprawa tzw. klauzuli rosyjskiej w pracach Przygotowawczej Komisji Rozbrojeniowej*, „Z Dziejów Stosunków Polsko-Radzieckich”, t. 4, 1969, s. 105–127.

¹⁴ Szerzej zob. W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, s. 131, 135–136, 138, 142.

¹⁵ *Ibidem*, s. 170.

międzywojennej dyplomacji polskiej. Do działania motywowały ją nasilające się żądania Berlina co do wykonania części V traktatu wersalskiego, dotyczącej rozbrojenia Niemiec w powiązaniu z art. 8 Paktu LN, w którym obiecano generalizację rozbrojenia – tzn. rozciągnięcie go na inne państwa. Jednocześnie brak „wschodniego Locarna” i niemożność wypracowania systemu bezpieczeństwa zbiorowego wzmacniającego gwarancje granic w Europie Środkowej do poziomu tych objętych układami lokarneńskimi, w połączeniu z fiaskiem negocjacji z ZSRR w kwestii traktatu o nieagresji, podkreślały nieustannie zagrożenie ze strony Moskwy.

W Warszawie uznano, że rozbrojenie regionalne może być drogą do rozbrojenia powszechnego, a zatem, że konwencje regionalne mają sens. Jednocześnie zgodnie z tezą francuską uważano, że warunkiem rozbrojenia jest wcześniejsze osiągnięcie bezpieczeństwa. Prowadziło to do uznania zasadności stworzenia regionalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Problemem pozostawało określenie wielkości regionu. W MSZ RP zakładano, że państwa wchodzące w skład danego regionu powinna cechować „solidarność regionalna” – tzn. gotowość do obrony pokoju w regionie i udzielenia skutecznej pomocy ofierze agresji w razie zagrożenia konfliktem zbrojnym lub w razie jego wybuchu. Pomoc ta miałyby być udzielana na podstawie zobowiązań wynikających z podpisania odpowiedniego układu regionalnego, którego istotą byłoby „stworzenie ograniczonej terytorialnie organizacji zmierzającej do zapewnienia swoim członkom bezpieczeństwa dzięki praktycznemu wprowadzeniu w życie zasad arbitrażu, wzajemnej pomocy i sankcji”¹⁶. Każde z państw – uczestników przyszłej Konferencji Rozbrojeniowej – miałyby w chwili podpisywania konwencji rozbrojeniowej dokonać wyboru, czy przystąpi zarazem do regionalnego układu o zbiorowym bezpieczeństwie. Miałyby też określić, które państwa jego zdaniem powinny doń przystąpić. To ostatnie zastrzeżenie odpowiadało klauzuli rosyjskiej. Rozumiano bowiem, że brak niektórych państw w porozumieniu regionalnym może przesądzać o odmowie przystąpienia do niego innych krajów. Zasadniczo wzorowano się na Protokole w sprawie pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych, przyjętym przez

¹⁶ S. Dygat, *Stanowisko Polski w sprawie regionalizmu, 8 III 1927*, cytat za: W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, s. 43.

Zgromadzenie LN 2 października 1924 r., zwanym protokołem genewskim¹⁷, i na traktacie o pomocy wzajemnej¹⁸ oraz na mechanizmach LN, bez tworzenia nowych organów i nowych zobowiązań. Proponowano więc wypracowanie definicji agresji, procedurę postępowania w razie zagrożenia wybuchem i zaistnienia konfliktu zbrojnego, sankcje wobec agresora i udzielenie pomocy ofierze. Sankcje wojskowe i zasady blokady gospodarczej miały być wprowadzane automatycznie w sytuacji wystąpienia obiektywnych warunków, których spełnienie kwalifikowałoby się do uznania za znamiona agresji międzynarodowej.

W połowie 1927 r. wykrystalizował się polski plan działania w odniesieniu do projektów bezpieczeństwa zbiorowego. Miał on posłużyć jako posunięcie taktyczne dyplomacji polskiej. Uznano, że układ regionalny byłby w praktyce obronnym sojuszem wojskowym, gwarantującym zaatakowanemu państwu należącemu do owego porozumienia „pomoc efektywną wszystkich innych adherentów, niezależnie od tego, czy agresja nastąpiłaby z zewnątrz, czy z wewnątrz regionu”¹⁹. Jako region objęty planowanym układem rozpatrywano państwa zagrożone agresją Niemiec lub ZSRR (kraje bałtyckie, Rumunię, Czechosłowację, Jugosławię i Francję). Region obejmowałby więc w praktyce system sojuszy francuskich w Europie Środkowej z dodatkiem państw bałtyckich, w stosunku do których Polska miała ambicję odgrywania roli przywódczej – przynajmniej do Estonii i Łotwy, jako bezpośrednio zagrożonych przez ZSRR, relacje z Litwą pozostawały wrogie z uwagi na konflikt o Wilno²⁰. W tekście propozycji układu regionalnego nie wymieniono w gronie jego uczestników Polski, ale jej

¹⁷ Szerzej o protokole genewskim zob. A. Harasimowicz, *Polityka zagraniczna...*, s. 70–88; W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, s. 33–37; A.M. Brzeziński, *Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego w Europie w polityce zagranicznej Francji (1919–1939)*, Łódź 1992, s. 33–42.

¹⁸ A.M. Brzeziński, *Zagadnienie bezpieczeństwa...*, s. 20–33. Por. A. Harasimowicz, *Polityka zagraniczna...*, s. 62–66.

¹⁹ Ten i dwa następne cytaty: S. Dygat, *Stan zagadnienia rozbrojenia, 15 VII 1927*, za: W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, s. 44.

²⁰ Konflikt ten, rozwijający się od czasów I wojny światowej, właśnie w latach 1927–1929 wszedł w najostrzejszą fazę sporu dyplomatycznego w całym okresie międzywojennym. P. Łossowski, *Po tej i tamtej stronie Niemna. Stosunki polsko-litewskie 1883–1939*, Warszawa 1985, s. 83–236.

udział w proponowanym przez nią samą porozumieniu, obejmującym region, w którym się znajdowała, był oczywisty. W Warszawie dopuszczano także myśl o członkostwie w takim układzie regionalnym Niemiec i ZSRR, gdyż, jak argumentowano: „nie zmieniłoby to zasadniczo dla reszty członków regionu charakteru układu, ponieważ brana była pod uwagę ewentualność napadu także z zewnątrz regionu”. Układ bez dwóch mocarstw antywersalskich byłby więc *de facto* bardziej sojuszem obronnym opartym na zasadzie kolektywnej obrony, a dopiero wtórnie systemem bezpieczeństwa zbiorowego, gwarantującym pokój jego uczestnikom. Układ z owymi mocarstwami zaś odwrotnie – byłby formalnie systemem bezpieczeństwa zbiorowego, z zadaniem zapobiegania agresji między jego członkami i wmontowanym wewnątrz sojuszem państw zagrożonych przez Niemcy i/lub ZSRR. Cała ta kombinacja była jednak w istocie instrumentem mającym doprowadzić do przyjęcia „regionalnych konwencji rozbrojeniowych, ściśle uzależnionych od regionalnych układów gwarancyjnych”. Celem dyplomacji polskiej było zatem nie tyle wypracowanie systemu bezpieczeństwa zbiorowego (w który zasadniczo nie wierzono), ile użycie tego sposobu negocjacyjnego do wyhamowania wyścigu zbrojeń w regionie, w którym Polska obciążona świeżym jeszcze w połowie lat 20. dziedzictwem rozbiorów, pozbawiona własnego przemysłu zbrojeniowego, nie mogła skutecznie konkurować z żadnym ze swych wielkich sąsiadów, a ustępowała nawet Czechosłowacji – dziedzicze głównych ośrodków produkcji zbrojeniowej Austro-Węgier, dysponującej więc mocarstwowym potencjałem przemysłowym w tej dziedzinie. Samo rozbrojenie zresztą, jako cel negocjacji, także uważano za niemożliwe do osiągnięcia, a ewentualne rozbrojenie się Francji, czy tym bardziej Polski, za wręcz groźne i takiemu scenariuszowi zamierzano się z całą mocą przeciwstawiać.

Z punktu widzenia MSZ RP ta wielopiętrowa konstrukcja negocjacyjna miała zatem przede wszystkim znaczenie taktyczne. Koncepcja rozbrojenia regionalnego opartego na bazie regionalnego systemu bezpieczeństwa po pierwsze odpowiadała francuskiemu hasłu *securité d'abord*, była na użytek zewnętrzny sformułowana bardzo ogólnie, a zatem pozbawiona elementów mogących wzbudzać publiczny sprzeciw innych państw, a poprzez powiązanie jej mechanizmów z Paktem LN sprawiała wrażenie wzmacniania samej Ligi jako najważniejszej organizacji wspólnego bezpieczeństwa.

Inicjatywa polska w zakresie regionalnego systemu bezpieczeństwa została szybko zdezaktualizowana przez przelicytowanie, i to przez samą Polskę. 7 września 1927 r. Franciszek Sokal, delegat RP przy Lidze Narodów, zgłosił na VIII Zgromadzeniu LN projekt deklaracji o potępieniu i zakazie wojny jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych. Krok był niezwykle trafiony, jeśli chodzi o moment jego wprowadzenia na forum ligowe. W kwietniu 1927 r. minister spraw zagranicznych Francji Aristide Briand zwrócił się do Departamentu Stanu USA z propozycją zawarcia francusko-amerykańskiego paktu o potępieniu i wyrzeczeniu się wojny jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych. Propozycja polska szła w tym samym kierunku i została zgłoszona, nim nadeszła odpowiedź amerykańska. USA odpowiedziały w grudniu 1927 r. kontrpropozycją paktu wielostronnego, a zatem zbliżonego do projektu polskiego. Inicjatywa Warszawy, zgłoszona między ofertą Brianda skierowaną do Waszyngtonu a odpowiedzią na nią udzieloną przez sekretarza stanu USA Franka Billingsa Kellogga, otwierała zatem na forum międzynarodowym dyskusję na tym samym polu merytorycznym co zawarty wkrótce potem pakt Brianda-Kellogga²¹. Zgłoszenie inicjatywy polskiej na forum Ligi poprzedzone zostało latem 1927 r. licznymi konsultacjami sondażowymi z dyplomacjami innych państw. Polska uzyskała poparcie Małej Ententy, państw bałtyckich i niektórych skandynawskich. Z rezerwą odnieśli się zaś do tej koncepcji Francuzi i Brytyjczycy²².

²¹ Szerzej zob. H. Korczyk, *Traktat ogólny o wyrzeczeniu się wojny (pakt Brianda-Kellogga)*. Geneza, zawarcie, recepcja, działanie, Warszawa 1993. Por. J. Łaptos, *Pakt Brianda-Kellogga. Stanowisko państw europejskich wobec zagadnienia rezygnacji z wojny napastniczej w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 1988; R.H. Ferrell, *Peace in Their Time. The Origins of the Kellogg-Briand Pact*, Yale 1968; *idem*, *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, t. 11: *Frank B. Kellogg, Henry L. Stimson*, New York 1963, s. 105–126; A.M. Brzeziński, *Zagadnienie bezpieczeństwa...*, s. 58–61; J. Kiwerska, *Między izolacjonizmem a zaangażowaniem. Europa w polityce Stanów Zjednoczonych od Wilsona do Roosevelta*, Poznań 1995, s. 247–258; G.W. Wickersham, *The Pact of Paris. A Gesture or a Pledge?*, „Foreign Affairs. An American Quarterly Review”, t. 7, nr 3, 1929, s. 356–371; O.L. Mills, *Our Foreign Policy. A Republican View*, „Foreign Affairs. An American Quarterly Review”, t. 6, nr 4, 1928, s. 561–562; F.D. Roosevelt, *Our Foreign Policy. A Democratic View*, „Foreign Affairs. An American Quarterly Review”, t. 6, nr 4, 1928, s. 582.

²² W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, s. 46.

W tej sytuacji inicjatywa polska przyjęła formę propozycji uroczystej deklaracji o nieagresji, która miałaby być złożona przez popierające ją państwa i zawierać zakaz oraz potępienie wszelkiej wojny jako środka rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych, z jednoczesnym potwierdzeniem obowiązku respektowania arbitrażu i regulowania wszystkich sporów na drodze pokojowej. Zakaz miał obejmować nawet te rodzaje wojny, które dopuszczane były w Pakcie LN – a zatem wojny podejmowane po przejściu i wyczerpaniu procedur arbitrażowych w nim zawartych. Przypomnijmy, że istotą paktu w tym zakresie było odroczenie wszczęcia działań wojennych przez strony sporu, by dać czas na pracę dyplomacji. Wynikało to wprost z doświadczeń lata 1914 r., gdy odwołanie się państw do rozstrzygnięć zbrojnych następowało szybko i częściowo automatycznie, prowadząc do wybuchu wojny światowej.

Konsultacje z Francją, Wielką Brytanią i Niemcami wykazały, że tekst deklaracji w proponowanej przez Polskę formie nie uzyska poparcia mocarstw, znacznie go zatem złagodzano. Zamiast zakazu wszelkiej wojny, ostało się jedynie jej potępienie i zakaz wojny napastniczej. Zamiast „konieczności” posługiwania się środkami pokojowymi w rozwiązywaniu sporów międzynarodowych porzeczono jedynie na „powinności”. Wykreślono też zalecenie zawierania paktów o nieagresji. Tak zmodyfikowana deklaracja została po dyskusji w III Komisji LN jednomyślnie przyjęta przez Zgromadzenie LN 24 września 1927 r. Była aktem wyłącznie moralno-politycznym. Nie posiadała bowiem charakteru umowy międzynarodowej, wiążącej prawnie sygnatariuszy. Była natomiast politycznym wsparciem dla dyplomacji francuskiej w podkreślaniu prymatu bezpieczeństwa nad rozbrojeniem i pierwotnego charakteru tego pierwszego jako warunku *sine qua non* tego drugiego. Francja natychmiast uczyniła z niej użytek i przedłożyła w III Komisji Zgromadzenia LN rezolucję w sprawie bezpieczeństwa zbiorowego, stwierdzając w niej, iż powodzenie prac rozbrojeniowych zależy od realizacji pewnych warunków politycznych, wśród których na pierwsze miejsce wysuwa się zapewnienie bezpieczeństwa opartego na zbiorowej akcji członków Ligi Narodów. W ślad za tym na VIII sesji Zgromadzenia – tej samej, na której Polska wystąpiła ze swą inicjatywą – utworzono Komitet Arbitrażu i Bezpieczeństwa. Ukonstytuował się on ostatecznie 30 listopada 1927 r. pod przewodnictwem

Edvarda Beneša i w dwóch kolejnych latach opracował szereg propozycji zapobiegania wybuchowi wojny.

27 czerwca 1928 r. szesnaście państw podpisało w Paryżu pakt Brianda-Kellogga – tzn. Traktat ogólny o wyrzeczeniu się wojny jako instrumentu polityki narodowej i zobowiązanie do rozstrzygania wszelkich sporów metodami pokojowymi. 31 sierpnia do paktu przystąpił ZSRR i rozpoczął akcję na rzecz przyspieszenia jego wejścia w życie. W prowadzonych z Moskwą negocjacjach na ten temat Polska odgrywała rolę konsultanta Rumunii, z którą Moskwa nie utrzymywała stosunków z uwagi na nieuznawanie przez Kreml przynależności Besarabii do tego państwa. Rozmowy te doprowadziły do podpisania 9 lutego 1929 r. przez ZSRR oddzielnego protokołu (tzw. protokołu Litwinowa) z Polską, Estonią, Łotwą, Rumunią, a potem także z Turcją, Iranem i Litwą o niezwłocznym wejściu w życie paktu Brianda-Kellogga natychmiast po ratyfikacji rzonego protokołu przez parlamenty jego państw-stron. Sam pakt Brianda-Kellogga zawierał zapis o jego wejściu w życie po ratyfikacji przez wszystkich jego sygnatariuszy. Zmiana polegała zatem na wcześniejszym jego wdrożeniu w gronie państw objętych protokołem Litwinowa. Sukces dyplomacji polskiej zasadał się w tym wypadku na uzyskaniu wyrzeczenia się przez ZSRR siłowego dochodzenia roszczeń Moskwy do ziem sprzymierzonej z Polską Rumunii oraz na wystąpieniu Polski wobec Kremla w bloku państw „limitrofów”, co do którego Rzeczpospolita miała ambicje przywódcze. Związek Sowiecki dotąd unikał negocjacji ze wszystkimi swymi sąsiadami europejskimi jednocześnie. (Wyjątek od tej reguły stanowił epizod z 1922 r. – zakończona fiaskiem moskiewska konferencja rozbrojeniowa, w czasie której Rumunia także była reprezentowana przez Polskę)²³. Dyplomacja polska odniosła także zyski propagandowe, odsuwając kierowane wówczas pod jej adresem oskarżenia o zbytnią wojowniczość.

Równoległe do akcji na rzecz delegalizacji wojny w stosunkach międzynarodowych MSZ RP prowadziło działania promujące ideę rozbrojenia moralnego. Zagadnienie to po raz pierwszy podniósł na drugim posiedzeniu III sesji KPKR Franciszek Sokal w dniu 22 marca 1927 r.

²³ *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich, kwiecień 1921–maj 1926*, t. 4, red. N. Gąsiorowska-Grabowska, Warszawa 1965, dok. nr 135, s. 198.

i powtórnie 25 kwietnia. Przez następne trzy lata Polska nie wracała jednak do tej sprawy, choć poruszały ją dyplomacie Argentyny, Chile, Rumunii i Szwecji. Zwrot nastąpił dopiero jesienią 1930 r., gdy forsowane przez Moskwę propagandowe plany natychmiastowego powszechnego i całkowitego rozbrojenia oraz nasilenie niemieckiej propagandy rewizjonistycznej skłoniły dyplomację polską do kontrofensywy właśnie w oparciu o propozycję rozbrojenia moralnego. Jej głównym promotorem po stronie polskiej był gen. Tadeusz Kasprzycki. W proponowanym przez niego pakcie o rozbrojeniu moralnym sygnatariusze mieliby zobowiązać się do: (1) wprowadzenia do swego państwowego ustawodawstwa wewnętrznego zakazu i karalności przygotowań do i prowadzenia wojny zaczepnej; (2) wprowadzenia do systemu wychowania młodzieży zasad propagujących ducha Międzynarodowej Organizacji Pokoju, w tym wprowadzenia zakazu „kultywowania przejawów wojującego komunizmu”; (3) powstrzymania się od ingerowania w wewnętrzne sprawy państwowe, społeczne i socjalne innych państw, w tym zobowiązanie do „nieprowadzenia i niepopierania propagandy socjalnej, zmierzającej do przewrócenia istniejącego porządku” – tzn. do powstrzymania się od działalności rewolucyjno-wywrotowej. Dodanie formuły zakazującej „odciągania obywateli danego państwa od lojalnego spełniania obowiązków”, czyli zakaz wspierania irredenty narodowej w państwach sąsiednich, wskazywał także na aspekt mniejszościowy całego projektu.

Taktyczny plan przeprowadzenia rozbrojenia moralnego na forum międzynarodowym przygotowany przez gen. Kasprzyckiego obejmował trzy stadia: (1) zapowiedzenie przez delegata Polski przy LN w stosownym czasie i miejscu zgłoszenia inicjatywy na posiedzeniu KPKR; (2) podniesienie w bardziej sprecyzowanej formie kwestii rozbrojenia moralnego na forum konferencji paneuropejskiej planowanej na styczeń 1931 r.; (3) zgłoszenie szczegółowego projektu paktu o rozbrojeniu moralnym, zależnie od sytuacji: albo na Konferencji Rozbrojeniowej, albo w Radzie LN, albo w Zgromadzeniu LN. Trzeciemu stadium miała towarzyszyć szeroka akcja propagandowa zmierzająca do międzynarodowego uznania *désarmement morale* za „oś podstawy trwałej organizacji pokoju”. Moment pełnego ogłoszenia projektu – czyli realizacja owego stadium – miał być tak dobrany, by nie zostawić czasu ewentualnym przeciwnikom na zorganizowanie skutecznej kontrakcji.

Dyplomacja polska absolutny prymat bezpieczeństwa zbiorowego nad rozbrojeniem jako fundament swego stanowiska negocjacyjnego utrzymywała do września 1930 r. Dopiero na XI sesji Zgromadzenia LN minister spraw zagranicznych RP August Zaleski, choć nie wypowiedział się na temat rozbrojenia moralnego, wyraził po raz pierwszy pogląd, że sprawy bezpieczeństwa i rozbrojenia powinny być traktowane równorzędnie. Była to wyraźna zmiana w stosunku do dotychczasowych tez polskich, w których zawsze podkreślano priorytet bezpieczeństwa. Zwrot taktyczny nastąpił między październikiem a grudniem 1930 r., gdy gen. Kasprzycki dysponował już szczegółowym projektem konwencji o rozbrojeniu moralnym opracowanym przez dr. Władysława Kulskiego – wybitnego polskiego prawnika i dyplomatę, późniejszego negocjatora polsko-brytyjskiego sojuszu z 1939 r. Cechą charakterystyczną projektu był w sensie formalnym mało kategoriyczny charakter proponowanych zobowiązań, co było niewątpliwie obliczone na poszerzenie szans na jego powszechną akceptację; w sensie merytorycznym zaś – położenie nacisku na nienaruszalność granic i systemu społeczno-politycznego państw sygnatariuszy, które miały unikać wszelkich działań podniecających wrogość wobec innych narodów, gloryfikujących wojnę i zachęcających do zmiany „przemocą statusu terytorialnego, politycznego lub społecznego innego państwa”²⁴.

Po raz pierwszy gen. Kasprzycki przedstawił publicznie elementy polskiej inicjatywy na posiedzeniu końcowym VI sesji KPKR 9 grudnia 1930 r. Odtąd promowany przez niego plan działania był konsekwentnie realizowany w następnych latach, przynosząc Polsce zyski propagandowe i wzmacniając jej pozytywny wizerunek. W warunkach istniejących w Europie po dojściu Hitlera do władzy naturalnie nie mógł być zrealizowany.

Wobec tego, że Hitler zerwał współpracę niemiecko-sowiecką wynikającą z linii Rapallo²⁵, dyplomacja polska dokonała kolejnego zwrotu, przystępując (3 lipca 1933 r.) do Konwencji londyńskiej o określeniu napaści – tzn. o definicji agresji (jej stronami były poza Rzeczpospolitą:

²⁴ W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, s. 55.

²⁵ Szerzej o Rapallo i linii Rapallo zob. W. Materski, *Na widencie...*, s. 161–167, 288–292.

Afganistan, Estonia, Iran, Łotwa, Rumunia, Turcja i ZSRR)²⁶ – i przedłużając 5 maja 1934 r. układ o nieagresji z ZSRR z 25 lipca 1932 r. Konwencja o definicji agresora stanowiła doprecyzowanie paktu Brianda-Kellogga, protokołu Litwinowa i polsko-sowieckiego paktu o nieagresji z 1932 r. Powtórnie łączyła państwa graniczące z ZSRR w jeden blok krajów „limitrofów”, ujednolicając stan prawny ich relacji z Sowietami w dziedzinie bezpieczeństwa. Odprężenie na linii Moskwa–Warszawa było w okolicznościach wytworzonych zmianą reżimu w Niemczech pożądane także dlatego, że utrudniało powrót do współpracy na linii Berlin–Moskwa i pogłębiało nieufność między obu agresywnymi totalitarnymi sąsiadami RP. Debata na temat bezpieczeństwa zbiorowego wchodziła w nową fazę. Polska nie podejmowała już więcej samodzielnych inicjatyw na tym polu.

Propagowana przez dyplomację polską formuła bezpieczeństwa, której filarami w drugiej połowie lat 20. były: zasada poszanowania traktatów, wzajemne gwarancje bezpieczeństwa, polegające na obietnicy udzielenia solidarnej pomocy napadniętemu przez pozostałe państwa – kontrahentów paktu bezpieczeństwa zbiorowego – oraz zobowiązanie do rozstrzygania sporów w drodze pokojowej, odpowiadała francuskiej triadzie „bezpieczeństwo–arbitraż–rozbrojenie”. Ujęcie prezentowane przez MSZ RP różnił od promowanego przez Quai d’Orsay regionalizm układów o bezpieczeństwie zbiorowym w ujęciu polskim i ich globalizm w ujęciu francuskim.

W latach 30. polska formuła bezpieczeństwa zbiorowego została poszerzona przez zintegrowanie jej z koncepcją rozbrojenia moralnego, rozumianą jako zakaz prowadzenia propagandy prowojennej i głoszenia nienawiści do innych narodów, czy to w wymiarze rewizjonistycznym (co miało hamować niemiecki rewizjonizm terytorialny wobec Polski), czy to wywrotowym (co miało być podstawą do prawnego zakazu propagandy

²⁶ *Konwencja o określeniu napaści, podpisana w Londynie dnia 3 lipca 1933 r.*, Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 93/1933, poz. 712. W istocie w Londynie podpisano w ciągu kilku dni nie jeden, a trzy zbliżone treścią dokumenty: poza wspomnianym 4 lipca przedstawiciele ZSRR i Małej Ententy podpisali dokument powszechnego charakteru (otwarty dla innych państw), 5 lipca zaś podpisano bilateralną (ZSRR i Litwa) konwencję o określeniu agresji; zaproszona do podpisania Konwencji powszechnej Francja odmówiła akcesu.

komunistycznej). Odpowiadało to ściśle interesom Rzeczypospolitej zagrożonej przez Niemcy i ZSRR.

System bezpieczeństwa zbiorowego, który w tym czasie poparła Polska, obejmował *de facto* uzupełnienia i rozwinięcie istniejącego od 1920 r. systemu LN. Na uzupełnienia te składał się pakt Brianda-Kellogga o wyrzeczeniu się wojny jako instrumentu polityki międzynarodowej i jego suplement w postaci protokołu Litwinowa. Pakt Brianda-Kellogga nie zawierał jednak żadnych mechanizmów wymuszania zawartych w nim postanowień. Polska poparła go więc ze względów politycznych. Był on bowiem autorstwa francusko-amerykańskiego i odpowiadał w sensie merytorycznym (choć nie terytorialnym) polskiej koncepcji regionalnego paktu bezpieczeństwa. Jego zwalczanie byłoby zatem niecelowe. Rzeczpospolita przystąpiła także do protokołu Litwinowa – sowieckiej propozycji natychmiastowej stosowności wspomnianego paktu. Protokół ten został niemal natychmiast pogwałcony przez ZSRR, który w październiku i listopadzie 1929 r. w walce o kontrolę nad Koleją Wschodniochińską odwołał się wobec Chin do zbrojnej przemocy, kończąc tym pięcioletni okres wspólnej eksploatacji tej linii²⁷.

Podpisanie przez Polskę i inne kraje „limitrofy” oraz ZSRR konwencji o definicji agresji i zawarcie polsko-sowieckiego paktu o nieagresji²⁸ oraz polsko-niemieckiej deklaracji o niestosowaniu przemocy (26 stycznia 1934 r.)²⁹ zabezpieczały RP prawnie przed najazdem ze strony tak wschodniego, jak i zachodniego sąsiada i odsuwały od siebie politycznie Berlin i Moskwę, których porozumienie zawsze było słusznie uważane w Polsce za śmiertelne zagrożenie bytu Rzeczypospolitej. W Warszawie nie żywiono jednak złudzeń co do natury intencji sowieckich

²⁷ Szerzej zob. H. Korczyk, *Traktat ogólny...*, s. 218–225; W. Materski, *Na widencie...*, s. 331–339. Na temat konfliktu o Kolej Wschodniochińską zob. też R.H. Ferrell, *Od Wersalu do II wojny światowej*, w: *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, t. 4: 1917–1945, red. A. Bartnicki, D.T. Critchlow, Warszawa 1995, s. 199–200; G.A. Lensen, *The Damned Inheritance: the Soviet Union and the Manchurian Crises, 1924–1935*, Tallahassee 1974.

²⁸ Szerzej zob. W. Materski, *Na widencie...*, s. 367–402, 443–446.

²⁹ *Ibidem*, s. 432–443. Szerzej zob. M. Kornat, *Polityka równowagi 1934–1939. Polska między Wschodem a Zachodem*, Kraków 2007; M. Zacharias, *Polska wobec zmian w układzie sił politycznych w Europie w latach 1932–1936*, Wrocław 1981, s. 100–128.

i niemieckich³⁰. Ów brak złudzeń był podstawą powstrzymania się dyplomacji polskiej w kolejnych latach od snucia nierealistycznych projektów bezpieczeństwa zbiorowego z udziałem jednego czy też obu wielkich sąsiadów, odrzucania tego typu propozycji wysuwanych przez Francję (Pakt Wschodni³¹) i próby oparcia własnego bezpieczeństwa na sojuszach wojskowych z głównymi mocarstwami Zachodu – Wielką Brytanią i Francją. Był to wybór słuszny. Oceny tej nie może podważać to, że sojusze te w wymiarze militarnym zawiodły w godzinie próby w 1939 r. Oparte były bowiem na solidnej podstawie, jaką jest wspólnota fundamentalnych interesów strategicznych umawiających się stron. W żywotnym interesie wszystkich sojuszników leżało wypełnienie przyjętych zobowiązań. Lepszej podstawy w stosunkach międzynarodowych nie ma. Ten, kto lekceważy przyjęte w tych warunkach zobowiązania, płaci za to wysoką cenę. Francja zapłaciła klęską wojenną i czterema latami niemieckiej okupacji, Wielka Brytania ciężką wojną z bombardowaniami Londynu, Coventry i innych brytyjskich miast. Wypełnienie przez oba te mocarstwa zobowiązań wobec Polski mogłoby temu zapobiec. Nie mógł zaś odwrócić tego losu żaden pakt zbiorowego bezpieczeństwa, nawet najbardziej finezyjnie zredagowany. W Warszawie lat międzywojennych naturalnie nie umiano odgadywać szczegółów przyszłych wydarzeń, ale samą zasadę wyższości wspólnej obrony nad wspólnym bezpieczeństwem rozumiano doskonale. Dyplomacja polska, jak każda aktywność ludzka, nie była wolna od błędów. W zakresie gry prowadzonej na arenie międzynarodowej w okresie międzywojennym w kwestii bezpieczeństwa regionalnego nie ma jednak podstaw do oskarżania ją o istotne pomyłki.

³⁰ Zob. relacja Kazimierza Świtalskiego o opinii marszałka Piłsudskiego na ten temat: M. Zacharias, *Polska wobec zmian...*, Wrocław 1981, s. 128.

³¹ *Memorandum Departamentu Politycznego Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP dla ministra spraw zagranicznych J. Becka uzasadniające zastrzeżenia rządu polskiego wobec paktu wschodniego, 15 sierpnia 1934 r.* Warszawa, w: *Dokumenty i materiały...*, 1933–1938, t. 6, red. N. Gąsiorowska-Grabowska, Warszawa 1967, dok. nr 140, s. 237–239 oraz *Raport posła Niemiec w Warszawie H. Moltkego dla ministra spraw zagranicznych K. Neuratha o stosunku Polski do planów francusko-sowieckich i ewentualnego przystąpienia ZSRR do Ligi Narodów, 29 maja 1934 r.*, w: *Dokumenty i materiały...*, t. 6, dok. nr 128, s. 222. Szerzej zob. W. Materski, *Na widocie...*, s. 447–462. Por.: D. Jeziorny, *Dyplomacja brytyjska wobec koncepcji paktu wschodniego (1933–1935). Analizy, projekty, działania*, Łódź 2011, s. 635 oraz M. Zacharias, *Polska wobec zmian...*, s. 139–196.

dr hab. Małgorzata Gmurczyk-Wrońska

Instytut Historii im. Tadeusza Manteuffla PAN

LONDYN, PARYŻ I BUKARESZT - SOJUSZE II RZECZYPOSPOLITEJ

Odradzająca się po I wojnie światowej Rzeczypospolita szukała sojuszników wśród zwycięskich państw Ententy. Położenie geopolityczne pomiędzy Niemcami a Rosją determinowało nasze sojusze. Wprawdzie Polska zawarła sojusze z Francją i Rumunią w 1921 r., a dopiero w 1939 r. z Wielką Brytanią, ale to Londyn był rozpatrywany już w 1917 r. przez Romana Dmowskiego jako sojusznik Polski. Brak zainteresowań Wielkiej Brytanii sojuszami na terenach Europy Środkowej oraz utrata przez Francję jej alianta na wschodzie – Rosji – skierowały uwagę polskich polityków na Francję.

Polskie starania o zbliżenie z Francją¹ zbiegły się z dążeniem Francji do stworzenia na wschodzie Europy systemu aliansów mogących

¹ Literatura dotycząca tego tematu jest dość obszerna. Selektywnie: M. Gmurczyk-Wrońska, *Condamnées à s'allier. La Pologne et la France à la fin de la Grande Guerre et dans l'immédiat après-guerre (1917-1921)*, www.communaute-franco-polonaise.org [dostęp 30.04.2019]; eadem, *Polska – niepotrzebny aliant Francji? Francja wobec Polski w latach 1938-1944*, Warszawa 2003; J. Kukułka, *Francja a Polska po traktacie wersalskim (1919-1922)*, Warszawa 1970; H. Bułhak, *Józef Piłsudski wobec sojuszu polsko-francuskiego (szkic do tematu)*, w: *Józef Piłsudski i jego współpracownicy*, red. A. Suchoński, Opole 1999, s. 53-71; H. Bułhak, *Polska-Francja. Z dziejów sojuszu 1922-1939*, cz. 1: 1922-1932, Warszawa 1993; idem, *Polska-Francja. Z dziejów sojuszu 1933-1936*, Warszawa 2000; J. Kukułka, *Francja a Polska po traktacie wersalskim (1919-1922)*,

zastąpić jej rosyjskiego sojusznika z czasów Wielkiej Wojny. Celem Francji, podobnie jak Polski, był układ antyniemiecki.

Naczelnik Państwa Józef Piłsudski przejął od Romana Dmowskiego i Komitetu Narodowego Polskiego ideę zawarcia sojuszu z Francją. Piłsudski pojechał do Paryża na początku lutego 1921 r., tuż przed podpisaniem polsko-francuskiego sojuszu. Układ polityczny polsko-francuski został podpisany w Paryżu 19 lutego 1921 r. przez ministrów spraw zagranicznych Polski Eustachego Sapiechę i Francji Aristide'a Brianda. Zakładał on współpracę obydwu państw w polityce zagranicznej oraz sferze gospodarczej. Na wypadek niemieckiej niesprowokowanej agresji przeciwko któremukolwiek z partnerów przewidywano wzajemne porozumienie mające na celu obronę terytorium obydwu państw. Przewidywano też konsultacje przed zawarciem nowych układów, jeśli dotyczyłyby one polityki w Europie Środkowej i Wschodniej. Temu układowi politycznemu towarzyszyła tajna konwencja wojskowa podpisana 21 lutego 1921 r. przez głównodowodzącego siłami państw sprzymierzonych marszałka Ferdinanda Focha oraz szefa francuskiego Sztabu Generalnego gen. Edmounda Buata, ministra finansów Francji Paula Doumera oraz polskiego ministra spraw wojskowych gen. Kazimierza Sosnkowskiego. Konwencja wojskowa zobowiązywała obydwa państwa do wzajemnej pomocy na wypadek zagrożenia rozwojem sytuacji w Niemczech, ich mobilizacją lub agresją wychodzącą z terytorium niemieckiego określonego w traktacie wersalskim. Francja

Warszawa 1970; A.M. Brzeziński., *Warszawa–Paryż–Genewa. Sojusz polsko-francuski a problem rozbrojenia w dwudziestoleciu międzywojennym (1919–1937)*, Łódź 1996; J. Ciałowicz, *Polsko-francuski sojusz wojskowy 1921–1939*, Warszawa 1970; P.S. Wandycz, *The Twilight of French Eastern Alliances 1926–1936. French-Czechoslovak-Polish Relations from Locarno to the Remilitarization of the Rhineland*, Princeton 1988; T. Schramm, *Czy Polsce w okresie międzywojennym potrzebna była Francja?*, w: *Ład wersalsko-ryski w Europie Środkowo-Wschodniej 1921–1939*, red. M. Kornat, Warszawa 2013, s. 93–107; M. Kornat, *Polityka równowagi 1934–1939. Polska między Wschodem a Zachodem*, Kraków 2007; M. Wołos, *Alfred Chłapowski (1874–1940). Biografia ambasadora Polski we Francji*, Toruń 1999; *idem, Generał dywizji Bolesław Wieniawa-Długoszowski: biografia wojskowa*, Toruń 2000; M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939*, Warszawa 1998; G.-H. Soutou, *L'alliance franco-polonaise (1925–1933) ou comment s'en débarrasser?*, „Revue d'Histoire diplomatique”, Paris 1981, s. 295–348; P. Le Goyet, *France–Pologne 1919–1939*, Paris 1991; F. Dessberg, *Le triangle impossible. Les relations franco-soviétiques et le facteur polonais dans les questions de sécurité en Europe (1924–1935)*, Bruxelles 2009.

zobowiązywała się ubezpieczyć Polskę od strony Niemiec w razie konfliktu polsko-sowieckiego oraz udzielić jej pomocy w postaci dostaw materiału wojennego i kolejowego wraz z personelem technicznym, a także zapewnić osłonę linii komunikacyjnych. Konwencja wykluczała możliwość wysłania do Polski oddziałów francuskich. Układ polityczny i konwencja wojskowa weszły w życie w lutym 1922 r. po podpisaniu stosownych układów handlowych. Podpisany sojusz polityczno-wojskowy pełnił, przynajmniej do połowy lat 20., wyznaczoną mu rolę zabezpieczenia głównie przed niebezpieczeństwem niemieckim, ale także w pewnym stopniu przed sowieckim. Jego kondycja zaczęła się jednak zmieniać pod wpływem modyfikacji francuskiej polityki zagranicznej związanej przede wszystkim z koncepcją zbiorowego bezpieczeństwa.

Polski minister spraw zagranicznych Aleksander Skrzyński podpisał w czasie konferencji w Locarno w październiku 1925 r. zaproponowany przez Francuzów traktat gwarancyjny. W jego świetle sojusz polsko-francuski stracił charakter automatycznego w przypadku agresji niemieckiej, a jego uruchomienie zostało uzależnione od procedury Ligi Narodów.

Konferencja w Locarno i podjęte tam przez państwa Europy Zachodniej i Niemcy decyzje nie tylko doprowadziły do wytworzenia się różnic w zakresie bezpieczeństwa pomiędzy Wschodem a Zachodem Europy, ale i osłabiły pozycję międzynarodową Polski. Poza faktem, że Polska nie była zaproszona do pełnego udziału w obradach konferencji, a jedynie do podpisania wspomnianego traktatu gwarancyjnego, jej pozycja jako sojusznika Francji została osłabiona. Kolejnym niepokojącym wydarzeniem było podpisanie sowiecko-niemieckiego układu o nieagresji i neutralności z 24 kwietnia 1926 r. Układ ten będący kontynuacją linii Rapallo stanowił groźny sygnał dla Europy opierającej swoje bezpieczeństwo na Lidze Narodów. Czynnikiem niepokojącym polską dyplomację były także prowadzone przez nią analizy sowieckiej polityki zagranicznej dające podstawy do przypuszczeń, że Związek Sowiecki poprzez zawieranie bilateralnych układów dąży do utworzenia nowego konkurencyjnego wobec LN systemu międzynarodowego². Józef Piłsudski wprowadzie

² M. Gmurczyk-Wrońska, *Tylko zorganizowana Europa może powstrzymać Rosję – nieznanne memorandum na temat spraw polsko-sowiecko-bałtyckich z kwietnia 1926 r.*, „Dzieje Najnowsze”, nr 1, 2015, s. 203–213; M. Kornat, *Stanisław Patek i początki jego*

doceniał rolę LN, ale nie wierzył w skuteczność jej procedur mogących stanowić gwarancję bezpieczeństwa dla Polski. Zależało mu jednak na utrzymaniu sojuszu z Francją. Okazało się to niezmiernie trudne, gdyż Francja dążyła do jego osłabienia.

Zresztą Francuzi już po Locarno zapoczątkowali sondowanie strony polskiej na temat zmian w konwencji wojskowej i dążyli do zharmozowania zawartych tam zapisów z traktatem gwarancyjnym polsko-francuskim podpisanym w Locarno. W styczniu 1927 r. ambasador Jules Laroche przedstawił stronie polskiej propozycję zmiany konwencji wojskowej z 1921 r. Powrócił do tego w 1928 r. Piłsudski nie tylko odrzucił pomysł osłabienia konwencji, ale wręcz opowiedział się za jej wzmocnieniem. Stanowisko Piłsudskiego wynikało w dużym stopniu z prowadzonej w kierowanym przez niego Ministerstwie Spraw Wojskowych rewizji koncepcji polskiego planowania wojennego³. Sytuacja stawała się jeszcze bardziej skomplikowana i groźna, kiedy pojawiły się pogłoski o zniesieniu okupacji Nadrenii i wycofaniu z tych terenów wojska francuskiego. W razie gdyby Francja wycofała swe wojska przed wyznaczonym terminem (1935), Polska domagała się gwarancji bezpieczeństwa takich, jakie Francja otrzymała od Niemców w Locarno, czyli uznania przez Niemcy także nienaruszalności granicy z Polską. Intensyfikacji polsko-francuskich rozmów dyplomatyczno-wojskowych towarzyszyły w tym czasie kolejne misje wysłanników Piłsudskiego i ministra spraw zagranicznych Augusta Zaleskiego do Francji. Pojechali tam Anatol Mühlstein, Mirosław Arciszewski, gen. Tadeusz Kutrzeba, płk Józef Beck. Generał Kutrzeba w czasie wizyty we Francji trwającej od 28 czerwca do 4 lipca 1928 r. proponował modyfikację konwencji w duchu wzmocnienia sojuszu i sugerował pominięcie opinii LN w razie agresji. Wprawdzie w czasie tej wizyty obie strony spisały notę, w myśl której Francja godziła się na wysłanie do Polski materiału wojennego, ale nie ustalono żadnych konkretów⁴. Przez cały rok 1929 trwały właściwie

misji w Moskwie w r. 1927 (w świetle nowych dokumentów), w: „Zeszyty Historyczne”, z. 160, 2007, s. 146–155.

³ Szerzej H. Bułhak, *Polska – Francja...*, cz. 1: 1922–1932, s. 237–241.

⁴ Szerzej zob. H. Bułhak, *Józef Piłsudski wobec sojuszu...*, s. 64–65; G.-H. Soutou, *L'alliance franco-polonaise...*, s. 327–328.

rozmowy polsko-francuskie związane ze znalezieniem formuły zabezpieczającej Polskę przed Niemcami w wypadku ewakuacji wojsk francuskich z Nadrenii. Piłsudski mógł się obawiać, że chwiejna polityka Francji szukającej oparcia w słabnącej Lidze Narodów może zawieść Polskę w momencie konfliktu międzynarodowego. Zależało mu także na udziale Polski w rozmowach związanych z ewakuacją wojsk z Nadrenii. Wszystkie te rozmowy i projekty nie przyniosły żadnych rezultatów. W czerwcu 1930 r. nastąpiła ewakuacja wojsk francuskich z Nadrenii. Polska była tylko obserwatorem tych wydarzeń.

Kolejnym momentem, który mógł wpłynąć na ożywienie sojuszu polsko-francuskiego, był marzec 1936 r., kiedy to Niemcy, łamiąc postanowienia traktatu wersalskiego, dokonały remilitaryzacji Nadrenii. Zgodnie z literą sojuszu polski minister spraw zagranicznych Józef Beck 7 marca przekazał wiadomość ambasadorowi Francji w Polsce Leonowi Noëlowi: „wobec powagi sytuacji proponuję ścisły kontakt między naszymi rządami sprzymierzonymi dla wzajemnego informowania się o wydarzeniach i zamiarach na przyszłość, co odpowiada duchowi aliansu”⁵. Francja, chociaż miała prawo w świetle art. 42 i 43 traktatu wersalskiego oraz art. 4 traktatu gwarancyjnego z Locarno zareagować zbrojnie, nie była zainteresowana konfliktem z Niemcami⁶. Latem tego roku na mocy porozumienia w Rambouillet Francja udzieliła Polsce znacznych kredytów, ale nie ożywiło to sojuszu polsko-francuskiego. Polska we francuskich kalkulacjach coraz bardziej stawała się jedynie elementem gry dyplomatycznej, jaką mocarstwo to prowadziło z Niemcami.

