

20/2/38.



MEMORANDUM DE M. BALFOUR SUR LES SUGGESTIONS FAITES
AU CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS AU SUJET
DE LA PAIX AVEC LA TURQUIE.

L/2499/807)

1. Les deux messages télégraphiques du Conseil Suprême au sujet de la paix avec la Turquie ne sont arrivés à la réunion de la Société des Nations qu'à la fin de la séance, et il a été impossible de les discuter d'une façon complète encore, d'arriver à une conclusion finale à leur égard.
2. M. Bourgeois et le reste de mes collègues décident cependant officieusement, que j'essayerais de donner une impression générale des difficultés entrevues au moins par la majorité, pressenties par la politique qui est esquissée dans ces deux télégrammes.
3. Le premier de ces télégrammes s'occupe de l'Arménie, et l'offre qu'il contient est conçue à peu près ainsi:- Que la Société des Nations accepte une position équivalente à celle d'une Puissance mandataire. Qu'une Arménie (non encore délimitée) soit placée sous sa "protection", et qu'ainsi la Société des Nations offre "une garantie certaine pour la sécurité future de l'Etat proposé."
4. La seconde offre s'occupe des minorités en Turquie, et suggère que la Société des Nations se charge des mêmes responsabilités, en ce qui concerne les clauses partageant les minorités en Turquie, que celles acceptées par elle en ce qui concerne les clauses correspondantes dans certains des autres traités européens.
5. En ce qui concerne la suggestion que la Société des Nations devienne en fait mandataire pour l'Arménie, il est évident qu'actuellement et probablement pour longtemps encore, la Société des Nations n'a pas et ne peut pas avoir les moyens requis pour mener à bien une tâche qui a des ^{chances} de devenir par la suite des plus lourdes. Il est entendu que la France sera mandataire en Syrie; et la Grande-Bretagne en Mésopotamie. Mais ces deux nations possèdent des ressources comme grandes Puissances, et savent fort bien que ces ressources seront sérieusement taxées si elles/

elles veulent remplir d'une manière complète leurs fonctions de mandataires. La Société des Nations n'a aucune ressource; elle n'a pas non plus, à présent, d'organisme pour créer de telles ressources. Et il y a un danger sérieux au cas où elle accepterait de prendre cette responsabilité, que des nations puissantes et bien organisées semblent hésiter à accepter, de la voir s'écrouler sous le poids du fardeau.

6. La Société des Nations est évidemment tout à fait disposée à agir comme autorité de surveillance sous un système mandataire. C'est à elle sans doute que les mandataires qui sont actuellement créés dans les différentes parties du monde s'adresseront pour faire leurs rapports, et nous avons l'espoir qu'elle exercera, le cas échéant, une influence salutaire dans le développement des territoires mandatés. Il est plus que douteux cependant, que la Société doive encourir elle-même, directement, de grandes responsabilités ayant le caractère de mandat, spécialement dans les régions éloignées et à demi civilisées; là où l'opinion civilisée, arme principale de la Société, n'a guère de valeur. Il n'y a aucune analogie utile entre le cas de l'Arménie et celui, par exemple, de Dantzig.

7. Les mêmes considérations devront valoir quand il s'agira de la protection des minorités en Asie Mineure. Nous pouvons espérer que la Société accomplira une oeuvre d'extrême importance en assurant l'observation des clauses des minorités dans les traités européens. L'autorité des Gouvernements, par exemple à Bucarest ou à Varsovie, n'en sera que plus affermie quand il s'agira de supprimer des abus locaux. Les minorités elles-mêmes deviendront conscientes qu'il existe une opinion publique organisée, en dehors de leur propre état, toute prête à leur accorder son support. Et si, malheureusement, il s'élevait quelques abus, le mécanisme de la Société peut être tout à fait bien adapté à en assurer la suppression.



8. . . . En Asie Mineure, la position est très différente. L'opinion publique des nations civilisées n'a absolument aucune influence dans cette contrée; même, attendu que l'opinion publique civilisée est en grande majorité l'opinion chrétienne, c'est plutôt une source de danger qu'une source de force pour les minorités chrétiennes. Les atrocités à l'égard de ces minorités sont généralement causées par des bandes irrégulières que le Gouvernement turc désavouerait immédiatement et sur lesquelles il déclarerait (peut-être avec raison), n'avoir aucune autorité.

