

# ERHARD CZIOMER

## Rozdział 8

### POLITYKA ODPRĘŻENIA WSCHÓD–ZACHÓD W LATACH 70. I 80.

W latach 70. i 80. zimna wojna przeszła w stadium odprężenia. W stosunkach Wschód–Zachód oznaczało to, mimo istniejących różnic systemowych i ostrej rywalizacji, wyższe formy instytucjonalizacji współpracy w różnych dziedzinach i na różnych płaszczyznach. W konsekwencji taki rozwój wzajemnych relacji doprowadził na przełomie lat 80. i 90. do kryzysu, a następnie upadku „realnego socjalizmu” oraz przewyciężenia konfliktu Wschód–Zachód.

#### 8.1. Pojęcie i główne fazy polityki odprężenia

Pojęcie „odprężenie międzynarodowe” nie jest jednowymiarowe; może być rozpatrywane zarówno jako określony stan, ale też jako tendencja rozwojowa stosunków Wschód–Zachód. W pierwszym ujęciu – statycznym oznacza załagodzenie konfrontacji lub osłabienie napięć, a w drugim – dynamicznym, wiąże się z działaniami różnych państw i organizacji na rzecz zwiększenia zaufania, bezpieczeństwa i rozbrojenia międzynarodowego [zob. W. Malendowski 2004, 249: 250].

Inni autorzy rozpatrują pojęcie „odprężenia międzynarodowego” jako metodę politycznej współpracy między antagonistycznymi systemami politycznymi Wschodu i Zachodu, zmierzającą do pokojowego rozwiązania przeciwstawnych celów i interesów według powziętych ustaleń i kompromisu osiąganego często w wyniku długotrwałych rokowań na najwyższym szczeblu. Do odprężenia dochodziło równoległe na różnych płaszczyznach – globalnej i bilateralnej (np. USA i ZSRR), regionalnej (np. Europa Zachodnia, Europa Środkowo-Wschodnia i Południowa, Ameryka Północna, ZSRR), regionalno-multilateralnej (kraje zachodnioeuropejskie, neutralne, pozablokowe oraz blok wschodni). Ważnym elementem odprężenia międzynarodowego było kształtowanie się nowych form współpracy w skali ogólnoeuropejskiej. W procesie tym istotna rola przypadała zarówno USA, jak i ZSRR, które – jako tzw. supermocarstwa – miały własne żywotne interesy w Europie, oraz krajom w obu częściach Europy – zachodniej i wschodniej.

Z zagadnieniem powyższym wiązała się kwestia podzielności lub niepodzielności odprężenia międzynarodowego, pojmowanego jako złożony i zróżnicowany proces interakcji między jego różnymi uczestnikami. W jego trakcie dochodziło bowiem do różnicowania się interesów poszczególnych grup uczestników, np. między USA a Europą Zachodnią czy między ZSRR a krajami Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Najważniejsze elementy i zakresy odprężenia Wschód–Zachód w latach 70. i 80. to:

- dążenie do ustanowienia terytorialnego *status quo* w skali ogólnoeuropejskiej,
- ograniczenie i kontrola wyścigu zbrojeń między ZSRR a USA oraz NATO i Układem Warszawskim,
- rozbudowa i instytucjonalizacja współpracy politycznej, gospodarczej, ochrony środowiska naturalnego, kulturalnej, humanitarnej oraz w zakresie kontaktów społecznych w skali całej Europy [zob. R. Woycke 2004, 74: 84].

Za cezurę w polityce odprężenia między Wschodem i Zachodem w latach 1963–1990/1991 przyjmuje się sygnalizowane już wyżej fazy rozwojowe:

- 1) pierwsza 1963–1969: wstępne poszukiwanie porozumienia i odprężenia,
- 2) druga 1970–1979: okres instytucjonalizacji odprężenia (*detente*),
- 3) trzecia 1980–1985: przejściowe załamanie się odprężenia i powrót do konfrontacji,
- 4) czwarta 1986–1990/1991: II faza odprężenia i przewycięzenie konfliktu Wschód–Zachód [zob. szerzej rozdział 6 d, e, f, g].