W polskich kalkulacjach polityczno-wojskowych Francja jako sojusznik nadal zachowywała ważne miejsce. Minister Józef Beck wprawdzie doceniał znaczenie sojuszu z Francją w dyplomacji, ale nie przeceniał jego walorów militarnych. Sceptycznie podchodził do problemu wywiązania się Francji ze zobowiązań sojuszniczych wobec Polski. Kontrowersje w Warszawie budziła dwuznaczna polityka Francji wobec Niemiec czy postawa wobec ZSRR.

⁵ *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne 1936*, red. S. Żerko, dok. 60, s. 136–137; dok. 64, s. 144.

⁶ Szerzej zob. H. Bułhak, *Polska–Francja...*, s. 54–94.

Po udzieleniu przez Wielką Brytanię i Francję gwarancji Polsce w marcu 1939 r. Polska dążyła do wprowadzenia automatyzmu w działaniu sojuszu z Francją, czyli wyłączenia go z pośrednictwa LN. W tym celu sugerowano włączenie do proponowanego przez polską stronę protokołu interpretacyjnego zdania, że Gdańsk znajduje się w kręgu żywotnych interesów Polski. Wprawdzie Francja doceniała znaczenie problemu Gdańska w stosunkach polsko-niemieckich, ale traktowała to jako element przetargów dyplomatycznych z Niemcami. Wiosną 1939 r. nie udało się podpisać protokołu politycznego potwierdzającego zobowiązania sojusznicze obydwu państw w przypadku bezpośredniego lub pośredniego zagrożenia ich żywotnych interesów i udzielenia sobie pomocy i wsparcia. W dniu 19 maja 1939 r. w czasie wizyty w Paryżu ministra spraw wojskowych gen. Tadeusza Kasprzyckiego i zastępcy szefa Sztabu Głównego płk. Józefa Jaklicza podpisano natomiast polsko-francuski protokół wojskowy. W dokumencie tym zawarto stwierdzenie, że w przypadku ataku Niemiec na Polskę Francja przystąpi do działań ofensywnych na froncie zachodnim piętnaście dni po mobilizacji. Protokół wojskowy bez politycznego nie miał praktycznego znaczenia i tak miało być w zamierzeniach Francji. W tym czasie toczyły się bowiem francusko-sowiecko-brytyjskie rozmowy na temat utworzenia koalicji antyniemieckiej. Negocjacje te zakończyły się jednak fiaskiem. Brytyjczycy i Francuzi nie mogli zaakceptować sowieckich żądań dotyczących zarówno szczegółów wojskowych, jak i politycznych. Dodatkowo strona sowiecka domagała się jasnego określenia stanowiska Polski i Rumunii w kontekście planowanej pomocy, czyli udzielenia zgody przez te państwa na przemarsz swoich wojsk przez ich terytoria. Moskwa podpisała więc 23 sierpnia 1939 r. porozumienie z Niemcami. Zawarte tam ustalenia oznaczały dla Polski wojnę. Francuskie kierownictwo polityczne posiadało informacje na temat tajnego aneksu sowiecko-niemieckiego dotyczącego podziału Polski, nie przekazało ich jednak stronie polskiej⁷.

⁷ W literaturze problem ten jest szeroko opisany, przykładowo: H. Batowski, „Przeciwnicy” o tajnym protokole z dnia 23 sierpnia 1939, „Polityka”, nr 10, 1989; idem, *Układy niemiecko-radzieckie z 23 sierpnia 1939*, w: *Niemcy w polityce międzynarodowej 1918–1939*, t. 4: *Na przełomie pokoju i wojny*, red. S. Sierpowski, Poznań 1992, s. 297–306; P. Wandycz, *Telegram ambasadora Steinhardta*, „Zeszyty Historyczne”, z. 84, 1988, s. 204–207; M. Kornat, *Dyplomacja II Rzeczypospolitej wobec paktu Ribbentrop-Mołotow*, „Dzieje

Kiedy Niemcy uderzyły na Polskę 1 września, Francja, podobnie jak Wielka Brytania, wypowiedziały Niemcom wojnę 3 września. Oba kraje nie wywiązały się ze swoich zobowiązań sojuszniczych wobec Polski.

Już pod koniec I wojny światowej Komitet Narodowy Polski w Paryżu dyskutował o nawiązaniu ściślejszych kontaktów z Rumunią⁸ w kontekście antyniemieckiego bloku, który składałby się z Polski, Rumunii i Czechosłowacji. Po zakończeniu wojny rząd polski widział w Rumunach sojuszników w starciach z Ukraińcami na terenach Galicji Wschodniej, ale przede wszystkim z bolszewikami. W tym celu od 1919 r. prowadzono polsko-rumuńskie rozmowy na temat stosunków sojuszniczych w kontekście wojny z bolszewikami i wypracowania wspólnego stanowiska wobec kwestii Europy Środkowo-Wschodniej. Rząd polski był jednak krytycznie nastawiony do planów Małej Ententy, w skład której poza Rumunią wchodziłyby Czechosłowacja i Jugosławia, a bardziej skłonny był do tworzenia bloku polsko-rumuńsko-węgierskiego. Nie mogąc zniwelować konfliktów rumuńsko-węgierskich, udało się wypracować wspólne założenia wobec Rosji Sowieckiej.

W Bukareszcie 3 marca 1921 r. Polska podpisała z Rumunią Konwencję o przymierzu odpornym. Podpisy złożyli ministrowie spraw zagranicznych: Eustachy Sapieha i Take Ionescu. Natomiast szefowie sztabów gen. Tadeusz Rozwadowski i gen. Constantin Cristescu podpisali tajną konwencję wojskową, która stanowiła (w odróżnieniu od francusko-polskiej konwencji wojskowej) integralną część układu politycznego. W układzie politycznym zawarto informacje o pomocy zbrojnej w przypadku niesprobowanej agresji przeciwko jednej ze stron na ich granicach wschodnich. Polska i Rumunia zobowiązywały się do wzajemnych konsultacji wynikających z ich polityki wschodniej, niezawierania

Najnowsze”, nr 2, 2000, s. 25–27, 35–37; *idem, Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow*, Warszawa 2002.

⁸ Literatura selektywna: H. Bułhak, *Sojusze systemu wersalskiego: Warszawa–Paryż–Bukareszt–Praga*, w: *Od Wersalu do Poczdamu. Sytuacja międzynarodowa Europy Środkowo-Wschodniej 1918–1945*, red. A. Koryn, Warszawa 1996, s. 43–62; H. Bułhak, *Początki sojuszu polsko-rumuńskiego i przebieg rokowań o konwencję wojskową w latach 1919–1921*, „Dzieje Najnowsze”, nr 3, 1973; A. Essen, *Polska a Mała Ententa 1920–1934*, Warszawa–Kraków 1992; H. Walczak, *Sojusz z Rumunią w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1931*, Szczecin 2008.

osobnego pokoju z przeciwnikiem ani przymierza z trzecim państwem bez uprzedniego porozumienia się. Układ został zawarty na pięć lat i wymagał prolongaty. W konwencji wojskowej zapisano, że jeżeli jedna z układających się stron zostanie zaatakowana w warunkach *casus foederis*, druga strona ma obowiązek ogłosić mobilizację w takim wymiarze co strona zaatakowana. Konwencja zawierała także postanowienia dotyczące liczby wystawianych przez obie strony wojsk na froncie wschodnim, czasu i obszaru ich koncentracji.

W czasie wizyty marszałka Józefa Piłsudskiego w Rumunii jesienią 1922 r. do konwencji wojskowej wprowadzono jeszcze zapis, według którego w przypadku przygotowań wojennych Rosji obydwa państwa zaangażują się w podjęcie stosownych działań, oraz doprecyzowano czas mobilizacji⁹.

W dniu 26 marca 1926 r. podpisano w Bukareszcie nowy traktat gwarancyjny polsko-rumuński. Pod tym dokumentem podpisy złożyli: rumuński minister spraw zagranicznych Ion Duca, poseł polski w Bukareszcie Józef Wielowiejski oraz generałowie Stefan Majewski i Alexandru Lupescu. Niestety układ polityczny zawierał już ustalenia bardziej ogólne, dostosowane do sformułowań polokarneńskich i wynikających z tego odniesień do Ligi Narodów. Pozostawiono jednak w mocy zapisy konwencji wojskowej¹⁰.

Po dojściu ponownie do władzy w maju 1926 r. marszałek Piłsudski dokładał wszelkich starań, aby sojusz z Rumunią stanowił nadal jeden z ważniejszych elementów polskiej polityki zagranicznej. Okazało się to bardzo trudne. Rumuni niechętnie odnosili się do negocjacji polsko-sowieckich dotyczących zawarcia paktu o nieagresji. Nie w Warszawie, a w Rzymie szukali pośrednictwa w napiętych stosunkach z Moskwą. Podpisanie więc w lecie 1932 r. paktu o nieagresji polsko-sowieckiej przyjęto chłodno. Zanim jednak to nastąpiło, udało się polskiej dyplomacji nakłonić Rumunię do podpisania w lutym 1929 r. w Moskwie razem z Polską, Estonią i Łotwą protokołu Litwinowa.

⁹ *Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, t. 1, 1918–1932, red. T. Jędruszczak, M. Nowak-Kiełbikowa, Warszawa 1989, s. 146–150; H. Walczak, *Sojusz z Rumunią w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1931*, s. 473–480.

¹⁰ *Ibidem*, s. 483–487.

Po raz ostatni sojusznicze stosunki Polski z Rumunią zostały uregulowane traktatem gwarancyjnym podpisanym w Genewie 15 stycznia 1931 r. Podpisy pod nim złożyli ministrowie spraw zagranicznych August Zaleski i Gheorghe G. Mironescu. W Warszawie 30 czerwca 1931 r. Józef Beck i Grigore Bilciurescu oraz szefowie Sztabów Generalnych gen. Tadeusz Piskora i gen. Nicolae Samsonovici podpisali konwencję wojskową¹¹. W przypadku zagrożenia ze strony ZSRR zobowiązywała ona obydwie strony do podjęcia koniecznych kroków przed natarciem wojennym. W konwencji umieszczono także zapis o wzajemnej pomocy (zaopatrzenie, tranzyt) w przypadku ataku ze strony innego państwa niż ZSRR.

Na stosunki Polski z Rumunią rzutowała polityka tych państw wobec ZSRR, a także wobec Węgier. W drugiej połowie lat 30. sojusz polsko-rumuński słabł, a w 1939 r. Rumunia, ulegając wpływowi niemieckim, nie była już w stanie odgrywać roli antysowieckiej w polskiej polityce zagranicznej.

Wprawdzie Wielka Brytania była rozpatrywana przez polską dyplomację już w czasie I wojny światowej jako potencjalny sojusznik, ale dopiero groźba wybuchu II wojny światowej wiosną 1939 r. zapoczątkowała podjęcie w tej sprawie rozmów polsko-brytyjskich. Punktem wyjścia stały się jednostronne gwarancje brytyjskie z 31 marca 1939 r. Była w nich mowa o poparciu Wielkiej Brytanii dla niepodległości Polski w przypadku zagrożenia atakiem wojennym¹². Chociaż gwarancje te nie określały potencjalnego agresora ani nie poruszały kwestii integralności terytorialnej Polski, stanowiły dla Polski bardzo ważny rodzaj zabezpieczenia dyplomatycznego w obliczu niemieckiego zagrożenia. Ułatwiły też podjęcie przez polską dyplomację starań o nawiązanie rozmów sojuszniczych z Wielką Brytanią.

¹¹ *Ibidem*, s. 487–494.

¹² Szerzej M. Kornat, *Polityka zagraniczna Polski 1938–1939. Cztery decyzje Józefa Becka*. Gdańsk 2012, s. 304–367; A. Cienciąła, *Polska w polityce brytyjskiej i francuskiej w 1939 r. Wola walki czy próba uniknięcia wojny?*, „Zeszyty Historyczne”, z. 75, 1985, s. 152–183; J. Tebinka, *Polityka brytyjska wobec problemu granicy polsko-radzieckiej 1939–1945*, Warszawa 1998, s. 32–36; W. Mazur, *Lot ku burzy. Polska w przygotowaniach mocarstw Zachodu do wojny powietrznej marzec–sierpień 1939*, Kraków 2017, s. 47–89; T. Piszczkowski, *Anglia a Polska 1914–1939*, Londyn 1975, s. 420–436.

Polsko-brytyjski układ o pomocy wzajemnej sygnowano w Londynie 25 sierpnia 1939 r. Wszedł w życie z chwilą podpisania. Podpisy złożyli ambasador Rzeczypospolitej w Wielkiej Brytanii Edward Raczyński oraz sekretarz spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii lord Edward Halifax.

Układ ten nawiązywał do jednostronnych brytyjskich gwarancji z 31 marca 1939 r. oraz protokołu polsko-brytyjskiego podpisanego 6 kwietnia 1939 r. w czasie wizyty ministra spraw zagranicznych Józefa Becka w Londynie. Dokument z 25 sierpnia składał się z części politycznej i tajnego protokołu. Nie zawierał jednak konwencji wojskowej. Przewidywał wzajemną pomoc w przypadku agresji państwa europejskiego. W dokumencie zawarto nie tylko zobowiązania dotyczące agresji bezpośredniej, ale i tzw. agresji pośredniej (dotyczące terytorium Wolnego Miasta Gdańska, Litwy, Belgii i Holandii) oraz niezawierania odrębnego rozejmu z agresorem. W części tajnej wymieniono Niemcy jako przewidywanego agresora.

Sojusze II Rzeczypospolitej były warunkowane położeniem geopolitycznym Polski pomiędzy Niemcami i Rosją. Miały one zapewnić Polsce bezpieczeństwo i podmiotową rolę w stosunkach międzynarodowych. Polska dyplomacja w pewnym stopniu osiągnęła swoje cele. W świetle prawa międzynarodowego dokumenty sojusznicze obligowały każdą ze stron do wypełniania zobowiązań w przypadku agresji skierowanej przeciwko jednej z nich. Niestety polscy sojusznicy w 1939 r. zarówno w obliczu agresji niemieckiej, jak i sowieckiej tego nie zrobili. Dodajmy jednak, że poza sojuszami z Francją, Rumunią i Wielką Brytanią Polska w kwietniu 1920 r. parafowała również sojusz wojskowy z Republiką Gruzji. Z uwagi na skomplikowaną sytuację na Zakaukaziu i uzależnienie tych terenów od bolszewików nie stał on się sojuszem pełnoprawnym.

prof. dr hab. Mariusz Wołos

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej

POLITYKA WSCHODNIA. RELACJE II RZECZYPOSPOLITEJ ZE ZWIĄZKIEM SOWIECKIM I KRAJAMI WSCHODNIOEUROPEJSKIMI

Początki polsko-sowieckich kontaktów dyplomatycznych jesienią 1918 r. były zapowiedzią starcia między Rzeczpospolitą i rządzonym przez bolszewików państwem „nowego typu” dążącym siłowo do budowy społeczeństwa bezklasowego oraz rozpętania rewolucji o możliwie szerokim zasięgu. Kilkakrotnie ponawiane przez Moskwę próby akredytowania w Warszawie w charakterze swojego przedstawiciela polskiego komunisty Juliana Marchlewskiego były odrzucane przez ministra spraw zagranicznych Leona Wasilewskiego. Domagał się on od bolszewików uwolnienia aresztowanych wcześniej przedstawicieli Rady Regencyjnej, których traktował jako reprezentantów państwa polskiego. Innym postulatem było żądanie zatrzymania prących na zachód oddziałów Armii Czerwonej, które dążyły do zajęcia terytoriów będących w sferze zainteresowania Warszawy, w tym Wileńszczyzny¹.

Zbrojny konflikt lat 1919–1920 pomiędzy Polską a Sowiecami był wojną niewypowiedzianą. Za jego początek uznaje się albo walki Samoobrony Wileńskiej dowodzonej przez gen. Władysława Wejtkę z napierającymi

¹ *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne (dalej: PDD) 1918 listopad–grudzień*, red. S. Dębski, współpr. P. Długołęcki, Warszawa 2008, s. 4, 89–90, 152–153, 170–173, 335, 341–342.

od wschodu oddziałami Armii Czerwonej, do których doszło na przełomie 1918 i 1919 r. na terenie Wileńszczyzny, albo pierwsze starcia regularnych jednostek Wojska Polskiego z bolszewikami w połowie lutego 1919 r. w okolicach Szczuczyna. Na początku marca 1919 r. Polacy opanowali Słonim i Pińsk, docierając do okolic Lidy. W dniach 19–21 kwietnia oddziały polskie zajęły Wilno, gdzie Józef Piłsudski ogłosił odezwę do mieszkańców byłego Wielkiego Księstwa Litewskiego, deklarując zasadę samostanowienia narodów zamieszkujących te terytoria oraz obiecując wprowadzenie zarządu cywilnego na zajętych ziemiach². Przywódcy państwa polskiego przyszłe relacje z Litwą widzieli w formie federacji, a zajęcie Wilna było sygnałem dla opinii międzynarodowej, że Warszawa nie będzie bierna w prowadzeniu polityki wschodniej³. Odezwa została przychylnie przyjęta przez mieszkających na Wileńszczyźnie Polaków, chłodno przez Żydów, ambiwalentnie przez Białorusinów, których część widziała w niej zapowiedź powołania państwa białoruskiego, wrogo przez Litwinów. Ofensywa polska trwała do lata 1919 r. W jej efekcie zajęto Mińsk, Bobrujsk, Borysów. Próby znalezienia poważnego białoruskiego partnera, który zechciałby realizować z Polakami koncepcję federacyjną, zresztą wtórną wobec planów litewskich i ukraińskich, zawiodły⁴.

We wrześniu 1919 r. Piłsudski nakazał wstrzymać ofensywę i podjął rozmowy zarówno z przedstawicielami Rosji białej, jak i czerwonej. Działo się to w okresie postępów białych armii. Naczelnik Państwa wiedział, że w przypadku zwycięstwa sił antybolszewickich międzynarodowa sytuacja Polski ulegnie pogorszeniu, ponieważ biali uzyskają poparcie mocarstw zachodnich dla swoich aspiracji terytorialnych. Tymczasem przywódcy białej Rosji godzili się na istnienie niepodległej Polski co najwyżej w granicach byłego Królestwa Polskiego⁵. W takim przypadku realizacja polskich

² PDD 1919 styczeń–maj, red. S. Dębski, Warszawa 2016, s. 681–682; P. Hetherington, *Unvanquished. Joseph Pilsudski, Resurrected Poland, and the Struggle for Eastern Europe*, Houston 2012, s. 381–384.

³ A. Nowak, *Polska i trzy Rosje. Studium polityki wschodniej Józefa Piłsudskiego (do kwietnia 1920 roku)*, Kraków 2015, s. 225 i n.

⁴ D. Michaluk, *Białoruska Republika Ludowa 1918–1920. U podstaw białoruskiej państwowości*, Toruń 2010, s. 344 i n.

⁵ Archiwum Instytutu Józefa Piłsudskiego w Ameryce, Archiwum Michała Mościckiego, sygn. 75/1, pismo sygnowane przez G. Lwowa, S. Sazonowa, N. Czajkowskiego

aspiracji terytorialnych na wschodzie byłaby skazana na klęskę. Równolegle prowadzono tajne rozmowy z bolszewikami. Toczyły się one w Białowieży, Baranowiczach, wreszcie w Mikaszewiczach. Postawa strony sowieckiej wynikała w niemałym stopniu z sytuacji na frontach walk przeciwko białym. Była bardziej ustępliwa w okresie klęsk, usztywniła się po przejściu czerwonych do kontrofensywy. Faktycznie pertraktacje polsko-sowieckie przerwano w połowie grudnia 1919 r. Obie strony winą za ich fiasko próbowały obciążyć partnera⁶.

W drugiej połowie 1919 r. strona polska prowadziła rozmowy z przedstawicielami Ukraińskiej Republiki Ludowej (URL) oraz z Łotwą, która zwróciła się do Warszawy z prośbą o pomoc w usunięciu oddziałów Armii Czerwonej z Łatgalii. W okolicach Dyneburga mieszkało wielu Polaków. W styczniu 1920 r., gdy było już jasne, że biali generałowie nie wyjdą zwycięsko z wojny domowej, Piłsudski nakazał wznowić działania bojowe przeciwko Armii Czerwonej właśnie w południowej części Łotwy. W rezultacie tzw. operacji „Zima” Polacy wspólnie z Łotyszami usunęli oddziały sowieckie i zajęli Dyneburg⁷. Inaczej ułożyły się relacje z przedstawicielami URL. Oddziały atamana Symona Petlury toczyły walki zarówno z czerwonymi, jak i białymi. Spychane przez Rosjan wojska ukraińskie stanęły naprzeciwko Polaków. Petlura zdawał sobie sprawę, że nie będzie w stanie walczyć z trzema przeciwnikami. W przeciwieństwie do białych i czerwonych Polacy godzili się na istnienie niepodległej Ukrainy, ale na wschód od rzeki Zbrucz, czyli dawnej granicy oddzielającej Austro-Węgry i Rosję. Był to kompromis trudny, lecz możliwy do przyjęcia dla Petlury. Zwolennikom koncepcji federacyjnej dało to asumpt do podjęcia próby jej realizacji na

i W. Makłakowa, 24 maja 1919, k. 149–151; А. Деникин, *Путь русского офицера*, Москва 2012, s. 386 i n.; J. Wiśniewski, *Kwestia białoruska i wschodnia granica Polski w polityce rządu syberyjskiego admirała Aleksandra Kołczaka w latach 1918–1920*, „Białoruskie Zeszyty Historyczne”, z. 40, 2013, s. 109–132.

⁶ *Tajne rokowania polsko-radzieckie w 1919 r. Materiały archiwalne i dokumenty*, oprac. W. Gostyńska, Warszawa 1986; W. Materski, *Na widencie. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918–1943*, Warszawa 2005, s. 46–57.

⁷ A. Skrzypek, *Stosunki polsko-łotewskie 1918–1939*, Gdańsk 1997, s. 25–32; Ē. Jēkabsons, *Powstanie niepodległej Łotwy, jej położenie w regionie oraz stosunki z Polską w latach 1918–1920, w: Rok 1918. Odrodzona Polska w nowej Europie*, red. A. Ajnenkiel, Warszawa 1999, s. 166–180.

odcinku ukraińskim. 21 kwietnia 1920 r. podpisano porozumienia polityczne pomiędzy Polską i URL, a kilka dni później uzupełniono je konwencją wojskową. Spieszono się, ponieważ na dzień 25 kwietnia Piłsudski wyznaczył rozpoczęcie operacji zaczepnej na południowym odcinku frontu, a zatem na terenach zamieszkałych przez Ukraińców. Miał przy tym nadzieję, że Wojsko Polskie, któremu towarzyszyć będą oddziały ukraińskie, zostanie przyjęte przez miejscową ludność jako sprzymierzeniec⁸.

W literaturze rosyjskiej, a także zachodnioeuropejskiej, ofensywa polska na ziemiach ukraińskich przeprowadzona wiosną 1920 r. często jest interpretowana jako przejaw imperializmu lub nadmiernie szeroko zakrojonych planów politycznych daleko wykraczających poza terytoria zamieszkiwane przez Polaków⁹. Zapomina się o tym, że sojusznikiem Polaków były oddziały URL, które walczyły o własne niepodległe państwo. Nie należy pomijać jeszcze kilku innych aspektów: operacja ukraińska nie była początkiem nowej wojny, ale kontynuacją konfliktu zbrojnego trwającego od ponad roku, a obie walczące strony szykowały się do dalszych działań wojennych, koncentrując wojska na innych odcinakach frontu – bolszewicy na północ od bagien poleskich, Polacy na południe od nich. Strona polska dysponowała w tym czasie wiarygodnymi informacjami przekazywanymi przez wywiad o przygotowaniach Armii Czerwonej do uderzenia na zachód. Piłsudski zamierzał to uderzenie uprzędzić¹⁰.

Początkowo operacja ukraińska była pasmem sukcesów. 7 maja 1920 r. zajęto Kijów. Większość Ukraińców odnosiła się do Wojska Polskiego niechętnie, w najlepszym razie obojętnie. Chociaż mało kto jeszcze to wówczas rozumiał, przejściowy sukces militarny był załącznikiem politycznej klęski i faktycznym przekreśleniem koncepcji federacyjnej. Od wiosny 1920 r. Piłsudski nie podejmował już większych działań na rzecz realizacji tej idei, aczkolwiek miał po temu przynajmniej teoretycznie okazję kilka miesięcy później podczas pertraktacji ryskich. Rozumiał, że w ówczesnych

⁸ J.J. Bruski, *Petlurowcy. Centrum Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej na wychodźstwie (1919–1924)*, Kraków 2004, s. 99 i n.

⁹ И.В. Михутина, *Польско-советская война 1919–1920 гг.*, Москва 1994; M. Wołos, *Stanowisko Francji wobec wojny polsko-bolszewickiej (23 VII–15 VIII 1920)*, „Czasy Nowożytne”, nr 5, 1998, s. 133–154; М.И. Мельтюхов, *17 сентября 1939. Советско-польские конфликты 1918–1939*, Москва 2009, s. 9 i n.; J.D. Smele, *The „Russian” Civil Wars, 1916–1926. Ten Years That Shook the World*, London 2016, s. 153–154.

¹⁰ T. Kutrzeba, *Wyprawa kijowska 1920 roku*, Warszawa 1937.

warunkach nie było szans na stworzenie federacji przy niechętniej postawie ludności ukraińskiej, białoruskiej, litewskiej, ale i niechęci wobec niej wielu Polaków. W pewnym sensie jej kontynuacją był prometeizm celujący w „rozprucie” państwa sowieckiego „po szwach narodowościowych”¹¹.

Na początku czerwca 1920 r. Armia Czerwona przeszła do działań zaczepnych, ściągając na front dodatkowe oddziały. Losy wojny zaczęły się odwracać. Polacy zostali zmuszeni do opuszczenia Kijowa. Kolejne próby powstrzymania pochodu Armii Czerwonej okazały się nieskuteczne. W połowie sierpnia dowodzone przez Michaiła Tuchaczewskiego oddziały Armii Czerwonej stały na przedpolach Warszawy, gdzie toczyły się ciężkie walki. Wojska sowieckie próbowały sforsować Wisłę w rejonie Płocka i Włocławka. Ułatwiłoby to zajęcie Warszawy od zachodu. Dowodzona przez gen. Władysława Sikorskiego 5 Armia broniła dostępu do centrum Polski nad rzeką Wkrą. Trwały zacięte walki o Lwów.

Z inicjatywy Rosyjskiej Komunistycznej Partii (bolszewików) 23 lipca 1920 r. utworzono w Smoleńsku Tymczasowy Komitet Rewolucyjny Polski, do którego weszli m.in. Feliks Dzierżyński, Julian Marchlewski, Józef Unszlicht. Wraz z postępowaniem Armii Czerwonej przeniósł się on najpierw do Białegostoku, potem do Wyszkowa. Ta próba sowietyzacji Polski zakończyła się niepowodzeniem¹². Zdecydowana większość Polaków, w tym chłopi i robotnicy, była przeciwna komunizmowi. Gremialnie poparto za to wysiłki na rzecz obrony państwa. W szeregach Wojska Polskiego zgłaszali się ochotnicy reprezentujący wszystkie grupy społeczne¹³. Obrona ojczyzny traktowana była w kategoriach patriotycznych jako wojna o niepodległość, słowem, o wszystko, co najcenniejsze.

Tragiczna sytuacja na froncie wymagała podjęcia przez Polskę działań dyplomatycznych, których celem było doprowadzenie do zawieszenia broni. W lipcu 1920 r. premier Władysław Grabski udał się do belgijskiego

¹¹ *Ruch prometejski i walka o przebudowę Europy Wschodniej (1918–1940). Studia i szkice*, red. M. Kornat, Warszawa 2012.

¹² И.В. Михутина, *Кто готовил советизацию Польши в 1918 году?*, w: *Революционная Россия 1917 года и польский вопрос: новые источники, новые взгляды*, отв. ред. М. Волос, А. Орехов, Москва 2009, s. 260–281; M. Klimecki, *Sowietyzacja Polski w 1920 roku. Tymczasowy Rewolucyjny Komitet Polski oraz jego instytucje latem i jesienią tegoż roku*, Toruń 2016.

¹³ H. Seton-Watson, *Eastern Europe between the Wars 1918–1941*, Cambridge 1945, s. 160.

Spa, gdzie odbywała się wówczas konferencja przedstawicieli państw Ententy w sprawach wykonania przez Niemcy postanowień traktatu wersalskiego. Inicjatywę przejął tam premier brytyjski David Lloyd George, który 10 lipca zaoferował się jako negocjator, ale podyktował bardzo niekorzystne dla strony polskiej warunki: zgodę na linię Curzona jako wschodnią granicę Rzeczypospolitej (przebiegała od Grodna przez Niemirów, Brześć, Dorohusk, na wschód od Hrubieszowa i urywała się przy dawnej granicy austriacko-rosyjskiej, nie przecinając Galicji, której przynależność miała być przedmiotem pertraktacji), oddanie Litwinom Wilna, odstąpienie Czechom spornej części Śląska Cieszyńskiego i ustępstwa Polski na terenie Wolnego Miasta Gdańska. Grabski przystał na te warunki¹⁴. Następnego dnia wysłano do Moskwy notę rządu brytyjskiego, w której przedstawiono proponowane zasady zawieszenia broni. Bez informowania Polaków Brytyjczycy wydłużyli linię Curzona na terytorium Galicji. Miała ona biec na zachód od Rawy Ruskiej i na wschód od Przemyśla dalej ku Karpatom, a zatem z Lwowem po stronie sowieckiej. Z kolei granica z Litwinami miała się pokrywać z linią kolejową Grodno–Wilno i dalej biec do Dźwińska. Szef sowieckiej dyplomacji Gieorgij Cziczerin odrzucił brytyjskie propozycje, dając do zrozumienia, że jedyną drogą do zakończenia konfliktu będą bezpośrednio pertraktacje z Warszawą¹⁵. Czas grał na korzyść strony sowieckiej, ponieważ Armia Czerwona wciąż parła na zachód. Dopiero 14 sierpnia udała się do Mińska delegacja z Janem Dąbskim na czele. Reprezentujący stronę sowiecką Karl Daniszewski przedstawił Polakom tzw. tezy zasadnicze: linia Curzona jako wschodnia granica Rzeczypospolitej, redukcja w ciągu miesiąca armii polskiej do 50 tys. żołnierzy, oddanie Sowiecom nadwyżki broni, likwidacja przemysłu wojennego, przeprowadzenie amnestii więźniów politycznych, a także swobodny tranzyt przez terytorium polskie. Były to warunki godzące w niepodległość Polski i otwierające drogę do jej sowietyzacji¹⁶.

15 sierpnia 1920 r. rozpoczęło się polskie kontruderzenie znad Wieprza. W ciągu kilku dni sytuacja na froncie uległa diametralnej zmianie. Polacy

¹⁴ W. Grabski, *Wspomnienia ze Spa*, Londyn 1973.

¹⁵ A. Nowak, *Pierwsza zdrada Zachodu. 1920 – zapomniany appeasement*, Kraków 2015, s. 144 i n.

¹⁶ W. Materski, *Na widecie...*, s. 89–90.

przeszli do ofensywy, odrzucając wojska Tuchaczewskiego spod Warszawy i biorąc do niewoli około 60 tys. jeńców. Armii Czerwonej nie udało się zająć Lwowa. We wrześniu w bitwach nad Niemnem Piłsudski rozbił skoncentrowane tam oddziały sowieckie. Zajęte zostały Grodno i Lida. Jesienią Polacy zdobyli Mołodeczno, Wilejkę i Mińsk¹⁷. W październiku w wyniku zainspirowanego przez Piłsudskiego tzw. buntu gen. Lucjana Żeligowskiego, Wojsko Polskie zajęło Wilno i Wileńszczyznę, którą na mocy układu z 12 lipca 1920 r. Sowieci odstąpili Litwinom, aczkolwiek faktyczne przekazanie miasta nastąpiło dopiero w okresie klęsk Armii Czerwonej¹⁸.

Atmosfera rozmów prowadzonych w Mińsku na skutek zwycięstw polskich uległa zmianie. Pertraktacje przeniesiono do neutralnej Rygi. Na czele delegacji sowieckiej stanął Adolf Joffe. W składzie delegacji polskiej znalazło się wielu parlamentarzystów, polityków i wojskowych. Formalnie przewodził jej w dalszym ciągu Dąbski. Polacy zrezygnowali z włączenia do rozmów reprezentacji sojuszniczej URL, zdając sobie sprawę, że obecność przedstawicieli Petlury utrudni, a może uniemożliwi podpisanie pokoju. 12 października 1920 r. zawarto preliminaria pokojowe. Zawieszenie broni miało obowiązywać od 18 października. Linia demarkacyjna biegła od północy wzdłuż Dźwiny ku południowi i południowemu wschodowi do rzeki Wilii, na południe do rzeki Łań aż do jej ujścia do Prypeci, przez Korzec do rzeki Horyń, a stamtąd do Białozorki i dalej do Zbrucza aż do jego ujścia do Dniestru. Była ona zbieżna z proponowaną przez zwolenników Romana Dmowskiego granicą odpowiadającą koncepcji inkorporacyjnej.

Traktat pokojowy zawarto 18 marca 1921 r. Był on ważnym elementem porządku w centralnej i wschodniej części Europy, stabilizował jej położenie międzynarodowe, dopełniał porządek wersalski, który nie regulował spraw tej części kontynentu. Pokój zawarty w Rydze bezpośrednio lub pośrednio zapewniał niepodległy byt, a co najmniej warunki pokojowej egzystencji nie tylko Polsce, ale także Litwie, Łotwie, Estonii, Finlandii, w jakiejś mierze też Rumunii. Gwarantami jego wykonania z własnej woli stawały się także sowieckie Rosja, Ukraina i Białoruś,

¹⁷ T. Kutrzeba, *Bitwa nad Niemnem (wrzesień – październik 1920)*, Warszawa 1926.

¹⁸ Archiwum Muzeum Narodowego w Krakowie, spuścizna Ryszarda Kiersnowskiego, sygn. 66/31, L. Żeligowski, *Zajęcie Wilna w roku 1920*, s. 1–15; P. Łossowski, *Konflikt polsko-litewski 1918–1920*, Warszawa 1996, s. 161 i n.

później zaś ZSRS. Z perspektywy dążących do utworzenia niepodległych państw Białorusinów i Ukraińców pokój ryski był ciosem w ich narodowe interesy oraz podziałem zamieszkiwanych przezeń terytoriów¹⁹.

Bilans wojny polsko-sowieckiej był tragiczny. W okresie walk o granice Rzeczypospolitej w latach 1918–1920 zabitych, zmarłych, rannych i zaginionych było ponad 250 tys. żołnierzy polskich, z czego ponad 90% to ofiary wojny polsko-sowieckiej. Straty wroga są lepiej znane dla 1920 r., a zatem dla okresu szczególnego natężenia konfliktu zbrojnego. Poległo ok. 18 tys. krasnoarmiejców, 17,5 tys. zmarło w wyniku chorób i aż 95 tys. zaginęło lub zostało wziętych do niewoli. W sumie daje to liczbę ok. 130 tys. ofiar, do której należy dodać ok. 102 tys. rannych i chorych. Wedle obliczeń strony polskiej około 16–18 tys. jeńców sowieckich przetrzymywanych w obozach na terenie Polski zmarło głównie z powodu chorób zakaźnych. Wedle szacunków rosyjskich najpierw podawano 18–20 tys., a w ostatnich latach nawet ponad 30 tys. Z niewoli sowieckiej nie powróciło od 16 do 20 tys. jeńców polskich²⁰. Liczby te nie obejmują osób rozstrzeliwanych na linii frontu oraz członków organizacji niepodległościowych, zwłaszcza Polskiej Organizacji Wojskowej (POW), mordowanych na tyłach.

Polsko-sowieckie stosunki dyplomatyczne nawiązano w 1921 r. Szybko okazało się, że Moskwa nie kwapi się do wykonywania postanowień traktatu ryskiego w sprawach gospodarczych, finansowych, zwrotu dzieł sztuki i tolerowania na swoim terytorium osób oraz organizacji wrogo nastawionych do sąsiada. Powodowało to konieczność zawierania dodatkowych umów. Dał o sobie znać brak sankcji za niewykonanie postanowień traktatu.

¹⁹ J. Dąbski, *Pokój ryski. Wspomnienia. Pertraktacje. Tajne układy z Joffem. Listy*, Warszawa 1931; *Traktat ryski 1921 roku po 75 latach*, red. M. Wojciechowski, Toruń 1998; J. Borzęcki, *The Soviet-Polish Peace of 1921 and the Creation of Interwar Europe*, New Haven–London 2008; *Zapomniany pokój. Traktat ryski. Interpretacje i kontrowersje 90 lat później*, red. S. Dębski, Warszawa 2013; *Забывтый мир. Рижский договор 1921 года: интерпретации и споры*, под ред. С. Дембского, ред. русского издания А. Мальгин, Москва 2014.

²⁰ Z. Karpus, *Jeńcy i internowani rosyjscy i ukraińscy na terenie Polski w latach 1918–1924*, Toruń 1999; *Zwycięzcy za drutami. Jeńcy polscy w niewoli (1919–1922). Dokumenty i materiały*, oprac. S. Alexandrowicz, Z. Karpus, W. Rezmer, Toruń 1995; *Красноармейцы в польском плену в 1919–1922 гг. Сборник документов и материалов*, сост. Н.Е. Елисеева, Г.Ф. Матвеев, К.К. Миронова, Н.С. Тархова, З. Карпус, В. Резмер, Э. Росовска, Москва 2004; Г.Ф. Матвеев, В.С. Матвеева, *Польский плен. Военнослужащие Красной армии в плену у поляков в 1919–1921 годах*, Москва 2011.

W październiku 1921 r. podpisano umowę, na mocy której Sowietci zobowiązali się do wypłaty pieniędzy za tabor kolejowy i terminowego zwrotu dóbr materialnych, w tym mienia kulturalnego. Polacy niemal natychmiast mieli usunąć z terytorium Rzeczypospolitej kilkunastu przywódców organizacji antysowieckich, także sojusznika z okresu wojny Petlurę. Nie udało się natomiast zneutralizować drogą dyplomatyczną działań irredentystycznie nastawionych wobec Polski organizacji komunistycznych złożonych z obywateli polskich przebywających na terenie podległym bolszewikom.

Ważną kwestią była ochrona granicy wschodniej, która pozostawała nieszczelna i narażała mieszkającą w jej pobliżu ludność na niebezpieczeństwa. Przykładowo w sierpniu 1924 r. grupa sowieckich dywersantów zajęła przygraniczne miasteczko Stołpce, uwolniła z miejscowego więzienia około stu pięćdziesięciu więźniów (w większości pospolitych przestępców), zniszczyła posterunek Policji Państwowej, podpaliła budynek starostwa powiatowego i zdemolowała sklepy. Zdarzały się napady na pociągi. Sytuacja ustabilizowała się dopiero po 1924 r., kiedy to powołano do życia Korpus Ochrony Pogranicza²¹.

W Warszawie podjęto działania zmierzające do uznania przez mocarstwa zachodnie granicy ryskiej. Zakończyły się one sukcesem w marcu 1923 r.²² Innym polem aktywności dyplomacji polskiej związanym ściśle z jej stosunkiem do Rosji, a potem ZSRS była nieudana próba budowy tzw. związku bałtyckiego, polegająca na skupieniu wokół Rzeczypospolitej państw graniczących z Sowietami (Finlandia, Estonia, Łotwa) i koordynowaniu wzajemnych poczynań wobec wschodniego sąsiada. W Moskwie działania te odbierano jako agresywne, a nadto inspirowane z Paryża czy Londynu²³. Z kolei zawarcie przez Rosję Sowiecką w Rapallo w kwietniu 1922 r. układu z Niemcami odebrano nad Wisłą jako akt wymierzony nie tylko w mocarstwa zachodnioeuropejskie, ale i w Rzeczpospolitą. Widziano w nim zbliżenie interesów państw pozostających poza Ligą Narodów, kontestujących porządek wersalski, którego elementem była

²¹ W. Materski, *Na widecie...*, s. 136 i n.

²² P. Wandycz, *Aleksander Skrzyński, minister spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2006, s. 71–81.

²³ A. Skrzypek, *Związek Bałtycki. Litwa, Łotwa, Estonia i Finlandia w polityce Polski i ZSRR w latach 1919–1925*, Warszawa 1972.

Polska, a ponadto obawiano się współpracy sygnatariuszy w kontekście wzrostu tendencji rewizjonistycznych godzących w jej integralność terytorialną²⁴. Zwołana w grudniu 1922 r. do Moskwy konferencja pokojowa nie przyniosła ożywienia wzajemnych relacji. Sowieckie propozycje redukcji budżetów wojskowych i lądowych sił zbrojnych o 25% uznano za obliczone na propagandowy efekt²⁵. W 1923 r. nieufność Warszawy pogłębiła sprawa abp. Jana Cieplaka i innych księży narodowości polskiej prowadzących działalność duszpasterską na terenie Związku Sowieckiego, których oskarżano o szpiegostwo i działalność antysowiecką. W efekcie szerokich działań na arenie międzynarodowej abp Cieplak – skazany początkowo na karę śmierci, potem na dziesięć lat więzienia – został wydalony z ZSRS. Długoletniego proboszcza parafii św. Katarzyny w Petersburgu/Piotrogradzie prałata Konstantego Budkiewicza rozstrzelano²⁶.

Ważnym impulsem do ożywienia stosunków pomiędzy Polską i ZSRS była wizyta Cziczierina w Warszawie we wrześniu 1925 r. Wiązała się ona z akcją dyplomacji sowieckiej inspirowaną przez zbliżającą się konferencję w Locarno i była traktowana przez Moskwę jako forma nacisku na Berlin w celu kontynuowania polityki Rapallo. Rozmowy Cziczierina z ministrem Aleksandrem Skrzyńskim były raczej wymianą poglądów, ale obie strony deklarowały dalsze negocjacje w sprawie podpisania paktu gwarancyjnego (zwanego również paktem o nieagresji i arbitrażu). Strona sowiecka zdecydowanie optowała za układem dwustronnym, tymczasem Polska chciała formułę paktu poszerzyć tak, aby podpisać albo jedno porozumienie wielostronne wraz z państwami bałtyckimi, a być może także z sojuszniczą Rumunią, albo szereg paktów bilateralnych między ZSRS i jego zachodnimi sąsiadami, ale zawartych w tym samym czasie. Taktyka Polaków określana jest w literaturze jako polityka „okrągłego stołu”²⁷. W pewnym sensie stanowiła ona kontynuację idei związku bałtyckiego.

²⁴ Ю. Кантор, М. Волос, *Треугольник Москва – Варшава – Берлин. Очерки истории советско-польско-германских отношений в 1918–1939 гг.*, Санкт-Петербург 2011, s. 81 i n.

²⁵ J. Cisek, *Raport mjr. Wacława Jędrzejewicza z konferencji rozbrojeniowej w Moskwie (2–12 grudnia 1922 r.)*, „Niepodległość”, t. 45 (25), 1992, s. 63–74.

²⁶ W. Materski, *Na widencie...*, s. 186–194.

²⁷ M. Wołos, *Francja–ZSRR. Stosunki polityczne w latach 1924–1932*, Toruń 2004, s. 204–231.