9. La Société des Nations n'ayant aucune force à sa disposition immédiate, n'aurait aucun moyen de défense en dehors des remontrances verbales, et de telles remontrances ont été essayées en Turquie depuis plus de 100 ans sans aucune efficacité.

10. Si, naturellement, la Turquie était placée sous l'autorité d'un pouvoir mandataire, la Société des Nations serait heureuse d'entreprendre la même tâche, vis-à-vis de ce Pouvoir, que celle qu'elle est prête à accepter vis-à-vis des autres Pouvoirs Mandataires. C'est là, néanmoins, un point sur lequel la Société n'a, jusqu'à présent, aucun renseignement.

11. D'une manière générale, il ne faut pas perdre de vue que les instruments principaux à la disposition de la Société sont la discussion publique, l'enquête légale, l'arbitrage, et en dernier ressort, une certaine forme de contrainte. Ce sont là des armes puissantes, mais les régions où elles pourraient être le moins applicables, sont ces régions très distantes et à demi barbares, où l'on ne comprend que la force et où la force même est impuissante à maintenir l'ordre, à moins d'être employée rapidement. Il semblerait que dans ces parties du monde auxquelles cette discussion s'applique, la Société des Nations ne peut jouer un rôle effectif que s'il existe un mandataire par l'intermédiaire duquel elle peut agir. Si l'on ne peut trouver un tel mandataire, la Société ne peut, constituée comme elle l'est actuellement, remplir effectivement le rôle de substitut.

12. Je dois rapeler que je suis seul responsable de ces opinions, mais que je les ai énoncées dans une large mesure, partagées par

MEMORANDUM BY MR. BALFOUR ON SUGGESTIONS MADE
TO THE COUNCIL OF THE LEAGUE OF NATIONS IN
REFERENCE TO THE PEACE WITH TURKEY.



(41/3490/807).

1. The two telegraphic messages from the Supreme Council about the Turkish Peace only reached the meeting of the League of Nations at the end of its sittings, and it was impossible to discuss them with any completeness, still less to pass a final judgement upon them.

2. It was however agreed informally by M. Bourgeois and the rest of my colleagues, that I should attempt to give a general impression of the difficulties, which at least a majority of them feel, with regard to the policy sketched out in the two telegrams.

3. The first of these deals with Armenia, and the proposal it contains amounts to this:- That the League of Nations should accept a position equivalent to that of a Mandatory Power. That an (as yet undefined) Armenia should be placed under its "protection", and that it should thus provide an "effective guarantee for the future security of the proposed State".

4. The second proposal deals with minorities in Turkey, and suggests that the League of Nations should be saddled with the same responsibilities as regards the Clauses for protecting minorities in Turkey as it has accepted with regard to the corresponding Clauses in some of the European Treaties.

5. As regards the suggestion that the League of Nations should become in fact the Mandatory for Armenia, it is evident that as yet, and probably for a long time to come, the League of Nations is not and cannot be adequately equipped to carry out duties which may well prove to be of the most onerous kind. It is understood that France is to be mandatory in Syria; Great Britain in Mesopotamia. But these two nations possess the resources of Great Powers, and are well aware that these resources may be seriously called upon if

they are adequately to fulfil their mandatory functions. The League of Nations has no resources, nor has it at present the machinery for creating them. And there is a serious danger that if it were to undertake the responsibility, which powerful and well organised nations apparently shrink from accepting, it will break down under the strain.

6. The League is, of course, perfectly ready to act as the supervising authority under the mandatory system. It is to it presumably that the mandatories now being called into being in various parts of the world, will be called upon to report, and we have every hope and expectation that it will exercise, where necessary, a salutary influence in the development of the mandated territories. It is more than doubtful, however, whether it should itself directly undertake large responsibilities of a mandatory character; especially in remote and half civilised regions where civilised opinion, the chief weapon of the League, carries but little weight. There is no useful analogy to be drawn between the case of Armenia and the case (say) of Dantzic.

7. Somewhat similar considerations must be borne in mind when dealing with the protection of minorities in Asia Minor. We may well hope that the League may perform most valuable functions in securing the observance of the minority clauses in European Treaties. It will strengthen the hands of the Governments, for example at Bucharest or Warsaw, in the suppression of local abuses. It will give the minorities themselves the consciousness that there is an organised public opinion outside their own State prepared to support them. And if, unhappily abuses should arise, the machinery of the League may be quite adequate to secure their suppression.