Ważnymi przesłankami polityczno-gospodarczymi, o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym, przyspieszającymi pod koniec lat 60. instytucjonalizację procesu odprężenia między Wschodem i Zachodem, były:

- stopniowe wyrównanie się potencjałów nuklearnych USA i ZSRR na przełomie lat 60. i 70. oraz dążenie obu supermocarstw do ograniczenia wyścigu zbrojeń w celu uniknięcia przypadkowej wojny termonuklearnej o skutkach nieobliczalnych dla całego świata,
- dążenie ZSRR oraz pozostałych krajów bloku wschodniego do zaakceptowania przez Zachód polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie: uznania nowych granic i narzuconego ustroju (tzw. porządku jałtańsko-poczdamskiego), oraz zainteresowanie przywódców i nowej kadry menedżersko-technokratycznej uzyskaniem dostępu do nowoczesnej technologii i niezbędnych do jej zakupienia kredytów zachodnich,
- zainteresowanie zachodnich kół gospodarczych i bankowych ożywieniem kontaktów handlowo-gospodarczych z blokiem wschodnim w celu uzyskania większych zysków oraz dodatkowych rynków zbytu dla swoich urządzeń i towarów,
- oczekiwanie kierownictwa ZSRR, iż projektowana w toku odprężenia ogólnoeuropejska konferencja bezpieczeństwa może przyspieszyć wycofanie wojsk amerykańskich z Europy, wzmacniając dominację Moskwy nad całym kontynentem,

- zainteresowanie supermocarstw odprężeniem i załagodzeniem napięć w Europie ze względu na uwikłanie się USA w wojnę wietnamską, a ZSRR w interwencję w Czechosłowacji w 1968 r. oraz narastający konflikt z Chinami Ludowymi (konflikty graniczne 1969–1970) [por. M. Goertemaker 1979].

## 8.2. Dialog odprężeniowy oraz porozumienia rozbrojeniowe USA–ZSRR

Z zasygnalizowanych wyżej uwarunkowań i tendencji w ewolucji zimnej wojny w latach 60. wynika, że USA i ZSRR były co prawda głównymi adwersarzami bipolarnego podziału świata, ale równocześnie mocno interesowały się dialogiem na rzecz odprężenia. Ze względu na ogromne zasoby broni atomowej, oba państwa ponosiły odpowiedzialność zarówno za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa światowego, jak i wywołanie przypadkowego czy niekontrolowanego konfliktu nuklearnego. Oba mocarstwa osiągnęły bowiem w ciągu lat 60. przybliżoną równowagę w zakresie potencjałów broni nuklearnej i środków ich przenoszenia.

O konieczności stopniowego odprężenia i kooperacji między USA a ZSRR wspominał już, po rozwiązaniu kryzysu kubańskiego, amerykański prezydent J.F. Kennedy. W przemówieniu wygłoszonym 10 czerwca 1963 r. na Uniwersytecie Waszyngton, Kennedy sformułował swoją „Strategię pokoju”. Zakładała ona zarówno konieczność wyeliminowania wojny jako środka rozwiązywania problemów spornych, jak i przejścia obu supermocarstw do zawierania konkretnych układów rozbrojeniowych. Jej pokłosiem była między innymi inicjatywa USA i ZSRR w sprawie podpisania 4 sierpnia 1963 r. wspomnianego wyżej wielostronnego układu o częściowym zakazie doświadczeń z bronią nuklearną. Następcą Kennedyego, Lyndon Johnson, mimo mocnego zaangażowania się USA w wojnę wietnamską i napięć w relacjach z Moskwą, zdecydował się na negocjowanie z ZSRR kolejnego, wielostronnego układu o nieprolifracji broni nuklearnej, podpisanego ostatecznie 1 lipca 1968 r.

Dopiero jednak administracja kolejnego prezydenta, Richarda Nixona, zgodnie z wcześniejszymi obietnicami wyborczymi i deklaracjami w sprawie konieczności przejścia w stosunkach Wschód–Zachód od „konfrontacji do negocjacji”, doprowadziła w 1969 r. do zdecydowanego przełomu w polityce USA wobec ZSRR. Głównym twórcą strategii odprężeniowej USA był doradca prezydenta Nixona ds. bezpieczeństwa narodowego Henry Kissinger. Strategia ta polegała na założeniu możliwie szybkiego odzyskania przez USA zaufania i aktywności międzynarodowej dzięki zakończeniu wojny wietnamskiej (ze względu na protesty wewnętrzne oraz pogorszenie się wizerunku międzynarodowego USA) i równocześnie poprawę stosunków z Moskwą i Pekinem. Przez zbliżenie z Chinami Ludowymi, w latach 1971–1972, USA znalazły się w lepszej sytuacji strategicznej niż ZSRR, którego stosunki z Pekinem stale się pogarszały. Dlatego przywódcy radzieccy byli skłonni zgodzić się na instytucjonalizację współpracy za cenę zaakceptowania przez Białą