W Moskwie z nieufnością patrzono na sojusznicze stosunki polsko-rumuńskie. W marcu 1926 r. oba państwa podpisały traktat gwarancyjny, równoznaczny z przedłużeniem zawartego pięć lat wcześniej aliansu i akcentujący jego obronny charakter. Był on interpretowany przez dyplomację sowiecką jako krok agresywny²⁸. Podpisany w kwietniu 1926 r. traktat berliński starano się więc przedstawić jako odpowiedź na zacieśnienie relacji polsko-rumuńskich. Nowy układ pomiędzy ZSRS i Niemcami był przede wszystkim odpowiedzią na układy lokarneńskie z końca 1925 r., efektywnym przedłużeniem polityki zainaugurowanej w Rapallo oraz asumptem do współpracy Armii Czerwonej z Reichswehrą. Polegała ona na udostępnianiu Niemcom poligonów na terenie ZSRS, umożliwieniu produkcji broni i amunicji, współpracy wywiadowczej w niemałym stopniu wymierzonej przeciwko Polsce, wreszcie szkoleniu oficerów. Berlin mógł w ten sposób obchodzić ograniczenia narzucone traktatem wersalskim²⁹.

W drugiej połowie lat 20. postępowała stabilizacja relacji polsko-sowieckich. W 1927 r. wznowiono negocjacje zmierzające do podpisania paktu o nieagresji, które w Moskwie prowadził poseł Stanisław Patek³⁰. W 1928 r. oba państwa były sygnatariuszami traktatu ogólnego o wyrzuceniu się wojny jako narzędzia rozwiązywania problemów narodowych, zwanego paktem Brianda-Kellogga. Był to przejaw zbliżenia ZSRS do Ligi Narodów. Dyplomacja sowiecka wyszła ponadto z inicjatywą natychmiastowego wprowadzenia w życie postanowień tego paktu w stosunkach ze swoimi zachodnimi sąsiadami. Warszawa przystała na tę propozycję. W rezultacie w lutym 1929 r. podpisano w Moskwie odpowiedni protokół, a wśród sygnatariuszy znalazły się Polska, ZSRS, Rumunia, Estonia,

²⁸ H. Walczak, *Sojusz z Rumunią w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1931*, Szczecin 2008, s. 252 i n.; M. Wołos, *O Piłsudskim, Dmowskim i zamachu majowym. Dyplomacja sowiecka wobec Polski w okresie kryzysu politycznego 1925–1926*, Kraków 2013, s. 124 i n.

²⁹ С.А. Горлов, «Совершенно секретно»: Москва – Берлин 1920–1933. Военно-политические отношения между СССР и Германией, Москва 1999, s. 153 i n.; Ю. Кантор, *Заклятая дружба. Секретное сотрудничество СССР и Германии в 1920–1930-е годы*. Москва–Санкт-Петербург 2009, s. 53 i n.

³⁰ Archiwum Instytutu Polskiego i Muzeum im. gen. Władysława Sikorskiego w Londynie, Ambasada Rzeczypospolitej w Londynie 1919–1945, sygn. A. 12. P. 11–1, instrukcja A. Zaleskiego, k. 11–20; S. Patek, *Raporty i korespondencja z Moskwy (1927–1932)*, wstęp, wybór i oprac. M. Gmurczyk-Wrońska, Warszawa 2013, s. 20 i n.

Łotwa, później zaś Turcja, Persja i Litwa. Było to odstępstwo Sowietów od konsekwentnego do tej pory zwalczania polityki „okrąglego stołu”³¹.

Intensyfikacja rozmów na temat zawarcia polsko-sowieckiego paktu o nieagresji nastąpiła w drugiej połowie 1931 r. Ostateczny tekst paktu parafowano w styczniu 1932 r. Z jego podpisaniem zwlekano do zakończenia analogicznych pertraktacji prowadzonych przez ZSRS z Łotwą, Estonią i Rumunią. Już wcześniej swoje negocjacje zakończyli Francuzi i Finowie. Tym samym Moskwa gotowa była podpisać pakt o nieagresji z szeregiem państw, dbając, aby nie odbyło się to wspólnie lub równoległe. Strona polska sama złamała proponowaną przez siebie wcześniej solidarność w polityce wobec ZSRS, obawiając się, że fiasko najtrudniejszych rozmów pomiędzy Sowietami i Rumunami pozbawi ją możliwości zawarcia korzystnego układu ze wschodnim sąsiadem. Dla kierowanej przez Piłsudskiego dyplomacji polskiej pakt z Moskwą był dowodem nie tylko nowej jakości w stosunkach dwustronnych, ale i elementem szerszej strategii zwanej polityką równych odległości lub polityką równowagi. Jej istota polegała na zawarciu bilateralnych układów z ZSRS i Niemcami, które staną się podstawą wzajemnych stosunków, ale i unikania nadmiernego zbliżenia do jednego z nich, żeby nie oddalić się tym samym od drugiego. Był to wyraz braku zaufania Piłsudskiego do idei bezpieczeństwa zbiorowego i Ligi Narodów. Polsko-sowiecki pakt o nieagresji został podpisany 25 lipca 1932 r. Otwierał on okres najcieplejszych relacji między obu państwami w całym międzywojniu³².

Po zawarciu paktu nastąpiło ożywienie kontaktów kulturalnych i handlowych. W lipcu 1933 r. oba państwa podpisały w Londynie konwencję definiującą agresora, której inicjatorem była Polska. Zwieńczeniem

³¹ M. Wołos, *Francja-ZSRR...*, s. 408-433.

³² *Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918-1939*, t. 1: 1918-1932, red. T. Jędruszczak, M. Nowak-Kiełbikowa, Warszawa 1989, s. 487-489; *Советско-польские отношения в 1918-1945 гг. Сборник документов в четырех томах*, т. 3: 1932-1939, ред. М.М. Наринский, А.В. Мальгин, Москва 2017, s. 22-25; O.H. Кен, *Москва и пакт о ненападении с Польшей (1930-1932 гг.)*, Санкт-Петербург 2003; *idem, Collective Security or Isolation? Soviet Foreign Policy and Poland, 1930-1935*, St. Petersburg 1996; M. Wołos, *Francja-ZSRR...*, s. 530-621; F. Dessberg, *Le triangle impossible. Les relations franco-soviétiques et le facteur polonais dans les questions de sécurité en Europe (1924-1935)*, Bruxelles-Bern-Paris-Frankfurt am Main-New York-Oxford-Wien 2009, s. 257-330.

zbliżenia polsko-sowieckiego była oficjalna wizyta ministra spraw zagranicznych Józefa Becka w Moskwie w lutym 1934 r. Traktowano ją jako odpowiedź na wspomniany wyżej pobyt Cziczerina w Warszawie. Rezultatem rozmów przeprowadzonych przez Becka z szefem sowieckiej dyplomacji Maksimem Litwinowem było podniesienie poselstw do rangi ambasad oraz przedłużenie paktu o nieagresji do końca 1945 r.³³

W 1934 r. stosunki polsko-sowieckie zaczęły się jednak komplikować. W Moskwie źle przyjęto polsko-niemiecką deklarację o niestosowaniu przemocy zawartą w styczniu tego roku. Traktowano ją jako złamanie solidarnego frontu państw wobec rządów Adolfa Hitlera, a nawet oskarżano Warszawę o podpisanie jakiegoś tajnego porozumienia z Berlinem. Oskarżenia te były bezpodstawne. Co więcej, Polska konsekwentnie i stanowczo odrzucała wielokrotnie ponawiane niemieckie propozycje wspólnego marszu na Wschód i zawoalowane sugestie podziału sowieckiej Ukrainy czy innych zmian granic na obszarze Europy Środkowej. Na przełomie 1933 i 1934 r. pojawiła się koncepcja paktu wschodniego, która miała źródła w Moskwie, ale rychło została podchwycona i sprecyzowana przez Francuzów. Jej istota polegała na zawarciu wielostronnego paktu o wzajemnej pomocy przez takie państwa jak ZSRS, Niemcy, Polska, Czechosłowacja, Litwa, Łotwa, Estonia i Finlandia. Tego rodzaju pakt uzyskałby gwarancję Francji, a Związek Sowiecki stałby się kolejnym gwarantem układów lokarneńskich, czyli nienaruszalności granicy francusko-niemieckiej. Cała koncepcja miała być wmontowana w system Ligi Narodów, co otwierało drogę ZSRS do Genewy przy poparciu Paryża i Londynu. W Moskwie propozycję paktu wschodniego przyjęto z aprobatą. W Warszawie oceniano ją krytycznie. Strona polska obawiała się m.in. możliwości wkroczenia na terytorium Rzeczypospolitej oddziałów Armii Czerwonej, które byłyby zobowiązane zgodnie z postanowieniami paktu udzielić pomocy na wypadek agresji np. ze strony Niemiec Litwinom czy Czechom, z którymi ZSRS nie miał wspólnych granic. Nic dziwnego, że Warszawa odrzuciła tę ideę, co odbiło się negatywnie nie tylko na stosunkach z ZSRS, ale i Francją oraz Czechosłowacją. W przeddzień wejścia Związku Sowieckiego do Ligi Narodów, we wrześniu 1934 r., Rzeczpospolita wypowiedziała narzucony jej piętnaście lat wcześniej traktat o ochronie praw mniejszości narodowych (tzw. mały traktat wersalski). I ten krok został

³³ W. Materski, *Na widencie...*, s. 393–446.

źle przyjęty w Moskwie. W Warszawie obawiano się możliwości ingerowania ZSRS jako stałego członka Rady Ligi Narodów w wewnętrzne sprawy Rzeczypospolitej właśnie za pomocą traktatu o ochronie praw mniejszości narodowych. Dyplomacja polska nie zgłaszała natomiast sprzeciwów wobec wejścia Sowietów do instytucji genewskiej³⁴.

Nad Wisłą obawiano się rosnącej z roku na rok, a ukrywanej przed opinią międzynarodową potęgi militarnej ZSRS, która kontrastowała z pacyfistycznymi hasłami głoszonymi przez Sowietów w Genewie. Na forum Ligi Narodów dochodziło do starć słownych Becka i Litwinowa. W Polsce obawy budziła działalność sterowanych z Moskwy partii komunistycznych oraz struktur Kominternu, a także coraz twardszego kursu władz sowieckich wobec polskiej mniejszości narodowej. Likwidacja rejonów autonomicznych, tzw. Marchlewszczyzny, na Wołyniu (istniejącej w latach 1925–1935) i Dzierżyńszczyzny w obwodzie mińskim (istniejącej w latach 1932–1938) była symptomatyczna. W rzeczywistości w Warszawie nie zdawano sobie sprawy ze skali represji, jakie spadły na obywateli sowieckich narodowości polskiej w okresie wielkiego terroru. Reżim stalinowski był w ich przypadku bezwzględny. Tylko w trakcie tzw. operacji polskiej NKWD od sierpnia 1937 r. do listopada 1938 r. wedle obliczeń historyków rosyjskich zamordowano 111 091 osób, w większości Polaków oskarżonych głównie o współpracę z polskim wywiadem i przynależność do nieistniejącej Polskiej Organizacji Wojskowej³⁵. Ludobójstwo to było ukrywane przed opinią międzynarodową, a ZSRS deptał zobowiązania wynikające z członkostwa w Lidze Narodów.

W Moskwie krytycznie spoglądano na polskie ultimatum wobec Litwy w marcu 1938 r., w którym Warszawa domagała się od Kowna nawiązania stosunków dyplomatycznych. Było już tradycją, że ZSRS popierał na arenie międzynarodowej Litwę w konflikcie z Polską o Wilno³⁶. Do jeszcze

³⁴ M. Kornat, *Polityka równowagi 1934–1939. Polska między Wschodem a Zachodem*, Kraków 2007, s. 21 i n.; D. Jeziorny, *Dyplomacja brytyjska wobec koncepcji paktu wschodniego (1933–1935). Analizy, projekty, działania*, Łódź 2011.

³⁵ M. Iwanow, *Pierwszy naród ukarany. Polacy w Związku Radzieckim 1921–1939*, Warszawa–Wrocław 1991; *idem*, *Zapomniane ludobójstwo. Polacy w państwie Stalina, „operacja polska” 1937–1938*, Kraków 2014.

³⁶ P. Łossowski, *Ultimatum polskie do Litwy 17 marca 1938 roku. Studium z dziejów dyplomacji*, Warszawa 2010.

większego napięcia doszło kilka miesięcy później z powodu rozbioru Czechosłowacji, która podpisała z ZSRS pakt o wzajemnej pomocy. Do stolicy Polski dotarła nota sowiecka utrzymana w ostrym tonie i grożąca wypowiedzeniem paktu o nieagresji w przypadku, gdyby Rzeczpospolita podjęła agresywne kroki wobec południowego sąsiada. Odpowiedź polska była równie ostra i nie skutkowała cofnięciem zamiaru wymuszenia na Czechosłowacji odstąpienia spornych terytoriów. Beck nie wierzył w stanowcze kroki Moskwy. Kalkulował, że państwo sowieckie po wielkim terrorze i wymordowaniu kilkudziesięciu tysięcy oficerów Armii Czerwonej nie jest w stanie podjąć obrony Czechosłowacji. Moskwa uzależniała swoją postawę w tej kwestii od stanowiska Francji, gdzie jednak powszechnie dominował *appeasement*. Przewidywania Becka o nieangażowaniu militarnym ZSRS w obronę Czechosłowacji okazały się słuszne, natomiast jego kalkulacje na temat słabości i wycofania się Moskwy z aktywnej polityki europejskiej były zawodne. Już kilka tygodni po zakończeniu kryzysu czechosłowackiego mogło się wydawać, że w polsko-sowieckich stosunkach nastąpił powrót do pewnej stabilizacji. Stało się to już po zgłoszeniu przez Trzecią Rzeszę całego szeregu żądań wobec Polski, w tym zgody na włączenie do Niemiec Wolnego Miasta Gdańska oraz budowy przez terytorium polskiego Pomorza eksterytorialnej autostrady i linii kolejowej. 28 listopada 1938 r. publicznie potwierdzono wszystkie dotychczasowe umowy podpisane przez Polskę i Sowiety, a nawet uzgodniono zasady zwiększenia obrotów handlowych i rozwiązania spraw konsularnych. Szybko miało się jednak okazać, że nie był to trwały kurs Moskwy. Wiosną 1939 r. Sowietci prowadzili równoległe rozmowy z przedstawicielami Trzeciej Rzeszy oraz z Brytyjczykami i Francuzami. W ich trakcie, bez udziału Warszawy, poruszano też sprawy dotyczące Polski, w tym przemarsz Armii Czerwonej przez jej terytorium. Zastępca ludowego komisarza spraw zagranicznych Władimir Potiomkin, który przybył do stolicy Polski 10 maja 1939 r., nawet o nich nie wspominał w rozmowach z Beckiem. Usłyszał natomiast z jego ust zapewnienie o pokojowej polityce władz polskich i braku jakiegokolwiek antysowieckiego porozumienia z Niemcami. Potiomkin z kolei powiedział, że ZSRS byłby skłonny udzielić Polsce pomocy, gdyby władze w Warszawie wyraziły na nią zgodę, a w przypadku wojny polsko-niemieckiej Moskwa zajęłaby wobec Rzeczypospolitej przychylną postawę. Miał przy tym zasugerować, że Armia Czerwona wkroczyłaby w takim przypadku do

państw bałtyckich. Beck nie podjął tematu. W Warszawie zdawano sobie sprawę, że podobne propozycje zakończą się żądaniem wejścia na teren Polski Armii Czerwonej, rewizją granic i utratą ziem wschodnich Rzeczypospolitej, a w efekcie niezależności państwa polskiego³⁷.

Układ sowiecko-niemiecki został podpisany w Moskwie 23 sierpnia 1939 r. przez Wiaczesława Mołotowa i Joachima von Ribbentropa. Jego jawna część składała się z paktu o nieagresji i została ogłoszona drukiem. Istotą porozumienia był tajny protokół dodatkowy, który dzielił Europę Środkową na niemiecką i sowiecką strefę interesów. Linia podziału miała przebiegać przez ziemie Polski wzdłuż rzek San, Wisła i Narew. Do strefy sowieckiej zaliczono również Łotwę, Estonię i Finlandię, a do strefy niemieckiej Litwę, przy czym obie strony uznały interesy tego państwa na obszarze Wilna, a Trzecia Rzesza zrzekła się zainteresowania Besarabią. Sprawę niepodległości państwa polskiego potraktowano jako otwartą i zależną od interesów obu sygnatariuszy. Jej rozwiązanie uzależniano od przebiegu dalszych wydarzeń, ale miało się ono dokonać w drodze przyjaznego obopólnego porozumienia między ZSRS i Trzecią Rzeszą³⁸. Faktycznie dokonano podziału Europy Środkowej pomiędzy dwa totalitarne państwa. Współodpowiedzialność za wywołanie drugiej wojny światowej poprzez stworzenie Niemcom niemal idealnych warunków do jej rozpętania spada na rządzony przez Stalina Związek Sowiecki.

³⁷ M. Kornat, *Polityka zagraniczna Polski 1938–1939. Cztery decyzje Józefa Becka*, Gdańsk 2012, s. 169 i n.; *Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków*, red. S. Dębski, M. Narinski, Warszawa 2009; *Международный кризис 1939 года в трактовках российских и польских историков*, под общей редакцией М.М. Наринского и С. Дембского, Москва 2009; I. Davion, *Mon voisin, cet ennemi. La politique de sécurité française face aux relations polono-tchécoslovaques entre 1919 et 1939*, Bruxelles–Bern–Paris–Frankfurt am Main–New York–Oxford–Wien 2009, s. 402–445.

³⁸ *Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej...*, t. 2: 1933–1939, red. T. Jędruszczak, M. Nowak-Kiełbikowa, Warszawa 1996, s. 322–323; S. Dębski, *Między Berlinem a Moskwą. Stosunki niemiecko-sowieckie 1939–1941*, Warszawa 2009, s. 97 i n.

dr hab. Jan Lencznarowicz

Uniwersytet Jagielloński

POZA KRAJEM – EMIGRACJA ORAZ POLITYKA EMIGRACYJNA I POLONIJNA II RZECZPOSPOLITEJ

Poniższy tekst ma na celu zasygnalizowanie wybranych zagadnień dotyczących emigracji z Polski, sytuacji zbiorowości polonijnych oraz polityki emigracyjnej i polonijnej w okresie międzywojennym. Gdy mowa o Polonii, chodzi o powstałe w wyniku emigracji skupiska ludności polskiej, pierwszego i kolejnych pokoleń, jeśli zachowywały związki z Polską. Nie podejmuję natomiast problematyki polskich mniejszości narodowych w krajach ościennych. Pojęcie „emigracja”, zawężam do dominującej w interesującym nas okresie emigracji ekonomicznej, często wtedy zwanej wychodźstwem zarobkowym. Konsekwentnie termin „polityka emigracyjna” stosuję do wszelkich działań podejmowanych przez państwo polskie, aby zgodnie z przyjętymi celami kontrolować ruch emigracyjny. Pojęcie „polityka polonijna” zaś odnosi się do działań państwa polskiego wobec społeczności powstałych w wyniku emigracji ludności polskiej.

Jak się szacuje na podstawie niepewnych danych i nie licząc migracji sezonowych, straty migracyjne z ziem polskich, które weszły później w granice II Rzeczypospolitej, w latach 1871–1914 mogły wynieść około 3,5 mln osób różnej narodowości. W wyniku tego ruchu migracyjnego powstały stosunkowo duże skupiska polonijne. Największe w USA, ponadto w Brazylii, Argentynie, Kanadzie, a także w niepolских

regionach Niemiec i Rosji. Przed wybuchem I wojny światowej te społeczności mogły liczyć ok. 4,3 mln osób¹.

Choć w okresie międzywojennym ruchy migracji zarobkowych ponownie się rozwinęły, ich skala była znacznie mniejsza niż w dziesięcioleciach poprzedzających I wojnę światową. Jak obliczają historycy, w latach 1918–1938 legalnie z Polski emigrowało więcej niż 2 mln ludzi, niekiedy mowa nawet o ponad 2,2 mln. W wyniku reemigracji do kraju powróciło ponad milion osób. Nie bierze się przy tym pod uwagę powojennych powrotów jeńców, zdemobilizowanych żołnierzy, osób ewakuowanych i innych, którzy przybyli do Polski w jej nowych granicach². W sumie bilans emigracyjny, a więc nadwyżka wyjeżdżających nad wracającymi, wynosił ponad 1 mln, bez uwzględnienia z natury rzeczy bardzo trudnych do oszacowania wyjazdów nielegalnych³.

Emigracja w dwudziestoleciu podlegała silnym wahaniom ilościowym. Można ją podzielić na okres przed kryzysem, do 1930 r., oraz okres 1931–1938. W pierwszym liczby wyjeżdżających są wysokie, w sumie sięgają 1 533 tys., wysoki jest też bilans emigracyjny. We wczesnych latach dominowała emigracja zamorska, która, korzystając z przetartych w poprzednich dziesięcioleciach ścieżek, zmierzała zwłaszcza do USA. Wkrótce jednak ten kierunek został zablokowany, a rosnąca w drugiej połowie lat 20. liczba wyjazdów o charakterze osiedleńczym do Kanady⁴, Argentyny i Brazylii nie mogła tego zrównoważyć. Jeszcze mniejsze znaczenie miały strumyki zmierzające do Meksyku i na Kubę, widziane

¹ E. Kołodziej, *Wychodźstwo zarobkowe z Polski 1918–1939*, Warszawa 1982, s. 27–30.

² *Ibidem*, s. 56–63; A. Walaszek, *Reemigracja ze Stanów Zjednoczonych do Polski po I wojnie światowej (1919–1924)*, Warszawa 1983.

³ H. Janowska, *Emigracja zarobkowa z Polski 1918–1939*, Warszawa 1981, s. 155; *idem*, *Emigracja z Polski w latach 1918–1939*, w: *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych (XVIII–XX w.)*, red. A. Pilch, Warszawa 1984, s. 366; P. Kraśzewski, *Polska emigracja zarobkowa w latach 1870–1939*, Poznań 1995, s. 66, 71–72; E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 253; *idem*, *Emigracja z ziem polskich od końca XIX wieku do czasów współczesnych i tworzenie się skupisk polonijnych*, w: *Emigracja z ziem polskich w XX wieku*, red. A. Koseski, Pułtusk 1998, s. 14.

⁴ A. Reczyńska, *Emigracja z Polski do Kanady w okresie międzywojennym*, Wrocław 1986, s. 35–53.

zwykle jako przystanki w drodze do USA, czy też nabierająca znaczenia emigracja do Palestyny⁵.

Od 1923 r. większość emigrantów jechała do państw europejskich. Jako kraj przyjmujący dominowała Francja⁶, dokąd udało się ponad 600 tys. ludzi, do czego należy dodać Polaków przybyłych z Westfalii-Nadrenii (ok. 100–120 tys.). Belgia, choć rzecz jasna na mniejszą skalę, także była ważnym krajem docelowym emigracji zarobkowej, zazwyczaj na stałe. Inaczej rzecz się miała z Niemcami, gdzie kierowała się emigracja sezonowa, szacowana na 477 tys. osób. Liczba ta nie obejmuje jadących na saksy do 1926 r., kiedy ruch taki był w całości nielegalny, choć w ujęciu rocznym nie mniejszy niż w późniejszym okresie, ani tych, którzy po tej dacie – poza wynegocjowanymi kwotami legalnymi pracownikami sezonowymi – zdołali przekroczyć granicę, by zatrudnić się w niemieckich majątkach rolnych. Inne obliczenia dla lat 1919–1938 mówią o blisko 638 tys. osób⁷.

Wielki kryzys raptownie zahamował emigrację praktycznie do wszystkich krajów docelowych, a w latach 1931 i 1932, gdy osiągnęła ona najniższy poziom, w wyniku reemigracji więcej osób wracało do Polski, niż z niej wyjeżdżało. Mimo polepszenia się sytuacji gospodarczej w połowie lat 30. emigracja zamorska, głównie ze względu na restrykcje w USA i Brazylii oraz trudne warunki w Kanadzie i Argentynie, pozostawała na niskim poziomie. Także w przypadku emigracji europejskiej nastąpiło radykalne ograniczenie wjazdów emigrantów do Francji i Belgii. Towarzyszyła temu reemigracja częściowo wymuszana przez władze francuskie oraz praktyczne zatrzymanie migracji sezonowej do Niemiec. Pod koniec lat 30. te strumienie emigracyjne ponownie się ożywiły, choć nie powróciły do przedkryzysowej wielkości. Natomiast systematycznie przez całą dekadę rosła emigracja sezonowa na Łotwę, dokąd odnotowano blisko 100 tys. wyjazdów.

⁵ A. Kicinger, *Polityka emigracyjna II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2005, s. 12.

⁶ H. Janowska, *Polska emigracja zarobkowa we Francji (1919–1939)*, Warszawa 1964.

⁷ H. Janowska, *Emigracja z Polski...*, s. 367; A. Kicinger, *Polityka emigracyjna...*, s. 16–17; E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 98–99, 148, 176, 223; W. Spaliński, *Emigracja sezonowa polskich robotników rolnych do Niemiec (1919–1939)*, Zamość 2010, s. 201–220.

Nie wszyscy z tych, którzy pozostali za granicą, mogą być uważani za część Polonii. Historycy obliczają pośrednio – wykorzystując statystyki wyznaniowe – że wśród obywateli polskich, którzy w latach 1918–1925 legalnie opuścili kraj, tylko 40% to Polacy, podczas gdy dla okresu 1926–1938 odsetek ten wynosi 66%⁸. Nie można przy tym zapominać, że reemigracja ludności polskiej była znacznie większa niż innych narodowości⁹. Najliczniejsza obok polskiej grupa narodowa emigrujących to Żydzi. W pierwszym okresie stanowili oni 42% wyjeżdżających, a więc nieco więcej niż Polacy, których było 40%¹⁰. Początkowo kierowali się głównie do USA (np. w 1921 r. 64% tam migrujących z Polski). W późniejszych latach emigracja żydowska wyraźnie zmalała i w 1935 r. liczyła 55% wyjeżdżających. Wprawdzie nadal po 1926 r. stanowiła większość imigracji z Polski do USA (54,5%), poważną część do Brazylii (40%), Argentyny (31,5%) czy Belgii (21,5%), jej głównym krajem docelowym była jednak Palestyna¹¹.

Zasadniczą zmianą na mapie polonijnej w stosunku do sytuacji przed I wojną było powstanie nowej, a więc dopiero u progu procesów asymilacyjnych, społeczności we Francji, liczącej przeszło 0,5 mln osób. Nabrał także znaczenia ponad 40-tysięczny ośrodek belgijski. Wzmocnione zostały Polonia kanadyjska i argentyńska, choć wielu emigrantów do tych krajów to nie Polacy, w pierwszym przypadku zwłaszcza Ukraińcy, w drugim Żydzi. Natomiast nowy ośrodek powstał w Paragwaju, dokąd w 2. połowie lat 30. przybyło ponad 10 tys. osób. Niewielka po 1923 r. emigracja do USA oraz przez całe dwudziestolecie do Brazylii nie umożliwiły dalszego rozwoju tych dwóch dużych i starych zamorskich skupisk. Wielkiemu osłabieniu uległa Polonia w Westfalii, czemu nie mogła przeciwdziałać emigracja sezonowa zmierzająca do wschodnich ziem Niemiec. Podobnie sezonowe wyjazdy do pracy do Danii, Łotwy i Estonii nie wykształciły trwałych środowisk polonijnych.

⁸ H. Janowska, *Emigracja z Polski...*, s. 450.

⁹ E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 91.

¹⁰ H. Janowska, *Emigracja z Polski...*, s. 428.

¹¹ *Ibidem*, s. 402, 428; A. Koseski, *Emigracja Żydów z ziem polskich w XX w.*, w: *Emigracja z ziem polskich w XX wieku...*, s. 32.

Rozpatrując politykę emigracyjną II Rzeczypospolitej, należy zwrócić uwagę na ograniczające ją uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne¹². Przede wszystkim była ona pod ciągłym naciskiem potężnego „potencjału emigracyjnego”, jak nazywano ogół ludności chcącej emigrować za granicę, który według szacunków liczył od 3 do 5 mln. Jego wielkość i charakterystykę z jednej strony określała sytuacja gospodarcza i społeczna Polski, po części ukształtowana w czasach zaborów, po części w czasie wojny światowej i wojen o granice, a następnie w wyniku wahań koniunktury, zwłaszcza skutków wielkiego kryzysu. Dodatkowym czynnikiem był wysoki przyrost naturalny (średnio 15‰ rocznie). Słabość przemysłu nie tylko powodowała bezrobocie w miastach, ale również niezdolność do absorpcji mieszkańców wsi niemogących zapewnić sobie utrzymania, powolny postęp reformy rolnej zaś nie poprawiał ich doli. To właśnie ze środowisk wiejskich wywodziła się ogromna większość – jak ich wtedy nazywano – „ludzi zbędnych”. To oni, a w mniejszym stopniu także proletariats miejski i sproletaryzowane drobnomieszczactwo żydowskie, tworzyli „potencjał emigracyjny”. Dodatkowo należy wymienić ludzi pracujących, relatywnie lepiej usytuowanych, kierujących się wyższymi zarobkami za granicą, np. wykwalifikowanych robotników i górników. Ruch emigracyjny był stymulowany również przez zachęty ze strony ukształtowanych wcześniej środowisk polonijnych, przede wszystkim krewnych i sąsiadów; nie bez znaczenia było także łączenie rodzin.

Wśród czynników zewnętrznych wyznaczających ramy, w jakich prowadzono politykę emigracyjną, najważniejsza była coraz bardziej restrykcyjna polityka imigracyjna krajów przyjmujących. Szczególnie niekorzystne okazało się wprowadzenie przez Waszyngton w 1921 r. Emergency Quota Act i w 1924 r. National Origin Act – radykalnych ograniczeń, w praktyce do kilku tysięcy, a w latach 30. zwykle nieco ponad tysiąca osób rocznie. Także Brazylia najpierw wycofywała udogodnienia i pomoc dla imigrantów, następnie nałożyła pierwsze restrykcje, a później polityka nacjonalistyczna prezydenta Vargasa wprowadziła kwotę 2% liczby imigrantów w ostatnim pięćdziesięcioleciu. Również

¹² H. Janowska, *Emigracja zarobkowa...*, s. 37–98; A. Kicinger, *Polityka emigracyjna...*, s. 20–26.

w Kanadzie i Argentynie stopniowo, choć niekonsekwentnie, zawężano możliwości osadnicze¹³.

W powersalskiej Europie państwa narodowe starały się dokładnie kontrolować swoje granice. Z punktu widzenia emigracji z Polski zasadnicze znaczenie miała polityka Francji, po I wojnie światowej zabiegającej o siłę roboczą. Paryż reglamentował sprowadzanie jej z zagranicy, a w czasach kryzysu uciekał się do radykalnego ograniczania liczby przybyszy z Polski, a nawet ich wydalania. Obok sytuacji na rynku pracy w krajach przyjmujących ważne miejsce w ich polityce imigracyjnej odgrywały nastroje nacjonalistyczne i wzrost niechęci wobec imigrantów oraz względy polityki międzynarodowej.

Władze II Rzeczypospolitej musiały brać pod uwagę powyższe uwarunkowania, gdy wytyczały kierunki polityki emigracyjnej¹⁴. Sprzyjała ona wyjazdom, choć niekiedy widziano to jako smutną konieczność. Przyjęto – zapisaną w konstytucji marcowej – zasadę „wolności wychodźstwa”. Próbowano objąć wyjeżdżających opieką, ułatwiano wyjazdy, dostarczano informacji, ale wstrzymywano się od emigracyjnej propagandy. Zmierzano, o ile to możliwe, do ograniczania, jeśli nie likwidacji, blokad i reglamentacji nałożonych przez kraje imigracyjne, a zarazem usiłowano znaleźć nowe tereny osadnicze. Dodatkowo można zauważyć tendencję do dyskretnego hamowania reemigracji. Obok tych zadań, służących obniżeniu potencjału emigracyjnego, zakładano możliwość dodatkowych osiągnięć: wzrostu handlu, wspierania rozwoju portów morskich i floty pasażerskiej, poprawy bilansu płatniczego oraz zmniejszenia liczebności mniejszości narodowych.

Odbudowane państwo polskie przejęło nadzór nad emigracją, opiekę prawną i możliwie szeroki zakres wsparcia emigrantów, eliminując agentów i zmniejszając rolę stowarzyszeń społecznych, choć też z nimi współpracując. Opiekuńczą funkcję państwa wobec wychodźców zarobkowych wyraźnie podkreślono w wydanym w 1927 r. Rozporządzeniu Prezydenta RP w przedmiocie emigracji, które również porządkowało

¹³ A. Brożek, *Polityka imigracyjna w państwach docelowych emigracji polskiej (1850–1939)*, w: *Emigracja z ziem polskich...*, s. 120–140; A. Reczyńska, *Emigracja...*, s. 160–172.

¹⁴ H. Janowska, *Emigracja zarobkowa...*, s. 99–152; P. Kraszewski, *Polska emigracja...*, s. 143–208.

istniejące przepisy i aparat państwowy realizujący politykę emigracyjną. Do początków lat 30. aparat ten miał dwa bieguny: Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz dysponujące w interesującej nas dziedzinie nieco silniejszą pozycją Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Podporządkowany był mu Urząd Emigracyjny i Urząd Pośrednictwa Pracy, gdy MSZ wraz z Urzędem Emigracyjnym przygotowywało międzynarodowe porozumienia i przez sieć konsularną sprawowało opiekę nad emigrantami za granicą. W ambasadach najliczniejszych skupisk emigracyjnych działali radcy emigracyjni. Rolę doradczą pełniła Państwowa Rada Emigracyjna. Ten dwubiegunowy system w 1932 r. zmieniono, likwidując Urząd Emigracyjny i Radę, a *gros* kompetencji emigracyjnych, poza rekrutacją i transportem, przeniesiono z MPiOS do MSZ. Tu polityka emigracyjna i polonijna skupiały się w Departamencie Konsularnym, którego dyrektorem od 1933 r. był Wiktor T. Drymmer, a przede wszystkim w Wydziale Polityki Emigracyjnej z jego naczelnikiem Apoloniuszem Zarychtą. Pod przewodnictwem ministra spraw zagranicznych działała Międzyministerialna Komisja Emigracyjna, koordynująca działania poszczególnych resortów i zarządzająca Funduszem Emigracyjnym. Jak się wydaje, wzmocnienie roli MSZ wynikało z planów zdynamizowania działań w czasie kryzysu i rozpoczęcia emigracji osadniczej¹⁵.

Już w 1919 r. podpisano z Francją pierwszą i najważniejszą konwencję emigracyjną. Chociaż odzwierciedlała nierówność w stosunkach między Warszawą i Paryżem (m.in. umożliwiała ograniczanie liczby migrantów, nie dawała szerszej możliwości opieki nad polskimi pracownikami), stanowiła ramy prawne największego strumienia polskiego wychodźstwa w okresie międzywojennym. Gdy cały bilans emigracyjny dla dwudziestolecia oblicza się na 1 030 tys., w przypadku Francji jest to aż 390 tys. Wrogie stosunki polityczne polsko-niemieckie bardzo zaciążyły na migracji sezonowej. Mimo popytu na robotników rolnych w Niemczech władze tego kraju chciały najpierw doprowadzić do reemigracji wcześniejszych przybyszów, ale zarazem tolerowały, podobnie jak Polska, bardzo liczne nielegalne przyjazdy na saksy. Kompromis osiągnięto dopiero w 1926 r., podpisana rok później konwencja wprowadziła pewne możliwości opieki, nie przeciwdziałała jednak zahamowaniu wyjazdów

¹⁵ H. Janowska, *Emigracja z Polski...*, s. 346–357.

w latach kryzysu. W 1938 r. podpisano umowę o emigracji sezonowej z Łotwą i Estonią. Powyższe i inne umowy podpisywano z krajami, do których płynęły już większe lub mniejsze strumienie polskich emigrantów. Umowy podpisane w 1927 r. z brazylijskim stanem São Paulo ożywiły nieco napływ Polaków, natomiast uzyskane w 1928 r. koncesje na kolonizację Montanii peruwiańskiej ze względu na kryzys nie przyniosły oczekiwanych skutków. Pod koniec lat 30. dyplomacja polska ponownie podjęła inicjatywę otwarcia dla emigracji osadniczej krajów w Ameryce Łacińskiej. Negocjacje prowadzono z kilkoma państwami, ale umowę zawarto tylko z Boliwią, a i ona nie weszła w życie.

Uwagę planistów przyciągała, zwłaszcza w latach 30., rola emigracji w ograniczeniu liczebności mniejszości narodowych. W 1933 r. MSZ zleciło Międzyministerialnej Komisji Emigracyjnej rozważenie w jakiej mierze należy wykorzystać emigrację do wzmocnienia polskiego stanu posiadania¹⁶, aż w 1938 r. Międzyministerialna Komisja Emigracyjna przekazała prowadzącemu nabór emigrantów Ministerstwu Opieki Społecznej zalecenia, żeby na terenach o chwiejnej przewadze mniejszości narodowych lub Polaków popierać emigrację mniejszości oraz nie dopuszczać do wyjazdów Polaków, podobnie jak w przypadku obszarów zdominowanych przez mniejszości narodowe. Ponadto nie należało hamować wychodźstwa zarobkowego mniejszości z pozostałych terenów, natomiast rekrutację do wyjazdów sezonowych przeprowadzać przede wszystkim z ziem zamieszkałych przez większość polską¹⁷. MSZ podejmowało ten temat w rozmowach z przedstawicielami innych państw, np. w Ameryce Południowej, Australii¹⁸ i Wielkiej Brytanii, oraz wspomagało organizacje syjonistyczne. Ale – co zgodnie podkreślają badacze – nie stosowano przymusu czy nacisku emigracyjnego¹⁹.

Biorąc pod uwagę potencjał emigracyjny sięgający 5 mln ludzi, gdy bilans emigracyjny wynosił tylko ponad 1 mln, należałoby powiedzieć,

¹⁶ *Ibidem*, s. 363.

¹⁷ E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, s. 209.

¹⁸ J. Lencznarowicz, *Prasa i społeczność polska w Australii 1928–1980*, Kraków 1994, s. 16.

¹⁹ H. Janowska, *Emigracja zarobkowa...*, s. 143–144; A. Reczyńska, *Emigracja...*, s. 126–139.

że cele polityki emigracyjnej udało się osiągnąć jedynie w małym stopniu. Jednak to, co wiemy o uwarunkowaniach politycznych, społecznych i gospodarczych w głównych krajach imigracyjnych, zwłaszcza w USA, a także o konsekwencjach wielkiego kryzysu dla światowych rynków pracy, skłania badaczy do przyznania, że w istocie w danej sytuacji niewiele więcej można było uzyskać²⁰.

Polityce emigracyjnej władz polskich towarzyszył zamiar możliwie ścisłego i długotrwałego utrzymania więzów ze skupiskami emigrantów zarobkowych i ich potomków oraz hamowania procesów wynarodowienia w krajach przyjmujących. Miało temu służyć osadnictwo w zwartych skupiskach oraz wsparcie – przy nikłych możliwościach finansowych – działalności polonijnych organizacji. Zarazem podkreślano liczebność Polonii, optymistycznie oceniano jej potencjalną siłę i możliwości działań na rzecz ojczyzny, nie zawsze uwzględniając procesy asymilacyjne. Na początku niepodległości spodziewano się poparcia politycznego i wsparcia materialnego z najsilniejszych środowisk polonijnych. Jednak nadmierne nadzieje na wykorzystanie polityczne Polonii wywoływały również krytykę. Podnoszono rozproszenie społeczności polonijnych, ich słabe polityczne zorganizowanie i wykształcenie oraz sytuację materialną, a w starszych skupiskach, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych czy Brazylii, ignorowanie kształtowania się nowej tożsamości zbiorowej, już nie polskiej, lecz polonijnej, nowego typu obywatela amerykańskiego czy brazylijskiego polskiego pochodzenia²¹.

Przez pierwsze lata wysiłki MSZ, by wspierać zorganizowane środowiska polonijne, były finansowane z doraźnych środków i nie miały systematycznego charakteru. Dopiero rządy pomajowe stopniowo, zwłaszcza w latach 30., podjęły je na większą skalę. Dążono do konsolidacji zbiorowości polonijnych oraz ich ściślejszego powiązania z Polską i zaangażowania na rzecz wzmocnienia jej pozycji międzynarodowej.

²⁰ H. Janowska, *Emigracja z Polski...*, s. 354; P. Kraszewski, *Polska emigracja...*, s. 191.

²¹ O. Skomorowski, *Obecne zadania i cele naszej emigracji*, „Wychodźca”, 14 czerwca 1925, cyt. za: W. Wrześciński, *Polacy za granicą w polityce II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, w: *Problemy dziejów Polonii*, red. M.M. Drozdowski, Warszawa 1979, s. 25; A. Zarychta, *Polskość i polono-brazylianie*, „Wychodźca”, 2 lipca 1924, cyt. za: W. Wrześciński, *Polacy za granicą...*, s. 30.

Napotykało to niechęć wielu środowisk, wynikającą po części z coraz silniejszego identyfikowania się z krajami osiedlenia, a po części z wpływów środowisk narodowo-demokratycznych i innych przeciwników rządu w Warszawie²².

Mimo napięć, a nawet nowych podziałów, stopniowo udawało się budować siatkę powiązań, wspierać, a jednocześnie podporządkowywać sobie polonijne życie organizacyjne w wielu ośrodkach. Wyrazem tej tendencji były podejmowane już od 1925 r. działania na rzecz zorganizowania zjazdu przedstawicieli mniejszości polskich z krajów ościennych i skupisk emigracyjnych oraz powołania jednej scentralizowanej organizacji. Po dojściu do władzy piłsudczyków nieco te plany odłożono, by zyskać czas na przygotowanie gruntu, ale w 1929 r. odbył się w Warszawie I Zjazd Polaków z Zagranicy, w którym wzięły udział delegacje z osiemnastu krajów. Jak stwierdził marszałek Piłsudski, jego celem było „zrealizowanie idei zjednoczenia naszych rodaków na obczyźnie w jedną organizacyjną całość dla dobra potęgi państwowej Polski”²³. Co jednak trzeba podkreślić – choć w deklaracji zjazdu podnoszono, że Polacy za granicą są „połączeni nierozzerwalnymi więzami, krwi, kultury i historii z Macierzą” oraz stanowią jedną rodzinę, gdziekolwiek by przebywali, to jednak obowiązki „wobec własnej ojczyzny powinni godzić z lojalnością wobec państwa zamieszkania, które ze swojej strony ma obowiązek zagwarantować prawo nasze do swobodnego rozwoju naszego polskiego życia kulturalnego”²⁴. To stanowisko kładło nacisk na powiązanie wypełniania obowiązków obywatelskich w krajach osiedlenia z pełnym korzystaniem z praw stąd wynikających, z czym wiązano nadzieje na przyszły awans społeczny i polityczny Polonii.

Zjazd z 1929 r. – wobec sprzeciwów zwłaszcza delegacji z USA – nie powołał jednak scentralizowanej organizacji, lecz Radę Organizacji Polaków z Zagranicy, w której zasiadali przedstawiciele największych społeczności. Do powstania Światowego Związku Polaków z Zagranicy

²² E. Kołodziej, *Dzieje Polonii w zarysie 1918–1939*, Warszawa 1991, s. 299–324; P. Kraszewski, *Polska i Polacy wobec diaspory do 1939 roku*, w: *Diaspora polska*, red. A. Walaszek, Kraków 2001, s. 512–528.

²³ *Pamiętniki I Zjazdu Polaków z Zagranicy*, 1930, s. 50.

²⁴ *Ibidem*, s. 115.

(Światpolu) doszło na II Zjeździe Polaków z Zagranicy w Warszawie w 1934 r. W Warszawie mieściła się siedziba Związku, a na jego czele stał marszałek Senatu Władysław Raczkiewicz. Jednak nie przystąpiły doń organizacje Polonii amerykańskiej, której członkowie obawiali się dominacji ze strony władz sanacyjnych i wyjaśniali, że jako obywatele amerykańscy nie mogą należeć do organizacji podlegającej władzom innego państwa. Wkrótce nastąpiła aktywizacja działań państwa polskiego na rzecz mniejszości polskich i zbiorowości polonijnych, przede wszystkim w Europie. Skupiono się na wsparciu organizacji, działalności opiekuńczej, a przede wszystkim na ożywieniu świadomości narodowej zwłaszcza wśród młodzieży i przygotowywaniu w ten sposób przyszłych przywódców. Służyła temu aktywność kulturalna, oświatowa i sportowa, a nawet popularna rozrywka. Wykorzystywano takie formy jak wizyty znanych osobistości, zjazdy w kraju i za granicą, kolonie dla dzieci polonijnych, wymiany stypendialne, kursy, wystawy, igrzyska sportowe. Dużą rolę odgrywały akcje harcerskie. Współpracowano – wprawdzie nie bez trudności – z Kościołem. Powołane przez MSZ Biuro Prasowo-Propagandowe centralnie, a placówki dyplomatyczne w poszczególnych krajach oddziaływały na prasę polonijną. Organizowano takie imprezy propagandowe, jak Tydzień Emigranta, m.in. w celu zbiórki na budowę Domu Wychodźstwa Polskiego. Dzięki tym zabiegom zorganizowana wśród Polonii przed wybuchem wojny zbiórka na FON przyniosła niezłe rezultaty.