8. The position is very different in Asia Minor. Civilised public opinion has no influence whatever in that country:-indeed since civilised public opinion is for the most part Christian opinion it is a danger rather than strength to Christian minorities. Rages against these minorities are usually inflicted by irregular bands whom the Turkish Government would immediately disarm and over



whom, as they would protest, (it may be with truth), they had no power of control.

9. The League of Nations with no force at its immediate disposal, would have no weapon except remonstrance; and remonstrance has been tried in Turkey for a 100 years with singularly little effect.

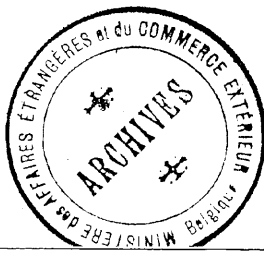
10. Of course if Turkey is placed under a Mandatory Power, the League of Nations would gladly undertake the same duties with regard to that Power that it is ready to accept with regard to other Mandatory Powers. This is a point, however, on which the League has so far no information.

11. Speaking generally, it must be remembered that the chief instruments at the disposal of the League are Public Discussion; Judicial Investigation; Arbitration; and, in the last resort, but only in the last resort, some form of Compulsion. These are powerful weapons, but the places where they seem least applicable are those remote and half barbarous regions, where nothing but force is understood, and where force is useless to preserve order unless it can be rapidly applied. It would seem that in those parts of the world to which this description applies, the League of Nations can only play an effective part if there be a mandatory through whom it can act. If no such mandatory can be found, it cannot, as at present constituted, play the effectual part of a substitute.

12. I must repeat that I alone am responsible for these opinions; but that I believe them to be largely shared by my colleagues,

A. J. Balfour.

Paris,
15.3.20.



-----TRADUCCION PUBLICA-----

1) MEMORANDUM DEL SR. BALFOUR SOBRE LAS SUGERENCIAS -----

REALIZADAS AL CONSEJO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES RELATIVO

A LA PAZ CON TURQUIA.-----

[Foja 1/2/3: SOCIEDAD DE NACIONES-CONFIDENCIAL 20/illegible/38 -(41/

3499/807) [-Sello: Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior -----

Bélgica-Archivos]-----

1-Los dos mensajes telegráficos del Consejo Supremo relativo a la paz con -----

Turquía llegaron a la reunión de la Sociedad de las Naciones al final de la -----

sesión y fue imposible discutirlo de manera completa y aún llegar a una conclu-

sión final al respecto.-----

2- El Sr. Bourgeois y el resto de mis colegas decidieron, oficiosamente, que ----

intentaría dar una impresión general de las dificultades prevista por lo menos,

por la mayoría, propuestas por la política que es descrita en estos dos telegra-

mas.-----

3- El primero de estos telegramas se ocupa de Armenia, el ofrecimiento que

contiene es aproximadamente el siguiente: -Que la Sociedad de las Naciones --
acepta una posición equivalente a la de una Potencia mandataria. Que una ----
Armenia (todavía aun delimitada) se encuentre bajo su "protección" y que, de --
esta manera la Sociedad de las Naciones ofrezca "una garantía cierta para la --
seguridad futura del Estado propuesto."-----

4-El segundo ofrecimiento se ocupa de las minorías en Turquía y sugiere que --
la Sociedad de las Naciones se encargue de las mismas responsabilidades, en
lo que respecta a las cláusulas que comparten las minorías en Turquía, que las
aceptadas por la misma en lo que respecta a las cláusulas correspondientes --
en algunos de los otros tratados europeos.-----

5-En relación con la sugerencia que la Sociedad de las Naciones se transforme
de hecho en mandataria para Armenia; es evidente que actualmente y probable
mente por mucho tiempo aún, la Sociedad de las Naciones no tiene y no puede
tener los medios exigidos para llevar a buen término una tarea que tiene posibi-
lidades de transformarse luego en una de las más pesadas.-----