Dom pozycji ZSRR jako równorzędnego mocarstwa światowego i głównego partnera dialogu odprężeniowego Wschód–Zachód. Nie bez znaczenie dla ZSRR była rozbudowa współpracy gospodarczo-handlowej, zwłaszcza w zakresie dostaw nowoczesnych technologii oraz importu zboża z USA. Jej rezultatem było między innymi podpisanie w latach 1972–1974 aż 41 układów (z łącznej liczby 105, od chwili nawiązania stosunków dyplomatycznych między USA a ZSRR w 1933 r.). Natomiast trudności z ich realizacją doprowadziły do kolejnego załamania się odprężenia Wschód–Zachód na przełomie lat 70. i 80. [zob H. Kissinger 1996 oraz P.T. Poleskij 1985].

W sumie dialog i zbliżenie między USA a ZSRR z lat 1972–1974 miały kluczowe znaczenie dla przebiegu procesu odprężenia Wschód–Zachód w całej dekadzie. Większość z nich została podpisana w czasie historycznej wizyty Nixona w Moskwie 22–29 maja 1972 r. Do ważniejszych porozumień rozbrojeniowych, zwłaszcza w sprawie broni strategicznych (negocjowanych w latach 1969–1972) należały między innymi takie układy, jak:

- 1) układ o niektórych środkach ograniczenia strategicznych zbrojeń ofensywnych SALT I (25 maja 1972),
- 2) układ o zapobieganiu incydentom na otwartym morzu i powietrzu (25 maja 1972),
- 3) układ w sprawie redukcji systemów obrony przeciwrakietowej ABM (Anti-Ballistic Missiles; 29 maja 1972),
- 4) układ o zasadach stosunków bilateralnych (29 maja 1972).

Pierwszy ograniczał liczbę wyrzutni i pocisków, a drugi redukował systemy obrony przeciwrakietowej do dwóch: wokół stolic i w wybranych miejscach lokalizacji wyrzutni raketowych w promieniu 150 km od centrów administracyjnych w każdym państwie. Układ ABM uzupełniono 3 czerwca 1974 r. protokołem, na podstawie którego USA i ZSRR uzgodniły po jednym rejonie z systemem ABM (100 wyrzutni i 100 rakiet – ZSRR w rejonie Moskwy, a USA w wybranym miejscu). Z wielu układów dwustronnych najważniejsze znaczenie miał przede wszystkim układ o podstawach stosunków wzajemnych między USA i ZSRR z 29 maja 1972 r. Określono w nim zarówno potrzebę zapobiegania groźbie wybuchu wojny, także wojny nuklearnej oraz działania na rzecz bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej, jak i zacieśnienia między USA i ZSRR wszechstronnej współpracy w takich dziedzinach jak: gospodarka, handel, kultura i nauka. Podczas rewizyty sekretarza generalnego KPZR Leonida Breżniewa w USA, 18–25 czerwca 1973 r., doszło do podpisania dalszych ważnych porozumień rozbrojeniowych. Dotyczyły one:

- 1) podstawowych zasad dalszych rokowań w sprawie ograniczenia ofensywnych zbrojeń strategicznych; 21 czerwca 1973 r.,
- 2) porozumienie w sprawie zapobiegania wojnie jądrowej; 22 czerwca 1973 r.

Nie udało się doprowadzić do podpisania planowanego od 1972 r. kolejnego porozumienia w sprawie dalszego ograniczenia zbrojeń ofensywnych – SALT II, ponieważ obie strony nie mogły uzgodnić kryteriów ustanowienia zasad jednakowego bezpieczeństwa w kontekście redukcji pocisków wielogłowicowych i zary-

sowującego się wyścigu zbrojeń w zakresie broni ofensywnych nowszej generacji. Podczas wizyty Nixona w Moskwie, od 27 czerwca do 3 lipca 1973 r., podpisano dalsze porozumienia rozbrojeniowe, były to:

- 1) protokół do układu o ograniczeniu systemów przeciwrakietowych do jednego dla każdego z państw, oraz możliwości przeniesienia istniejącego systemu w inne miejsce (3 lipca 1974),
- 2) układ o ograniczeniu od 31 marca 1976 r. doświadczeń podziemnych z bronią jądrową do mocy 150 kT (3 lipca 1974),
- 3) oświadczenie w sprawie niewykorzystania środowiska naturalnego w celach wojskowych (3 lipca 1974).