W sumie, wbrew politycznym i personalnym konfliktom, międzynarodowym ograniczeniom i finansowym trudnościami, a także mimo skupienia się z oczywistych względów na mniejszościach polskich w krajach ościennych, zdołano utworzyć podstawy sprawnie działającego systemu relacji między państwem polskim a zorganizowanymi skupiskami polonijnymi. W jego centrum znajdowało się MSZ, które realizowało politykę polonijną przez swoje placówki i współpracujące z nimi w różnych krajach lokalne organizacje i prasę oraz przez instytucje i stowarzyszenia krajowe, a także przedstawicieli środowisk polonijnych i duże organizacje. Zwłaszcza przez Światpol, którego aktywność, choć już w szcztątkowej formie, rozciągnęła się na okres II wojny światowej i lata bezpośrednio powojenne²⁵.

²⁵ B. Wierzbiański, *Polonia zagraniczna w latach 1939–1946*, Londyn 1946.

prof. dr hab. Marek Kornat

Instytut Historii im. Tadeusza Manteuffla PAN

MIĘDZY NIEMCAMI A ROSJĄ SOWIECKĄ. REALIA GEOPOLITYKI I DYLEMATY DYPLOMACJI

Historyk polskiej polityki zagranicznej może rozważać następujące możliwości działania na arenie międzynarodowej po odrodzeniu się niepodległego państwa w roku 1918:

- 1) przymierze z jednym z mocarstw, które wygrały I wojnę światową i walnie przyłożyły ręki do odbudowania Polski,
- 2) sojusz z jednym z tych mocarstw – tj. Francją jako państwem najbardziej zainteresowanym pozyskaniem na wschodzie Europy alianta przeciw Niemcom na wypadek wywołania przez nie nowej wojny,
- 3) oparcie się o Niemcy, nawet za cenę ustępstw terytorialnych,
- 4) oparcie się o Rosję Sowiecką jako teoretycznie mniej niebezpiecznego sąsiada w porównaniu z Niemcami,
- 5) poszukiwanie sojuszników regionalnych w Europie Środkowo-Wschodniej.

Koncepcja przymierza z mocarstwami Ententy pojawiła się w planowaniu polskiej polityki zagranicznej w 1919 r. i definitywnie upadła. Stany Zjednoczone wycofały się z Europy, odrzuciwszy traktat wersalski i Wilsonowskie koncepcje polityki światowej. Drogi Francji i Wielkiej Brytanii rozeszły się. Włochy przyjęły wobec Polski kurs bliższy brytyjskiemu niż francuskiemu. To, by Wielka Brytania wzięła na siebie

jakiegokolwiek zobowiązania na rzecz któregokolwiek z nowych państw Europy Środkowo-Wschodniej, było zupełnie wykluczone.

Powiódł się sojusz z Francją. Zawarto go z inicjatywy Republiki Francuskiej 19 lutego 1921 r. Zobowiązania wzajemne opisano w traktacie politycznym i tajnej konwencji wojskowej. Francja pozyskała Polskę jako największe i najsilniejsze spośród nowych państw w Europie Środkowo-Wschodniej, które powstały na gruzach trzech imperiów: Rosji, Niemiec i Austro-Węgier. Alians nie był porozumieniem równoprawnym. Odzwierciedlał stosunek protektora do protegowanego. Polska stała się – jak powie później ambasador francuski w Warszawie Jules Laroche – „sojusznikiem zastępczym” (*alié du remplacement*), zamiast utraconej Rosji, którą zawładnęli bolszewicy¹. Ważne jest przede wszystkim to, że klauzulę automatyczności – wprowadzoną do rokowań o sojusz z inicjatywy polskiej – Francuzi uchylili na rzecz umowy definiującej wzajemne gwarancje pośrednie, czyli zakładającej zobowiązanie, by w obliczu zagrożenia ze strony Niemiec sojusznicy porozumieli się, a następnie przystąpili do wzajemnej pomocy².

Porozumienie o współpracy z Niemcami było już samo w sobie tak trudne do pomyślenia, że nikt z twórców polskiej myśli politycznej nie zgłosił takiej koncepcji, kiedy w pierwszych latach niepodległości toczyła się dyskusja wokół programu przyszłej polityki zagranicznej³. Było oczywiste, że Niemcy jako kandydat na alianta żądałyby zmian terytorialnych w myśl założeń rewizjonizmu traktatowego. Utrata terytoriów tak ważnych jak Pomorze Gdańskie oznaczałaby wejście w zależność do zachodniego sąsiada. Polska bez dostępu do morza byłaby klientem Niemiec. W znanym memorandum z końca 1926 r. polski poseł w Berlinie Kazimierz Olszowski wszystko niemal sprowadził do jednego motywu: „Odzyskanie z powrotem Pomorza jest kardynalną podstawą polityki Niemiec wobec Polski” – pisał Olszowski. „Ustąpienie Niemcom Pomorza

¹ Jan Ciałowicz stwierdził, że „w tym zwięzłym określeniu mieściła się cała treść sojuszu polsko-francuskiego” (*idem, Polsko-francuski sojusz wojskowy 1921–1939*, Warszawa 1970, s. 393).

² Słusznie podkreśla się to w: M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939*, Warszawa 1998, s. 60.

³ W drugiej połowie lat 30. pomysł taki zgłaszał znany pisarz polityczny Władysław Studnicki, autor książki *System polityczny Europy a Polska* (Warszawa 1935).

jest dla Polski rzeczą bezwzględnie niemożliwą, gdyż godziłoby to w byt państwa, znosząc jego dostęp do morza”. Przyjmował wobec tego „za rzecz w najwyższym stopniu prawdopodobną, że nastąpi starcie się tych dwóch tez w postaci zbrojnego starcia dwóch państw. W granicach ludzkiego przewidywania można powiedzieć, że starcie to nastąpi mniej więcej za osiem do dziesięciu lat”⁴. Przepowiednia należała do tych, które sprawdziły się, chociaż przygotowanie wojny odwetowej za klęskę zajęło Niemcom nie tyle czasu, ile obliczał polski dyplomata, lecz trzynaście lat.

Uгода z Rosją Sowiecką (od 1922 r. Związkiem Sowieckim) byłaby być może do pomyślenia bez konieczności natychmiastowego zaspokojenia pretensji terytorialnych tego sąsiada, gdyż po traktacie pokojowym w Rydze nie stawiał on w tej sprawie żadnych żądań, ale na pewno musiałyby skutkować otwarciem granic na penetrację Kominternu i swobodę działania ruchu komunistycznego. Wschodni sąsiad nie miał wiele do zaoferowania Polsce. Poza tym związanie się z nim oznaczałoby oderwanie Polski od Zachodu. Realizacja sojuszu polsko-sowieckiego mogła być możliwa jedynie na drodze udostępnienia Armii Czerwonej terytorium państwa polskiego, gdyż Związek Sowiecki nie graniczył z Niemcami.

W interesie Polski było z całą pewnością zbudowanie możliwie szerokiego systemu sojuszów regionalnych. Kandydatem numer jeden na sojusznika jawiła się Czechosłowacja. Obydwa państwa wydawały się wprost skazane na współpracę, a jeśli chciały skutecznie walczyć przeciw Niemcom, alians dawał im możliwość oparcia frontu o Sudety i dobrojenia polskiej armii czeską bronią. Rywalizacja o regionalną rolę lidera oraz spór graniczny (o Śląsk Cieszyński) uniemożliwiły jednak przewyciężenie rozbieżności i szczerą pojednanie. I tak pożądany sojusz z Czechosłowacją okazał się niemożliwością – oba państwa miały odmienne wizje organizacji ładu międzynarodowego w Europie Środkowo-Wschodniej. Alians Polski z Rumunią i Węgrami, aby ustabilizować Europę Środkowo-Wschodnią, upadł jako koncepcja polityczna, gdyż obydwa te kraje dzielił głęboki antagonizm i spór terytorialny. Blok Bałtycki jako pomysł dyplomacji polskiej pojawił się już w roku 1919, ale mimo obiecujących

⁴ Dokument nie był – jak dotychczas – publikowany w całości, lecz obszernie cytowany i wielokrotnie analizowany. Cyt. za: J. Krasuski, *Stosunki polsko-niemieckie 1919–1932*, Poznań 1975, s. 269.

początków i podpisania traktatu warszawskiego trzy lata później – projekt upadł, gdyż odmówiła ratyfikowania go Finlandia, a więc najważniejszy bałtycki partner Rzeczypospolitej⁵.

Wielki projekt ministra Becka w sprawie Trzeciej Europy, czyli systemu Międzymorza, nie dał wyników. Upadł głównie z powodu antagonizmu rumuńsko-węgierskiego. Nie otrzymał należytego poparcia mocarstw zachodnich. Od chwili, kiedy okazało się, że los południowego sąsiada Polski stoi pod znakiem zapytania, powstał plan zbudowania takiego bloku jako nowego porządku na gruzach spisanej na straty Czechosłowacji⁶. W tamtym czasie rozbicie tego państwa nie wydawało się godzić w polską rację stanu. Jednak rosnąca przewaga i w końcu dominacja Niemiec hitlerowskich u kresu lat 30. stały się rzeczywistością Europy Międzymorza, a narody tego regionu nie mogły się jej skutecznie przeciwstawić.

Powołanie do życia Ligi Narodów nie zmieniło dotychczasowego kursu stosunków międzynarodowych, a więc rywalizacji mocarstw i sprzecznych interesów państw. Nie wyeliminowało antagonizmów. Nie przyniosło powszechnego pokoju. Nie dostarczyło Polsce nowych instrumentów do obrony stanu posiadania, chociaż przepisy Paktu Ligi dawały na papierze takie gwarancje. W gruncie rzeczy nowa instytucja okazała się tylko forum debaty międzynarodowej. Była to organizacja wyraźnie zdominowana przez dwa mocarstwa – Wielką Brytanię i Francję.

Jest prawdą, że po ponownym dojściu do władzy Piłsudski zastanawiał się nad opuszczeniem Ligi⁷. Nigdy jednak do tego nie doszło. Pod wpływem rozczarowań doszło natomiast do utwierdzenia polskiego kierownictwa polityki zagranicznej w przekonaniu, że jedynie bilateralizm

⁵ Umowa obejmowała Polskę, Łotwę, Estonię i Finlandię. Nie było skłóconej z Polską Litwy. Postanowienia nie ustanawiały sojuszu, ale życzliwą neutralność partnerów na wypadek uwikłania w wojnę jednego z nich. Zapowiadały jeszcze konwencję wojskową o pomocy wzajemnej – i to było najważniejsze.

⁶ Pisałem na temat tego projektu kilkakrotnie, ostatnio w artykule: „Trzecia Europa”. *Polska koncepcja „Międzymorza” (1937–1938)*, w: *Idea Międzymorza w polityce II Rzeczypospolitej. Nadzieje i ograniczenia*, red. E. Znamierowska, Warszawa 2016, s. 123–151.

⁷ Protokół Komitetu Politycznego Rady Ministrów z 23 sierpnia 1926 r., w: *Protokoły Komitetu Politycznego Rady Ministrów 1921–1926*, oprac. M. Jabłonowski, W. Janowski, Pułtusk 2004, s. 468–473.

ma sens jako droga poszukiwania gwarancji pokoju. Koncepcje gorącego rzecznika multilateralizmu i wyznawcy ideałów Ligi Narodów Aleksandra Skrzyńskiego z lat 1924–1926 poszły w niepamięć⁸. Polityka polska była polityką bilateralizmu. Nie był to bilateralizm doktrynalny, ale taktyczny, podporządkowany przekonaniu, że innej opcji budowania bezpieczeństwa państwa nie ma.

*

U podstaw polityki polskiej tkwiło pragnienie ustabilizowania Europy w tym kształcie, w jakim wyłoniła się ona z I wojny światowej. Taki był zasadniczy kurs dyplomacji polskiej, nawet jeśli miano świadomość, że stabilizacja ta będzie tylko przejściowa, bo przecież „innej w polityce w ogóle nie ma” – jak trafnie zauważył ambasador Michał Sokolnicki⁹.

Polityka zagraniczna Polski miała być i była pokojowa, ale nie można sądzić, że realizowano kurs przystosowywania się do życzeń możliwych tego świata. Zapewne tak bardzo samodzielna polityka Polski wymagała wsparcia większym potencjałem militarnym. Tego zabrakło. Ale i tak nie możemy zakładać, że jakakolwiek inna polityka gospodarcza Rzeczypospolitej pozwoliłaby stworzyć tak wielką siłę zbrojną, aby skutecznie stawić czoła potencjałom Niemiec i ZSRR jako dwóch sprzymierzonych mocarstw totalitarnych.

Z pewnością gospodarka odgrywa w polityce państw znaczącą rolę. To banalne stwierdzenie odnosi się oczywiście i do Polski doby międzywojennej. Gospodarcze możliwości warunkują potencjał militarny. Słabość ekonomiczna Rzeczypospolitej nie pozwoliła unowocześnić armii. Była ona obciążeniem, chociażby wówczas, kiedy w Warszawie rodziły się koncepcje integracji Europy Międzymorza. Mimo to słabość gospodarcza nie spowodowała kapitulacji w obliczu żądań wielkich sąsiadów. Polska nie stała się z tego powodu „państwem klientalnym”. „Jesteśmy

⁸ A. Skrzyński, *Polska a pokój*, Warszawa 1924. Obszernie na temat jego poglądów zob. P. Wandycz, *Aleksander Skrzyński. Minister spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2006.

⁹ M. Sokolnicki, *Józef Piłsudski a zagadnienia Rosji*, „Niepodległość”, Nowy Jork–Londyn, t. 2, 1950, s. 70.

krajem biednym, ale nie ma takiej ceny, za którą można byłoby nas kupić” – miał powiedzieć minister Beck.

W roku 1926 były Naczelnik Państwa Józef Piłsudski orzekł, że przyszłość państwa polskiego jawi się niepewną¹⁰. Świat nie pogodził się z jego istnieniem w roli podmiotu stosunków międzynarodowych. Wielki krok naprzód, czyli umowy o nieagresji z rządami w Moskwie i Berlinie, nie powodowały, aby ten pesymizm wygasł. Jak wiemy, w marcu 1934 r. Piłsudski oświadczył poufnie najbliższemu współpracownikom, że „nie wierzy jednak i przestrzega, by nie uważać, że to ułożenie pokojowych stosunków między Polską a oboma sąsiadami miało trwać wiecznie”, ale „oblicza, że dobre stosunki między Polską i Niemcami mogą trwać może jeszcze cztery lata ze względu właśnie na przemiany psychiczne, które dokonują się w narodzie niemieckim (...)”¹¹. Ocena ta świadczy bez wątpienia o realizmie polskiego przywódcy. Jednak poza koncepcję polityki równowagi polski przywódca nie wyszedł.

Powołany do roli wykonawcy niepisanego testamentu marszałka minister spraw zagranicznych Józef Beck ufał w skuteczność swojej dyplomacji na polu stosunków z Niemcami. Wierzył, że nawet w najtrudniejszych okolicznościach zdoła na drodze dyplomacji osobistej uzyskać jakieś porozumienie z Hitlerem, które nie narazi na szwank ani interesu, ani honoru Polski. Od 1935 do 1938 r. dyplomacja polska wobec Niemiec była na ogół skuteczna. W najbardziej delikatnych kwestiach Hitler, działając jako „ostatnia instancja”, szedł na kompromis bądź ustępował. Oczywiście tylko do czasu.

Krytyka polskiej polityki zagranicznej w ostatnich latach pokoju przed II wojną światową staje się bardzo łatwa, kiedy sięgniemy do argumentu, że możliwe było zbliżenie ze Związkiem Sowieckim, co podnosili historycy w dobie PRL aż do 1989 r. „Nikła” była jednak wartość ZSRR jako „obrońcy *status quo* w Europie”¹². Państwo to stawiało sobie za cel grę na rozbitcie „świata kapitalistycznego”, snując plany wyzwyskania

¹⁰ *Wielka deklaracja Marszałka Piłsudskiego*, „Głos Prawdy” nr 129, 27 lutego 1926.

¹¹ K. Świtalski, *Diariusz 1919–1935*, wyd. A. Garlicki, R. Świętek, Warszawa 1992, s. 660–661.

¹² Sformułowanie S. Gregorowicza i M. Zachariasa, *Polska–Związek Sowiecki. Stosunki polityczne 1925–1939*, Warszawa 1995, s. 146.

„drugiej wojny imperialistycznej”, kiedy ona nadejdzie. Wpuszczenie wojsk sowieckich na terytorium Rzeczypospolitej niosło groźbę samounicestwienia, czego nikt w Warszawie nie brał pod uwagę.

W latach 1935–1939, a więc po śmierci marszałka Piłsudskiego, gwałtownie rósł potencjał militarny wielkich sąsiadów: Niemiec i Związku Sowieckiego. Polska nie mogła przeciwstawić temu procesowi więcej niż własne zbrojenia, oczywiście na miarę ograniczonych możliwości. Te ograniczenia brały się przede wszystkim z opóźnienia gospodarczego, wynikającego z ponurego dziedzictwa rozbiorów¹³.

W 1936 r. mocarstwa zachodnie utraciły przewagę nad Niemcami, które przeprowadziły remilitaryzację Nadrenii przy zupełnej bierności Europy. W tej chwili Beck uczynił wszystko, co mógł – 7 marca 1936 r. złożył na ręce ambasadora Republiki Francuskiej w Warszawie deklarację dochowania zobowiązań sojuszniczych w razie zagrożenia ze strony Niemiec. Krok ten nie przyczynił się jednak do pożądanego zwrotu w defensywnej i zupełnie podporządkowanej Wielkiej Brytanii polityce francuskiej. Doszło za to do odnowienia sojuszu polsko-francuskiego.

Wysłuchując się w głosy polskiej opozycji na temat polityki zagranicznej po śmierci marszałka Piłsudskiego, z łatwością spotkamy krytykę polsko-niemieckiego zbliżenia, które w sferach zarówno PPS, Stronnictwa Ludowego, jak i Stronnictwa Narodowego oceniano jako niepotrzebne. Pojawiały się głosy, że sojusz polsko-francuski poważnie ucierpiał. Politycy tacy jak prof. Stanisław Stroński albo gen. Władysław Sikorski wypowiadali się za poparciem francuskiej polityki zbiorowego bezpieczeństwa, nie dostrzegając, że prowadzi ona do wymuszonego sojuszu Warszawa–Moskwa, a to oznaczałoby groźbę uzależnienia w czasie pokoju od wschodniego sąsiada i otwarcia granic dla Armii Czerwonej w wypadku wojny.

Rok 1938 – jako okres wielkich powikłań w stosunkach międzynarodowych – stanowił preludium do nowej wojny światowej. Polska

¹³ Wystarczy wspomnieć choćby o tym, że na terytorium II Rzeczypospolitej zaborcy nie pozostawili żadnych fabryk broni – jeśli nie liczyć niewchodzącego w skład kraju Wolnego Miasta Gdańska, na obszarze którego istniała i fabryka broni, i stocznia okrętów wojennych. Wszelkie inne poczynania na tym polu wymagały więc działań od zera.

wyszła z tego kryzysu obronną ręką, osiągając tyle, ile mogła. Mam na myśli wymuszenie normalizacji stosunków z Litwą i odebranie Zaolzia Czechosłowacji. Z pewnością nie doszłoby do antyczechosłowackiej akcji polskiej, gdyby kraj ten zdecydował się walczyć w swej obronie przeciw Niemcom, bez względu na wszystko.

Uzyskanie zobowiązań sojuszniczych ze strony mocarstw zachodnich i umiędzynarodowienie konfliktu z Niemcami stanowiło zasadniczy rezultat dyplomacji polskiej. Żadna polska polityka nie mogła sprawić, że taktyczny alians Berlin–Moskwa nie dojdzie do skutku, jeśli oczywiście pominiemy teoretyczną opcję w postaci sojuszu z III Rzeszą. Żadna też polityka rządu RP nie była w stanie spowodować, że zobowiązania polityczne i wojskowe mocarstw zachodnich (Wielkiej Brytanii i Francji) zostaną wypełnione¹⁴. Zobowiązania aliantów były bardzo konkretne. Polityczne przewidywały natychmiastowe wypowiedzenie Niemcom wojny po tym, gdy one napadną na Polskę. I to zobowiązanie zostało wypełnione z trzydniowym opóźnieniem. Zobowiązania wojskowe nie zostały dotrzymane w całości.

Powstaje ważne pytanie, czy doświadczając klęski w 1939 r., nie przepłaciliśmy nadmiernie za aspiracje do odgrywania znaczącej roli w Europie? Wszak Polska usiłowała stać się trzecią siłą między Niemcami i Związkiem Sowieckim.

Odpowiedź może być tylko jedna: bierność i pogodzenie się z przedmiotową rolą w stosunkach międzynarodowych nie mogą być drogą w polityce narodu, który ma wielką przeszłość i znaczenie w Europie. Edward Śmigły-Rydz pytał retorycznie: „czy nie najmiłsza dla naszych sąsiadów byłaby Polska bierna, bezsilna, bezwolna?”¹⁵. Nic nie wskazuje na to, by takie właśnie państwo zjednało sobie przychylność wielkich sąsiadów i zdołało uniknąć klęski militarnej. Im słabsze państwo i im mniej związane sojuszami – tym łatwiejszym byłoby łupem zaborczych sąsiadów.

¹⁴ P. Wandycz, *Historyczne dylematy polskiej polityki zagranicznej*, w: *idem, Z dziejów dyplomacji*, Londyn 1988, s. 49.

¹⁵ Gen. E. Śmigły-Rydz. *Byście o sile nie zapomnieli. Rozkazy, artykuły, mowy 1904–1936*, Lwów–Warszawa 1936, s. 160.

Ład wersalski, którego integralną częścią była odrodzona Polska, nie rozpadł się samoczynnie. Został zburzony przez dwa totalitarne mocarstwa, mające klarowne programy ekspansji. Co najgorsze, obydwie te państwa zdobyły się na taktyczne przymierze, chociaż tak wiele je dzieliło pod względem ustrojowym, ideologicznym czy gospodarczym.

W imię doktryny *Lebensraum* i utopii rasowej Hitler zmierzał do wojny, a powstrzymanie go było możliwe jedynie na drodze zbrojnej akcji prewencyjnej, oczywiście jedynie w latach 1933–1936. Nie powinno się więc zapominać o domniemanej, nie do końca wyjaśnionej i trudnej do zinterpretowania, lecz ważnej inicjatywie wojny prewencyjnej z 1933 r. przeciwko Niemcom¹⁶. Utracona została wielka szansa na zmianę biegu spraw w międzynarodowym życiu Europy.

To prawda, że realizacja planów strategicznych wodza III Rzeszy nie była możliwa bez uniknięcia wojny na dwa fronty. Taktyczny sojusz z Sowietami – bez używania tej nazwy – rozwiązywał jednak ten problem. Prowadził w istocie do powtórzenia geopolitycznej konfiguracji europejskiej z 1870 r., kiedy to armia pruska pokonała francuską, mając zabezpieczoną neutralność Rosji. Czy Stalin tego nie rozumiał? Trudno na to pytanie odpowiedzieć, ale nie ma wątpliwości, że pakt Ribbentrop-Mołotow otwierał przed Związkiem Sowieckim możliwość stania się wiodącą siłą w Europie Wschodniej i dlatego ideę podziału Polski Sowietci przyjęli z prawdziwym entuzjazmem 23 sierpnia 1939 r. Za sprawą tego paktu Związek Sowiecki triumfalnie powrócił do grona mocarstw – jak oceniał po latach kontrowersyjny historyk brytyjski Alan Taylor¹⁷.

Stalin bezspornie pragnął nowej wojny europejskiej czy też światowej, to on niewątpliwie stworzył Hitlerowi najkorzystniejsze z możliwych warunki, aby tę wojnę rozpocząć. Był przy tym przekonany, że wojna leży w najlepiej pojętym interesie Związku Sowieckiego. Wszelkie twierdzenia o zachowawczym charakterze polityki sowieckiej z końca lat 30. – tak często powracające na nowo w historiografii – nie mają

¹⁶ Najpełniejszy w literaturze przegląd stanowisk i analizę dostępnych dokumentów zebrał Wacław Jędrzejewicz w: *Sprawa wojny prewencyjnej z Niemcami w 1933 roku*, „Zeszyty Historyczne”, z. 10, 1966, s. 143–174.

¹⁷ A.J.P. Taylor, *The Origins of the Second World War*, Oxford 1961.

żadnych podstaw. Stalin prowadził politykę, która miała sprawić, że sowiecka Rosja będzie „trzecim radosnym” (*tertius gaudens*) w konflikcie „mocarstw imperialistycznych”¹⁸.

*

Pytanie o bilans polityki zagranicznej Polski Odrodzonej (1919–1939) wciąż pojawia się w rozważaniach i debatach nad tym prawdziwie nieprzemijającym w świadomości historycznej społeczeństwa polskiego, chociaż krótkim okresem naszej historii. Tragiczny finał września 1939 r. – osamotnienie w walce i rozbiór kraju – wydaje się wymownym podsumowaniem niepodległej polityki zagranicznej całego dwudziestolecia. W przekonaniu autora niniejszych słów takie spojrzenie jest jednak bardzo poważnym uproszczeniem. Żadne bowiem z państw Europy Międzymorza nie zdołało ocalić niepodległości i terytorialnego stanu posiadania¹⁹. Zburzenie ładu międzynarodowego wzniesionego po I wojnie światowej było wielkim kataklizmem. Żadna polityka jednego narodowego państwa – niebędącego mocarstwem mimo życzeniowych haseł – nie mogła zaradzić wyzwaniom, jakie ten przewrót przyniósł Europie. To nie wybór błędnego kursu polityki zadecydował o losach państwa polskiego, lecz katastrofalnie niekorzystny układ sił zewnętrznych, na działanie których nie mógł mieć wpływu żaden rząd polski.

Rozpatrywanie zagadnień międzynarodowego bezpieczeństwa Polski w dobie międzywojennej prowadzi nas do wniosku, że żadne z państw kontynentalnej Europy, a już na pewno Europy Środkowo-Wschodniej nie osiągnęło celu, jakim jest skuteczne zabezpieczenie interesu narodowego na drodze porozumień sojuszniczych o charakterze obronnym, oczywiście z wyjątkiem Związku Sowieckiego, który polegał przede wszystkim na własnej sile, a w 1941 r. otrzymał skuteczną pomoc mocarstw anglosaskich. Niewydolność ładu międzynarodowego – którego Polska była

¹⁸ K. Hildebrand, *Krieg im Frieden und Frieden im Krieg. Über das Problem der Legitimität in der Geschichte der Staatengesellschaft 1931–1941*, w: *Der Zweite Weltkrieg. Analysen, Grundzüge, Forschungsbilanz*, red. W. Michalka, München–Zürich 1989, s. 37.

¹⁹ Wyjątkiem stała się Finlandia, która w tzw. wojnie zimowej zdobyła się na skuteczny opór wobec inwazji sowieckiej i ocaliła niepodległość, ale za cenę oddania ZSRR blisko 20% terytorium kraju.

beneficjentem i integralnym komponentem – nie pozwoliła na żaden skuteczny system gwarancyjny dla państw średnich i małych.

Geograficzne położenie Polski było najważniejszą determinantą polskiej polityki zagranicznej. Grało ono dużo większą rolę niż narodowa mentalność zakorzeniona w porzobiorowej historii czy ustrój wewnętrzny państwa. Sąsiedztwo z Niemcami i Związkiem Sowieckim stawiało ją w sytuacji najbardziej wystawionego na niebezpieczeństwo państwa Europy. Było najważniejszą stałą polskiej polityki zagranicznej bez względu na to, kto formułował jej zadania i kto je realizował.

Zawsze będzie się pojawiać pytanie o skuteczność polityki zagranicznej państwa średniego i położonego w krańcowo niekorzystnej konstelacji sił zewnętrznych. Czy powinna to być polityka dostosowywania się do działań silniejszych podmiotów i stosunków międzynarodowych, czy warto ryzykować politykę oporu i manewru? Nie sposób odpowiedzieć czysto teoretycznie, kiedy właściwa jest jedna z tych opcji, a kiedy druga. Dyplomacja międzywojennej Polski z pewnością sięgała do obu tych koncepcji. Po ustaleniu granic państwa w 1921 r. prowadziła politykę akomodacji²⁰. Tak było do 1932. W latach 1933–1939 realizowano politykę manewru i oporu. Manewr w postaci zbliżenia z Niemcami jest koronnym przykładem stosowania tej drugiej taktyki. Decyzje Becka z 1939 r. o odrzuceniu terytorialnych żądań niemieckich i roszczeń sowieckich w sprawie „przemarszu” Armii Czerwonej to inny przejaw tak pomyślonej polityki²¹.

Niezmiernie trudno prowadzić krytyczną refleksję nad polityką zagraniczną II Rzeczypospolitej, jeśli przychodzi wskazywać rozwiązania alternatywne dla rozstrzygnięć, które podejmowało jej kierownictwo – i to niezależnie od tego, o którym momencie dwudziestolecia mowa. Dotyczy to zwłaszcza burzliwych lat 30. XX w., kiedy międzynarodowe położenie Polski wydatnie się pogarszało, nie z powodu takich czy

²⁰ W 1922 r. przyłączono do państwa polskiego jeszcze Wilno i Górny Śląsk (według rozgraniczenia poplebiscytowego), ale nie zmienia to faktu, że pierwszym momentem pokojowej pracy na arenie międzynarodowej był rok 1921.

²¹ Szczegółową analizę działań dyplomacji Rzeczypospolitej w ostatniej fazie pokoju przynosi moja książka: *Polityka zagraniczna Polski 1938–1939. Cztery decyzje Józefa Becka*, Gdańsk 2012.

innych decyzji rządu w Warszawie, lecz poczynił dwóch antysystemowych mocarstw agresywnych: Niemiec Hitlera i stalinowskiego Związku Sowieckiego.

Oczywiście można wyobrazić sobie politykę podporządkowującą państwo polskie Niemcom albo Związkowi Sowieckiemu poprzez wybór jednego z nich jako patrona i protektora. Oznaczałoby to nieodwołalnie konieczność zgody na uzależnienie od silniejszego sąsiada. Opcja na rzecz Niemiec wymagała ustępstw terytorialnych, a te tylko pogłębiłyby zależność od Berlina. Związanie się z III Rzeszą Hitlera postawiłoby Polskę w pozycji nie do pozazdroszczenia, wbrew tym autorom wypowiedzi historycznych, którzy kreślą wizję rzekomo niewykorzystanej „niemieckiej alternatywy” w polityce polskiej 1939 r. Racjonalizując *ex post* swoją decyzję z 1939 r., Beck miał powiedzieć konsulowi Janowi Bociańskiemu w Rumunii, iż przyjmując ofertę III Rzeszy, „pobiliśmy Rosję (...) w końcu zaś pasalibyśmy Hitlerowi krowy za Uralem”²².

Jest prawdą, że w 1933 r. powstał korzystny klimat do zbliżenia, a może i aliansu ze wschodnim sąsiadem. Ewentualne porozumienie sojusznicze ze Związkiem Sowieckim – państwem totalitarnym i zaborczym – oznaczałoby uzależnienie od tego państwa. Otwierałoby granice na penetrację ruchu komunistycznego w kraju. Państwo to nie pogodziło się bynajmniej z ładem wersalskim jako porządkiem międzynarodowym. Jego zburzenie stawiano sobie w Moskwie za ważny cel, niezależnie od rozmaitych posunięć taktycznych na polu dyplomacji, a przekonują nas do tego znane historykom wypowiedzi Stalina do Dymitrowa z września 1939 r., zawarte w diariuszu tego ostatniego²³.

Można oczywiście wyobrazić sobie mniej więcej taką politykę Polski jak ta, którą prowadziła Czechosłowacja, postępując konsekwentnie według zasad systemu Edvarda Beneša. Była to polityka wiernego trwania przy Francji jako sojuszniku i protektorze oraz pokładanie nadziei w Lidze Narodów. Kiedy zaś zażyczono sobie tego w Paryżu, Czechosłowacja zawarła w 1935 r. pakt o pomocy wzajemnej ze Związkiem

²² J. Bociański, *Wspomnienia*, Instytut Józefa Piłsudskiego w Londynie, Archiwum Jana Bociańskiego, kol. 85/2/17, s. 49.

²³ G. Dimitrov, *Journal 1933–1949*, red. G. Moullec, Paris 2005, s. 339–340.

Sowieckim. Wszystkie te działania nie przyniosły jednak ocalenia państwa w obliczu dyktatu monachijskiego, a następnie rozbioru kraju.

Dwa sojusze obronne i dwa układy o nieagresji z silniejszymi sąsiadami – to właściwie cały dorobek dyplomacji polskiej (do wiosny 1939). Pytania o inną opcję strategiczną dla Polski można mnożyć. Nie widzę jednak wielkiego pożytku w poszukiwaniu *ex post* koncepcji alternatywnej dla ówczesnej orientacji państwa polskiego. Innej opcji po prostu nie było, a w każdym razie historyk nie jest w stanie jej zaproponować, chociaż nasza dzisiejsza wiedza o realiach międzynarodowych międzywojennej Europy i o procesie kształtowania polityki zagranicznej Polski jest duża i wciąż rośnie.

Oczywiście nie wolno uciekać od pytania, czy społeczeństwo polskie pogodziłoby się z polityką rezygnacji z niepodległości, a zwłaszcza z polityką ustępstw terytorialnych, gdyby na taką zdecydował się jakkolwiek rząd w Warszawie. Nie dostrzegają tego uwarunkowania wszyscy ci, którzy doradzają po fakcie przyjęcie żądań niemieckich i „taktyczny sojusz” z Niemcami Hitlera w roku 1939.

Sojusze z Wielką Brytanią i Francją miały poparcie przytłaczającej większości społeczeństwa polskiego (nie dotyczy to oczywiście mniejszości narodowych, których odsetek przekraczał 30% populacji kraju). Dyplomacja polska nie miała jednak żadnych środków skutecznego oddziaływania na postępowanie rządów sprzymierzonych mocarstw, aby zapewnić swemu państwu wypełnienie zobowiązań sojuszniczych pod względem wojskowym. Wszystko wskazuje na to, że składano stronie polskiej obietnice ze świadomością, że nie będą dotrzymane. Wydaje się wielce wątpliwe, czy Polska otrzymałaby jakąkolwiek pomoc wojskową sojuszników, nawet gdyby jej armia walczyła skuteczniej i dłużej na froncie z Niemcami, a Związek Sowiecki nie zdecydował się na uderzenie od wschodu.

Dramat 1939 r. wciąż silnie oddziałuje na wyobraźnię historyczną polskiego społeczeństwa, czego dowodem jest chociażby znaczne, lecz niezdrowe zainteresowanie tzw. historią alternatywną. Rzetelnie odczytana na podstawie źródeł polityka zagraniczna Polski lat 1919–1939 pozostaje ważną lekcją dziejów. Jest to przede wszystkim lekcja obrony niezawisłości w skrajnie niesprzyjających realiach międzynarodowych i w warunkach niemałych trudności wewnętrznych.

Oczywiście ład wersalski trwał krótko, zbyt krótko. Polska obroniła go w 1920 r.²⁴ Można utrzymywać, że to w rezultacie tego zwycięstwa powstał ład wersalsko-ryski – oczywiście dla Europy Wschodniej. Nie zdołała jednak Rzeczpospolita przedłużyć jego trwania poza rok 1939. Ów międzynarodowy porządek dał wielu narodom szansę zbudowania narodowych państw na gruzach imperiów – wielką i niepowtarzalną. Większość spośród narodów Międzymorza mogła skorzystać z koniunktury historycznej i budować własne państwa.

²⁴ Szeroko na ten temat zob. A. Nowak, *Pierwsza zdrada Zachodu: 1920 – zapomniany appeasement*, Kraków 2015.

WYKAZ SKRÓTÓW

| | |
|-------|--|
| abp | – arcybiskup |
| art. | – artykuł |
| BPK | – Biuro Prac Kongresowych |
| cz. | – część |
| dr | – doktor |
| gen. | – generał |
| km | – kilometr |
| KNP | – Komitet Narodowy Polski |
| KPKR | – Komisja Przygotowawcza do Konferencji Rozbrojeniowej |
| LN | – Liga Narodów |
| m.in. | – między innymi |
| mln | – milion |
| MSZ | – Ministerstwo Spraw Zagranicznych |
| n. | – następny |
| NKN | – Naczelny Komitet Narodowy |
| np. | – na przykład |
| nr | – numer |
| opr. | – opracowanie |
| płk | – pułkownik |
| por. | – porównaj |
| prof. | – profesor |
| r. | – rok |
| red. | – redakcja |
| RP | – Rzeczpospolita |
| s. | – strona |
| t. | – tom |
| tj. | – to jest |
| tłum. | – tłumaczenie |
| tys. | – tysiąc |
| tzn. | – to znaczy |

-
- tw. – tak zwany/tak zwana/tak zwane
URL – Ukraińska Republika Ludowa
USA – Stany Zjednoczone
w. – wiek
z. – zeszyt
zob. – zobacz
ZSRR – Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich
ZSRS – Związek Socjalistycznych Republik Sowieckich













FOREWORD

Dear Readers,

It is with pleasure that I am able to present to you this publication, which showcases the role of the Polish foreign service in rebuilding the Polish State after the First World War. This collection of articles and studies is the outcome of expert discussions organised by the Ministry of Foreign Affairs in November 2018 – the one hundredth anniversary of Poland regaining her independence – during which eminent historians reflected on the foreign policy of the renascent Polish Republic. The issues discussed in their papers are essential to understanding the history of the Second Polish Republic. To paraphrase Józef Piłsudski, the first years after regaining independence were a time characterised primarily by intense efforts, including diplomatic and military, since the renaissance of Polish statehood was settled by weapons and blood, and the struggle to establish Poland's borders took place in a very complicated international setting. The pinnacle of diplomatic art is achieving the maximum of what is possible given the circumstances. I am firmly convinced that during the twenty interwar years, our foreign service, driven by that principle, managed to live up to the challenges it faced, restoring Poland to its former strong position in Europe and the world.

To effectively and fully bring about the rebirth of the Polish state, it was necessary to organise an efficient diplomatic service that – despite the difficult times and the 123 years of partitions – would ensure Poland's international recognition and erect as conducive a framework as possible to maintain the nation's independence and security. As soon as hostilities ceased, the Polish State, while lacking formal diplomatic relations with other countries, already had a network of foreign missions, the activities of which contributed significantly to reconstructing the diplomatic service. The immensity of work carried out by Polish representatives during the Paris Peace Conference in early 1919 laid the foundation for the future

diplomatic and consular service. It also demonstrated that, despite lacking continuous formal statehood, Poland's elites, while driven by various ideologies and holding different visions for national reconstruction, were able to stand and work together at short notice, effectively safeguarding the interests of Poland and the Poles, political divisions notwithstanding. Much credit here has to be given to the Polish diplomats who actively supported the elites in international discussions.

One of the first major challenges faced by Polish diplomacy was the delineation of the state's eastern frontier. During the Riga Peace Conference, both the Soviets and the renascent Polish diplomacy learned to look for difficult compromises. The resulting Treaty of Riga, signed in March 1921, became the cornerstone of the international order in Central and Eastern Europe. It was also an important addition to the Versailles system, which did not settle many issues in the eastern part of the continent. The Treaty of Riga secured, directly or indirectly, the independence of not just Poland, but also Lithuania, Latvia, Estonia, Finland and, to some extent, Romania as well. Today, Polish foreign policy relies on good relations with neighbours and playing an active role in co-operation with international partners, mostly from the Transatlantic area, and a group of nations who are steeped in democratic traditions, in order to secure peace, security and economic growth.

While the young Polish state saw the essential need to regulate the borders with its neighbours, Polish diplomacy understood well that entering into bilateral alliances, including with Entente Powers, was equally important. As history has shown, building a wide and, primarily, effective and lasting system of regional alliances proved very difficult. Mindful of these historical experiences, Polish diplomacy today strives to permanently anchor its country in the alliances and schemes of European integration. Poland's membership in the North Atlantic Treaty Organization, history's most effective alliance, is the best guarantee of national security. A strong position in the European Union not only offers the opportunity to further modernise and improve Polish economy but also provides Poland with the chance to decide the shape of the European project, and consequently strive for the growth and strong position of Europe in the complex and challenging international environment.

Poland was active in building the post-war order, in which the main role – as was at that time believed – was to be played by the League of Nations, an organisation tasked with maintaining world peace. It was at the League's forum that Poland sought opportunities for dialogue and negotiation to thwart the European arms race. History teaches us, however, that establishing the League did not greatly change the course of international relations or eliminate conflicts. Nor did it provide Poland with any new means to defend her territory, even though the appropriate guarantees had been inserted in the League's Covenant. Nevertheless, lessons learned from League weaknesses helped to better organise the multilateral international security system in which the main link is the United Nations. The experience gained by Polish diplomacy at the multilateral collaboration forum helped to more effectively defend Polish interests in wartime. Today Poland, as a non-permanent member of the UN Security Council, and her diplomatic service uphold these glorious traditions, promoting the use of the principles of international law in solving contemporary conflicts and disputes or speaking on behalf of human rights and the rights of victims of military conflicts and religious persecution.

In addition to the international climate, an important factor affecting a state's global position is the level of its economic development. Immediately after regaining independence, due to the partitions, wartime damage and border conflicts, Poland faced internal challenges of a fundamental nature. Hers was the difficult task of building social and economic institutions and integrating areas that had long been part of different economic realities. The Polish state had to quickly establish an efficient consular service, because, despite considerable investment efforts, the Great Depression of 1929 triggered waves of migration from Poland. That resulted in the need to provide legal aid and wide support to Poles residing abroad.

Dear Readers,

The tragedy of the experiences of the Second World War that provided a dramatic finale to the Second Polish Republic very much affects the historical imagination of Polish society to this very day. Analysing the Polish foreign policy from 1919 to 1939 teaches valuable lessons about history, giving an image of varied efforts aimed at defending the independence of a Polish state faced with unfavourable international circumstances and internal hardships.

Even though the borders of today's Poland differ markedly from those of interwar times – just as the Second Polish Republic was different from the Polish–Lithuanian Commonwealth before it – there are many civilisational, spiritual and cultural features which demonstrate the continuity of national essence despite the wartime nightmare and decades of Communist dominance. A similar continuity can also be perceived in the area of foreign policy, and therefore in foreign service where carrying out long-term state interests is involved. Regardless of the political conjuncture in Poland, fostering this continuity is the chief task of Polish diplomacy.

I hope that this publication will expand your knowledge of Polish diplomacy in the interwar period, help to make this topic more popular, and lead to reflection on contemporary challenges faced by Polish foreign policy. The work of diplomats is obviously grounded in day-to-day reality, but also, it must be remembered, rooted in national values, tradition, culture and history. We are drawing upon the experiences of past generations, deriving pride and inspiration from the successes, and learning lessons from the failures of our predecessors.

I wish you a pleasant read.

Prof. dr hab. Jacek Czaputowicz

Piotr Długołęcki

Ministry of Foreign Affairs

THE REBIRTH OF THE POLISH DIPLOMATIC SERVICE

With the end of the First World War and the simultaneous collapse of the three former partitioning powers, Poland gained an opportunity to restore her statehood. All political groups were unanimous in believing that, to effect a rebirth, it was necessary to swiftly organise an efficient diplomatic service able to secure the most beneficial outcomes in the international forum.