Se espera que Francia sea mandataria de Siria y que Gran Bretaña de Mesopotamia. Pero ambas naciones poseen recursos como grandes Potencias y saben muy bien que estos recursos serán seriamente gravados si desean cumplir de manera completa sus funciones de mandatarias. La Sociedad de las Naciones no tiene ningún recurso; en la actualidad, no tiene tampoco un organismo para crear dichos recursos. Y existe un daño serio en el caso en que acepte tomar esta responsabilidad, que las naciones poderosas y bien organizadas parecen vacilar en aceptar, de verla derrumbarse bajo el peso de la carga.-----

6-Evidentemente, la Sociedad de las Naciones está completamente dispuesta a actuar como autoridad de fiscalización bajo un sistema mandatario.-----

A ella deben dirigirse sin lugar a duda los mandatarios que, en la actualidad, -- han sido creados en diferentes partes del mundo para hacer sus informes y -- tenemos la esperanza que ejercerá, llegado el caso, una influencia saludable en el desarrollo de los territorios delegados.-----

Sin embargo, es más que improbable que la Sociedad deba incurrir ella misma, directamente, en grandes responsabilidades con el carácter de mandato, en ----

especial en las regiones alejadas y medio civilizadas; allí en donde la opinión – civilizada, arma principal de la Sociedad , casi no tiene valor. No hay ninguna analogía útil entre el caso de Armenia y el de, por ejemplo, de Dantzig.-----

7- Las mismas consideraciones deberán valer cuando se trate de la protección de las minorías en Asia Menor. Podemos esperar que la Sociedad cumpla una obra de extrema importancia al asegurar la observancia de las cláusulas de las minorías en los tratados europeos. La autoridad de los gobiernos, por ejemplo, en Bucarest y Varsovia, solo estará más consolidada cuando se trate de suprimir los abusos locales. Las minoridades se volverán conscientes de que existe una opinión pública organizada, fuera de su propio estado, dispuesta a brindarle su apoyo. Y si, desafortunadamente, algunos abusos aumentan, el ---- mecanismo de la Sociedad puede completamente adaptarse a velar por la ---- supresión de los mismos.-----

8-En Asia Menor, la posición es muy diferente. La opinión pública de las naciones civilizadas no tiene, en absoluto, ninguna influencia en esta región; consi-

derando que la opinión civilizada es en gran mayoría la opinión cristiana, es –
primero, una fuente de daño más que una fuente de fuerza para las minorías
cristianas. Las atrocidades contra estas minorías son, en general, llevadas a –
cabo por bandas irregulares que el Gobierno turco condenaría inmediatamente
y, sobre las cuales declararía (tal vez con razón) no tener ninguna autoridad.-----

9-La Sociedad de las Naciones al no contar con ninguna fuerza de disposición
inmediata, no tendría ningún medio de defensa fuera de las reprimendas verba-
les, dichas reprimendas desde hace más de 100 años han sido intentadas en –
Turquía sin ninguna eficacia.-----

10-Si, naturalmente, Turquía estuviese bajo la autoridad de un poder mandata-
rio, la Sociedad de las Naciones estaría feliz en emprender la misma tarea,
con respecto a este poder, como la que está dispuesta a aceptar respecto a los
otros Poderes Mandatarios. Sin embargo, este es un punto sobre el cual la ----
Sociedad, hasta el momento, no tiene ninguna información.-----

11-De manera general, no hay que perder de vista que los principales instru- ---
mentos a disposición de la Sociedad son la discusión pública, el procedimiento

legal, el arbitraje y en última instancia, una cierta forma de coacción. Se trata ---
aquí de armas poderosas , pero las regiones en donde podrían ser menos apli-
cables, son regiones muy distantes y semi-bárbaras en donde no se entiende --
más que la fuerza y en donde, incluso, la fuerza es impotente en mantener el --
orden, salvo que se emplee rápidamente. Parece que en estas partes del mun-
do a las cuales se aplica esta discusión , la Sociedad de las Naciones solo pue-
de jugar un rol efectivo cuando existe un mandatario por intermedio del cual puede
actuar.-----

Si no se puede encontrar a dicho mandatario, la Sociedad no puede, constitui-
da como lo es actualmente, cumplir efectivamente con el rol de sustituto.-----

12- Debo recordar que soy el único responsable de estas opiniones, pero creo,
en amplia medida, que son compartidas por mis colegas.-----

[-Firmado: A.J.B / París el 15-3-20]-----