Afera podsłuchowa Watergate (założenie podsłuchu w pomieszczeniach Partii Demokratycznej, przy udziale funkcjonariuszy Białego Domu), w której ujawniono, że Nixon posłużył się kłamstwem przed Komisją Kongresu, doprowadziła w wyniku *impeachmentu* do skłonienia prezydenta do dymisji. Spowodowała ona poważny kryzys polityczny w USA i ponownie osłabiła wizerunek mocarstwa na arenie międzynarodowej. Następca Nixona, Gerald Ford, zasadniczo kontynuował amerykańską politykę odprężeniową wobec ZSRR. Potwierdziło to w pełni spotkanie na szczycie Breżniew–Ford we Władystoku 23–24 października 1974 r., w czasie którego obaj przywódcy zadeklarowali wolę zawarcia nowego porozumienia o ograniczeniu do 1985 r. strategicznych zbrojeń ofensywnych. Od 1972 r. rozwijała się także współpraca dwustronna pomiędzy USA i ZSRR w różnych dziedzinach i zakresach. Odnosiła się ona zarówno do wymiany handlowej i przemysłowej, kooperacji, jak i różnych form współpracy naukowo-technicznej.

Od połowy lat 70. zaczęły narastać coraz większe sprzeczności i trudności we współpracy amerykańsko-radzieckiej. Złożyło się na to szereg czynników, ale najważniejsze w ujęciu syntetycznym były cztery:

- 1) kierownictwo partyjno-państwowe ZSRR wykorzystało kryzys polityczny oraz pogorszenie się wizerunku międzynarodowego USA w związku z aferą Watergate do wspierania komunistów portugalskich w 1974 r., mimo że kraj ten należał do NATO. Równocześnie w byłych koloniach portugalskich – Angoli i Mozambiku, po uzyskaniu przez nie niepodległości wspierano radykalno-marksistowskie ruchy narodo-wyzwoleńcze, umożliwiając między innymi wysłanie tam ok. 50.000 żołnierzy kubańskich. Obecność kubańskiego wojska przesądziła o utrzymaniu w tych krajach wpływów radzieckich, uniemożliwiając zarazem przejęcie władzy przez oddziały wspierane przez CIA. Od 1976 r. ZSRR umocnił swoje wpływy w tzw. rogu Afryki, wspierając przewrót w Etiopii oraz instalując bazy nad Morzem Czerwonym w Somalii,

- 2) w wyniku kolejnych wyborów prezydenckich w 1976 r., prezydentem USA został Jimmy Carter (1977–1980), który przez forsowanie kampanii ochrony praw człowieka na arenie międzynarodowej, również w ramach procesu KBWE, zainicjował ostrą krytykę ich łamania w ZSRR i krajach bloku wschodniego. Doprowadziło to do ideologizacji współpracy oraz napięć w stosunkach radziecko-amerykańskich,

- 3) Moskwa i Waszyngton, mimo długotrwałych rokowań, nie mogły przez dłuższy czas ani uzgodnić postanowień układu SALT II, ani rozstrzygnąć sporu o włączenie do niego rakiet samosterujących oraz radzieckich rakiet balistycznych. Obie strony oskarżały się nawzajem o nakręcanie spirali zbrojeń poza dotychczasowymi porozumieniami rozbrojeniowymi. Forsowanie przez ZSRR produkcji rakiet średniego zasięgu SS-20 w Białym Domu odbierano jako dążenie Kremla do uzyskania przewagi militarnej nad USA i Europą Zachodnią. W tej sytuacji nawet podpisanie przez Cartera i Breżniewa w Wiedniu, 18 czerwca 1979 r., układu SALT II nie poprawiło atmosfery i wzajemnych relacji. SALT II wprowadzał ograniczenia ilościowe wszystkich wyrzutni raketowych do 2.400 sztuk dla każdej ze stron, w tym 1.200 dla wyrzutni międzykontynentalnych i 820 wielogłowicowych wyrzutni dla rakiet niezależnego naprowadzania. ZSRR udzielił też USA gwarancji w sprawie samolotu średniego zasięgu – TU-22M (nazywanego na zachodzie Backfire), który nie miał być modernizowany i dostosowywany do przenoszenia rakiet międzykontynentalnych. Ratyfikacja SALT II natrafiła na duże opory w Senacie USA, układ nigdy nie wszedł w życie, choć oba państwa starały się przestrzegać jego postanowień.
- 4) nie bez znaczenia było także przevorsowanie przez senatorów Jacksona i Vanika w Senacie USA decyzji o stosowaniu w handlu ze ZSRR klauzuli największego uprzywilejowania, w zależności od liczby zezwoleń wydawanych przez władze radzieckie na wyjazd do Izraela na pobyt stały radzieckim żydom. Doprowadziło to przejściowo w połowie lat 70. do ograniczenia emigracji oraz spadku wymiany handlowej.