It should be noted that, for Poland, calling the post-war organisation of the Ministry of Foreign Affairs a rebirth is not without reason. Poland was, after all, not a wholly new country on the map of Europe. Before the partitions, the Polish Lithuanian-Commonwealth was one of the largest countries in Europe, covering almost one million square kilometres at its maximum extent. The possibility of referring, even merely symbolically or mentally, to the age-old traditions of the Commonwealth informed the nature of discussions and ideas concerning the diplomatic service of the renascent state.¹

Another important era was the 19th century when the struggle for Polish statehood culminated in armed uprisings. During both the November

¹ For more on the history of pre-partition Poland, see R. Frost, *The Oxford History of Poland-Lithuania*, vol. 1, *The Making of the Polish-Lithuanian Union, 1385-1569*, Oxford, 2015.

Uprising (1830–1831) and the January Uprising (1863–1864), the insurgent governments attempted to form foreign missions and champion the Polish cause in the international forum.² Of considerable importance was also the activity of Polish émigrés, the most eminent of whom was Prince Adam Jerzy Czartoryski, the founder of a Parisian conservative-liberal faction known as Hôtel Lambert.³ Despite the lack of formal foreign service, émigré groups attempted to advocate the necessity of rebuilding Poland, the international efforts then conducted being called “diplomacy without credentials”.⁴

Another important factor was the experience gained by Poles (formally citizens of the partitioning powers) while working for the Russian or Austro-Hungarian administration. Many of them sought employment in diplomatic or consular service, especially on behalf of Austria-Hungary, and the practical experience they acquired was subsequently used in the diplomatic service of the Second Polish Republic. This was noted by, among others, Hugh Gibson, the first US envoy to Poland, who visited the MFA in April 1919 and met with the ministry’s upper ranks, remarking “They all spoke fluent English or French. Interestingly, most of them worked for the Russian or Austrian diplomatic service, and so Poland could start off with a significant cadre of skilled diplomatic and consular workers”.⁵ It should be noted that at a later date Gibson was less enthusiastic about staff capabilities. While writing an opinion on Polish internal affairs for the Department of State in September 1920, he noted “the total lack of practical experience in governing demonstrated by the country’s leaders”, adding that “In the former regimes, Poles were not allowed to govern themselves, and a shortage of skilled administrative personnel is the consequence; no administration can be successful until

² For details, see *Historia dyplomacji polskiej*, ed. L. Bazyłow, G. Labuda, vol. 3, 1795–1918, Warsaw, 1982.

³ For details, see J. Zdrada, *Wielka emigracja po powstaniu listopadowym*, Warsaw, 1987.

⁴ H.H. Hahn, *Dyplomacja bez listów uwierzytelniających. Polityka zagraniczna Adama Jerzego Czartoryskiego 1830–1840*, trans. by M. Borkowicz, Warsaw, 1987.

⁵ H. Gibson, *Amerykanin w Warszawie 1919–1924. Niepodległa Rzeczypospolita oczami pierwszego ambasadora Stanów Zjednoczonych*, texts selected and edited by V.H. Reed, M.B.B. Biskupski, J. Bohler, J.-R. Potocki, Kraków, 2018, p. 86.

the administrators are properly trained in their new duties.”⁶ It appears, however, that the latter remark was directed more at the internal administration, while the diplomatic service staff were usually slightly more experienced.

It is worth noting that internal clashes were the norm, and allegations that those who formerly worked for the diplomatic service or served in the military forces of the partitioning powers were not true patriots were frequently made.⁷

These circumstances do not mean, however, that when the Compiègne armistice was signed Poland’s only memories harked back to pre-partition times or 19th century independence struggles. Neither was the experience of the civil corps in the administration of partitioning powers her sole asset. With the cessation of hostilities, the not yet formally existing Polish state had quite an imposing network of officials involved in diplomatic efforts.⁸ This was partly due to the activity of the partitioning powers to win over the Polish people and facilitate the recruitment of volunteers for their armies. The most essential event of this kind was the Act of 5 November, a proclamation of the German and Austro-Hungarian emperors calling for the establishing of a non-sovereign Kingdom of Poland.⁹ This Act paved the way for the appointment of the Regency Council of the Kingdom of Poland in September 1917, a body which was to exercise supreme authority in the Kingdom until it was handed over to a monarch or regent. The Council’s activity was, however, considerably fettered with the proviso that it could not do anything that would oppose “the international position of the occupying powers”.¹⁰ In practice,

⁶ *Ibidem*, p. 291.

⁷ By way of example, see the criticism of Jan Niemojowski (the head of the Polish legation in Berlin) published in: *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne. 1918 listopad–grudzień* (hereinafter: PDD 1918), ed. by S. Dębski, P. Długołęcki (collaboration), Warsaw, 2008, document No. 150.

⁸ For details, see J. Sibora, *Dyplomacja polska w I wojnie światowej*, Warsaw, 2013.

⁹ For details, see Z. Girzyński, K. Kania, J. Kłaczek, *Akt 5 listopada 1916 roku i jego konsekwencje dla Polski i Europy*, Toruń, 2016.

¹⁰ The Official Journal of the Department of Justice of the Provisional Council of State of the Kingdom of Poland, No. 5, 2 October 1917; see also Z.J. Winnicki, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917–1918)*, Wrocław, 1991.

however, as the military situation of the Central Powers grew worse, the Regency Council gradually extended its foreign policy competences, culminating in a manifesto dated 7 October 1918 which promised to establish an independent Polish state “encompassing all Polish lands, with access to the sea, political and economic sovereignty, as well as territorial integrity”.¹¹ However, the most important institutional decision of the Council that influenced the rebuilding of the diplomatic service was the establishing of the Ministry of External Affairs. This took place as a result of the decree of the Council dated 26 October 1918 to “establish the Ministries of External Affairs, Military Affairs, Communication and Provisioning”. Article 1 of the decree stipulated, inter alia, that “the Department of Political Affairs affiliated with the President of the Council of Ministers is transformed into the Ministry of External Affairs”.¹² Appointed as the head of the newly established MFA was Stanisław Głąbiński, a minister in the Council-appointed government of Józef Świeżyński.¹³

While the Regency Council was active in territories occupied by the Central Powers, the Allies supported (both politically and financially) the activities of the Polish National Committee in Paris.¹⁴ The PNC, headed by Roman Dmowski, was recognized by France and Great Britain as representing Polish interests. In November 1918, the Committee had thirteen members, but it should be remembered that it also controlled an extensive bureaucratic structure dealing with legal, political, press, propaganda, consular, administrative and organizational matters. At the end of 1918, the Committee employed probably more than one hundred staff.¹⁵

¹¹ The full text of the manifesto was published in *Monitor Polish* (extraordinary issue) dated 7 October 1918.

¹² Decree to establish the Ministries of External Affairs, Military Affairs, Communication and Provisioning; *Journal of Laws of the Kingdom of Poland*, No. 14, 2 November 1918.

¹³ K. Szczepanik, *Ministerstwo Spraw Zagranicznych 1918–1945. Początki instytucjonalne, rozwiązania prawne, warunki działania, kadry*, in: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej. Organizacja, polityka, ministrowie*, ed. *idem*, P. Długołęcki, Szczecin–Warsaw, 2014, p. 20.

¹⁴ M. Leczyk, *Komitet Narodowy Polski a Ententa i Stany Zjednoczone 1917–1919*, Warsaw, 1966.

¹⁵ PDD 1918, p. X.

One should note that its work was very intense, with almost 200 meetings taking place from 1917 to 1919.¹⁶

Of lesser importance were the activities of two other institutions, the Supreme National Committee (the SNC) and the Lausanne Agency. The SNC was established in Kraków in 1914 at the initiative of pro-Austrian Galician politicians, with the creation of the Polish Legions being its main achievement.¹⁷ In turn, the Central Polish Agency in Lausanne was established in 1915 and served as the main centre of Polish press information in Western Europe during the war years. The Agency published numerous articles about the Polish question, driving home the necessity to rebuild the Polish state.

All four of the institutions noted above had one extremely important feature in common: they controlled various foreign missions that fulfilled political, military, informational, promotional or consular functions. The most important missions of the Regency Council were located in Berlin, Moscow and Petersburg. The Polish National Committee, in turn, had missions in all major European countries as well as the USA and Canada. Press sections of the Lausanne Agency were found in Paris, London, Rome and Freiburg, while offices of the Supreme National Committee operated in fifteen European cities, from Scandinavia to Constantinople.¹⁸

In effect, when hostilities ceased and power in Poland was seized by Józef Piłsudski, the Polish State, while lacking international recognition and formal diplomatic relationships with other countries, had already a network of varied missions. Their activities greatly aided the rebuilding of a formal foreign service.

¹⁶ The complete minutes of PNC meetings with some of the notes attached thereto have been published in *O niepodległą i granice. Komitet Narodowy Polski. Protokoły Posiedzeń 1917–1919*, selected by M. Jabłonowski, D. Cisowska-Hydzik, Warsaw–Pułtusk, 2007.

¹⁷ For details, see M. Drozdowski, *Naczelny Komitet Narodowy 1914–1918. Polityczne i organizacyjne zaplecze Legionów Polskich*, Kraków, 2017.

¹⁸ For a full list of missions (directory-style) see K. Szczepanik, P. Ceranka, W. Biliński, M. Mroczkowska, *Odrodzenie polskiej służby zagranicznej 1917–1921*, Warsaw, 2018.

Another very important step in the formation of the Polish foreign service took place at the time of the Paris Peace Conference.¹⁹ The efficient promotion of Poland's interests required the establishing of a clerical system to support political moves. To this end the Polish Delegation for the Peace Conference was established, based on the clerical framework of the Polish National Committee and using the resources of the Congress Work Office. The CWO was established (as a non-governmental organization) at the initiative of Franciszek Puławski and had ties with the then Ministry of External Affairs. The Polish Delegation was also supported by the activities of scientists, merchants and businessmen who came to Paris for this very purpose. The main task of the Polish Delegation at the Peace Conference was ensuring professional and scientific assistance to support Poland's claims in economic, territorial, ethnic, legal and military matters and the restoration of cultural assets. At its peak, the clerical force supporting for the Delegation was more than one hundred strong.²⁰ The Delegation and its affiliated experts prepared a number of official notes, memoranda and opinions to support Polish political activities and promote the Polish position among the international public.²¹

It appears that the huge work carried out by Polish politicians and officials in early 1919 in Paris became a generational experience informing the future diplomatic and future service.²² There is no hyperbole in saying that the PNC and the Polish Delegation in Paris were what forged future Polish diplomatic staff. In the interwar period, the post of minister of foreign affairs was occupied by seventeen men (including heads of ministries who were not true "constitutional" ministers), of which almost one half

¹⁹ K. Lundgreen-Nielsen, *The Polish Problem at the Peace Conference. A Study of the Great Powers and the Poles 1918–1919*, Odense, 1979.

²⁰ For a description of the structure and activities of the Polish Delegation, see B. Pasierb, *Polskie prace przygotowawcze do Traktatu Pokojowego z Niemcami 1916–1948. Instytucje – ludzie – problemy*, Wrocław, 1996.

²¹ *Ekspertyzy i materiały delegacji polskiej na konferencję wersalską 1919 roku*, ed. M. Przyłuska-Brzostek, Warsaw, 2009.

²² For details, see *Polish Documents on Foreign Policy 11 November 1918 – 28 June 1919*, ed. S. Dębski, P. Długołęcki, Warsaw, 2017.

had ties to the Polish National Committee.²³ The Paris Conference itself is sometimes referred to as “Six months that changed the world”.²⁴ In the same way, it would not be an exaggeration in saying that it was these six months that forged the Polish diplomatic and consular staff, and that experience earned in the “capital of the world” that Paris became at that time was used in subsequent activity on the international scene.

When outlining the rebuilding of Polish diplomatic ministry, a couple of essential issues should be mentioned. One of these is the very name of the ministry. As already noted above, the Regency Council, when establishing the new branch of government, chose the name Ministry of External Affairs. It is possible that, given the prohibition on opposing the international interests of partitioning powers, this choice was deliberate, as being easier for the Germans to swallow. The existence of the MEA was not long, however, since in late January 1919 the Prime Minister and head of the MEA Ignacy Paderewski signed a motion to change the name to the “originally used one, the Ministry of Foreign Affairs”. The attached justification explained “The similarity of names between the M. of Internal Affairs and M. of External Affairs gives rise to numerous mistakes, especially during telephone calls, which not only waste time for telephone operators but also distract the servants in both ministries from their duties. Mistakes also occur when dictating letters and the like.”²⁵ We can only speculate whether the actual reason for the change were indeed “mistakes in telephone calls”, or rather some deeper considerations on the ponderousness of the word “foreign” instead of “external” as showing greater independence in international activities.

Another notable aspect was the unavoidable organizational chaos, a good case in point being Tytus Filipowicz, the interim head of the MFA and then Deputy Minister of Foreign Affairs.²⁶ As it turned out, he actually

²³ For biographical entries of Ministers of Foreign Affairs and other MFA heads, see *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej...*

²⁴ M. MacMillan, *Paris 1919. Six Months that Changed the World*, New York, 2002.

²⁵ *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne. 1919 styczeń–maj* (hereinafter: PDD 1919), ed. S. Dębski, Warsaw, 2017, p. 901.

²⁶ P. Długolecki, *Tytus Filipowicz*, w: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej...*, pp. 102–103.

occupied his post only thanks to oral agreements with Józef Piłsudski. He was never actually nominated, as in the flurry of activity accompanying the establishing of the Polish state no one took care that legal formalities were complied with.²⁷ Formal and organizational difficulties also affected foreign activities, and the establishing of numerous missions subjected to various institutions, noted above, made bilateral relations chaotic. The most striking example was the situation in Bucharest, where Poland was represented simultaneously by Marian Linde (as chargé d'affaires authorised by the Regency Council and confirmed by the Moraczewski government) and PNC agent Stanisław Koźmiński. While formally it was Linde who held his government's authorisation, Romanian authorities considered Koźmiński to be the representative of Polish interests.²⁸ Similar turmoil prevailed when various missions, the proliferation and unclear competences of which hindered the carrying out of foreign policy, visited Poland. The matter was serious enough for the MFA to address a special request to the Paris PNC "A number of foreign, military, political, Red Cross etc. missions have recently arrived in Poland. As we are often ignorant of the purpose and powers of these missions, we ask you to send us, if possible, accurate information of any official or semi-official Allied delegation dispatched to Poland".²⁹ One of the tasks of the emerging diplomatic service was indeed to remedy such concerns.

Moreover, what the memoirs of most interwar diplomats have in common was reminiscing that they worked extremely hard, often burning the midnight oil. Drafting documents at night was a regular experience of members of the Polish Delegation at the Paris Conference.³⁰ Similar routines were commonplace in Warsaw, and as the first Polish Minister of Foreign (External) Affairs Leon Wasilewski mused when he left his job "Personally, we also were so tired and exhausted with this extraordinary grind that a dismissal would be like being released from prison".³¹

²⁷ J. Sibora, *Dyplomacja...*, p. 485.

²⁸ PDD 1919, p. XIV.

²⁹ *Ibidem*, p. 219.

³⁰ For an example, see E. Romer, *Pamiętnik paryski (1918–1919)*, edited for publication by A. Garlicki, R. Świętek, Wrocław, 1989, p. 212.

³¹ Quoted in P. Hauser, *Leon Wasilewski*, in: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych II Rzeczypospolitej...*, p. 120.

Organising the MFA also required solving many issues related to consular protection and technical matters. With the war coming to an end, the existence of POW camps and the displacement of hundreds of thousands of refugees, establishing consular service was no less important than political action. Citizenship matters were of considerable significance as well, as often issuing a Polish passport markedly improved a prisoner of war's situation, allowing them to be discharged from the camps in order to return to Poland. In addition, all technical and organizational matters, such as securing finances, means of communication, means of transport, purchasing premises for Polish missions, organising diplomatic travel, and adopting diplomatic etiquette rules and dress code, had to be regulated. All these issues were, gradually and not without difficulties, resolved by the diplomatic ministry which was constantly being reorganised.

The most important aspect accompanying the rebuilding of Polish diplomacy was the ability to achieve compromise and establish a unified national authority with uniform foreign representation. The aforementioned Supreme Polish Committee decided to subordinate its structures to the Regency Council and initiated the process of self-dissolution. The Regency Council, in turn, assigned the entirety of its military, and then civilian, authority to Józef Piłsudski when he returned to Poland, and also decided to dissolve itself. The ephemeral Provisional People's Government of the Republic of Poland in Lublin, whose Prime Minister, Ignacy Daszyński, submitted to the authority of Piłsudski, did likewise. The Lausanne Agency, in turn, decided to merge with the PNC, and the Committee contacted the Piłsudski camp and agreed to form a national unity government with Ignacy Paderewski as Prime Minister. The Committee authorities then ordered its dissolution.³²

This allowed to avoid a risk noted by the French press, which quipped that "There are two governments in Poland: one that cannot leave its country, and another which cannot enter it." The allusion was to the PNC that operated in Paris and the Warsaw government that was not

³² W. Michowicz, *Organizacja polskiego aparatu dyplomatycznego w latach 1918–1939*, chapter I in: *Historia dyplomacji polskiej*, vol. 4, 1918–1939, Warsaw, 1995.

recognised internationally.³³ It should be stressed that reaching an agreement was not an easy matter, as noted by Gibson, who said that Poles lacked the skills required for mutual co-operation.³⁴ The reconstruction of diplomacy was accompanied by numerous disputes, especially with regard to personnel choices. Nevertheless, the difficulties were overcome (though sometimes under pressure from Western countries), resulting in a rebuilt foreign and consular service that was a step towards international recognition of the new state and the establishing of diplomatic relations with numerous countries.

³³ *Prasa zagraniczna o Polsce. Listopad 1918 – luty 1919*, ed. W. Borodziej, J. Brzegowy, B. Gajos, N. Hetmańska, M. Laskowska, Warsaw, 2018, p. 18.

³⁴ H. Gibson, *Amerykanin w Warszawie 1919–1924...*, p. 213.

Dr hab. Jan Jacek Bruski

Jagiellonian University

THE STRUGGLE FOR INDEPENDENCE AND FRONTIERS. THE ACTIVITY OF POLISH DIPLOMACY ON THE INTERNATIONAL SCENE FROM 1918 TO 1921

Bringing an independent Poland back to life in the autumn of 1918 would have been impossible if not for a favourable alignment of international relations. The hopes of Poles, which for several decades seemed to lie in the dust, were raised by the outbreak of the Great War. The Polish question, however, did not really actualise until the final days of the conflict, the outcome of which, the downfall of all three partitioning powers, first Russia in the throes of revolution and then the Habsburg monarchy and Germany, could hardly have been predicted in 1914. This did not mean that the actions of Poles were inconsequential. They attempted to organise their own armed formations attached to one of the belligerents and took significant activity in international forums, “diplomacy without credentials”, as it was called.¹

¹ This expression was first used by Hans Henning Hahn with reference to actions of the émigré Hotel Lambert. See H.H. Hahn, *Dyplomacja bez listów uwierzytelniających. Polityka zagraniczna Adama Jerzego Czartoryskiego 1830–1840*, Warsaw, 1987. Andrzej Nowak, in *Polish Foreign Policy during the Partitions: Concepts and Limitations*, in: *idem, History and Geopolitics: A Contest for Eastern Europe*, Warsaw, 2008, pp. 127–147, posts

The first network of foreign agencies was the brainchild of those supporting the Central Powers. They included information offices established by the Kraków-based Supreme Polish Committee, and later the quasi-diplomatic missions of the Regency Council appointed with the blessing of Germany and Austria–Hungary in Warsaw. In Warsaw, too, the seeds of the future Polish ministry of foreign affairs were sown.² Yet, as it was the Allies who ultimately prevailed, the actions of the National Polish Committee (the PNC), located in Paris since August 1917, were decisive. This institution, which at the end of the war increasingly aspired to become the Polish government in exile, was headed by the leader of the national democrats, Roman Dmowski. The Committee had offices in the capitals of all Allied nations and a string of first-rate activists which included the famous proponent of the Polish cause, virtuoso and composer Ignacy Jan Paderewski.³

In November 1918, however, power in Warsaw was seized by a group affiliated with the creator of the Legions and the Polish Military Organization, Józef Piłsudski. It was to Piłsudski, who on 22 November took the title of Provisional Chief of State, that the government administration created by the Regency Council submitted. The new authorities were soon faced with a number of challenges, including with regard to internal affairs. The first diplomatic acts of the renascent state were provisional

a wider application of this term to all Polish initiatives during the partitions period. The author succinctly defines “diplomacy without credentials” as “the diplomacy in exile of a non-existing state”, *ibid.* p. 135.

² In the form of the Department of Political Affairs of the Provisional Council of State, then subordinated to the Regency Council government and renamed to Department of State in January 1918. By way of a decree of the Regency Council dated 26 October 1918, it was transformed into the Ministry of External Affairs. For the diplomacy of supporters of the Central Powers, see J. Sibora, *Dyplomacja polska w I wojnie światowej*, Warsaw, 2013, pp. 13–350.

³ While gaining Paderewski was very important for the Committee for propaganda purposes, the pianist remained outside the top leadership of the PNC, which was formed by politicians permanently residing in Paris; as well as Dmowski they included Władysław Zamoyski, Marian Seyda, Jan Rozwadowski and Erazm Piltz. The activities of the Committee are detailed in M. Leczyk, *Komitet Narodowy Polski a Ententa i Stany Zjednoczone 1917–1919*, Warsaw, 1966; J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, pp. 351–460; see also: *O Niepodległą i granice*, vol. 6, *Komitet Narodowy Polski. Protokoły posiedzeń 1917–1919*, ed. M. Jabłonowski, D. Cisowska-Hydzik, Warsaw–Pułtusk, 2007.

agreements to withdraw German troops from the former Kingdom of Poland and evacuate Ober-Ost divisions from the east via a route that avoided the already liberated Polish lands. These agreements were of considerable importance to ensure the security of the still-forming state that as yet had practically no armed forces of its own.⁴ The next task that the new authorities had to complete was to strive for the most favourable frontiers possible. In late 1918, these projects were still very nebulous, with the government in Warsaw exercising actual control only over the former Congress Kingdom of Poland, Western Galicia and part of Teschen Silesia. Gradually, conflicts swelled between Poland and reorganising neighbouring states. Speaking at the inaugural session of the Legislative Sejm on February 1919, the Chief of State made the following candid, though not devoid of hypocrisy when it came to assessing the causes, remark: "The pursuits of our neighbours have caused a state of open war or at least very tense relations with all of them".⁵

It should be noted that Polish authorities were isolated internationally. Initially, the only representatives of foreign powers in Warsaw were the Apostolic Visitor and the German envoy. Piłsudski himself was treated in Western capitals with suspicion as a former adherent of the Central Powers. No wonder that his dispatch dated 16 November announcing the creation of the Republic of Poland went unheeded by the Allies.⁶ The hopes of the National Polish Committee were likewise dashed, with France alone recognising it as the Polish government and other powers taking a waiting stance. In these circumstances, it became necessary to find a compromise between the Warsaw authorities and the Committee.

⁴ Initial arrangements were signed as early as November 1918; the final agreement with the German army command was concluded on 5 February 1919 and granted German consent to Polish troops marching eastward to confront the Bolsheviks who followed in the footsteps of the retreating Germans. See P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego i walka o granice (listopad 1918 – czerwiec 1921)*, in: *Historia dyplomacji polskiej*, vol. 4, 1918–1939, ed. *idem*, Warsaw, 1995, pp. 79–83.

⁵ Quoted in W. Materski, *Na widecie. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918–1943*, Warsaw, 2005, p. 14.

⁶ M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *W cieniu zagrożenia. Polityka zagraniczna RP 1918–1939*, Warsaw, 1993, pp. 10–11; P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego...*, p. 85; J. Sibora, *Dyplomacja polska...*, pp. 468–470.

This was especially important as the Paris Peace Conference, which Polish representatives could not afford to ignore, approached.

Breaking the impasse allowed Piłsudski to appoint a government led by the PNC-affiliated Paderewski, who was also assigned the foreign affairs portfolio. In turn, the Committee, still tasked with representing Polish interests in Paris, admitted emissaries sent by the Chief of State as members.⁷ The new cabinet was accepted by the great powers; the first country to recognize the Paderewski government was the United States on 30 January 1919, followed by France, Great Britain and Italy in late February. The powers were followed by other nations which also established diplomatic relations with Poland. A wave of accreditations of Polish representatives in foreign capitals surged in the spring and summer of 1919, paralleled by the growth of diplomatic corps permanently residing in Warsaw.⁸

To obtain a favourable frontier with Germany (and, for the most part, with Czechoslovakia too), Polish authorities had little elbow room, and Piłsudski was conscious of that. Speaking with his close associate, Leon Wasilewski, he realistically noted that on the Western front Poland had earned nothing by her power, and therefore anything she gained would be “donated by the Allies”.⁹ The Warsaw government had to fall back on diplomatic action, especially the need for wider lobbying at the Paris Conference. More extensive possibilities, Piłsudski reasoned, loomed on the eastern front. “In the East – he estimated – the matters are different [...] the doors are alternately open and shut and it is up to us to open them as wide as possible by force.”¹⁰

⁷ For more on the agreement between PNC and Piłsudski *ibidem*, pp. 516–527.

⁸ W. Michowicz, *Organizacja polskiego aparatu dyplomatycznego w latach 1918–1939*, in: *Historia dyplomacji polskiej*, vol. 4, 1918–1939, pp. 10–11; W. Materski, *U zarania dyplomacji II RP*, w: *Wokół spraw trudnych, bolesnych i zapomnianych. Studia i szkice*, ed. E. Kowalczyk i in., Łódź, 2014, pp. 821–824.

⁹ L. Wasilewski, *Piłsudski, jakim Go znałem*, foreword by A. Friszke, Warsaw, 2013, p. 214. Wasilewski notes the instructions he received on 6 February 1919 before leaving for Paris as a member of the Piłsudski delegation to be included in the PNC.

¹⁰ A statement of the Chief of State of 7 February 1919. W. Baranowski, *Rozmowy z Piłsudskim 1916–1931*, Warsaw, 1938, p. 124. See also M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *W cieniu zagrożenia*, p. 12.

This does not mean that Poland waived the use of force and the *faits accomplis* method in the struggle for the Western frontier: those found use in Wielkopolska, still in the hands of the German administration. In December 1918 an armed uprising, one of the few victorious ones in Polish history, took place there. Effective military action enabled the local Supreme People Council to seize large parts of the Poznań region. This feat was then consolidated thanks to the efforts of Polish diplomacy that managed to obtain the support of France. The end result in February 1919 was the extension of the armistice conditions between the Allies and Germany to the Wielkopolska front.¹¹ In another section of the border, the same *fait accompli* method was successfully used against the young republic. On 23 January 1919 Czechoslovak troops entered the Polish part of Teschen Silesia which had previously been divided by local national councils according to ethnic criteria. Due to Polish weakness and the focus on other fronts, after a few days of skirmishing an unfavourable demarcation line had to be accepted and the dispute with Czechoslovakia brought before the international forum.¹²

At that time, the Peace Conference in Paris has already started. Poland was represented by a delegation headed by Roman Dmowski and Ignacy Paderewski, later joined by Władysław Grabski, who supported the two principal delegates in economic matters. They were assisted by a vast cadre of experts in various fields. Of those, one of the undoubtedly most eminent personages was Lwów geographer Professor Eugeniusz Romer, the author of a comprehensive "Outline of Polish Territorial Aspirations". A special Congress Work Office with its seat in Warsaw and branches in Paris, Kraków and Poznań provided the delegation with expert studies and informational publications.¹³

¹¹ For more, see P. Hauser, *Niemcy wobec sprawy polskiej (październik 1918 – czerwiec 1919)*, Poznań, 1984, pp. 107–138.

¹² For the most detailed discussion of these topics, see M.K. Kamiński, *Konflikt polsko-czeski 1918–1921*, Warsaw, 2001.

¹³ P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego...*, pp. 102–103. Prof. Romer, noted above, left a memoir serving as an excellent resume of the backstage work of the Polish delegation and of the Peace Conference itself. E. Romer, *Pamiętnik paryski (1918–1919)*, ed. A. Garlicki, R. Świętek, Wrocław–Warsaw–Kraków–Gdańsk–Łódź, 1989.

The delegates remained in constant communication with the conference's special Committee on Polish Affairs, chaired by the French diplomat Jules Cambon. The Committee's recommendations, usually favourable to Poland, were of considerable importance, although the final decisions were made by the higher-ranking Supreme Council formed by Heads of Governments and Ministers of Foreign Affairs of the great powers. The Poles could count primarily on support from the conference's hosts. This was due to a French policy the aim of which was to cripple Germany as much as possible as a safeguard against future aggression. In Paris the Polish Republic was seen as an important link in the chain of allied states designed to check Germany from the east. The French therefore looked favourably upon Poland's territorial claims against her western neighbour. Their support for Polish aspirations on other fronts, especially in the east, where Warsaw's interests collided with Russian ones, was less certain. Among the other great powers, the Americans (while sympathetic to the young state) and Italians were not much concerned with Polish affairs. On the other hand, the British were decidedly against Polish ambitions, especially refusing to grant Poland additional territory at the expense of Germany. British policy was driven by the continental balance principle, and so London was loath to unduly weaken Germany and strengthen France. To the British Poland appeared to be a satellite state strongly tied to France, and its territorial aspirations were viewed with suspicion. To satisfy them, London thought, would be to grant France wider influence in Central and Eastern Europe.¹⁴ Poland itself was not perceived as a potential political or economic partner and did not come to be seen as worthy of interest. This was because Britain took a very general attitude to the new Central and Eastern European states. "She treated them as a troublesome necessity," Maria Nowak-Kiełbikowa wrote, "but did not trust them or believe that they could last."¹⁵

As regards Poland's western frontier, the Polish delegation to the conference demanded the annexation of not only the Wielkopolska region

¹⁴ M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *W cieniu zagrożenia...*, p. 15; P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego...*, pp. 103–104, 106–107.

¹⁵ M. Nowak-Kiełbikowa, *Polska–Wielka Brytania w latach 1918–1923. Kształtowanie się stosunków politycznych*, Warsaw, 1975, pp. 73–75.

conquered by insurgents, but also Upper Silesia, the whole of Pomerania (together with Danzig), Pomesania and Warmia, as well as Masuria, the southern part of East Prussia. The rest of this province, Dmowski proposed, would be detached from Germany and organised as an independent republic under a League of Nations protectorate. These proposals were initially treated rather favourably by the Committee for Polish Affairs, but met with fierce opposition from the British Prime Minister David Lloyd George when brought up at a Supreme Council meeting. Further-reaching Polish demands were also rejected in a protest note addressed to the conference by the German government.¹⁶

Ultimately in the Versailles Treaty with Germany, signed on 28 June 1919, Poland was offered terms much less favourable than those initially approved by Cambon's committee. The Polish Republic was given the majority of Wielkopolska and Pomerania, but without Danzig, which became a free city. The fate of Pomesania, Warmia, Masuria and Upper Silesia was to be decided in plebiscites held among local population. These took place in July 1920 and March 1921, respectively, with Poland losing in both cases. The defeat was crushing in Warmia and Masuria but less so in Upper Silesia. There, the plebiscite results were adjusted due to the outbreak of an anti-German military uprising. In effect, Poland managed to have Upper Silesia divided along more advantageous lines. The part of the plebiscite territory granted to Poland was finally incorporated in July 1922.

In general, the outcome of Polish efforts concerning the western frontier was met with disappointment at home. The Little Treaty of Versailles, in which the great powers reserved the right to inspect Poland's compliance with minority rights protection, was also viewed domestically as a severe setback.¹⁷ From the contemporary perspective, Polish action in Paris should probably be met with more understanding. Politics is the art

¹⁶ M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *W cieniu zagrożenia...*, pp. 15–18; P. Łossowski, *Kształtowanie się państwa polskiego...*, pp. 104–109.

¹⁷ See T. Schramm, *Geneza i powstanie traktatu o ochronie mniejszości narodowych*, in: *Powrót Polski na mapę Europy. Sesja naukowa poświęcona 70. rocznicy Traktatu Wersalskiego*, ed. Cz. Bloch, Z. Zieliński, Lublin 1995, s. 297–327; W. Michowicz, *Polska wobec traktatu i procedury mniejszościowej w latach 1920–1934*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” issue 15, series I, 1960.

of achieving what is possible, and chances of obtaining more favourable results were limited. Engaging the best talents then available to the young Polish diplomacy could not change that; however, a number of successes were achieved in matters not directly involving relations with Germany. One of such achievements was putting a stop to attempts to resolve the Eastern Galicia question to the detriment of Poland, even though Polish supremacy in the region, which was the object of an exhausting struggle with the Ukrainians, was not recognised by the Great Powers until 1923.¹⁸ The territorial dispute with Czechoslovakia also initially developed favourably for Poland. In September 1919, the Supreme Council decided to hold a plebiscite in the disputed parts of Teschen Silesia, as well as in northern parts of Spisz and Orawa which were claimed by both parties. This solution was favourable for the Warsaw government, provided that the plebiscite would be held unimpeded. Ultimately, however, the fate of these areas was decided by the Great Powers without giving satisfaction to Poland, forcing Warsaw's acceptance at the nadir of the Polish-Bolshevik war in July 1920. While this was undoubtedly a defeat, Polish diplomacy cannot be held accountable as until that time it managed to successfully counter Czechoslovak attempts in the international forum.¹⁹

As already mentioned, Polish politics found more room to manoeuvre on the eastern border. Close to regaining independence, Polish elites commonly believed that Poland's area of interest reaches eastwards far beyond ethnic borders, the pre-partition frontiers of 1772 being the point of reference. A large part of the public, supporting national democracy, was in favour of directly incorporating in the rebuilt state large expanses of Lithuanian, Belorussian and Ukrainian lands, to be converted to Polish culture at a later stage. Rather naively, it was believed that achieving this objective would not hinder the reaching of a long-term agreement with Russia.²⁰

¹⁸ These issues have a considerable body of literature. See, in particular, M. Kli-mecki, *Polsko-ukraińska wojna o Lwów i Galicję Wschodnią 1918–1919*, Warsaw, 2000; J. Pisuliński, *Nie tylko Petlura. Kwestia ukraińska w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1923*, Wrocław, 2004.

¹⁹ See M.K. Kamiński, *Konflikt polsko-czeski 1918-1921...* cited above.

²⁰ J. Faryś, *Koncepcje polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, Warsaw, 1981, pp. 72–77.

A different take on the Russian question was championed by the left-wing pro-independence camp affiliated with the Chief of State. The territorial claims of Piłsudski's adherents were more modest, but their political plans were much less safe for future Russia, whether "white" or "red". Piłsudski resolved to use the chaos in the East and the political vacuum that briefly formed there to achieve his vision, commonly (though not quite accurately) called the federative idea. The Chief of State did not believe that a permanent *modus vivendi* with the aggressive eastern neighbour could be secured. He held that Poland should use the weakness of the Russian Empire to recast Eastern Europe into a different geopolitical mould. For Piłsudski and his supporters, Poland's safety could be guaranteed only if Russia was driven back east. Accordingly, the plan assumed that non-Russian territories would be detached from the empire. The Polish Republic was to be the driving force behind that scenario, supporting the independence aspirations of the people of the Baltic republics, Belarusians, Ukrainians and those of Caucasian nations. The most important direct objective was to establish a strategic bloc under Polish patronage (in the form of a federation, confederation or close alliance, an issue to be resolved at a later date) combining the territories of Poland, Ukraine, Lithuania and Belarus.²¹ The course outlined above was to dominate Poland's eastern policy, which was essentially Piłsudski's one-man show, from 1918 to 1920. The Chief of State's most important asset were the Polish armed forces operating in eastern territories. However, he attached equal weight to diplomacy. Tasks in this respect were performed both by MFA cadres and the General Aide-de-Camp Office subordinated to Piłsudski as the Supreme Commander. Emissaries of the Office contributed greatly to numerous confidential and especially delicate missions in the East.

As this is hardly the place to discuss this very extensive topic in detail, I will limit myself to a few important remarks. Bringing Piłsudski's idea to life was faced with difficulty from the very start. The key issue was the

²¹ A. Nowak, *Józef Piłsudski: A Federalist or an Imperialist?* in: *idem, History and Geopolitics...*, pp. 169–186; *idem, Geopolityczne koncepcje Józefa Piłsudskiego*, w: *Przekłete miejsce Europy? Dylematy polskiej geopolityki*, red. J. Kloczkowski, Kraków, 2009, pp. 135–151.

position of the Allies versus Poland's ambitious plans in the east. The great powers, wishing to see a rebuilt non-Bolshevik Russia there, did not approve of the far-reaching Polish aspirations. They also pressured Piłsudski to enter into agreements with the White generals, which forced the Chief of State to dodge and prevaricate. More favourable conditions for Poland taking the initiative in the East did not occur until the autumn of 1919 with the collapse of the main centres of White insurgency in Russia.²²

A more urgent problem was the lack of interest shown by members of the proposed federation. It was, in particular, the Lithuanians, rejecting any possibility of closer ties with Poland, who dealt the severest blow to Piłsudski's idea. The quarrel over who was to control Vilnius decisively shattered any hopes for agreement, poisoning Polish-Lithuanian relations for the next two decades.²³ Co-operation with the Ukrainians, the most desirable partner from a strategic point of view, likewise met with many handicaps. For a long time, it was prevented by the conflict in Galicia. Paradoxically, only resolving that conflict in favour of Poland by force of arms opened the door to agreement. Taking advantage of the Ukrainian People's Republic precarious position with its threefold struggle against the Polish Republic, the Bolsheviks and Denikin's volunteer army, Polish negotiators compelled the Ukrainian side into waiving their claims to Eastern Galicia. This paved the way for further talks which in April 1920 resulted in a political and military alliance between Poland and the Dniester-based government of ataman Symon Petlyura. The Ukrainian partner was, actually, a government without territory, enjoying limited support that was further undermined by concessions forced by the Polish side.²⁴

²² For the dilemmas of Piłsudski's eastern policy and the position of the great powers, see, especially, A. Nowak, *Polska i trzy Rosje. Studium polityki wschodniej Józefa Piłsudskiego (do kwietnia 1920 roku)*, Kraków, 2001.

²³ These issues are discussed in detail in P. Łossowski, *Konflikt polsko-litewski 1918–1920*, Warsaw, 1996.

²⁴ For Polish-Ukrainian negotiations and the subsequent functioning of the April 1920 alliance, see J.J. Bruski, *Petlurowcy. Centrum Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej na wychodźstwie, 1919–1924*, Kraków, 2000, pp. 99–237; J. Pisuliński, *Nie tylko Petlura...*, pp. 151–295. For Piłsudski, the Belarusian question was of rather secondary

In late 1919 and early 1920, Piłsudski realised that confrontation with the Bolsheviks, who had recently emerged as victors in the Russian Civil War and were poised to attack Poland, was unavoidable. At the order of the Chief of State, the head of Polish diplomacy, Stanisław Patek, toured Western capitals, trying to convince statesmen in Paris and London to support the Polish Republic in her struggle against Bolshevik Russia. Talks with the Prime Ministers of Great Britain and Poland, as well as the Supreme Commander of Allied Forces, Ferdinand Foch, produced no results. Patek's hosts encouraged Poland to stay ready for war but promised neither military reinforcements nor assistance in brokering a lasting peace in the East. This convinced Piłsudski to launch an independent, preventive operation against the Bolsheviks,²⁵ in which the Polish Republic was to be supported by a minor contingent of allied Ukrainian troops. A military alliance with Georgia, signed just days before the eastern offensive and negotiated by a special diplomatic mission of Tytus Filipowicz dispatched to the Caucasus, was of merely symbolic value.²⁶

For lack of space, we must skip over the campaign of 1920 that began auspiciously with the taking of Kiev and almost ended in disaster at the outskirts of Warsaw.²⁷ Polish diplomacy tried to support Poland's military efforts but without major successes. In July 1920, in the Belgian town of Spa, the great powers promised to broker the peace talks with Bolsheviks and grant limited assistance to Poland at the price of humiliating and dangerous concessions. Fortunately, the commitments of Prime Minister Władysław Grabski were nullified by the further course of events. The Soviet side, confident of victory, rejected Allied mediation, and in mid-August 1920 agreed to negotiate peace with the Poles in Minsk – on

importance, its ultimate resolution made contingent on settling other eastern issues. For details, see *Wstęp*, in: *Węzeł polsko-białoruski 1918–1921. Dokumenty i materiały*, selected and edited by W. Materski with the assistance of U. Snapkouski, Warsaw, 2018, pp. 7–46.

²⁵ A. Nowak, *Pierwsza zdrada Zachodu. 1920 – zapomniany appeasement*, Kraków, 2015, pp. 122–135.

²⁶ W. Materski, *Polsko-gruziński sojusz wojskowy 1920 r.*, in: *Wojna polsko-sowiecka 1920 roku. Przebieg walk i tło międzynarodowe. Materiały sesji naukowej w Instytucie Historii PAN, 1–2 października 1990*, Warsaw, 1991, pp. 203–209.

²⁷ For a synthetic view of these issues, see W. Materski, *Na widzenie...*, pp. 69–98.

its own terms. These negotiations had no effect, since the military campaign was completely turned on its head. The Red Army was driven away from Warsaw, and Polish success was sealed with the Battle of the Neman River in September. This opened the way to negotiations, this time on equal footing and the neutral territory of Riga, the capital of Latvia. The outcome of those negotiations was the definitive peace treaty signed on 18 March 1921, even though the most politically important clauses had already been set out in preliminary agreements dated 12 October.²⁸

The Polish delegation in Riga was dominated by right-wing Sejm members who opposed Piłsudski's eastern policy. In return for border concessions by the Soviet side, they agreed to a number of solutions that ruled out Poland's future attempts at establishing a federation. A hint of this was the recognition of a Soviet Ukraine delegate from as an authorised participant from the very start of negotiations, which meant jettisoning the allied Petlyura government. The Treaty of Riga (which the great powers did not accept until March 1923) was a personal setback for the Chief of State and his proposed vision of geopolitical revolution in the East. On the other hand, it largely stabilised Poland's international standing, not just on the eastern front, allowing the state to focus on peaceful reconstruction. On a wider scale, it also stabilised the situation in the entire East and Central Europe. It is no accident, therefore, that the interwar European balance of power is increasingly called the "Versailles–Riga order" (or system) today.²⁹

²⁸ For a recent very detailed discussion of Polish–Soviet peace negotiations and the Treaty of Riga, see J. Borzęcki, *The Soviet–Polish Peace of 1921 and the Creation of Interwar Europe*, New Haven–London 2008 (Polish edition: *Pokój ryski 1921 roku i kształtowanie się międzywojennej Europy Wschodniej*, Warsaw, 2012). See also J. Kumaniecki, *Pokój polsko-radziecki 1921. Geneza – rokowania – traktat – komisje mieszane*, Warsaw, 1985; *Traktat ryski 1921 roku po 75 latach*, ed. M. Wojciechowski, Toruń 1998; W. Materski, *Na widencie...*, pp. 98–116; *Zapomniany pokój. Traktat ryski – interpretacje i kontrowersje 90 lat później*, ed. S. Dębski, Warsaw, 2013.

²⁹ This term was first proposed by Andrzej Nowak: *Stosunki polsko-rosyjskie i polsko-sowieckie (1919–1921) a ład wersalski*, in: *Od Wersalu do Poczdamu. Sytuacja międzynarodowa Europy Środkowo-Wschodniej 1918–1945. Materiały sesji naukowej w Instytucie Historii PAN, 23–24 października 1995 r.*, Warsaw, 1996, pp. 30–42. See also S. Dębski, *Kilka uwag o systemie wersalsko-ryskim i znaczeniu traktatu ryskiego w historii Europy*, in: *Zapomniany pokój...*, pp. 13–31; *Ład wersalsko-ryski w Europie Środkowo-Wschodniej*, ed. M. Kornat, M. Satora, Kraków, 2013.

The years from 1918 to 1921 were the time of building the foundations of the Polish state and setting the borders of Poland. The young, still forming, Polish diplomacy played an active role in these processes. While it cannot be credited with complete success, it was the international setting that made such success virtually impossible. Moreover, the tasks with which foreign policy was charged by the renascent state's administration were ambitious, perhaps overly so. The diplomatic service of the new-born Second Polish Republic was also guilty of numerous mistakes as a result of lack of experience. There can be no doubt, however, that it generally stood the test of time; on the balance, the efforts of Polish diplomacy should be viewed as unequivocally positive.

Dr hab. Przemysław Żurawski vel Grajewski

University of Łódź

"THE LEAGUE OF NATIONS AND COLLECTIVE SECURITY": POLISH CONCEPTS OF REGIONAL SECURITY IN THE INTERWAR PERIOD

Collective security systems must be distinguished from collective defence systems. The former are meant to prevent the outbreak of armed conflicts between the contracting parties, the latter to deter external aggression through the promise, made by two or more states, of coming to each other's defence in case of attack. Collective defence systems are commonly framed as international organisations, and collective security systems as military alliances. This article is devoted to the former.

Considering the current political needs of the Polish Republic, a reference to traditions of Polish support for collective security systems would be highly desirable. Nowadays, Poland's position on the international scene is defined by a framework of interlocking global (the United Nations) and local (the Organization for Security and Co-operation in Europe) security systems. In our region, they operate in the context of a joint defence organisation, the North Atlantic Alliance, and are accompanied by the complex transnational structures of the European Union. The collective nature of a defence system, and its multi-national character, appears perfectly natural today. That was not so, however, between the two world wars.

From 1918 to 1939, Poland did not come forward with any global security system proposals. Instead, her activity was focused on reacting to the proposals of other powers, usually, but not always, in support of the plans of her French ally. The background for most of those were disarmament negotiations carried out under the auspices of the League of Nations as part of the Preparatory Commission for the Disarmament Conference (PCDC) from 1926 to 1930¹ and the conference itself between 1932 and 1937, although the withdrawal of the Third Reich from the conference and the League itself put an end to any serious negotiations.² The dividing line of collective security efforts – in those days inseparably linked to disarmament – was, therefore, the year 1933, not 1937.

The window in which proposals to build a collective security system in interwar Europe could be formulated was therefore brief and, discounting the period in which the Versailles order took shape while the Paris Peace Conference lasted, encompassed the years of the Versailles–Locarno system (1925–1933), with Germany’s Stresemann government at the heart of the continent playing a double game with the West and Soviet Union with the aim to negotiate a revision of borders, especially with Poland.³ This situation was not to the advantage of Warsaw as far as building collective security systems was concerned. Naturally, Polish diplomacy in that period prioritised defensive alliances.

Poland was a member of the League of Nations, the only universal collective security system then in existence. The League was the brain-child of the Paris Peace Conference and its foundational covenant was part and parcel of the Treaty of Versailles.⁴

¹ For details, see P. Żurawski vel Grajewski, *Stany Zjednoczone wobec problemu kontroli zbrojeń w dobie Komisji Przygotowawczej do Konferencji Rozbrojeniowej (1925–1930)*, Warsaw, 2000.

² W. Michowicz, *Genewska Konferencja Rozbrojeniowa 1932–1937 a dyplomacja polska*, Łódź, 1989, pp. 330–353.

³ *Niemcy w polityce międzynarodowej 1919–1939*, vol. 1, *Era Stresemanna*, red. S. Sierpowski, Poznań, 1992.

⁴ For details, see S. Sierpowski, *Narodziny Ligi Narodów. Powstanie, organizacja i zasady działania*, Poznań, 1984; *idem*, *Liga Narodów w latach 1919–1926*, Wrocław–Warsaw–Kraków, 2005; W. Balcerak, *Liga Nadziei. Z dziejów Ligi Narodów*, Warsaw

The elites of the Second Polish Republic treated collective security guarantees with a healthy dose of scepticism, which the course of history proved correct. The main alliance treaties relied on were those with France⁵ and Romania,⁶ both concluded in 1921. The French alliance, however, required Poland to support France's collective security projects to grant the League the ability to enforce military sanctions against a potential aggressor – from the French point of view, this was virtually certain to be Germany.

France was feeling threatened by German revisionism. Remembering the disaster of 1870–1871, she was aware of her eastern neighbour's demographical and industrial advantage and greater military potential. Following the downfall of the Second Empire, France regained her great power status within just five years.⁷ She, therefore, saw no reason why Germany could not do likewise, with the difference that the German advantage would be a threat to France,⁸ while the post-1871 France was unable to threaten Germany on her own. France's hard-handed policy with regard to Germany reached its zenith in January 1923 with the joint Franco–Belgian occupation of the Ruhr Valley, but ultimately ended in defeat.⁹ France was, therefore, willing to make Berlin part of the Versailles

2010, pp. 21–66. A classic discussion of the subject is F.P. Walters, *A History of the League of Nations*, London, 1952, vol. 1, pp. 1–74.

⁵ For details, see H. Bułhak, *Polska–Francja. Z dziejów sojuszu 1922–1939*, part 1, 1922–1932, Warsaw, 1993; *idem*, *Polska–Francja. Z dziejów sojuszu 1933–1936*, Warsaw, 2000.

⁶ For details, see W. Balcerak, *U źródeł sojuszu polsko-rumuńskiego*, "Mazowieckie Studia Humanistyczne", No. 13/1–2, 2012, pp. 274–284; H. Walczak, *Sojusz z Rumunią w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1931*, Szczecin, 2008. See also W. Matercki, *Na widcie. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918–1943*, Warsaw, 2005, pp. 284–288; W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, pp. 85–86.

⁷ For details, see J. Meysztowicz, *Trzecia postać Marianny*, Warsaw, 1974, pp. 5–61.

⁸ Z. Wroniak, *Niemcy w polityce Francji w latach 1919–1930*, in: *Niemcy w polityce międzynarodowej 1919–1939*, vol. 1, *Era Stresemanna*, ed. S. Sierpowski, Poznań, 1992, pp. 309–311.

⁹ For details, see A. Harasimowicz, *Polityka zagraniczna pierwszego rządu Partii Pracy w Wielkiej Brytanii w 1924 r.*, "Acta Universitatis Lodziensis. Folia Historica", vol. 6, 1981, pp. 29–38. Cf. T. Kotłowski, *Historia Republiki Weimarskiej. 1919–1933*, Poznań, 2004, pp. 101–122 and Z. Wroniak, *Niemcy w polityce Francji...*, pp. 312–313.

system this time as one as its pillars and not the main adversary. This resulted in the Dawes Plan, an attempt to resolve the issue of German reparations (1924),¹⁰ the Locarno Treaties (1925) and the admission of the Weimar Republic to the League of Nations as a permanent member of the League's council (1926).¹¹ This weakened the Polish–French alliance and showed a two-tier approach to border security guarantees in Europe: the Polish–German and Czechoslovak–German borders were guaranteed in general terms by the League of Nations, while the French–German and Belgian–German ones were given stronger protection at Locarno.

In these conditions, the active participation of Polish diplomacy in efforts to establish a collective security system was more prominent only in the PCDC era. There, Poland acted on her own but remained tied to France by an alliance and numerous joint interests. The collective security systems advanced at Quai d'Orsay required the establishing of international military forces offered to the disposal of the League and equipped with armaments prohibited to national armies. The essence of the French proposal was the declared nature of the disarmament process, perceived through the *securité d'abord* (security first) slogan. France proclaimed that it was the fear of aggression that motivated nations to stockpile arms. To convince them to disarm, a collective security system a global pact whose signatories undertook to take joint action against an aggressor would first have to be established.

If France's actual goal was to reduce the amount of arms held, a global disarmament conference made no sense. The potential need to agree the level of arms proliferation between Chile and Czechoslovakia, for example, demonstrated the main flaw of this proposal.¹² However, only

¹⁰ Charles Gates Dawes was an American banker and financier, US Vice-President from 1925 to 1929, and author of the German reparations repayment plan adopted in 1924. For details, see A. Harasimowicz, *Polityka zagraniczna...*, s. 29–58. Cf. T. Kołowski, *Problemy niemieckich reparacji po I wojnie światowej*, "Przegląd Zachodni", No. 2, 2014, pp. 121–138.

¹¹ H. Korczyk, *Przyjęcie Niemiec i Polski do Rady Ligi Narodów w 1926 roku*, Wrocław, 1989, pp. 201–235.

¹² American diplomats were especially irritated by the prospect of having to negotiate their navy armaments "with maritime powers like Belgium, Czechoslovakia and Romania" – N., *Our Much Abused State Department*, "Foreign Affairs. An American

a global treaty would ensure that peace in Europe was guaranteed by the United States. Any regional conventions would only play into the hands of Washington isolationists. For Paris, US guarantees were the optimal international security system.

The Polish Republic, threatened as she was by not only Germany but also the Soviet Union, had no delusions or ambitions to break US isolationism. The considerable expanse of Soviet territory ruled out the acceptance of regional solutions. As the neighbour of an expansive eastern empire, Poland therefore rejected the option of one-sided disarmament and accepted the Russian clause as one of the foundations of its negotiation strategy, declaring that she would not join any disarmament agreement from which the Soviet Union would be excluded.¹³ The other two foundations of this strategy took the form of historic clauses; due to the partitions, the Polish Republic had no arms industry and the level of Polish armaments was below the European average. The natural result was a doctrine that Poland, in order to negotiate the limitation of armaments, must first increase the level of their own.¹⁴ The third factor on which Warsaw relied was the demand of parity of armaments between Poland and Romania on the one hand and the USSR on the other.¹⁵

A deadlock in disarmament negotiations at the third session of the PCDC (21 March to 26 April 1927) pushed the Polish MFA to offer the most important original interwar initiative of Polish diplomacy concerning collective security. The MFA was spurred into action by Berlin's increasing demands to enforce part V of the Treaty of Versailles concerning the disarming of Germany, in connection with Article 8 of the League of Nations Covenant, in which disarming was supposed to be extended to

Quarterly Review", July 1927, vol. 5, No. 4, pp. 570–571. Cf. also A.W. Dulles, *Some Misconceptions About Disarmament*, "Foreign Affairs. An American Quarterly Review", April 1927, vol. 5, No. 3, p. 417.

¹³ For details, see W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, pp. 41, 56–66, 78, 102, 104, 131, 142, 169; *idem*, *Sprawa tzw. klauzuli rosyjskiej w pracach Przygotowawczej Komisji Rozbrojeniowej*, "Z Dziejów Stosunków Polsko-Radzieckich", vol. 4, 1969, pp. 105–127.

¹⁴ For details, see W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, pp. 131, 135–136, 138, 142.

¹⁵ *Ibidem*, p. 170.

other countries. At the same time, the lack of an “eastern Locarno” and the impossibility of building a collective security system that would guarantee Central European borders on a par with the provisions of the Locarno Treaties, together with failure to negotiate a non-aggression treaty with the Soviet Union, drove home the constant threat from Moscow.

Warsaw, therefore, considered that regional disarmament might lead to global disarmament, and therefore that regional conventions made sense. However, imitating the French, it was believed that disarmament is only possible if security has previously been assured. This led to recognizing a regional collective security system as reasonable, it remained to define the size of that region. The Polish MFA assumed that the countries forming it should demonstrate “regional solidarity”, being ready to defend peace in the region and grant effective assistance to a victim of aggression in case of an outbreak or threat of a military conflict. Such assistance would be granted under obligations resulting from a suitable regional treaty whose essence would be “to establish a territorially limited organisation the aim of which was to ensure security of its members through practical application of the principles of arbitration, mutual assistance and sanctions”.¹⁶ Each state, as a future participant in the Disarmament Conference, would sign the disarmament convention with the added option of joining one of the regional collective security treaties. It could also declare what other states it believed should join such a pact. This last provision agreed with the Russian clause, as it was understood that excluding some states from a regional agreement may push others into refusing to join it. In general, the whole scheme was based on the Protocol for the Pacific Settlement of International Disputes adopted by the League of Nations General Assembly on 2 October 1924 (the Geneva Protocol),¹⁷ the mutual assistance treaty,¹⁸ and other League mechanisms,

¹⁶ S. Dygat, *Stanowisko Polski w sprawie regionalizmu, 8 III 1927*, quoted in: W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, p. 43.

¹⁷ For more on the Geneva Protocol, see A. Harasimowicz, *Polityka zagraniczna...*, pp. 70–88; W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, pp. 33–37; A. M. Brzeziński, *Zagadnienie bezpieczeństwa zbiorowego w Europie w polityce zagranicznej Francji (1919–1939)*, Łódź, 1992, pp. 33–42.

¹⁸ A. M. Brzeziński, *Zagadnienie bezpieczeństwa...*, pp. 20–33. Cf. A. Harasimowicz, *Polityka zagraniczna...*, pp. 62–66.

without recourse to any new bodies and obligations. Proposals included agreeing on the definition of aggression, the manner of acting in case of a threat and an outbreak of a military conflict, sanctions against the aggressor, and assistance granted to the victim of the aggression. Military sanctions and economic blockades would be imposed automatically if objective conditions prevailed which, if fulfilled, would be classified as attributes of international aggression.

The Polish plan of action with respect to collective security projects took shape in mid-1927, supposedly to be used by Polish diplomacy for tactical purposes. It was considered that a regional treaty would in practice be a defensive military alliance under which an attacked member would be guaranteed "to receive effective assistance from all other adherents, whether the aggression came from inside or outside of the region".¹⁹ The region to be included in the planned treaty was considered to include those countries threatened with German or Soviet aggression (the Baltic states, Romania, Czechoslovakia, Yugoslavia and France). It would, therefore, embrace a system of French alliances in Central Europe with the addition of the Baltic states (whose policy Poland had an ambition of governing) or at least Latvia and Estonia, both of which were directly threatened by the Soviet Union, while relations with Lithuania remained hostile due to the conflict over Vilnius.²⁰ The regional treaty proposal did not name Poland as a member, but her participation in her own initiative pertinent to her own region was self-evident. Warsaw also accepted the possibility of Germany and the Soviet Union joining the treaty, since it was argued that "This would not drastically change the nature of the treaty for the remaining members since the possibility of attack from outside the region would also be taken into account". A treaty excluding the two opponents of Versailles would be more of a defensive alliance based on the collective defence principle, and only secondarily a collective security system with guarantees of peace to its members. Conversely,

¹⁹ This quote and the two following are from S. Dygat, *Stan zagadnienia rozbrojenia, 15 VII 1927*, quoted in: W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, p. 44.

²⁰ It was in 1927–1929 that this conflict, simmering since the end of the First World War, entered its most acute phase of diplomatic disputes in the entire interwar period. P. Łossowski, *Po tej i tamtej stronie Niemna. Stosunki polsko-litewskie 1883–1939*, Warsaw, 1985, pp. 83–236.

allowing them to join the treaty would pave the way for a formal collective security system, with the aim of preventing aggression between its members and an alliance of states threatened by Germany and/or the Soviet Union embedded in it. The entire combination was actually a means to adopt “regional disarmament conventions that are strictly dependent on regional guarantee treaties”. The object of Polish diplomacy was not so much to establish a collective security system (which was not given much credence), but to use this negotiation tactics to slow down the arms race in the region, a race in which Poland, saddled by the legacy of the partitions still fresh in the mid-1920s and lacking its own arms industry, could not effectively compete with any of its neighbours. In fact, in terms of armaments Poland fell even behind Czechoslovakia, which had inherited the principal Austro-Hungarian arms manufacturing assets and had considerable industrial potential at hand. Disarmament itself, as the objective of negotiations, was likewise considered impossible to achieve. In fact, disarming France, and especially Poland, appeared threatening and had to be opposed by all means.

From the viewpoint of the Polish MFA, this multi-tiered negotiation construct was primarily of tactical importance. The idea of regional disarmament based on a regional security system was suited to the French *securité d’abord* catchphrase and articulated to the world in very general terms, avoiding anything that might cause other states to object, and by being connected to the League of Nations Covenant appeared to strengthen the League itself as the most important collective security organisation.

The Polish initiative concerning a regional security system was soon rendered obsolete by competing proposals, coming from Poland herself. On 9 September 1927 Franciszek Sokal, the Polish delegate to the League of Nations, during the eighth session of the League’s General Assembly proposed a declaration condemning and prohibiting war as a means to resolve international disputes. There could not have been a better time to advance this project in the League’s forum. In April 1927, the French Minister of Foreign Affairs Aristide Briand had submitted to the US Department of State a proposal to conclude a French–American pact to condemn and renounce war as a means of resolving international disputes. The Polish proposal took a parallel course and was submitted before the

US reply arrived. In December 1927, the United States submitted a counterproposal to enter into a multilateral pact, similar to the Polish project. The initiative of Warsaw, submitted between Briand's offer to Washington and a reply thereto made by US Secretary of State Frank Billings Kellogg, opened in the international forum a discussion on the same topic as the Kellogg–Briand pact signed shortly thereafter.²¹ Poland's submission of the initiative to the League forum was preceded in the summer of 1927 with many probing consultations with the diplomatic services of other states. Poland gained the support of the Little Entente, the Baltic states and some Scandinavian countries. The French and British, in turn, were more guarded.²²

In these circumstances, the Polish initiative took the form of a solemn declaration of non-aggression that would be made by supporting states to condemn and prohibit any war as a means of resolving international disputes, while at the same time confirming the obligation to respect the principle of arbitration and pacific settlement of all disputes. The prohibition was to include even those kinds of war permitted by the League of Nations Covenant, i.e. wars undertaken once the arbitration procedures found therein were applied and exhausted. We must remember that the essence of the pact in this respect was to delay the outbreak of hostilities by parties to the dispute to give diplomats time to work. This was the direct consequence of what happened in the summer of 1914, when

²¹ For details, see H. Korczyk, *Traktat ogólny o wyrzeczeniu się wojny (pakt Brianda–Kellogga)*. Geneza, zawarcie, recepcja, działanie, Warsaw, 1993. See also J. Łąptos, *Pakt Brianda-Kellogga. Stanowisko państw europejskich wobec zagadnienia rezygnacji z wojny napastniczej w stosunkach międzynarodowych*, Kraków 1988; R.H. Ferrell, *Peace in Their Time. The Origins of the Kellogg–Briand Pact*, Yale, 1968; *idem*, *The American Secretaries of State and Their Diplomacy*, vol. 11, *Frank B. Kellogg, Henry L. Stimson*, New York, 1963, pp. 105–126; A.M. Brzeziński, *Zagadnienie bezpieczeństwa...*, pp. 58–61; J. Kiwerska, *Między izolacjonizmem a zaangażowaniem. Europa w polityce Stanów Zjednoczonych od Wilsona do Roosevelta*, Poznań, 1995, pp. 247–258; G.W. Wickersham, *The Pact of Paris. A Gesture or a Pledge?*, "Foreign Affairs. An American Quarterly Review", April 1929, vol. 7, No. 3, pp. 356–371; O.L. Mills, *Our Foreign Policy. A Republican View*, "Foreign Affairs. An American Quarterly Review", July 1928, vol. 6, No. 4, pp. 561–562; F.D. Roosevelt, *Our Foreign Policy. A Democratic View*, "Foreign Affairs. An American Quarterly Review", July 1928, vol. 6, No. 4, p. 582.

²² W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, p. 46.

states engaged in hostilities swiftly and partly automatically, leading to a global conflict.

Consultations with France, Great Britain and Germany demonstrated that the declaration as proposed by Poland would not be supported by the great powers, and therefore the language was toned down. The prohibition of any war was replaced with condemnation and prohibition of the war of aggression. Instead of the “necessity” of using pacific means to settle international disputes, the declaration spoke of a “duty”. The recommendation to conclude non-aggression pacts was also struck out. Thus modified, and following discussion in the League of Nations Third Commission, the declaration was unanimously accepted by the League’s General Assembly on 24 September 1927, but only as a moral and political act, without having the status of an international treaty legally binding its signatories. It provided, however, political support for French diplomacy in underlining the primacy of security over disarmament and the original character of the former as a *sine qua non* condition for the latter. France immediately put the declaration to use, submitting to the Third Commission a resolution on collective security which stated that the success of disarmament efforts depended on fulfilling certain political conditions, primary among which was ensuring security through the collective action of the League of Nations members. Accordingly, the eighth Session of the General Assembly, the one at which Poland advanced her initiative, appointed an Arbitration and Security Committee. The Committee, led by Edvard Beneš, was ultimately constituted on 30 November 1927, and over the next two years formulated a number of proposals on preventing the outbreak of war.

On 27 June 1928, sixteen states signed the Kellogg–Briand pact in Paris, a general treaty to renounce war as an instrument of national policy and use pacific methods to settle all disputes. On 31 August, the Soviet Union joined the pact and began efforts to accelerate its coming into force. In negotiations held with Moscow in this respect, Poland acted as a consultant for Romania, which had no official relations with the USSR due to the Kremlin refusing to accept the union of Bessarabia with Romania. These talks led on 9 February 1929 to the signing of a separate protocol by the Soviet Union (the Litvinov Protocol) with Poland, Estonia, Latvia and Romania, and later also with Turkey, Iran and Lithuania, under which

the Kellogg–Briand pact would enter into force immediately upon being ratified by the national parliaments of the signatories. The pact itself contained a clause that made it enter into force only after being ratified by all signatories. The change was, therefore, to effect earlier implementation between the states subscribing to the Litvinov Protocol. The success of Polish diplomacy in this case consisted in convincing the Soviet Union to renounce the vindication of Moscow claims to territories of Poland's ally Romania by means of force and in establishing a bloc of "limitrophe" countries which the Polish Republic planned to lead. Until then, the USSR had avoided negotiating with all of its European neighbours at the same time. The only exception had been the failed 1922 Moscow disarmament conference, at which Romania was also represented by Poland.²³ Polish diplomacy also achieved a propaganda success, dismissing the charges of excessive belligerency levied at her.

In parallel with efforts to delegalise war in international relations, the Polish MFA undertook action to promote moral disarmament. This issue was raised for the first time by Franciszek Sokal at the second meeting of the Third Session of the PCDC on 22 March 1927 and reiterated on 25 April. For the next three years Polish diplomacy did not go back to this matter, even though it was discussed by diplomats from Argentina, Chile, Romania and Sweden. A breakthrough took place only in the autumn of 1930, when plans for immediate universal and total disarmament championed by Moscow and Germany's growing revisionist propaganda convinced Polish diplomats to undertake a counter-offensive based on the moral disarmament proposal, whose main proponent on the Polish side was Gen. Tadeusz Kasprzycki. In the moral disarmament pact he proposed the signatories would agree to: 1) prohibit and sanction preparation to and pursuing a war of aggression in their internal legislation; 2) introduce principles promoting the spirit of the International Peace Organisation, including a prohibition on "cultivating the manifestations of belligerent communism" in the education of youth; and 3) refrain from intervening in the internal political, social and welfare affairs of other

²³ *Dokumenty i materiały do historii stosunków polsko-radzieckich, kwiecień 1921 – maj 1926*, vol. 4, ed. N. Gąsiorowska-Grabowska, Warsaw, 1965, document No. 135, p. 198.

states, which included an undertaking to not “pursue or support social propaganda aimed at overthrowing the present order”, i.e. to desist from any revolutionary or subversive activity. The minority aspect of the project was also evident in a clause which prohibited “diverting the citizens of a state from the loyal pursuit of their duties”, or supporting irredentism in neighbouring countries.

Gen. Kasprzycki’s tactical plan by which moral disarmament could be effected in the international forum included three stages: 1) announcement of bringing up the initiative at a PCDC meeting at a suitable date and location by the Polish delegate to the League; 2) raising the moral disarmament issue in a more detailed form at a Pan-European Conference planned for January 1931; and 3) submitting a detailed draft version of the moral disarmament pact, either at the Disarmament Conference or the League’s General Assembly, as appropriate. The third stage was to be attended by extensive PR activity aiming at the international recognition of *désarmement morale* as the “cornerstone of a permanent peace system”. Achieving this stage, or the moment in which the project was fully announced, was to be chosen as to deny its opponents the time to mount a successful counter-action.

The absolute primacy of collective security over disarmament was retained by Polish diplomacy as the foundation of its negotiating position until September 1930. It was not until the 11th Session of the League’s General Assembly that the Polish Minister of Foreign Affairs August Zaleski, while not speaking about moral disarmament, first enunciated the opinion that security and disarmament matters should be treated on an equal footing. This meant a distinct departure from the previous Polish propositions, which always prioritised security. A tactical breakthrough took place in October–December 1930, when Gen. Kasprzycki received a detailed draft of the moral disarmament convention authored by Dr. Władysław Kulski, an eminent Polish lawyer and diplomat who later negotiated the Polish–British alliance of 1939. The peculiar feature of the project in the formal aspect was the rather pliant nature of proposed obligations, undoubtedly designed to increase the chances of their universal acceptance. In its substantive aspect, the project stressed the inviolability of borders and the social and political systems of its signatories, who should refrain from any activity provoking hostilities between

nations, glorifying war or encouraging a violent "change of the territorial, political or social status of another nation".²⁴

The features of the Polish initiative were first unveiled by Gen. Kasprzycki at the final meeting of the sixth session of the PCDC, on 9 December 1930. Afterwards, the plan he promoted was consistently implemented in subsequent years, providing Poland with propaganda gains and increasing its positive image. In conditions that prevailed in Europe after Hitler's rise to power, it obviously could not be brought to life.

Because Hitler ended the German–Soviet co-operation under the Rapallo treaty,²⁵ Polish diplomacy turned around once again, acceding on 3 July 1933 to the London Convention for the Definition of Aggression²⁶ (whose signatories also included Afghanistan, Estonia, Iran, Latvia, Romania, Turkey and the Soviet Union) and prolonging on 5 May 1934 its non-aggression pact with the USSR (concluded on 25 July 1932). The Convention for the Definition of Aggression supplemented the Kellogg–Briand Pact, the Litvinov Protocol and the Polish–Soviet non-aggression pact of 1932, once again uniting countries bordering the USSR into a single "limitrophe" bloc and providing a uniform legal status for their security relations with the Soviets. Considering the circumstances resulting from the German regime change, the *détente* between Moscow and Warsaw was desirable also because it made co-operation between Berlin and Moscow difficult and increased the distrust between Poland's two totalitarian neighbours. The debate on collective security was entering a new phase, but no more initiatives in this respect would be forthcoming from Poland. The security formula proposed by Polish diplomacy in

²⁴ W. Michowicz, *Genewska Konferencja...*, p. 55.

²⁵ For more about Rapallo and the Rapallo line, see W. Materski, *Na widecie...*, pp. 161–167, 288–292.

²⁶ *Convention for the Definition of Aggression, signed in London on 3 July 1933*, Journal of Laws of the Republic of Poland, No. 93/1933, item 712. In fact, not one but three similar documents were signed in London; in addition to the above, a universal document (open to other states) was signed by representatives of the USSR and Little Entente countries on 4 July, while on 5 July a bilateral convention on the definition of aggression was concluded between the USSR and Lithuania; France, invited to accede to the universal convention, refused to.

the late 1920s, based on the principle of observing treaties, mutual security guarantees by which other signatories to the collective security pact were to grant joint assistance to an aggression victim, and the obligation to solve disputes pacifically, matched the French triad of “security-arbitration-disarmament”. The approach shown by the Polish MFA, with its regional collective security treaties, differed from the Quai d’Orsay version, in which the scope of security spanned the entire globe.

In the 1930s, the Polish collective security formula was expanded by being integrated with the moral disarmament idea, understood as a prohibition on bellicose propaganda and inciting hate against other nations, whether motivated by revisionism (designed to restrain German territorial claims against Poland) or subversion (designed to introduce a legal prohibition of Communist propaganda). This strictly matched the interests of the Polish Republic, threatened by Germany and the Soviet Union.

The collective security system, which Poland supported at that time, was in fact the completion and development of the 1920 League of Nations system. Additional matter included the Kellogg–Briand Pact on renouncing war as a means of international policy, supplemented by the Litvinov Protocol. The Kellogg–Briand Pact did not, however, contain any methods to enforce its provisions. Poland, therefore, supported it for political reasons as a product of French and American diplomacy, substantively (but not territorially) similar to the Polish regional security pact idea. Thus there was no sense in opposing it. The Polish Republic also acceded to the Litvinov Protocol, the Soviet proposal which made the pact immediately effective. The protocol was almost immediately violated by the USSR, which in October and November 1929 resorted to armed violence in the struggle to control the East China Railway, putting an end to its joint operation with China since 1924.²⁷

The signing of a convention to define aggression by Poland and other “limitrophes” on one hand and the Soviet Union on the other, as

²⁷ For details, see H. Korczyk, *Traktat ogólny...*, pp. 218–225; W. Materski, *Na widecie...*, pp. 331–339. For the East China Railway conflict, see also R.H. Ferrell, *Od Wersalu do II wojny światowej*, in: *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki*, vol. 4, 1917–1945, ed. A. Bartnicki, D.T. Critchlow, Warsaw, 1995, pp. 199–200; G. A. Lensen, *The Damned Inheritance: the Soviet Union and the Manchurian Crises, 1924–1935*, Tallahassee 1974.

well as conclusion of the Polish–Soviet non-aggression pact²⁸ and the Polish–German declaration renouncing the use of violence (26 January 1934)²⁹ provided Poland with legal defence against an attack from both its western and eastern neighbours and also widened the gap between Berlin and Moscow, which if agreed had always been correctly perceived as a deadly threat to the Republic of Poland's existence. Warsaw, however, had no illusions about German and Soviet intentions.³⁰ Refusing to be deluded, in the following years Polish diplomacy refrained from devising unrealistic collective security projects involving one or both of its major neighbours, refusing any such proposals coming from France (the Eastern Pact),³¹ and attempted to base its security on military alliances with the main Western powers, Great Britain and France, a correct choice. That the alliances failed in the hour of need in 1939 cannot be used to discredit this policy, as they were based on a solid foundation of common fundamental strategic interests of both parties. Fulfilling the contracted undertakings was in the vital interests of each ally, and no better foundation exists in international relations. Those who disregard obligations assumed in such circumstances are bound to pay a high price. For France, this meant a military disaster and four years of German occupation, and for Great Britain, a difficult war with the bombing of London,

²⁸ For details, see W. Materski, *Na widecie...*, pp. 367–402, 443–446.

²⁹ *Ibidem*, pp. 432–443. For details, see M. Kornat, *Polityka równowagi 1934–1939. Polska między Wschodem a Zachodem*, Kraków, 2007; M. Zacharias, *Polska wobec zmian w układzie sił politycznych w Europie w latach 1932–1936*, Wrocław, 1981, pp. 100–128.

³⁰ See the report of Kazimierz Świtalski on Marshal Piłsudski's opinion in this matter: M. Zacharias, *Polska wobec zmian...*, Wrocław, 1981, p. 128.

³¹ *Memorandum of the Political Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland for the minister of foreign affairs Józef Beck justifying the objections of the Polish government against the Eastern Pact, 15 August 1934, Warsaw*, in: *Dokumenty i materiały...*, 1933–1938, vol. 6, ed. N. Gąsiorowska-Grabowska, Warsaw, 1967, document No. 140, pp. 237–239 and *Report of the German envoy in Warsaw Hans Moltke for the minister of foreign affairs Konstantin von Neurath on the position of Poland in respect of French and Soviet plans and the potential membership of the Soviet Union in the League of Nations*, in: *Dokumenty i materiały...*, vol. 6, document No.128, p.222. For details, see W. Materski, *op. cit.*, pp. 447–462. Cf. D. Jeziorny, *Dyplomacja brytyjska wobec koncepcji paktu wschodniego (1933–1935). Analizy, projekty, działania*, Łódź, 2011, p. 635 and M. Zacharias, *op. cit.*, pp. 139–196.

Coventry and other British cities. Had both powers fulfilled their obligations towards Poland, this could have been prevented. The fate could not be reversed by any collective security fact, however finely crafted. While those living in Warsaw between the wars could not guess future events in detail, they understood the primacy of collective defence over collective security well. Polish diplomacy, like any human activity, was not free from mistakes. Yet, when it comes to the game played in the international forum to achieve regional security, there are no gross errors it could be accused of.

Dr hab. Małgorzata Gmurczyk-Wrońska

Tadeusz Manteuffel Institute of History of the Polish Academy of Sciences

LONDON, PARIS AND BUCHAREST: THE ALLIANCES OF THE SECOND POLISH REPUBLIC

Following its renaissance after the First World War, the Polish Republic was looking for allies among the victorious Entente Powers. Poland's efforts in this respect were determined by its geopolitical location between Germany and Russia. While Poland entered into alliances with France and Romania in 1921, and only in 1939 with Great Britain, Roman Dmowski saw London as a Polish ally as early as 1917. As Great Britain did not seek alliances in Central Europe, and France lost its eastern ally, Russia, it was the latter that the attention of Polish politicians focused on.

Polish efforts to approach France¹ were aligned with French attempts to establish a system of alliances in the east that could replace its Russian

¹ The literature discussing this topic is quite extensive. A selection follows: M. Gmurczyk-Wrońska, *Condamnées à s'allier. La Pologne et la France à la fin de la Grande Guerre et dans l'immédiat après-guerre (1917–1921)*, www.communaute-franco-polonaise.org [accessed 30.04.2019]; eadem, *Polska – niepotrzebny aliant Francji? Francja wobec Polski w latach 1938–1944*, Warsaw, 2003; J. Kukułka, *Francja a Polska po traktacie wersalskim (1919–1922)*, Warsaw, 1970; H. Bułhak, *Józef Piłsudski wobec sojuszu polsko-francuskiego (szkic do tematu)*, in: *Józef Piłsudski i jego współpracownicy*, ed. A. Suchoński, Opole, 1999, pp. 53–71; H. Bułhak, *Polska–Francja. Z dziejów sojuszu 1922–1939*, part 1, 1922–1932, Warsaw, 1993; *idem*, *Polska–Francja. Z dziejów sojuszu 1933–1936*, Warsaw, 2000; J. Kukułka, *Francja a Polska po traktacie wersalskim (1919–1922)*, Warsaw, 1970; A. M. Brzeziński,

ally from Great War times. Both France and Poland had the objective of containing Germany.

The idea of entering into an alliance with France was borrowed by Chief of State Józef Piłsudski from Roman Dmowski and the Polish National Committee. Piłsudski visited Paris in early February 1921, immediately before signing the Polish–French alliance. The political Polish–French treaty, signed in Paris on 19 February 1921 by the respective Ministers of Foreign Affairs, Eustachy Sapieha and Aristide Briand, provided for co-operation between the parties in matters of foreign policy and economy. In case of unprovoked German aggression against either partner, a mutual agreement was envisaged to defend their respective territories. In addition, any new pacts relating to Central and Eastern European issues were subject to consultations. The political treaty was accompanied by a secret military convention signed on 21 February 1921 by: the Supreme Commander of the Allied Forces, Marshal Ferdinand Foch; the Chief of the French General Staff, Gen. Edmond Buat; the French Minister of Finance, Paul Doumer; and the Polish Minister of Military Affairs Gen. Kazimierz Sosnkowski. The military convention required both parties to render mutual assistance should the course events in Germany take a threatening turn, or in case of mobilisation or aggression originating on German territory as defined in the Treaty of Versailles. France undertook to shield Poland against Germany in case of a Polish–Soviet conflict and to provide assistance in the form of war and railway materiel together with technical staff, as well as to protect

Warsaw–Paryż–Genewa. Sojusz polsko-francuski a problem rozbrojenia w dwudziestolecu międzywojennym (1919–1937), Łódź, 1996; J. Ciałowicz, *Polsko-francuski sojusz wojskowy 1921–1939*, Warsaw, 1970; P. S. Wandycz, *The Twilight of French Eastern Alliances 1926–1936. French-Czechoslovak -Polish Relations from Locarno to the Remilitarization of the Rhineland*, Princeton 1988; T. Schramm, *Czy Polska w okresie międzywojennym potrzebna była Francji?*, in: *Ład wersalsko-ryski w Europie Środkowo-Wschodniej 1921–1939*, ed. M. Kornat, Warsaw, 2013, pp. 93–107; M. Kornat, *Polityka równowagi 1934–1939. Polska między Wschodem a Zachodem*, Kraków, 2007; M. Wołos, *Alfred Chłapowski (1874–1940). Biografia ambasadora Polski we Francji*, Toruń, 1999; *idem, Generał dywizji Bolesław Wieniawa-Długoszowski: biografia wojskowa*, Toruń, 2000; M. K. Kamiński, M. J. Zacharias, *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939*, Warsaw, 1998; G.-H. Soutou, *L'alliance franco-polonaise (1925–1933) ou comment s'en débarrasser?*, "Revue d'Histoire diplomatique", Paris, 1981, pp. 295–348; P. Le Goyet, *France-Pologne 1919–1939*, Paris 1991; F. Dessberg, *Le triangle impossible. Les relations franco-soviétiques et le facteur polonais dans les questions de sécurité en Europe (1924–1935)*, Brussels, 2009.

communication lines. The convention ruled out any deployment of French forces on Polish territory. The political treaty and the military convention entered into force in February 1922, as soon as the respective commercial treaties had been signed. At least until the mid-1920s, the political and military alliance met the anticipated objective of safeguarding Poland against the German, and to some extent the Soviet, threat. Circumstances, however, began to change with the modification of French foreign policy, which was mostly focused on the idea of collective security.

The Polish Minister of Foreign Affairs, Aleksander Skrzyński, signed the guarantee treaty proposed by the French during the Locarno Conference in October 1925. This prevented the Polish–French alliance from being automatically triggered upon German aggression, making its activation subservient to League of Nations rules.

The Locarno Conference and the decisions made there by the western countries and Germany not only created a divide in security between Western and Eastern Europe, but also compromised Poland's international position. As Poland was not invited to the conference as a full member, but solely to sign the aforementioned treaty with France, its position as a French ally was compromised. Another alarming event was the signing of the German–Soviet pact of non-aggression and neutrality of 24 April 1926. That pact, continuing the Rapallo line, was an ominous warning to European states that relied on the League of Nations for their security. Other factors that worried the Polish diplomatic service were analyses of Soviet foreign policy that gave grounds to believe that the USSR, by entering into bilateral treaties, wished to establish a new international system in opposition to the League.² While Piłsudski appreciated the League's role, he was sceptical whether its rules could guarantee Poland's security. Still, he was anxious to preserve the French alliance, a feat that proved exceedingly difficult, as the French did everything to weaken it.

At any rate, after Locarno, the French started to probe the Polish side for changes in the military convention, wishing to align its provisions with

² M. Gmurczyk-Wrońska, *Tylko zorganizowana Europa może powstrzymać Rosję – nieznanne memorandum na temat spraw polsko-sowiecko-bałtyckich z kwietnia 1926 r.*, "Dzieje Najnowsze", No. 1, 2015, pp. 203–213; M. Kornat *Stanisław Patek i początki jego misji w Moskwie w r. 1927 (w świetle nowych dokumentów)*, in: "Zeszyty Historyczne", issue 160, 2007, pp. 146–155.

the Polish–French guarantee treaty signed in the Swiss town. In July 1927, the French Ambassador, Jules Laroche, submitted to the Poles a proposal to amend the 1921 military convention, which was reiterated in 1928. Piłsudski, however, not only refused to dilute that compact, but actually spoke in favour of making it stronger. Piłsudski's position resulted for the most part from the revision of Polish wartime plans undertaken at the Ministry of Military Affairs, led at that time by the Marshal.³ The situation became even more complex and tense when rumours about the ending of the occupation of the Rhineland and the withdrawal of French troops spread. Should France withdraw its forces before the agreed date (1935), Poland demanded security guarantees identical to those granted to France by Germany at Rapallo, meaning recognition that the Polish–German border was likewise inviolable. As diplomatic and military talks between Poland and France intensified at that time, successive missions to France were made by emissaries of Piłsudski and the Minister of Foreign Affairs, August Zaleski, among others Anatol Mühlstein, Mirosław Arciszewski, Gen. Tadeusz Kutrzeba and Colonel Józef Beck. While visiting France from 28 June to 4 July 1928, Gen. Kutrzeba proposed modifying the convention to bolster the alliance, bypassing the requirement to turn to the League of Nations for an opinion in case of aggression. Although during the visit both sides produced a note in which France agreed to send war materiel to Poland, no specifics had been agreed.⁴ For the whole of 1929, concrete French–Polish talks were conducted to find a formula that would secure Poland against Germany should French forces be withdrawn from the Rhineland. Piłsudski might have a reason to worry that the hesitant French policy, looking to the faltering League of Nations for support, may leave Poland in the cold should an international conflict break out. He also insisted that Poland should participate in talks related to the withdrawal of troops from Rhineland. None of these talks and projects produced any results. In June 1930, French forces were evacuated from the Rhineland, with Poland remaining on the sidelines.

Another time which might have triggered the resuscitation of the Polish–French alliance was March 1936, when Germany, in breach of the

³ For details, see H. Bułhak, *Polska – Francja...*, part 1, 1922–1932, pp. 237–241.

⁴ For details, see H. Bułhak, *Józef Piłsudski wobecsojuszu...*, pp. 64–65; G.-H. Soutou, *L'alliance franco-polonaise...*, pp. 327–328.

Treaty of Versailles, remilitarised the Rhineland. Acting in accordance with to the letter of the alliance treaty, the Polish Minister of Foreign Affairs, Józef Beck, sent the following note to the French Ambassador in Poland Leon Noël "Considering the gravity of the situation, I propose that our allied governments should remain in close touch to keep each other informed of events and future intentions, in accordance with the spirit of the alliance".⁵ Even though France, in light of Art. 42 and 43 of the Treaty of Versailles and Art. 4 of the Locarno guarantee treaty, was entitled to a military response, she was not interested in antagonising Germany.⁶ In the summer of 1936, as per the Rambouillet agreement, France granted significant loans to Poland, but the alliance remained as torpid as ever. In the French reckoning, Poland was increasingly perceived as merely a pawn in the diplomatic game played with Germany.

In Polish political and military calculations, however, France was still regarded as an important ally. While Minister Józef Beck appreciated the significance of the French alliance in diplomacy, he underrated its military value and was sceptical about whether France would deliver on its obligations as Poland's ally. Warsaw saw the duplicitous French policy towards Germany and her stance towards the Soviet Union as controversial.

Once Great Britain and France offered their guarantees in March 1939, Poland attempted to make the French alliance automatic without the League of Nations acting as a go-between. For this reason, the Polish side proposed to include in the interpretation protocol a sentence stating that Danzig remains in the sphere of vital Polish interests. While France understood the Danzig issue in Polish-German relations, she treated it as a card to be used in bargaining with Germany. The spring of 1939 saw the failure of signing a political protocol confirming allied obligations of both countries in case of direct or indirect threat to their vital interests and the granting of support and assistance. However, on 19 May 1939, a Polish-French military protocol was signed when the minister of military affairs, Gen. Tadeusz Kasprzycki, and Deputy Chief of General Staff, Colonel Józef Jaklicz, visited Paris. The document stated that should Poland be

⁵ *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne 1936*, ed. S. Żerko, document 60, pp. 136-137; document 64, p. 144.

⁶ For details, see H. Bułhak, *Polska-Francja...*, pp. 54-94.

attacked by Germany France would commence offensive operations on the western front fifteen days after mobilising. Without an accompanying political protocol, these arrangements were a dead letter in practice, exactly what France had intended, since at that time French–Soviet–British talks on an anti-German coalition were pending. These negotiations ended in failure, however, as the British and French could not accept Soviet demands with regard to both military and political matters. In addition, the Soviet side insisted on Poland and Romania taking a clear stance on the proposed assistance, i.e. consenting to the movement of Soviet troops through their territories. Instead, on 23 August 1939 Moscow signed with Germany an agreement the provisions of which meant war for Poland. The French political leaders were aware of the secret Soviet-German annex to partition Poland but did not reveal this to their Polish counterparts.⁷ When Germany attacked Poland on 1 September France, like Great Britain, declared war on 3 September. Both countries, however, failed to deliver on their allied obligations towards Poland.