Nową sytuację dla USA i ZSRR stworzył przewrót w Iranie zakończony wprowadzeniem w 1979 r. reżimu teokratycznego ajatollahów. Po ataku na ambasadę USA i wzięciu przez tzw. strażników rewolucji, zakładników amerykańskich w listopadzie 1979 r., doszło do napięcia stosunków między USA a Iranem oraz do wojny propagandowej Iranu przeciw USA i ZSRR. Mogło to pośrednio wpłynąć na nieprzemyślaną decyzję o wysłaniu wojsk radzieckich 19 grudnia 1979 r. do Afganistanu w celu umocnienia strategicznej pozycji ZSRR. Decyzja ta została potraktowana przez Biały Dom jako załamanie się polityki odprężenia Wschód–Zachód. Równocześnie USA zabiegały o uzyskanie poparcia sojuszników zachodnich dla sankcji wobec ZSRR, które rozszerzono po 13 grudnia 1981 r. po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce. Administracja Ronalda Reagana, będąca u władzy od początku 1981 r., postawiła pod znakiem zapytania kontynuację polityki odprężenia Wschód–Zachód, co nie znalazło zrozumienia u sojuszników zachodnioeuropejskich, którzy optowali za koncepcją podzielności odprężenia. Z punktu widzenia całego Zachodu, najważniejsze decyzje skierowane przeciwko ZSRR i jego sojusznikom z bloku wschodniego to:

- podwójna uchwała NATO z 19 grudnia 1979 r.,
- zainstalowanie w Europie Zachodniej amerykańskich broni eurostrategicznych średniego zasięgu,

– rozpoczęcie przez administrację Reagana w 1983 r. prac nad bardzo kosztownym projektem badawczym budowy systemu antyrakietowego: Inicjatywa Obrony Strategicznej (SDI – Strategic Defense Initiative) [zob. szczegółowo L.K. Jacobsen 2000, 19: 37].

Powyższe działania USA oraz ich sojuszników zachodnich miały z jednej strony doprowadzić do uzyskania przez USA pełnego bezpieczeństwa na wypadek uderzenia radzieckich rakiet nuklearnych, a z drugiej – były doskonałym instrumentem nacisku na ZSRR. Moskwa stanęła bowiem przed bardzo trudnym wyborem – podjąć amerykańskie wyzwanie kolejnego zaostrożenia bardzo kosztownego wyścigu zbrojeń albo powrócić do rokowań z USA.

### 8.3. Normalizacja stosunków między RFN a krajami bloku wschodniego a proces odprężenia w ramach KBWE

Powstanie w RFN koalicji socjalliberalnej jesienią 1969 r. miało wymiar wewnętrzny i międzynarodowy zarazem. Głównym celem polityki zagranicznej stała się sprawa dostosowania do wymogów polityki odprężenia Wschód–Zachód, przez normalizację stosunków z krajami bloku wschodniego w Europie, przy zachowaniu „otwartości kwestii niemieckiej” [zob. szerzej E. Cziomer 1992].

#### 8.3.1. Normalizacja stosunków między RFN z krajami bloku wschodniego

Ze względu na położenie geopolityczne, potencjał gospodarczy i militarny oraz znaczenie w sojuszu zachodnim, RFN nie mogła pozostać na uboczu, szczególnie w kwestii budowy bezpieczeństwa i współpracy w Europie. Mocarstwa zachodnie, w tym również USA, były zainteresowane uregulowaniem przez RFN stosunków z krajami bloku wschodniego, aby RFN nie blokowała zarysowującego się odprężenia i rozbrojenia w stosunkach Wschód–Zachód. W latach 1949–1969 kolejne rządy RFN, zdominowane przez chadecję – CDU/CSU – odrzucały zarówno potrzebę uznania nowych granic europejskich, jak i zaangażowanie się w proces odprężenia i rozbrojenia. Mogło to w określonej sytuacji doprowadzić do międzynarodowej izolacji RFN. Mieli tego świadomość najważniejsi politycy SPD i FDP, decydując się bezpośrednio po utworzeniu koalicji socjalliberalnej na złożenie ZSRR i jego sojusznikom z Układu Warszawskiego propozycji rozmów. W celu uwiarygodnienia szczerości swych intencji, nowy rząd federalny SPD/FDP już 28 listopada 1969 r. podpisał układ o nieprolifracji broni nuklearnej z 1 lipca 1968 r. W deklaracji rządowej z 28 października 1969 r. kanclerz Brandt wyraził gotowość do rozpoczęcia rozmów z ZSRR, Polską, CSRS i NRD na temat wyrzeczenia się siły lub groźby jej użycia (*Gewaltverzicht*) oraz normalizacji stosunków wzajemnych. Strategia i taktyka RFN podczas tych rozmów została opracowana w Urzędzie Kanclerskim przez Egona Bahra, najbliższego współpracownika Brandta. Koncepcja Bahra uwzględniała wielorakie implikacje interesów i celów RFN, w myśl kla-