Near the end of the First World War the National Polish Committee in Paris had discussed entering in closer contacts with Romania⁸ in the context of an anti-German bloc composed of Poland, Romania and Czechoslovakia. With the war ended, the Polish government viewed the Romanians as allies in the struggle against the Ukrainians in East Galicia, but primarily against the Bolsheviks. To this end, 1919 saw the opening of

⁷ This issue is widely discussed in literature, for example H. Batowski, "Przecieki" o tajnym protokole z dnia 23 sierpnia 1939, "Polityka", No. 10, 11 March 1989; *idem*, *Układy niemiecko-radzieckie z 23 sierpnia 1939*, w: *Niemcy w polityce międzynarodowej 1918–1939*, vol. 4, *Na przełomie pokoju i wojny*, ed. S. Sierpowski, Poznań 1992, pp. 297–306; P. Wandycz, *Telegram ambasadora Steinhardta*, "Zeszyty Historyczne", issue 84, 1988, pp. 204–207; M. Kornat, *Dyplomacja II Rzeczypospolitej wobec paktu Ribbentrop-Mołotow*, "Dzieje Najnowsze", No. 2, 2000, pp. 25–27, 35–37; *idem*, *Polska 1939 roku wobec paktu Ribbentrop-Mołotow*, Warsaw, 2002.

⁸ Selected literature: H. Bułhak, *Sojusze systemu wersalskiego: Warsaw–Paryż–Bukareszt–Praga*, in: *Od Wersalu do Poczdamu. Sytuacja międzynarodowa Europy Środkowo-Wschodniej 1918–1945*, ed. A. Koryn, Warsaw, 1996, pp. 43–62; H. Bułhak, *Początki sojuszu polsko-rumuńskiego i przebieg rokowań o konwencję wojskową w latach 1919–1921*, "Dzieje Najnowsze", No. 3, 1973; A. Essen, *Polska a Mała Ententa 1920–1934*, Warsaw–Kraków 1992; H. Walczak, *Sojusz z Rumunią w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1931*, Szczecin, 2008.

Polish–Romanian talks on allied relations in the context of the Bolshevik war and agreeing on a common position in Central and Eastern European matters. The Polish government was, however, critical of the planned Little Entente, which was to include Czechoslovakia and Yugoslavia in addition to Romania, being more disposed to forge a Polish–Romanian–Hungarian bloc. While the conflicts between Romania and Hungary proved insurmountable, a common stance versus Soviet Russia was agreed.

On 3 March 1921, Poland signed a defensive alliance convention with Romania in Bucharest. The convention was signed by the Ministers of Foreign Affairs, Eustachy Sapieha and Take Ionescu. In turn, Chiefs of Staff Gen. Tadeusz Rozwadowski and Gen. Constantin Cristescu signed a secret military convention which (unlike the French–Polish convention) was an integral part of the political treaty. The latter included provisions on military assistance in case of unprovoked aggression against one of the parties on their eastern borders. Poland and Romania undertook to consult each other as required by their eastern policy and not to sign a separatist peace with the enemy or ally with a third party without prior mutual agreement. The treaty was concluded for five years and had to be prolonged. The military convention stated that if one of the parties was attacked in *casus foederis* conditions, the other party was required to mobilise to the same degree as the attacked party. The convention also included provisions on the number of armies fielded by both parties on the eastern front, and the time and areas of their concentration.

When Marshal Piłsudski visited Romania in the autumn of 1922, the military convention was extended with a clause stating that, should Russia commence war preparations, both parties would undertake relevant actions, and fixing the mobilization schedule.⁹

On 26 March 1926, a new Polish–Romanian guarantee treaty was signed in Bucharest. The document was initialled by the Romanian Minister of Foreign Affairs Ion Duca, the Polish envoy in Bucharest Józef Wielowieyski, and Generals Stefan Majewski and Alexandru Lupescu. Unfortunately, this treaty was more general in its terms as per the post-Locarno

⁹ *Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, vol. 1, 1918–1932, ed. T. Jędruszczak, M. Nowak-Kiełbikowa, Warsaw, 1989, pp. 146–150; H. Walczak, *Sojusz z Rumunią w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1931*, pp. 473–480.

formulas and the resulting references to the League of Nations. However, the provisions of the military convention retained their force.¹⁰

Having seized power in May 1926, Marshal Piłsudski made it a point to maintain the alliance with Romania as one of the fundamental pillars of Polish foreign policy, a design that proved very difficult. The Romanians were reluctant to see Poland negotiate a non-aggression pact with the Soviet Union, choosing Rome over Warsaw to act as the intermediary in their tense relations with Moscow. The signing of the Polish–Soviet non-aggression pact in the summer of 1932 was received coldly in Bucharest. Prior to that, however, Polish diplomacy managed to convince Romania to sign the Litvinov Protocol in February 1929 in Moscow together with Poland, Estonia and Latvia.

The last treaty that regulated Poland's allied relations with Romania was the guarantee treaty signed in Geneva on 15 January 1932 by the Ministers of Foreign Affairs, August Zaleski and Gheorge G. Mironescu. In turn, on 30 June 1931, Józef Beck and Grigore Bilciurescu and the Chiefs of General Staff, Gen. Tadeusz Piskora and Gen. Nicolae Samsonovici, signed a military convention.¹¹ In case of a threat from the USSR, both parties were required to take the necessary steps before launching an assault. The convention also included a clause on mutual assistance (supplies and transit) if one of the parties was attacked by a state other than the USSR. Poland's relations with Romania were guided by the policy of these countries towards the USSR, and also towards Hungary. In the late 1930s the Polish–Romanian alliance faltered, and in 1939 Romania, already in the German sphere of influence, was unable to play the anti-Soviet role envisaged in Polish foreign policy.

While Great Britain was considered by Polish diplomats as a potential ally as early as during the First World War, only the threat of another world war in the spring of 1939 led to the commencement of Polish–British negotiations in this respect. The point of departure was the unilateral British guarantees of 31 March 1939, which expressed Great Britain's support for Polish independence in case of a threat of armed attack.¹²

¹⁰ *Ibidem*, pp. 483–487.

¹¹ *Ibidem*, pp. 487–494.

¹² For details, see *Polityka zagraniczna Polski 1938–1939. Cztery decyzje Józefa Becka*. Gdańsk 2012, pp. 304–367; A. Cienciąła, *Polska w polityce brytyjskiej i francuskiej*

Despite not naming the potential aggressor or discussing the issues of Polish territorial integrity, they acted as an important diplomatic safeguard for Poland faced with the German threat, facilitating the efforts of Polish diplomacy to enter into talks about an alliance with Great Britain. The Polish–British mutual assistance treaty was signed in London on 25 August 1939 and entered into force on the same day. The signatures were made by the Polish Ambassador in Great Britain Edward Raczyński and the British Foreign Secretary Edward Wood, 1st Earl of Halifax.

The treaty referred to the unilateral British guarantees of 31 March 1939 and the Polish–British protocol signed on 6 April 1939 when Polish Minister of Foreign Affairs Józef Beck visited London. The 25 August document consisted of a political section and a secret protocol but did not contain a military convention. The treaty provided for mutual assistance in case of the aggression by a European state. The document dealt not only with direct but also indirect aggression (related to the territory of the Free City of Danzig, Lithuania, Belgium and the Netherlands) and not entering into a separate armistice with the aggressor. The secret part listed Germany as the anticipated aggressor.

The alliances of the Second Polish Republic were determined by its geopolitical position, wedged between Germany and Russia. They were meant to guarantee security and the position of a subject in international relations to Poland. To some extent, Polish diplomacy achieved its goals. In light of international law, the alliance documents required each party to deliver on its obligations in case of aggression directed against one of them. Unfortunately, faced with both German and Soviet aggression in 1939, Poland's allies failed to live up to their promises. In addition to alliances with France, Romania and Great Britain, in April 1920 Poland also initialled a military alliance with the Republic of Georgia. However, with the complex situation in Transcaucasia and Bolshevik dominance in these territories, the design did not blossom into a full-fledged relationship.

w 1939 r. *Wola walki czy próba uniknięcia wojny?*, "Zeszyty Historyczne", No. 75, 1985, pp. 152–183; J. Tebinka, *Polityka brytyjska wobec problemu granicy polsko-radzieckiej 1939–1945*, Warsaw, 1998, pp. 32–36; W. Mazur, *Lot ku burzy. Polska w przygotowaniach mocarstw Zachodu do wojny powietrznej marzec–sierpień 1939*, Kraków 2017, pp. 47–89; T. Piszczkowski, *Anglia Polska 1914–1939*, London, 1975, pp. 420–436.

Prof. dr hab. Mariusz Wołos

The National Education Commission Pedagogical University

THE EASTERN POLICY. RELATIONS BETWEEN THE SECOND POLISH REPUBLIC AND THE SOVIET UNION AND OTHER EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

The earliest Polish–Soviet diplomatic contacts in the autumn of 1918 presaged a clash between the Polish Republic and the “new kind of state” governed by the Bolsheviks that strove to build a classless society by force and unleash a revolution in as many places as possible. Moscow’s repeated attempts to accredit Polish communist Julian Marchlewski as its representative were rejected by the minister of foreign affairs Leon Wasilewski, who demanded that the Bolsheviks release the previously arrested members of the Regency Council whom the minister treated as representatives of the Polish state. His other demand was halting the march of Red Army troops slogging westward with a view to occupying territories of interest to Warsaw, including the Vilnius region.¹

The armed conflict between Poland and the Soviets in 1919–1920 was an undeclared war. It is considered to have commenced with the

¹ *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne* (hereinafter: PDD) *1918 listopad–grudzień*, ed. S. Dębski, P. Długołęcki (collaboration), Warsaw, 2008, p. 4, 89–90, 152–153, 170–173, 335, 341–342.

skirmishes of the Vilnius Self-Defence force led by Gen. Władysław Wejtko with Red Army units charging from the east, which took place in late 1918 and early 1919 in the Vilnius region, or the first clashes of regular Polish army units with the Bolsheviks in mid-February 1919 near Szczuczyn. In early March 1919, the Poles seized Słonim and Pińsk, reaching the environs of Lida. From 19 to 21 April, Polish troops occupied Vilnius, where Józef Piłsudski issued a proclamation to the inhabitants of the former Grand Duchy of Lithuania, declaring the principle of self-determination for its constituent nations and promising to establish a civil government on the occupied territories.² The leaders of the Polish state saw future relations with Lithuania as a federation, and the takeover of Vilnius was a hint to the international public that Warsaw would not be passive in its eastern policy.³ The proclamation was favourably received by the Poles living in the Vilnius region; Jewish responses were cool and the Belarusians vacillated, with some hoping for the establishing of a Belarusian state, while the Lithuanians reacted with hostility. The Polish offensive lasted until the summer of 1919, leading to the occupation of Minsk, Bobrujsk and Borysów. Attempts to find a serious Belarusian partner willing to subscribe to Piłsudski's federation idea, ultimately secondary in comparison to Lithuanian and Ukrainian plans, failed.⁴

In September 1919, Piłsudski ordered the offensive to halt and started talks with both White and Red Russians, at a time when the Whites were making considerable progress. The Chief of State knew that, should the anti-Bolsheviks triumph, the Polish international position would be compromised, as the Whites had the support of the Western powers for their territorial claims. The White leaders, in turn, saw independent Poland circumscribed by, at most, the borders of the former Kingdom of Poland.⁵ In

² PDD 1919 styczeń–maj, ed. S. Dębski, Warsaw, 2016, pp. 681–682; P. Hetherington, *Unvanquished. Joseph Piłsudski, Resurrected Poland, and the Struggle for Eastern Europe*, Houston, 2012, pp. 381–384.

³ A. Nowak, *Polska i trzy Rosje. Studium polityki wschodniej Józefa Piłsudskiego (do kwietnia 1920 roku)*, Kraków, 2015, p. 225 et seq.

⁴ D. Michaluk, *Białoruska Republika Ludowa 1918–1920. U podstaw białoruskiej państwowości*, Toruń, 2010, p. 344 et seq.

⁵ Archive of the Józef Piłsudski Institute in America, Michał Mościcki archive, ref. No. 75/1, A letter signed by G. Lviv, S. Sazonov, N. Tchaikowski and W. Maklakov, 24 May

a such case, achieving Polish territorial aims in the east would be doomed to failure. At the same time, secret talks with the Bolsheviks were taking place in Białowieża, Baranowicze and finally in Mikaszewicze. The attitude of the Soviet side was largely determined by the fortunes of its struggle against the Whites. It was more willing to compromise when suffering defeats but became intransigent when the Reds counterattacked. In fact, the Polish–Soviet negotiations were broken in mid-December 1919, with both sides trying to blame the other for the failure.⁶

In the second half of 1919, the Poles entered into talks with representatives of the Ukrainian People's Republic (UPR) and Latvia, the latter of which asked Warsaw for assistance with removing Red Army troops from Latgalia. Many Poles lived in the vicinity of Daugavpils, the largest city in the area. In January 1920, when it was clear that the Whites would not win the civil war, Piłsudski ordered to resume military operations against the Red Army, specifically in southern Latvia. During the so-called "Winter Operation", the Poles, together with Latvians, routed Soviet units and occupied Daugavpils.⁷ Relations with UPR representatives turned out differently. The troops led by ataman Petlyura battled both the Reds and the Whites. Pushed away by the Russians, they faced the Poles, and Petlyura realised that a war on three fronts was impossible. Unlike the Whites and the Reds, the Poles agreed to the formation of an independent Ukraine, but east of the Zbrucz river, formerly the border between Austria–Hungary and Russia. This was a difficult but acceptable compromise for the Ukrainian leader. Proponents of the federation idea were thus encouraged to attempt to put it into practice in Ukraine at least.

1919, sh. 149–151; А. Деникин, *Путь русского офицера*, Moscow, 2012, pp. 386 et seq; J. Wiśniewski, *Kwestia białoruska i wschodnia granica Polski w polityce rządu syberyjskiego admirała Aleksandra Kołczaka w latach 1918–1920*, "Białoruskie Zeszyty Historyczne", No. 40, 2013, pp. 109–132.

⁶ *Tajne rokowania polsko-radzieckie w 1919 r. Materiały archiwalne i dokumenty*, oprac. W. Gostyńska, Warsaw, 1986; W. Materski, *Na widecie. II Rzeczpospolita wobec Sowietów 1918–1943*, Warsaw, 2005, pp. 46–57.

⁷ A. Skrzypek, *Stosunki polsko-łotewskie 1918–1939*, Gdańsk, 1997, pp. 25–32; Ē. Jēkabsons, *Powstanie niepodległej Łotwy, jej położenie w regionie oraz stosunki z Polską w latach 1918–1920*, in: *Rok 1918. Odrodzona Polska w nowej Europie*, red. A. Ajnenkiel, Warsaw, 1999, pp. 166–180.

On 21 April 1920, a political agreement was signed between Poland and the UPR, supplemented a few days later by a military convention. Both sides acted in haste, as 25 April was the date set by Piłsudski to begin an offensive action on the southern section of the front, running through Ukrainian lands. The Marshal hoped that the Polish Army, accompanied by Ukrainian troops, would be welcomed by the locals as allies.⁸

In the Russian and Western European literature the 1920 Polish offensive in Ukraine is often perceived as a manifestation of imperialist or overly extensive political plans that went far beyond territories with a Polish majority.⁹ It must be remembered, however, that the Poles were aiding UPR armies that struggled to establish their own independent state. Several other aspects must be considered as well: the Ukrainian operation was not the beginning of a new war but the continuation of a conflict that had been simmering for over a year, and both sides were getting ready for renewed military action, massing troops in various sections of the front, the Bolsheviks to the north and the Poles to the south, from the Pripet (Polesia) marshes. At that time, the Polish side had credible intelligence that the Red Army was planning to strike west. Piłsudski wished to pre-empt the blow.¹⁰

The Ukrainian operation was a resounding success; Kiev was taken on 7 May, although most Ukrainians treated the Polish Army with hostility, or, at best, indifference. Even though few understood this at that time, this transient military triumph sowed the seeds of political defeat, virtually dooming the federation idea. From the spring of 1920 on, Piłsudski took no further action to pursue this policy line, although he had the opportunity to do so, at least in theory, a few months later during the Riga negotiations. The Marshal understood that, given the circumstances

⁸ J.J. Bruski, *Petlurowcy. Centrum Państwowe Ukraińskiej Republiki Ludowej na wychodźstwie (1919–1924)*, Kraków, 2004, pp. 99 et seq.

⁹ И.В. Михутина, *Польско-советская война 1919–1920 гг.*, Moscow 1994; M. Wołos, *Stanowisko Francji wobec wojny polsko-bolszewickiej (23 VII – 15 VIII 1920)*, "Czasy Nowożytne", No. 5, 1998, pp. 133–154; М.И. Мельтюхов, *17 сентября 1939. Советско-польские конфликты 1918–1939*, Moscow, 2009, pp. 9 i n.; J.D. Smele, *The "Russian" Civil Wars, 1916–1926. Ten Years That Shook the World*, London, 2016, pp. 153–154.

¹⁰ T. Kutrzeba, *Wyprawa kijowska 1920 roku*, Warsaw, 1937.

then prevailing, establishing a federation would be impossible, considering the reluctance of Ukrainians, Belarusians and Lithuanians, and also many Poles. To some extent, the idea lived on under the guise of what was known as Prometheism, which called for tearing the Soviet Union apart according to nationality borders.¹¹

In early June 1920, the Red Army renewed its assault, calling additional divisions to the front, and the fortunes of war started to turn. The Poles were forced to abandon Kiev, then fall back as their attempts to halt the Soviet march failed. In mid-August, the Red Army, led by Mikhail Tukhachevsky, was on the outskirts of Warsaw, engaged in a titanic struggle. The Soviets attempted to cross the Vistula near Płock and Włocławek, aiming to encircle the Polish capital from the west. General Sikorski's Fifth Army defended the gateway to central Poland at the Wkra river, and a ferocious battle raged around Lwów.

At the initiative of the Russian Communist Party (the Bolsheviks), on 23 July 1920 a Temporary Polish Revolutionary Committee, with Feliks Dzierżyński, Julian Marchlewski, Józef Uszlicht and others as members, was formed in Smoleńsk. With the rapid progress the Red Army made, it was moved first to Białystok, and then to Wyszaków. This attempt to turn Poland into a Soviet republic ended in failure.¹² The majority of Poles, even the peasants and workers, were opposed to communism, contributing *en masse* to national defence, with the Polish Army receiving volunteers from all parts of society.¹³ The defence of the homeland was treated as a patriotic war in defence of independence and all other cherished values. The grave situation on the front pushed Poland into diplomatic action that would lead to an armistice. In July 1920, Prime Minister Władysław Grabski set out to the Belgian town of Spa, then the site of a conference

¹¹ *Ruch prometejski i walka o przebudowę Europy Wschodniej (1918–1940). Studia i szkice*, ed. M. Kornat, Warsaw, 2012.

¹² И.В. Михутина, *Кто готовил советизацию Польши в 1918 году?*, в: *Революционная Россия 1917 года и польский вопрос: новые источники, новые взгляды*, отв. ред. М. Волос, А. Орехов, Moscow 2009, pp. 260–281; M. Klimecki, *Sowietywizacja Polski w 1920 roku. Tymczasowy Rewolucyjny Komitet Polski oraz jego instytucje latem i jesienią tegoż roku*, Toruń, 2016.

¹³ H. Seton-Watson, *Eastern Europe between the Wars 1918–1941*, Cambridge 1945, pp.160.

of Allied states on German compliance with Treaty of Versailles obligations. There, the initiative was taken by his British counterpart David Lloyd George, who on 10 July offered to serve as an intermediary, but at a steep price: the Curzon line, from Grodno through Niemirów, Brześć, Dorohusk and east of Hrubieszów to the former Austrian-Russian border (Galicia, to be delimited later, was not included) as Poland's eastern border, abandoning Vilnius to the Lithuanians, the majority of Teschen Silesia to the Czechs, and considerable restriction of Polish rights in the Free City of Danzig. Grabski accepted these terms.¹⁴ On the next day, the British government sent a note to Moscow, setting out the proposed armistice. The Curzon line was, unbeknownst to the Poles, extended to cut through Galicia, between Rawa Ruska on the east and Przemyśl on the west, to the Carpathian mountains, leaving Lwów on the Soviet side. In turn, the Lithuanian border was to run along the Grodno-Vilnius railway line and then to Daugavpils. The British proposals were rejected by the Soviet head of diplomacy, Georgi Chicherin, who intimated that negotiations with Warsaw would be the sole way to end the conflict.¹⁵ Time worked for the Soviet side as the Red Army pushed westwards. It was not until 14 August that a Polish delegation led by Jan Dąbski travelled to Minsk. Karl Danishevsky, the Soviet delegate, set out the core demands: the Curzon line as the eastern border, reducing the Polish Army to 50,000 soldiers within a month, turning over surplus weapons to the Soviets, dismantling the war industry, amnesty for political prisoners, and free transit through Polish territory. These conditions, in fact, left Poland little more than independent and vulnerable to becoming a Soviet pawn.¹⁶

On 15 August 1920, the Polish Army led a counter-assault from beyond the Wieprz river. Within a few days, the frontline situation was turned on its head. The Poles went on the offensive, pushing Tukhachevsky's army away from Warsaw and taking about 60,000 prisoners. The Red Army also failed to take Lwów. In September, Piłsudski led the Battle of the Niemen River which shattered the Soviet units massed there. This led to the capture of Grodno

¹⁴ W. Grabski, *Wspomnienia ze Spa*, London, 1973.

¹⁵ A. Nowak, *Pierwsza zdrada Zachodu. 1920 – zapomniany appeasement*, Kraków, 2015, pp. 144 et seq.

¹⁶ W. Materski, *Na widecie...*, pp. 89–90.

and Lida, and, later in the autumn, Mołodeczno, Wilejka and Mińsk.¹⁷ In October, in the so-called Żeligowski rebellion, inspired by Piłsudski, the Polish army took Vilnius and the surroundings, which under an agreement of 12 July 1920 was transferred by the Soviets to the Lithuanians, even though the actual handover took place when the Red Army was already in retreat.¹⁸ Due to Polish victories, the mood of talks held in Minsk changed, and negotiations were moved to the neutral city of Riga. The Soviet delegation was led by Adolph Joffe, while the Polish side, still formally headed by Dąbski, included many members of parliament, politicians and military men. The Poles abandoned plans to include their UPR ally in the negotiations, realising that the presence of Petlyura's representatives might hamper, or even prevent, the signing of a peace deal. A preliminary agreement was signed on 12 October 1920, with an armistice in effect since 18 October. The demarcation line ran from Daugava south and south-east to the Neris river, then south to the Lan river until its confluence with Pripet, then through the town of Korzec to the Horyn river, then to the village of Białożorka and the Zbrucz river until its confluence with the Dniester, a course consistent with the frontier proposed by Roman Dmowski's followers who advocated incorporation.

The peace treaty, signed on 18 March 1921, was an important link in the Central and Eastern Europe order, stabilising its international position and serving as the counterpart to the Versailles Treaty which did not deal with that part of the continent. The Riga peace treaty indirectly or directly secured the independence, or at least the peaceful existence, not just of Poland, but also Lithuania, Latvia, Estonia, Finland and, to some extent, Romania. Soviet Russia, Belarus and Ukraine (later merged into the Soviet Union) also willingly undertook to guarantee its observance. From the viewpoint of Belarusians and Ukrainians who aspired to establish their own independent states, the Riga peace dealt a blow to their national interests and divided their territories.¹⁹

¹⁷ T. Kutrzeba, *Bitwa nad Niemnem (wrzesień – październik 1920)*, Warsaw, 1926.

¹⁸ Archive of the National Museum in Cracow, Heritage of Ryszard Kiersnowski, ref. No. 66/31, L. Żeligowski, *Zajęcie Wilna w roku 1920*, pp. 1–15; P. Łossowski, *Konflikt polsko-litewski 1918–1920*, Warsaw, 1996, pp. 161 et seq.

¹⁹ J. Dąbski, *Pokój ryski. Wspomnienia. Pertraktacje. Tajne układy z Joffem. Listy*, Warsaw, 1931; *Traktat ryski 1921 roku po 75 latach*, ed. M. Wojciechowski, Toruń, 1998; J. Borzęcki, *The Soviet-Polish Peace of 1921 and the Creation of Interwar Europe*, New

The outcome of the Polish–Soviet war was disastrous. The struggle to establish Polish borders from 1918 to 1920 resulted in 250,000 dead, wounded or missing soldiers, 90% of whom were victims of the Soviet war. The enemy’s losses are better known for 1920, the most intense period of the conflict, with 18,000 Red Army troops dead, 17,500 dying of disease and 95,000 missing or taken prisoner. This gives a total figure of 130,000, not counting some 102,000 wounded and sick. Calculations made by the Polish side show that about 16,000–18,000 Soviet prisoners died in POW camps in Poland, mostly due to infectious diseases. Soviet assessments initially ranged from 18,000 to 20,000, and recently even over 30,000 deceased. Between 16,000 and 20,000 Polish POWs did not come back from the Soviet Union.²⁰ These figures do not include those executed on the frontline and members of pro-independence organisations, especially the Polish Military Organisation, systematically exterminated in the rear.

Polish–Soviet diplomatic relations were established in 1921, but it soon transpired that Moscow was in no hurry to comply with the provisions of the Treaty of Riga dealing with economic and financial matters, returning works of art and tolerating persons and organisations hostile to her neighbour. This necessitated the conclusion of additional agreements, as non-compliance with the treaty was not penalised in any way. In October 1921, an agreement was signed by which the Soviets undertook to pay for railway stock and promptly return confiscated property, including cultural objects. In return, the Poles were required to immediately extradite a dozen leaders of anti-Soviet organisations,

Haven–London, 2008; *Zapomniany pokój. Traktat ryski. Interpretacje i kontrowersje 90 lat później*, ed. S. Dębski, Warsaw, 2013; *Забывтый мир. Рижский договор 1921 года: интерпретации и споры*, под ред. С. Дембского, ред. русского издания А. Мальгин, Moscow, 2014.

²⁰ Z. Karpus, *Jeńcy i internowani rosyjscy i ukraińscy na terenie Polski w latach 1918–1924*, Toruń 1999; *Zwycięzcy za drutami. Jeńcy polscy w niewoli (1919–1922). Dokumenty i materiały*, ed. S. Alexandrowicz, Z. Karpus, W. Rezmer, Toruń 1995; *Красноармейцы в польском плену в 1919–1922 гг. Сборник документов и материалов*, сост. Н. Е. Елисеева, Г. Ф. Матвеев, К. К. Миронова, Н. С. Тархова, З. Карпус, В. Резмер, Э. Росовска, Moscow, 2004; Г. Ф. Матвеев, В. С. Матвеева, *Польский плен. Военнослужащие Красной армии в плену у поляков в 1919–1921 годах*, Moscow, 2011.

including their erstwhile ally Petlyura. On the other hand, attempts to neutralise the activity of seditious communist organisations consisting of Polish nationals operating in Bolshevik territory by means of diplomacy failed.

An important factor was the protection of the eastern border, which was still porous and exposed those living nearby to danger. For example, in August 1924 a group of Soviet infiltrators occupied the border town of Stołpce, released about one hundred and fifty prisoners (mostly common criminals) held in the town jail, destroyed the police station, set fire to the county office and ransacked stores. Train robberies were also routine. The situation calmed down only after 1924, with the establishment of the Border Protection Corps.²¹

Warsaw took steps to make the Western powers recognise the Riga border, which was successfully achieved in March 1923.²² Another area of activity for Polish diplomacy, closely linked to Poland's relations with Russia, and later the Soviet Union, was the failed attempt to build a "Baltic union" grouping Poland and other states sharing borders with the USSR (Finland, Estonia, Latvia) for the purpose of co-ordinating mutual action with respect to their eastern neighbour. Moscow saw these attempts as an aggressive policy inspired by Paris or London.²³ In turn, the Rapallo treaty between Soviet Russia and Germany in April 1922 was perceived by Warsaw as threatening not only the Western powers but also the Polish Republic. The treaty was seen as bringing together the interests of states which were outside the League of Nations and defying the Versailles order to which Poland belonged. In addition, concerns were raised about co-operation between the signatories in the context of growing revisionist tendencies detrimental to Polish territorial integrity.²⁴ The Peace Conference convened in Moscow in December 1922 did not help to

²¹ W. Materski, *Na widcie...*, p. 136 et seq.

²² P. Wandycz, *Aleksander Skrzyński, minister spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej*, Warsaw, 2006, pp. 71–81.

²³ A. Skrzypek, *Związek Bałtycki. Litwa, Łotwa, Estonia i Finlandia w polityce Polski i ZSRR w latach 1919–1925*, Warsaw, 1972.

²⁴ Ю. Кантор, М. Волос, *Треугольник Moscow – Варшава – Берлин. Очерки истории советско-польско-германских отношений в 1918–1939 гг.*, Saint Petersburg, 2011, p. 81 et seq.

improve mutual relations; Soviet proposals to reduce military and army budgets by 25% were dismissed as propaganda.²⁵

In 1923, the distrust of Warsaw grew when Archbishop Jan Cieplak and other Polish priests engaged in pastoral activities in the Soviet Union were accused of spying and anti-Soviet activities. Following wide-ranging international action, the Archbishop, initially sentenced to death, and then to ten years of imprisonment, was expelled from the USSR. However, the long-standing parson of the St. Catherine parish in St. Petersburg/Petrograd, Konstanty Budkiewicz, was executed by a firing squad.²⁶

An important stimulus for better relations between Poland and the USSR was Chicherin's visit to Warsaw in September 1925, coming in the wake of a Soviet diplomacy effort inspired by the approaching Locarno Conference and used by Moscow as a means of pressuring Berlin into following the Rapallo line. Chicherin's talks with minister Aleksander Skrzyński were limited to a sharing of views, with both sides declaring themselves ready for further negotiation to sign a guarantee pact (also called a non-aggression and arbitration pact). The Soviet side was decidedly in favour of a bilateral treaty, while Poland wanted to extend the pact's formula so as to sign a single multilateral treaty together with the Baltic states, or perhaps with its ally Romania, or a number of simultaneous bilateral treaties between the USSR and its western neighbours. In literature, this Polish tactic is referred to as the "round table policy".²⁷ To some extent, it was a continuation of the Baltic union idea.

Moscow looked askance at the alliance between Poland and Romania, which in March 1926 signed a guarantee treaty that automatically prolonged the alliance concluded five years previously and stressed its defensive nature. Soviet diplomacy viewed this development as aggressive.²⁸ The Berlin treaty, signed in April 1926, was offered as a response

²⁵ J. Cisek, *Raport mjr. Wacława Jędrzejewicza z konferencji rozbrojeniowej w Moskwie (2–12 grudnia 1922 r.)*, "Niepodległość", vol. 45 (25), 1992, pp. 63–74.

²⁶ W. Materski, *Na widencie...*, pp. 186–194.

²⁷ M. Wołos, *Francja–ZSRR. Stosunki polityczne w latach 1924–1932*, Toruń, 2004, pp. 204–231.

²⁸ H. Walczak, *Sojusz z Rumunią w polskiej polityce zagranicznej w latach 1918–1931*, Szczecin 2008, pp. 252 et seq.; M. Wołos, *O Piłsudskim, Dmowskim i zamachu*

to the Polish-Romanian rapprochement. The new pact between the USSR and Germany was primarily a response to the Locarno treaties of late 1925 and effectively continued the policy started in Rapallo, encouraging collaboration between the Red Army and Wehrmacht. The Germans were allowed to use military ranges in the Soviet Union, produce arms and ammunition, co-ordinate intelligence (not infrequently directed against Poland) and train officers. In this way, Berlin was able to circumvent the Versailles restrictions.²⁹

In the late 1920s, Polish–Soviet relations became increasingly stable. In 1927, negotiations to sign the non-aggression pact, carried out by the Polish envoy to Moscow, Stanisław Płatek, were resumed.³⁰ In 1928, both states were signatories to the general pact on renunciation of war as an instrument of solving international conflicts, commonly called the Kellogg–Briand pact, which presaged that the USSR wanted closer ties with the League of Nations. Soviet diplomacy also promoted the idea of the pact becoming immediately effective in relations with its western neighbours. Warsaw acceded to the proposal, which led to the signing of an appropriate protocol in Moscow in February 1929, with Poland, the USSR, Romania, Estonia and Latvia, later joined by Turkey, Persia and Lithuania, as signatories. By this move, the Soviets deviated from their consistent anti-round table policy.³¹

Talks about concluding a Polish–Soviet non-aggression pact picked up pace in the second half of 1931, with a final text initialled in January 1932. The signing, however, was held off until the completion of parallel negotiations with Latvia, Estonia and Romania, the French and Finns having

majowym. Dyplomacja sowiecka wobec Polski w okresie kryzysu politycznego 1925–1926, Kraków, 2013, pp. 124 et seq.

²⁹ С. А. Горлов, «Совершенно секретно»: Москва – Берлин 1920–1933. Военно-политические отношения между СССР и Германией, Moscow 1999, pp. 153 et seq.; Ю. Кантор, *Заклятая дружба. Секретное сотрудничество СССР и Германии в 1920–1930-е годы*, Moscow–Saint Petersburg, 2009, pp. 53 i n.

³⁰ Archive of the Polish Institute and the Sikorski Museum in London, Embassy of the Polish Republic in London 1919–1945, ref. No. A. 12. P. 11–1, instructions of A. Zaleskiego, sh. 11–20; S. Patek, *Raporty i korespondencja z Moskwy (1927–1932)*, introduced, selected and edited by M. Gmurczyk-Wrońska, Warsaw, 2013, p. 20 et seq.

³¹ M. Wołos, *Francja–ZSRR...*, pp. 408–433.

finished their talks earlier. Thus, Moscow was ready to sign non-aggression pacts with a number of states, taking care not to do so jointly or in parallel. In its policy versus the Soviet Union, the Polish side voluntarily acted contrary to the solidarity principle declared earlier, concerned that the failure of the most challenging talks between the Soviet Union and Romania will prevent the conclusion of a favourable treaty with Poland's eastern neighbour. For Polish diplomacy in the Piłsudski era, a pact with Moscow not only heralded a new page in bilateral relations but was also part and parcel of a wider strategy of keeping equal distance to, or balancing, the east and west. The essence of this policy was to enter into bilateral treaties with the USSR and Germany as a foundation of mutual relations, but also to avoid moving too close to either and too far from the other. Plainly, Piłsudski did not trust the collective security idea and the League of Nations. The Polish–Soviet non-aggression pact was signed on 25 July 1932, the opening time of the warmest relations between the two countries in the interwar period.³²

With the pact signed, a renewal of cultural and commercial contacts took place. In July 1933, both countries signed the London convention for the definition of aggression, at Poland's initiative. The apex of Polish–Soviet rapprochement was the official visit of the Minister of Foreign Affairs, Józef Beck, to Moscow in February 1934, treated as returning the aforementioned visit to Warsaw by Chicherin. The discussions between Beck and the head of Soviet diplomacy, Maxim Litvinov, resulted in upgrading the legacies to the rank of embassies and prolonging the non-aggression pact until the end of 1945.³³

³² *Dokumenty dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, vol. 1, 1918–1932, ed. T. Jędruszczak, M. Nowak-Kiełbikowa, Warsaw, 1989, pp. 487–489; *Советско-польские отношения в 1918–1945 гг. Сборник документов в четырех томах*, vol. 3: 1932–1939, ред. М.М. Наринский, А.В. Мальгин, Moscow, 2017, pp. 22–25; О.Н. Кен, *Moscow и пакт о ненападении с Польшей (1930–1932 гг.)*, Saint Petersburg 2003; *idem*, *Collective Security or Isolation? Soviet Foreign Policy and Poland, 1930–1935*, St. Petersburg 1996; M. Wołos, *Francja–ZSRR...*, pp. 530–621; F. Dessberg, *Le triangle impossible. Les relations franco-soviétiques et le facteur polonais dans les questions de sécurité en Europe (1924–1935)*, Bruxelles–Bern–Paris–Frankfurt am Main–New York–Oxford–Vienna, 2009, pp. 257–330.

³³ W. Materski, *Na widecie...*, pp. 393–446.

However, in 1934 Polish–Soviet relations started to unravel. The Polish–German declaration renouncing aggression, made in January 1934, was badly received in Moscow and viewed as a breach of the joint anti-Hitler front, with Warsaw accused even of signing some secret pact with Berlin, charges that were plainly groundless. Moreover, Poland consistently and forcefully rejected repeated German overtures to march to the east together, with thinly veiled suggestions of dividing Soviet Ukraine or otherwise revising Central European borders. At the turn of 1933 and 1934, the eastern pact idea appeared, formulated in Moscow but soon spotted and detailed by France. Its essence was a multilateral joint assistance pact concluded by countries including the USSR, Germany, Poland, Czechoslovakia, Lithuania, Latvia, Estonia and Finland. Such a pact would be guaranteed by France, with the Soviet Union becoming another guarantor of the Locarno pacts, which secured the inviolability of the French–German border. The whole idea was to be grafted on the League of Nations system, opening the door to Geneva to the USSR, with the blessing of Paris and London. In Moscow, the proposed eastern pact was received with approval, but Warsaw remained critical. The Poles were afraid of Red Army units (required under the pact to assist Lithuania and Czechoslovakia, states which the Soviet Union did not border, in case of German aggression) entering the territory of Poland. No wonder, therefore, that Warsaw rejected the idea, a move that negatively affected her relations not just with the Soviet Union, but also France and Czechoslovakia. On the eve of the USSR's accession to the League of Nations in September 1934, the Polish Republic renounced the Little Treaty of Versailles (on protecting the rights of minorities) imposed on her fifteen years ago. This step, too, was not received well in Moscow. Warsaw was concerned by the prospect of the Soviets, as a permanent member of the League of Nations Council, using the treaty to intervene in Polish internal affairs. Polish diplomacy did not, however, object to the USSR joining the Geneva-based organisation.³⁴

Poland was also concerned by the military power of the Soviet Union, growing with every year; even though the Soviets tried to keep it hidden

³⁴ M. Kornat, *Polityka równowagi 1934–1939. Polska między Wschodem a Zachodem*, Kraków, 2007, p. 21 et seq.; D. Jeziorny, *Dyplomacja brytyjska wobec koncepcji paktu wschodniego (1933–1935). Analizy, projekty, działania*, Łódź, 2011.

from the international public, their behaviour was diametrically opposed to the pacifist declarations they were making in Geneva. At the League's forum, Beck engaged in verbal clashes with Litvinov. Poland was likewise troubled by the activities of communist parties and Comintern structures where Moscow pulled strings, and the increasingly hard-line Soviet stance towards the Polish minority. This was evident by the suppression of the two Polish National Districts (Marchlewszczyzna in Volhynia, which existed from 1932 to 1935, and Dzierżyńszczyzna in Minsk region, which existed from 1932 to 1938). Actually, Warsaw was unaware of the scale of repressions which Soviet citizens of Polish nationality were subject to during the Great Terror, treated without mercy by the Stalinist regime. Soviet historians estimate that 111,091 people were killed during NVKD's so-called Polish operation alone between August 1937 and November 1938, mostly Poles accused of collaborating with Polish intelligence services and membership of the non-existent Polish Military Organisation.³⁵ This world was kept in the dark about these events, with the USSR disregarding the obligations to which she was subject as a League of Nations member.

Moscow was critical towards the Polish ultimatum to Lithuania in March 1938, in which Warsaw demanded that the Kaunas government established diplomatic relations with Poland. USSR support for Lithuania in its conflict with Poland over Vilnius was something of a given.³⁶ Even greater tensions appeared a few months later due to the dismemberment of Czechoslovakia, which had signed a mutual assistance pact with the Soviet Union. Warsaw received an angry Soviet note which threatened to terminate the non-aggression pact should the Polish Republic take military steps against its southern neighbour. The Polish reply was equally indignant and showed no hint of abandoning the intention to force Czechoslovakia to give up disputed territories. Beck did not believe that Moscow would take determined steps, reckoning that the Soviet state,

³⁵ M. Iwanow, *Pierwszy naród ukarany. Polacy w Związku Radzieckim 1921–1939*, Warsaw–Wrocław 1991; *idem*, *Zapomniane ludobójstwo. Polacy w państwie Stalina, "operacja polska" 1937–1938*, Kraków, 2014.

³⁶ P. Łossowski, *Ultimatum polskie do Litwy 17 marca 1938 roku. Studium z dziejów dyplomacji*, Warsaw, 2010.

which had just gone through the Great Purge, in which tens of thousands of Red Army officers were executed, would be unable to come to Czechoslovakia's defence. Moscow made its stance dependent on the position of France, which was then strongly in favour of appeasement. Beck's predictions of lack of Soviet intervention in Czechoslovakia proved correct, although he erred when he believed that Moscow would be weakened and turn its back on active European policy. Just a few weeks after the Czechoslovak crisis it might have appeared that Polish–Soviet relations were stable again. By this time, the Third Reich had drawn up her list of demands to Poland, including consent to the incorporation of the Free City of Danzig into Germany and the construction of an extraterritorial freeway and railway line through Polish Pomerania. On 28 November 1938, all agreements formerly signed by the Soviet Union and Poland were publicly confirmed, and arrangements to increase trade volume and handle consular matters made. It soon transpired, however, that Moscow was not going to permanently commit to them. In the spring of 1939, the Soviets held parallel talks with the Third Reich on the one hand and the British and French on the other, discussing matters related to the transit of Soviet troops through Polish territory without notifying Warsaw. The Deputy People's Commissar of Foreign Affairs, Vladimir Potemkin, who arrived in Warsaw on 10 May 1939, never mentioned this when he spoke with Beck. The Polish Minister reassured his guest about the pacifist policy of the Polish government and the lack of any anti-Soviet pact with Germany. Potemkin, in turn, stated that the USSR would be willing to assist Poland if Warsaw granted her consent, and would look favourably upon her eastern neighbour in case of a war with Germany. He supposedly suggested that in such circumstances the Red Army would enter the Baltic states. Beck did not take up the offer, as Warsaw realised that similar proposals would lead to demands of letting in the Red Army, revision of borders, and loss of Poland's eastern lands, and consequently the independence of the Polish state.³⁷

³⁷ M. Kornat, *Polityka zagraniczna Polski 1938–1939. Cztery decyzje Józefa Becka*, Gdańsk, 2012, p. 169 et seq.; *Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków*, ed. S. Dębski, M. Narinski, Warsaw, 2009; *Международный кризис 1939 года в трактовках российских и польских историков, под общей редакцией М. М. Наринского и С. Дембского*, Moscow, 2009; I. Davion, *Mon voisin, cet ennemi*.

The Soviet-German pact was signed on 23 August 1939 in Moscow by Vyacheslav Molotov and Joachim von Ribbentrop. Its open part consisted of a non-aggression pact and was made known to the public. The essence, however, was the additional secret protocol that divided Central Europe into German and Soviet spheres of interest. The division line was to run through Polish territory along the San, Vistula and Narew rivers. The Soviet sphere also included Latvia, Estonia and Finland, and the German sphere Lithuania, with both sides recognising the interests of the former in Vilnius, while the Third Reich disclaimed any interest in Bessarabia. The issue of Polish independence was treated as open and dependent on the interests of both signatories. Its resolution was made contingent on the course of events but would occur by amicable mutual agreement between the USSR and Third Reich.³⁸ In fact, Central Europe was divided between two totalitarian states. The joint responsibility for unleashing the Second World War by putting Germany in an almost ideal position to launch an assault falls, therefore, on Stalin's Soviet Union.

La politique de sécurité française face aux relations polono-tchécoslovaques entre 1919 et 1939, Bruxelles-Bern-Paris-Frankfurt am Main-New York-Oxford-Vienna, 2009, pp. 402-445.

³⁸ *Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej...*, vol. 2, 1933-1939, ed. T. Jędruszczak, M. Nowak-Kiełbikowa, Warsaw, 1996, pp. 322-323; S. Dębski, *Między Berlinem a Moskwą. Stosunki niemiecko-sowieckie 1939-1941*, Warsaw, 2009, p. 97 et seq.

Dr hab. Jan Lencznarowicz

Jagiellonian University

AWAY FROM THE HOMELAND: EMIGRATION, EMIGRATION POLICY AND THE POLICY TOWARDS THE POLISH COMMUNITY ABROAD DURING THE TIME OF THE SECOND POLISH REPUBLIC

The purpose of this article is to highlight selected issues with regard to Polish emigration, the situation of Polish communities abroad, Polish interwar emigration policy and the policy on the Polish diaspora. When speaking about the Polish diaspora, I mean the concentrations of Poles, of the first and subsequent generations, originating from emigration, if they kept their ties with Poland. However, I will not consider the Polish minorities in the neighbouring countries. In this article, I have narrowed down the notion of “emigration” to the economic emigration that dominated in the period in question, often called “income-driven exile” at the time. Consequently, I apply the term “emigration policy” to all actions taken by the Polish state to control migration flow, according to the set goals. The notion of the “policy towards Polish community abroad” refers to the Polish state’s actions towards the communities that emerged as the result of migration of Polish people.

Based on uncertain data and regardless of seasonal migration, it is estimated that the regions that later formed the Second Polish Republic lost about 3.5 million citizens of various nationalities over the years 1871 to 1914. The migration flow resulted in the emergence of fairly large concentrations of Poles, mainly in the USA, but also in Brazil, Argentina, Canada and also in non-Polish regions of Germany and Russia. By the outbreak of World War I those communities might have numbered about 4.3 million people.¹

Although the income-driven migration flow intensified again in the interwar period, it did so on a much smaller scale than in the decades before World War I. Historians calculate that more than two million people migrated legally from Poland in 1918-1938, with some speaking of more than 2.2 million. In the wake of remigration, more than a million people came back to the home country. Not included in that number are returning POWs, demobilised soldiers, evacuees and other individuals who came to Poland in her new borders.² Thus, the migration balance, i.e. the excess of those leaving over those arriving, was more than a million, not including illegal departures, which are obviously very difficult to assess.³

The volume of interwar emigration fluctuated greatly. It can be divided into three periods: before the crisis, until 1930, and the period of 1931 to 1938. The number of leavers in the first period is fairly high, 1,533,000, similar to the migration balance. In the early years, overseas emigration was dominant and followed the beaten track of the past decades, heading mainly for the USA. However, that destination was soon blocked and that fact could not be balanced by the increase in emigration to Canada,⁴

¹ E. Kołodziej, *Wychodźstwo zarobkowe z Polski 1918-1939*, Warsaw, 1982, pp. 27-30.

² *Ibidem*, pp. 56-63; A. Walaszek, *Reemigracja ze Stanów Zjednoczonych do Polski po I wojnie światowej (1919-1924)*, Warsaw, 1983.

³ H. Janowska, *Emigracja zarobkowa z Polski 1918-1939*, Warsaw, 1981, p. 155; *idem*, *Emigracja z Polski w latach 1918-1939*, in: *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych (XVIII-XX w.)*, ed. A. Pilch, Warsaw, 1984, p. 366; P. Kraśzewski, *Polska emigracja zarobkowa w latach 1870-1939*, Poznań, 1995, p. 66, 71-72; E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, p. 253; *idem*, *Emigracja z ziem polskich od końca XIX wieku do czasów współczesnych i tworzenie się skupisk polonijnych*, in: *Emigracja z ziem polskich w XX wieku*, ed. A. Koseski, Pułtusk, 1998, p. 14.

⁴ A. Reczyńska, *Emigracja z Polski do Kanady w okresie międzywojennym*, Wrocław, 1986, pp. 35-53.

Argentina and Brazil in the latter half of the 1920s. The streams that went to Mexico and Cuba, usually perceived as stepping stones on the way to the USA, were still less important. The same applies to Palestine-oriented migration,⁵ even though it became more and more prominent.

From 1923, most emigrants were heading to European countries. France was the major host country⁶ and a destination for more than 600,000 Poles and 100,000–120,000 more who came from North Rhine-Westphalia. Belgium, on a smaller scale obviously, was also an important destination country for economic migrants, usually on a permanent basis. In addition, an estimated 477,000 seasonal emigrants headed for Germany. That number includes neither seasonal labourers before 1926, when the practice was completely illegal, even though the volumes of migrants were on a par, nor those individuals outside the negotiated legal quotas who crossed the border to work on German farms. Other estimates for the years 1919 to 1938 put the number at nearly 638,000 people.⁷

The Great Depression brought a sudden halt to migration to virtually all destination countries and when it reached its lowest point, in 1931 and 1932, more people actually returned to Poland than left the country. The economy recovered in the mid-1930s, but overseas emigration remained low, mainly due to restrictions in the USA and Brazil, and difficult conditions in Canada and Argentina. Similarly, European migrations to France and Belgium showed a radical decrease, which was accompanied by remigration partially forced by French authorities and the virtual ending of seasonal migration to Germany. By the end of the 1930s the flows had revived, but they never returned to the pre-Depression volumes. On the other hand, seasonal migration to Latvia rose over the decade and totalled nearly 100,000 departures.

⁵ A. Kicinger, *Polityka emigracyjna II Rzeczypospolitej*, Warsaw, 2005, p. 12.

⁶ H. Janowska, *Polska emigracja zarobkowa we Francji (1919–1939)*, Warsaw, 1964.

⁷ *Eadem*, *Emigracja z Polski...*, p. 367; A. Kicinger, *Polityka emigracyjna...*, p. 16–17; E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, pp. 98–99, 148, 176, 223; W. Spaleniak, *Emigracja sezonowa polskich robotników rolnych do Niemiec (1919–1939)*, Zamość, 2010, pp. 201–220.

Not all the persons who left Poland should be considered members of the Polish community. Using denominational statistics, historians estimate indirectly that only 40% of Polish citizens who legally left the country in 1918–1925 were actually Polish, while in 1926–1938 this number was 66%.⁸ One should also note that the remigration rate of Poles was significantly higher than that of other nationalities.⁹ The second most numerous ethnic group of emigrants were Jews; in the first period they constituted 42% of the leavers, slightly more than Poles.¹⁰ Originally, they headed mainly for the USA (e.g. 64% of all migrants from Poland to the USA in 1921). In later years, Jewish emigration clearly reduced and in 1935 they made up 55% of the departees. Even though they were still the majority of Polish emigration to the USA (54.5%) and significant percentages of those going to Brazil (40%), Argentina (31.5%) or Belgium (21.5%), their main destination was still Palestine.¹¹

A major change on the migration map, compared to the situation before World War I, was the emergence of a new community, i.e. one at the beginning of the assimilation processes, of more than 500,000 in France. The Belgian diaspora of over 40,000 also gained importance. The Polish communities in Canada and Argentina became more and more prominent despite the fact that many immigrants were not Polish but mainly Ukrainian in the former country and Jewish in the latter. A new diaspora emerged in Paraguay, where more than 10,000 people arrived in the second half of the 1930s. Limited emigration to the USA after 1923 and to Brazil over the interwar period was not enough to stimulate the two old overseas diasporas to develop. The Polish community in Westphalia greatly diminished in number, a fact which could not be counteracted by seasonal emigration heading for eastern German lands. Similarly, seasonal travels to work in Denmark, Latvia and Estonia did not generate permanent Polish environments.

⁸ H. Janowska, *Emigracja z Polski...*, p. 450.

⁹ E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, p. 91.

¹⁰ H. Janowska, *Emigracja z Polski...*, p. 428.

¹¹ *Ibidem*, p. 402, 428; A. Koseski, *Emigracja Żydów z ziem polskich w XX w.*, in: *Emigracja z ziem polskich w XX wieku...*, p. 32.

Taking into consideration the policy of the Second Polish Republic towards Polish community abroad, special attention should be paid to the limiting internal and external circumstances.¹² Firstly, it was under pressure from the “emigration potential” as the total population willing to emigrate was labelled. The potential of an estimated 3–5 million people. Its size and characteristics were determined by Poland’s economic and social situation, partly shaped by the partitions of Poland and the developments of the World War and border conflicts, and subsequent fluctuations on the market, particularly resulting from the Great Depression. High birth rate (about 15% per annum) was an additional factor. The poor condition of industry did not only cause urban unemployment, but also resulted in the inability to absorb masses of rural population incapable of securing their livelihoods; slowly progressing land reform did not make their position any better. It was the countryside that most of “superfluous men”, as they were then labelled, came from. Those men and, to a lesser extent, urban proletariat and proletarianised Jewish petite bourgeoisie, formed the “emigration potential”. Moreover, there were also the working people, driven by higher salaries abroad, e.g. skilled workers and miners. The emigration flow was also encouraged by the older Polish communities abroad, generally relatives and neighbours. Family reunification was also a factor.

Of all external factors that shaped the emigration policy framework, the most prevalent one was an increasingly restrictive immigration policy of the host countries. Exceptionally unfavourable were the Emergency Quota Act of 1921 and the National Origin Act of 1924 introduced by U.S. authorities. These acts imposed radical limitations of several thousand people per year and in the 1930s it was usually just over a thousand. Brazil also started to withdraw improvements and assistance for immigrants, then imposed first restrictions and finally the nationalist policy of President Vargas set a 2% quota of immigrants for the past fifty years. Settlement opportunities were also gradually but inconsistently curbed in Canada and Argentina.¹³

¹² H. Janowska, *Emigracja zarobkowa...*, pp. 37–98; A. Kicingier, *Polityka emigracyjna...*, pp. 20–26.

¹³ A. Brożek, *Polityka imigracyjna w państwach docelowych emigracji polskiej (1850–1939)*, in: *Emigracja z ziem polskich...*, pp. 120–140; A. Reczyńska, *Emigracja...*, pp. 160–172.

In post-Versailles Europe, national states made efforts to control their borders thoroughly. From the perspective of Polish emigration, French policy was the most important, as the country looked for a labour force after World War I. Paris regulated the inflow of foreign labour force and in the years of the depression it resorted to radical limiting of Polish arrivals and even expelling them. In addition to the labour market situation, the immigration policies of the destination countries were primarily influenced by nationalist feelings, anti-immigrant attitudes and international politics.

The government of the Second Polish Republic had to take the above into consideration when hammering out its emigration policy.¹⁴ It encouraged departures, however, perceived as dire necessity. The principle of “freedom to emigrate” was adopted in the March Constitution of 1921. The departees were taken care of, and provided information, but were not subject to emigration propaganda. Efforts were made, as far as possible, to mitigate and preferably to abolish the barriers and limitations imposed by host countries, and to find new settlement areas at the same time. In addition, one could note inconspicuous attempts to discourage remigration. Besides the above actions aimed at lowering the emigration potential, other benefits were also expected, such as: increased trade, development of sea ports and passenger fleet, an improved balance of payments, and smaller national minority populations.

The restored Polish state took over control of emigration, legal assistance and as much of the support for emigrants as possible, while eliminating agents and downplaying social associations, even though cooperation with the latter continued. The state’s caring function towards income-driven emigrants was underscored in a presidential order of 1927 on emigration, which organised the legislation of the time and arranged for state apparatus to manage emigration affairs. Until the early 1930s the apparatus operated on two levels: the Ministry of Foreign Affairs and, slightly more powerful in the area of our interest, the Ministry of Labour and Social Care. The latter supervised the Emigration Office and the Labour Exchange Office while the former prepared

¹⁴ H. Janowska, *Emigracja zarobkowa...*, pp. 99–152; P. Kraszewski, *Polska emigracja...*, pp. 143–208.

international agreements in co-operation with the Emigration Office and took care of the emigrants abroad through its consular network. Emigration advisors worked at the embassies in countries with the largest Polish communities. The State Emigration Council was the advisory body. The two-level system was amended in 1932 when the Emigration Office and the Council were liquidated and most of emigration competences (besides recruitment and transportation) moved from the MLSC to the MFA. Here, emigration policy and the policy towards Polish community abroad fell in the remit of the Consular Department directed by Wiktor T. Drymmer from 1933 onwards and, predominantly, the Emigration Policy Department, with Apoloniusz Zarychta as its head. The Minister for Foreign Affairs presided over the Inter-ministerial Emigration Committee, which co-ordinated the operations of other ministries and managed the Emigration Fund. It appears that the strengthening of the MFA's role resulted from plans to intensify actions during the Depression and initiate settlement emigration.¹⁵

The first and the most important emigration convention was signed with France as early as 1919. Even though it reflected the disparity in relations between Warsaw and Paris (inter alia it allowed migrant quotas and failed to ensure comprehensive care for Polish employees), it also provided the legal framework for the largest flow of Polish interwar migration. With total interwar emigration estimated at 1,030,000, as many as 390,000 of those people headed for France. Seasonal migration was heavily affected by hostile Polish–German relations. Despite the demand for farm workers, German authorities wanted the earlier comers to remigrate first, and at the same time tolerated great volumes of illegal migrant workers, similarly to Poland. A compromise was not reached until 1926. A convention signed in the next year provided a certain level of protection but did not prevent the fall in departures during the Great Depression. In 1938 agreements on seasonal emigration were concluded with Latvia and Estonia. Those and other agreements were signed with countries that had already been destinations of Polish migration flows of all sizes. Agreements signed with the Brazilian state of São Paulo revived the inflow of Poles but the concessions granted by Peru in 1928

¹⁵ H. Janowska, *Emigracja z Polski...*, pp. 346–357.

to colonise the Montaña region did not produce the expected results, due to the Depression. In the late 1930s, again, Polish diplomacy made an attempt to reopen the countries of Latin America for Polish settlement. Negotiations were started with several countries, of which only Bolivia signed an agreement, and not even that one ever came in force.

In the 1930s the policymakers principally focused on the role of emigration in the reduction of national minority populations. In 1933 the MFA commissioned the Inter-ministerial Emigration Committee to consider if emigration should possibly be used to accumulate Polish assets.¹⁶ Five years later the Committee recommended that the Ministry of Social Care, which was in charge of migrant recruitment, encouraged emigration among minorities from areas where they and the Poles were in an unstable equilibrium or which were dominated by the minorities, and not to allow the departures of the Poles. Moreover, economic migration of minorities from other regions should not be inhibited, whereas recruitment for seasonal migration should be conducted in areas of Polish domination.¹⁷ The MFA discussed the issue with representatives of other countries, for example those in South America, Australia¹⁸ and Great Britain, and supported Zionist organisations. However, as researchers consistently agree, no duress or emigration pressure was used.¹⁹

Considering the fact that the emigration potential topped 5,000,000, while the emigration balance amounted to a mere 1,000,000, only a fraction of the goals of emigration policy were achieved. However, knowing the political, social and economic conditions in the countries of destination, particularly in the USA, and knowing the Great Depression implications for global labour markets, researchers are disposed to admit that, indeed, little more could have been done under the circumstances.²⁰ The

¹⁶ *Ibidem*, p. 363.

¹⁷ E. Kołodziej, *Wychodźstwo...*, p. 209.

¹⁸ J. Lencznarowicz, *Prasa i społeczność polska w Australii 1928–1980*, Kraków, 1994, p. 16.

¹⁹ H. Janowska, *Emigracja zarobkowa...*, pp. 143–144; A. Reczyńska, *Emigracja...*, pp. 126–139.

²⁰ H. Janowska, *Emigracja z Polski...*, p. 354; P. Kraszewski, *Polska emigracja...*, p. 191.

Polish authorities' emigration policy was aimed at maintaining as strong and long-lasting ties as possible with economic migrants and their offspring, and slowing down the process of denationalisation in the host countries. The purpose was served by dense settlements and support (despite minimal financial resources) of Polish organisations abroad. Also, the number of Polish people abroad was stressed, and the authorities optimistically judged its potential power and the opportunities to act for the benefit of the homeland, as they sometimes failed to allow for the assimilation process. As independence came, political and material support was expected from the strongest Polish communities. High hopes of using the Polish community for political purposes also triggered criticism. The issues raised were: the scattering of communities, their poor political organisation, education and material situation, and, in the case of the older diasporas, particularly in the USA and Brazil, neglecting the emergence of a new collective identity, not Polish any more but one of Polish descent, the emergence of a new type of American or Brazilian citizen of Polish origin.²¹

Over the first years, the MFA's efforts to support organised Polish communities abroad were financed with temporary means and of an irregular nature. Only the post-May-Coup governments gradually made efforts on a larger scale, especially in the 1930s. They strived to consolidate Polish communities and to strengthen the bonds thereof with Poland and their engagement in the improvement of the homeland's international position. Many circles opposed this, partly due to increased identification with the countries of settlement and the influence of national-democratic circles and other government adversaries in Warsaw.²²

Despite the tensions and even new divisions, the government succeeded in gradually building a network of relations and subordinating the

²¹ O. Skomorowski, *Obecne zadania i cele naszej emigracji*, „Wychodźca”, 14 June 1925, as cited in: W. Wrzeński, *Polacy za granicą w polityce II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, in: *Problemy dziejów Polonii*, ed. M.M. Drozdowski, Warsaw, 1979, p. 25; A. Zarychta, *Polskość i polono-brazylianie*, „Wychodźca”, 2 July 1924, quoted in: W. Wrzeński, *Polacy za granicą...*, p. 30.

²² E. Kołodziej, *Dzieje Polonii w zarysie 1918–1939*, Warsaw, 1991, pp. 299–324; P. Kraszewski, *Polska i Polacy wobec diaspory do 1939 roku*, in: *Diaspora polska*, ed. A. Walaszek, Kraków, 2001, pp. 512–528.

life of the Polish diaspora in many countries. The tendency was expressed in actions taken as early as 1925 to organise a congress of Polish minority representatives from the neighbouring countries and emigration centres, and to call into existence one centralised organisation. After the Piłsudski group seized power, the plans were postponed to prepare the ground but in 1929 the First Congress of Poles from Abroad took place in Warsaw and was attended by delegations from 18 countries. As Marshal Piłsudski put it, its purpose was to “materialise the idea of uniting all our compatriots in exile into one organised entity for the benefit of the Polish state”.²³ Significantly, even though the Congress declaration stated that the Poles abroad are “bound with insoluble ties of blood, culture and history with their homeland” and form a family, wherever they may be, still the duties “towards their homeland shall be reconciled with the loyalty towards their countries of residence, which, in turn, shall ensure our right to freely develop Polish cultural life”.²⁴ This position underlined that the exercising of civic duties in a country of settlement was linked with the full exercising of relevant rights, as the authors had high hopes of future social and political advancement of the Polish community.

Owing to objections from some representatives, particularly those from the USA, the Congress of 1929 did not appoint a centralised body; however, it formed the Council of Organisations of Poles Abroad with representatives of the largest communities. The World Association of Poles from Abroad (“Światpol”) was founded in Warsaw in 1934, during the Second Congress of Poles from Abroad. That body had its seat in Warsaw and was headed by the Speaker of the Senate, Władysław Raczkiewicz. However, the American organisations did not join it, as their members were afraid of domination by the adherents of Piłsudski’s *sanacja* policy (“moral cleansing” of public life) and explained that, as American citizens, they must not belong to organisations subordinated to a foreign state. Soon thereafter, the Polish state intensified its activities on behalf of Polish minorities, particularly in Europe. It focused on supporting organisations and providing assistance, but primarily on raising national awareness, especially among young people, to prepare future

²³ *Pamiętniki I Zjazdu Polaków z Zagranicy*, 1930, p. 50.

²⁴ *Ibidem*, p. 115.

leaders. The purpose was served by cultural, educational and sporting activities, and even common entertainment. Various forms were used such as visits by public figures, congresses in Poland and abroad, camps for Polish diaspora children, student exchanges, courses, exhibitions, games. Scouting initiatives played an important role. However, co-operation with the Catholic Church encountered some difficulties. The MFA's Press and Propaganda Office influenced Polish press abroad on the central level, and the missions did the same in their respective countries. PR events were organised, such as the Emigrant's Week, in order to collect money to erect the Polish Emigration House. Thanks to these actions, the National Defence Fund collection yielded quite good results among the Polish diaspora before World War II.

To sum up, despite the political and personal conflicts, international limitations and financial hardships, and despite the obvious focus on the Polish minorities in the neighbouring countries, the basis was eventually established for a functional system of relations between the Polish state and the organised Polish communities abroad. Its core was the MFA, which implemented its policy towards Poles abroad via the diplomatic missions and the partner local organisations and press, domestic institutions and associations, as well as representatives of Polish communities and major organisations, primarily via "Światpol", which maintained its vestigial operations over World War II and shortly thereafter.²⁵

²⁵ B. Wierzbiański, *Polonia zagraniczna w latach 1939–1946*, London, 1946

Prof. Marek Kornat

Tadeusz Manteuffel Institute of History of the Polish Academy of Sciences

BETWEEN GERMANY AND SOVIET RUSSIA. THE REALITIES OF GEOPOLITICS AND THE DILEMMAS OF DIPLOMACY

A historian of Polish foreign policy could consider the following options the reborn independent Polish state had in the international arena in 1918:

- 1) to ally itself with one of the powers that won the First World War and played an important role in restoring Poland;
- 2) to ally itself with one of such powers, i.e. France, as the country most interested in acquiring an ally in eastern Europe against Germany in case it started another war;
- 3) to rely on Germany, even at the cost of territorial concessions;
- 4) to rely on Soviet Russia as a theoretically weaker neighbour compared with Germany;
- 5) to seek regional allies in Central and Eastern Europe.

The concept of an alliance with the Entente Powers emerged in Poland's foreign policy plans in 1919, but ultimately collapsed. The United States withdrew from Europe, having rejected the Versailles Treaty and Wilson's ideas of global policy. France and the United Kingdom parted ways. Italy's policy towards Poland was closer to the UK's than that of

France. It was absolutely out of the question that the United Kingdom would make any commitments in the interests of any of the new states in Central and Eastern Europe.

The alliance with France was a success. It was forged on the initiative of the French Republic on 19 February 1921. The mutual obligations were defined in a political treaty and a secret military convention. France won Poland round as the biggest and strongest of the new states in Central and Eastern Europe that were established after the fall of the three empires: Russia, Germany, and Austro-Hungary. But the alliance was not an agreement of equals. It rather reflected a protector-protégé relationship. Poland became, as Jules Laroche, the French Ambassador in Warsaw, would later say, a “replacement ally” (*allié du remplacement*), in lieu of the lost Russia, now under Bolshevik control.¹ Most importantly, the automaticity clause, put on the table at Poland’s initiative, was discarded by the French during the negotiations in favour of an agreement that laid down reciprocal indirect guarantees or stipulated the obligation for the parties, if faced by German threat, to first reach an agreement and then set about providing mutual assistance.²

Any deal with Germany was in itself so unpalatable that no Polish policy-maker proposed it during the debates over the course of future foreign policy in the first years of independence.³ It was obvious that Germany would have demanded territorial concessions in line with its treaty revisionism in exchange for any deal. The loss of such vital territories as Gdańsk and Pomerania would have meant dependence on the western neighbour. Without access to the sea, Poland would have been reduced to being a client state of Germany. In a known memorandum dating from late 1926, Kazimierz Olszowski, a Polish legate in Berlin, reduced nearly everything to a single motive. “Regaining Pomerania is a cornerstone of Germany’s policy towards Poland,” he wrote. “Giving Pomerania up

¹ Jan Ciałowicz said that this “brief remark encapsulated the entire essence of the Polish-French alliance” (*idem, Polsko-francuski sojusz wojskowy 1921-1939*, Warsaw, 1970, p. 393).

² As aptly emphasised in M.K. Kamiński, M.J. Zacharias, *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej 1918-1939*, Warsaw, 1998, p. 60.

³ In the late 1930s such idea was floated by the well-known political writer Władysław Studnicki, the author of *System polityczny Europy a Polska* (Warsaw, 1935).

to Germany is absolutely out of the question for Poland as a lack of sea access would threaten the country's *raison-d'être*." He further assumed it "very likely that the two states will clash, also militarily. Within our forecasting horizon, it could be claimed that such clash will take place in eight to ten years."⁴ The prediction proved accurate although preparations for a war to retaliate for the defeat took Germany longer than the Polish diplomat estimated: thirteen years.

A deal with Soviet Russia (from 1922 onwards, the Soviet Union) would perhaps have been possible without the need to immediately satisfy territorial claims of that neighbour, as after the Riga treaty it had none, such a deal would surely have resulted in opening the borders to be penetrated by the Comintern and in freedom for the communist movement to operate. The eastern neighbour did not have much to offer Poland. Besides, any closer relationship with the Soviet Union would have meant Poland breaking away from the West. The implementation of any Polish–Soviet alliance would have been possible only by way of the Red Army gaining access to Poland's territory, as the Soviet Union had no borders with Germany.

It was definitely in Poland's interest to build a possibly broad system of regional alliances. Czechoslovakia stood out as the best candidate. The two countries seemed destined for co-operation and, should they want to put up effective resistance against Germany, the mutual alliance would have allowed them to use the Sudety Mountains as the line of defence and to additionally equip the Polish army with Czech weapons. But the rivalry for the position of a regional leader and a border dispute (over Teschen Silesia) prevented the settling of differences and honest reconciliation. Thus, the desired alliance with Czechoslovakia proved impossible: the two countries differed in their visions of how international order in Central and Eastern Europe should look like. A coalition between Poland and Romania and Hungary to stabilise Central and Eastern Europe fell through as a political approach purely because of the hard feelings and a territorial dispute between the latter two. In spite of its promising

⁴ The document has not been, as is the practice, published in its entirety but quoted from at length and repeatedly analysed. Quoted from: J. Krasuski, *Stosunki polsko-niemieckie 1919–1932*, Poznań, 1975, p. 269.

beginnings and the signing of the Warsaw Treaty in 1922, the Baltic Bloc, conceived by Polish diplomacy as early as 1919, collapsed with Finland, i.e. the Republic of Poland's most important Baltic partner, refusing to ratify it.⁵

Minister Beck's grand project of a Third Europe, or the Intermarium system, failed to produce effects. That was primarily because of the Romanian–Hungarian antagonism. It failed to secure sufficient backing from the Western powers. From the moment, when it turned out that the fate of Poland's southern neighbour was on a knife-edge, a plan appeared to build such a bloc as a new order on the ruins of the written-off Czechoslovakia.⁶ At that time, the break-up of that country did not seem to threaten Poland's *raison d'état*. However, Nazi Germany's growing advantage and ultimately dominance in the late 1930s became a reality for Europe's Intermarium and the region's nations could not effectively oppose it.

The establishing of the League of Nations did not change the course of international relations, namely the rivalry of the superpowers and the conflicting interests of the states. Neither did it eliminate antagonisms or bring universal peace. It did not provide Poland with new instruments to defend her territories, even though the provisions of the Pact of the League of Nations did ensure such guarantees on paper. In fact, the new institution proved to be only a forum for international debate. This organisation was clearly dominated by two powers, the UK and France.

It is true that, having returned to power, Piłsudski wondered about leaving the League.⁷ However, that never happened. The disappointments strengthened Poland's foreign policy leadership in their conviction that

⁵ The treaty parties were Poland, Latvia, Estonia, and Finland. Lithuania, conflicted with Poland, was missing. Treaty provisions did not stipulate an alliance but instead a friendly neutrality between the partners in the event of any of them being involved in a war. The treaty also declared willingness to enter into a military convention on mutual assistance, and that was the most important thing.

⁶ I have repeatedly dealt with this project, most recently in: "Trzecia Europa. Polska koncepcja Międzymorza (1937–1938)" in: *Idea Międzymorza w polityce II Rzeczypospolitej. Nadzieje i ograniczenia*, ed. E. Znamierowska, Warsaw, 2016, pp. 123–151.

⁷ Minutes of the Political Committee of the Council of Ministers of 23 August 1926, in: *Protokoły Komitetu Politycznego Rady Ministrów 1921–1926*, ed. M. Jabłonowski, W. Janowski, Pułtusk, 2004, pp. 468–473.

only bilateralism made sense as a way of seeking peace guarantees. The concepts from 1924 to 1926 of Aleksander Skrzyński, an ardent advocate of multilateralism and a believer in the ideals of the League of Nations, fell into oblivion.⁸ Poland's policy was one of bilateralism. This was not a doctrinal but tactical bilateralism, one which was subordinate to a belief that no other option existed of building state security.

*

Poland's policy was rooted in the desire to stabilise Europe in the very shape it took as it emerged from the First World War. That was the main orientation of Polish diplomacy, despite the awareness of the fact that such stabilisation would only be temporary because "there is no other one in the politics at all," as Ambassador Michał Sokolnicki aptly observed.⁹

Poland's foreign policy was supposed to be peaceful, and that was the case, but that does not mean concessions were made to global powers. A genuinely independent foreign policy would have had to be backed with a greater military potential, which was missing. Nevertheless, we cannot assume that any other economic policy would have allowed the Polish Republic to develop a military force strong enough to be able to effectively fend off the potential of Germany and the USSR as two allied totalitarian powers.

It is undoubted that the economy occupies a crucial role in countries' policies. Of course, that banal observation also applies to the Poland of the interwar period. Economic means determine military power. The Polish Republic's economic weakness did not help to modernise the army. It was a burden, even when, for example, the idea emerged in Warsaw of integrating Europe's Intermarium. Despite that, economic weakness did not make Poland give in to the demands of its large neighbours. Poland did not become a client state. "We are a poor country but we shall not be bought at any price," Minister Beck supposedly said.

⁸ A. Skrzyński, *Polska a Pokój*, Warsaw, 1924. For more on his views, see P. Wandycz, *Aleksander Skrzyński. Minister spraw zagranicznych II Rzeczypospolitej*, Warsaw, 2006.

⁹ M. Sokolnicki, "Józef Piłsudski a zagadnienia Rosji," *Niepodległość*, New York-London, 1950, v. 2, p. 70.

In 1926, the former Chief of State, Józef Piłsudski, said that the future of the Polish state looked uncertain.¹⁰ The world had not come to terms with its existence as a subject of international relations. A big step forward, i.e. non-aggression agreements with the governments in Moscow and Berlin, did not alleviate this pessimism. As we know, in March 1934 Piłsudski told his closest associates in confidence that he “does not believe, however, and warns against thinking so, that a peaceful relationship arranged between Poland and the two neighbours would last forever,” and that he “estimates that good relations between Poland and Germany could possibly last up to four years because of the mental change that is occurring in the German nation (...).”¹¹ This assessment undoubtedly speaks of the Polish leader’s realism. He, however, did not go anywhere beyond the concept of a policy of balance.

Foreign Minister Józef Beck, anointed as an executor of the Marshal’s unwritten will, relied on the effectiveness of his diplomacy in relations with Germany. He believed that, even in the most difficult of circumstances, he would be able to reach an agreement of sorts with Hitler through personal diplomacy, an agreement which would not compromise Poland’s interests or honour. Between 1935 and 1938, Polish diplomacy towards Germany was generally successful. On the most sensitive issues, Hitler, acting as a man of last resort, would agree to a compromise or back down. That, of course, only worked for a while.

It is very easy to criticise Polish foreign policy in the last years of peace before the Second World War when deploying the argument that closer relations with the Soviet Union were possible, as was raised by historians in communist Poland until 1989. However, the USSR was of little value as a “defender of the status quo in Europe.”¹² That country was committed to disrupting the “capitalist world” by planning to use a “second imperialist war” for that purpose, when it broke out. Letting Soviet

¹⁰ “Wielka deklaracja Marszałka Piłsudskiego,” *Głos Prawdy* No. 129, 27 February 1926.

¹¹ K. Świtalski, *Diariusz 1919–1935*, ed. A. Garlicki, R. Świętek, Warsaw, 1992, pp. 660–661.

¹² Statement by S. Gregorowicz and M. Zacharias, *Polska–Związek Sowiecki. Stosunki polityczne 1925–1939*, Warsaw, 1995, p. 146.

troops into the Republic of Poland carried the risk of self-destruction, and was not an option with Warsaw.

In 1935–1939, after Marshal Piłsudski's death, the big neighbours, Germany and Soviet Union, were rapidly building up their military potential. There was nothing Poland could do in response to this process other than arm herself, of course within her limited capabilities. These limitations were mainly due to the economic backwardness resulting from the bleak legacy of partitions.¹³

In 1936, the Western powers lost their advantage over Germany, which carried out the re-militarisation of the Rhineland to Europe's utter inertia. At that moment, Beck did everything he could do: on 7 March 1936, he submitted a declaration of the willingness to observe allied commitments in the event of a threat from Germany to the Ambassador of the French Republic in Warsaw. That move failed to bring about any desired shift in France's defensive policy, which was also completely subordinated to the United Kingdom. But it did, however, revive the Polish–French alliance.

Analysing foreign policy views of the Polish opposition after the death of Marshal Piłsudski, we can easily identify the criticism of the Polish–German rapprochement, which the Polish Socialist Party, the People's Party, and the National Party all judged as unnecessary. Some voices said that the Polish–French alliance was dealt a serious blow. Politicians such as Professor Stanisław Stroński and General Władysław Sikorski spoke in favour of supporting the French collective security policy, failing to note that it led to Warsaw's forced alliance with Moscow, which would constitute a threat of dependence on the eastern neighbour in peacetime and of opening the borders to the Red Army in the event of war.

As a period of great complications in international relations, 1938 was a prelude to a new world war. Poland emerged from the crisis unscathed, achieving as much as it could. I mean the forced normalisation of relations with Lithuania and taking back Zaolzie from Czechoslovakia.

¹³ Suffice to mention the fact that the partitioning powers had not left any weapons factories in the territory of the Republic of Poland, except for the Free City of Gdansk, which was not part of Poland, and which had a weapons factory and a warship yard. Consequently, all other measures in this field required action from scratch.

The anti-Czechoslovak Polish campaign would certainly not have happened if this country had chosen to stand up against Germany, come what may. Obtaining allied commitments from the western powers and the internationalisation of the conflict with Germany was the primary goal for Polish diplomacy. No Polish policy could have been able to prevent the tactical Berlin–Moscow alliance if, of course, we rule out the theoretical possibility of an alliance with the Third Reich. Nor could any policy of the Polish government have been able to cause the political and military obligations of the western powers (the UK and France) to be fulfilled.¹⁴ The commitments of the Allies were very specific. In political terms, they stipulated immediate declaration of war on Germany should it attack Poland. And that commitment was honoured with a three-day delay. The military obligations were not observed in their entirety.

The big question is this: experiencing a disaster in 1939, did we not pay too heavy a price for our aspirations to play a significant role in Europe? Indeed, Poland sought to become a third force between Germany and the Soviet Union.

Only one answer is possible: inaction and putting up with a subordinate role in international relations cannot be the policy for a nation with a glorious past and importance in Europe. Edward Śmigły-Rydz asked rhetorically “would a passive, powerless and listless Poland be not mostly welcome by our neighbours?”.¹⁵ There is nothing to suggest that such a country would have won acceptance from the big neighbours and would have been able to avoid a military disaster. The weaker the country and the fewer alliances it had, the easier a target it would have been for the aggressive neighbours.

The Versailles order, reborn Poland being an integral part thereof, did not collapse spontaneously. It was unravelled by two totalitarian powers with clear agendas of expansion. What is worse, both countries brought themselves to enter a mutual tactical alliance, although they differed so much in political, ideological or economic terms.

¹⁴ P. Wandycz, “Historyczne dylematy polskiej polityki zagranicznej” in: *idem, Z dziejów dyplomacji*, London, 1988, p. 49.

¹⁵ Gen. E. Śmigły-Rydz. *Byście o sile nie zapomnieli. Rozkazy, artykuły, mowy 1904–1936*, Lviv Warsaw 1936, p. 160.

In the name of his *Lebensraum* doctrine and racial utopia, Hitler was bound for war and the only possible way of stopping him was preventive military action, of course only between 1933 and 1936. All the more so, we should not forget one project, still not fully explained and difficult to interpret but nevertheless important, namely that of a preventive war against Germany, which emerged in 1933.¹⁶ An excellent opportunity had been lost of changing the course of Europe's affairs.

It is true that the implementation of the strategic plans of the Third Reich's leader was not possible without avoiding war on two fronts. But a tactical alliance with the Soviets, without using the name, solved that problem. As a matter of fact, it led to the repetition of the geopolitical configuration in Europe of 1870, when the Prussian army defeated France with Russia's guaranteed neutrality. Did Stalin fail to understand that? It is difficult to answer this question but there is no doubt that the Molotov–Ribbentrop Pact opened the possibility of the Soviet Union of becoming a leading force in Eastern Europe and that was why the Soviets enthusiastically embraced the idea of a division of Poland on 23 August 1939. This pact made the Soviet Union triumphantly return to the club of powers, a view espoused years later by the controversial British historian Alan Taylor.¹⁷

Stalin indisputably wished for a new European or global war and it was doubtless him who created the most favourable conditions of all for Hitler to wage such a war. He believed that the war was in the best interests of the Soviet Union. No grounds exist for the claims about the conservative nature of Soviet policies in the late 1930s, recurring as they do time and again in historiography. Stalin pursued a policy that was supposed to make Soviet Russia a “rejoicing third” (*tertius gaudens*) in the conflict of “imperialist powers.”¹⁸

¹⁶ The broadest overview of positions and analysis of available documents was provided by Waław Jędrzejewicz in: “Sprawa wojny prewencyjnej z Germany w 1933 roku,” *Zeszyty Historyczne*, 10, 1966, pp. 143–174.

¹⁷ A.J.P. Taylor, *The Origins of the Second World War*, Oxford, 1961.

¹⁸ K. Hildebrand, “Krieg im Frieden und Frieden im Krieg. Über das Problem der Legitimität in der Geschichte der Staatengesellschaft 1931–1941” in: *Der Zweite Weltkrieg. Analysen, Grundzüge, Forschungsbilanz*, ed. W. Michalka, München–Zürich, 1989, p. 37.

*

The question about the assessment of the foreign policy of reborn Poland (1919-1939) is still present in deliberations and debates about this period of our history, brief as it was but truly enduring in the historical awareness of Polish society. The tragic finale of September 1939, the loneliness in armed struggle and the country's partition, seem to be a telling summary of the independent foreign policy of the entire 20-year period. According to the author of these words, such a view is a very serious simplification. That is because none of the countries of the *Intermarium* were able to save their independence and territorial integrity.¹⁹ The devastation of the international order built after the First World War was a major disaster. No policy of a single nation state which, despite its wishful thinking was anything but a powerful player, could have dealt with the challenges that this revolution brought Europe. It was not a bad policy choice that decided the fate of the Polish state but a disastrously adverse combination of external factors, factors beyond control of any Polish government.

Looking at Poland's international security in the interwar period leads us to conclude that none of the countries of continental Europe, least of all Central and Eastern Europe, achieved the objective of effectively securing national interest through allied defence agreements, of course with the exception of the Soviet Union, which primarily relied on its own power and in 1941 received effective aid from the Anglo-Saxon powers. The failure of the international order, of which Poland was a beneficiary and an integral component, did not allow any effective system of guarantees for medium-sized and small countries.

Poland's geographical location was the most important determinant of its foreign policy. It played a much greater role than the national mentality embedded in the history of the post-partition period or the state's internal system. The neighbourhood with Germany and the Soviet Union put Poland in the situation of Europe's most exposed country. This fact

¹⁹ Finland became an exception. In the Winter War it managed to put up successful resistance against the Soviet invasion and saved independence but at the price of giving up close to 20% of its territory to the Soviet Union.

was the most important constant of Polish foreign policy, regardless of who formulated its tasks and who carried them out.

There will be always questions about the effectiveness of foreign policy of a medium-sized country set against an extremely adverse combination of external forces. Should it be a policy of adapting to the actions of stronger actors of international relations or is it worthwhile to take the risk of a policy of resistance and manoeuvre? The question cannot be answered in purely theoretical terms. Polish diplomacy of the inter-war period certainly resorted to both those concepts. After the country's borders were established in 1921, it carried out a policy of accommodation,²⁰ which was the case until 1932. Between 1933 and 1939 a policy of manoeuvre and resistance was pursued. The rapprochement with Germany is a major example of using the latter tactic. Beck's decisions in 1939 to reject the territorial demands of Germany and the Soviet claims about the "march-through" of the Red Army is a different manifestation of such policy.²¹

It is exceedingly difficult to critically reflect on the foreign policy of the Second Polish Republic if we attempted to identify alternative solutions to those embraced by its leadership, no matter which moment in the twenty-year period we are talking about. This is particularly true of the turbulent 1930s, when Poland's international position was deteriorating significantly, not because of such and such decisions by the government in Warsaw but because of the actions of the two anti-systemic aggressive powers: Hitler's Germany and Stalin's Soviet Union.

Of course, one might imagine a policy of subordinating the Polish state to Germany or the Soviet Union by choosing one of them as a patron and protector. This would irreversibly have meant consent to becoming dependent on a stronger neighbour. A pro-German option would have required territorial concessions and these would only have deepened the dependence on Berlin. Allying with Hitler's Third Reich would have

²⁰ In 1922, Vilnius and Upper Silesia were annexed to Poland (under plebiscite), but this does not change the fact that 1921 was the first time of international peace effort.

²¹ The Republic of Poland's diplomatic activities in the final moments of peace are analysed in detail in my book: *Polityka zagraniczna Polski 1938–1939. Cztery decyzje Józefa Becka*, Gdańsk, 2012.

placed Poland in an unviable position, contrary to those historians who set out a vision of the allegedly missed “German alternative” in Poland’s policy in 1939. Making a case for his 1939 decision, Beck supposedly said later to Jan Bociański, the Polish Consul in Romania, that by accepting the Third Reich’s offer, “we would have beaten Russia (...) and in the end we would have been grazing cows for Hitler beyond the Urals.”²²

It is true that 1933 saw the emergence of a favourable climate for closer relations, perhaps even alliance, with the eastern neighbour. Any alliance with the Soviet Union, a totalitarian and possessive state, would have meant dependence on it. It would have opened the borders for penetration by communist movement. The Soviet Union had not come to terms with the Versailles order as a global governance. Its demolition was seen by Moscow as an important objective regardless of different tactical activities in the field of diplomacy, as evidenced by Stalin’s remarks to Dimitrov in September 1939, noted down in the latter’s journal and known to historians.²³

It may, of course, be possible to imagine a Polish policy more or less similar to that of Czechoslovakia, which consistently followed the principles of Edvard Beneš’ system. It involved staying loyal to France as an ally and protector and laying its hopes on the League of Nations. When Paris so wished, Czechoslovakia entered into a pact of mutual assistance with the Soviet Union in 1935. However, all of these measures did not save the country in the face of the Munich diktat and its subsequent annexation.

Two defence alliances and two non-aggression pacts with stronger neighbours: that is practically the entire output of Polish diplomacy (until spring 1939). There can be no end to questions about another strategic option for Poland. However, we see no use in retrospectively finding alternatives to Poland’s orientation at the time. There was simply no other option in hand, or in any case historians cannot propose it, even though our present knowledge of the international realities of interwar Europe and of the shaping of Poland’s foreign policy is vast and growing. Naturally, we must not evade the question of whether Polish

²² J. Bociański, *Wspomnienia*, the Jozef Pilsudski Institute in London, Jan Bociański’s Archives, col. 85/2/17, p. 49.

²³ G. Dimitrov, *Journal 1933–1949*, ed. G. Moullec, Paris, 2005, pp. 339–340.

society would have accepted the policy of abandoning independence, in particular that of territorial concessions, had any government in Warsaw embraced one. This factor escapes all those who, with the benefit of hindsight, argue in favour of adopting German demands and a “tactical alliance” with Hitler’s Germany in 1939.

Alliances with the United Kingdom and France enjoyed overwhelming support from the Polish public (of course, this does not apply to national minorities, which accounted for more than 30% of the population). But Polish diplomacy did not have any effective means of influencing the allied governments’ conduct to ensure that their commitments were observed in the military dimension. Everything seems to indicate that the Polish side had been given assurances in the awareness that those would not be honoured. It seems highly questionable whether Poland would have received any military assistance from its allies, even if its army had fought more effectively and longer on the German front and if the Soviet Union had not advanced from the east.

The drama of 1939 continues to strongly influence the historical imagination of Polish society, as demonstrated by the keen, but not healthy, interest in so-called alternative history. Provided that it is subject to a reliable, source-based interpretation, Poland’s foreign policy in 1919–1939 remains an important history lesson. Above all, it is a lesson of how to defend independence in an extremely unfavourable environment abroad and in a situation of serious difficulties at home.

The Versailles order obviously lasted for a short time, far too short. Poland managed to defend it in 1920.²⁴ Arguably, the result of that victory gave rise to the Versailles-Riga order, for Eastern Europe that is. And yet the Polish Republic was not able to extend its duration beyond 1939. This international order gave a large number of peoples the chance to build national states on the ruins of the empires, an excellent and unrepeatable chance. Most of the Intermarum nations were free to make use of these historical conditions and build their own statehood.

²⁴ For more on this subject, see. A. Nowak, *Pierwsza zdrada Zachodu: 1920 – zapomniane appeasement*, Kraków, 2015.