sycznej zasady dobrze znanej dyplomatom – „daj i bierz”. Rząd SPD/FDP zdawał sobie sprawę, że musi uwzględnić zasadniczy postulat ZSRR oraz jego sojuszników w zakresie uznania polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, co wynikało z wielu publicznych oświadczeń czołowych gremiów Układu Warszawskiego z lat 1966–1969. Z drugiej strony, każde porozumienie RFN musiało uwzględnić nakaz zjednoczeniowy niemieckiej Konstytucji, czyli Ustawy Zasadniczej (UZ) oraz wiele doraźnych korzyści płynących z utrzymania powiązań Berlina Zachodniego z RFN, zapewnienie ułatwień dla ludności niemieckiej, oraz szereg dodatkowych interesów. W tym kontekście pierwszoplanowe znaczenie miały negocjacje z ZSRR, Polską, NRD i CSRS.

Priorytetowe znaczenie miały negocjacje z ZSRR, bez jego zgody normalizacja stosunków z pozostałymi krajami Układu Warszawskiego nie była możliwa. Bahr zakładał słusznie, że bez uzgodnienia warunków kompromisu z ZSRR jako mocarstwem hegemonicznym w Europie Środkowo-Wschodniej, trudno będzie dyplomacji RFN nawiązać bezpośrednie kontakty z jego sojusznikami, zwłaszcza z Polską, CSRS i NRD, z którymi miała najwięcej spraw spornych.

Od końca stycznia do maja 1970 r. Bahr przeprowadził trzy rundy rokowań z radzieckim ministrem spraw zagranicznych Andriejem Gromyką, doprowadzając do przygotowania zasadniczego tekstu układu, który został podpisany w Moskwie przez ministrów spraw zagranicznych obu państw 12 sierpnia 1970 r. W rezultacie punkty 1 do 4 powyższych uzgodnień, czyli tzw. dokumentu Bahra (*Bahr-Papier*), stały się treścią Układu między RFN a ZSRR, a punkty 5–10, zawierające zasady interpretacyjne oraz harmonogram normalizacji stosunków, stanowiły załącznik do układu. Poza preambułą wskazującą na doniosłość współpracy RFN–ZSRR we wszystkich dziedzinach, najważniejsze znaczenie miały postanowienia:

- artykułu 2, w którym sprecyzowana została zasada wyrzeczenia się siły lub groźby jej użycia, zakładająca „rozstrzyganie wszelkich spraw spornych wyłącznie środkami pokojowymi”, co oznaczało rezygnację ZSRR z uprawnień wynikających z artykułów 53 i 107 Karty NZ;
- artykułu 3, potwierdzające zasadę nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państw w ich obecnych granicach, w tym „linię Odry–Nysy [...] oraz granicy między NRD a RFN” i niezgłaszania „roszczeń terytorialnych w stosunku do kogokolwiek obecnie i w przyszłości”.

Sukcesem RFN było zrezygnowanie ZSRR ze słowa „uznanie granic”, które zastąpiono pojęciem „nienaruszalność granic”. Zdawano sobie jednak sprawę, że oryginalne sformułowania w języku niemieckim odnośnie do „nienaruszalnych” granic – *unverletzlich* – nie pokrywają się z pojęciem rosyjskim *nieruszimyje*, które oznacza równocześnie „nienaruszalne” i „niezmiennie”. Pod słowem *unverletzlich* RFN akcentowała możliwość „nienaruszalności” granic europejskich, które mogą ulec zmianie wyłącznie na drodze pokojowej, ponieważ o wadze tej deklaracji świadczy fakt, że w artykule 4 RFN wprowadziła formułę, iż „układ nie narusza zawartych wcześniej przez obie strony układów dwustronnych i wielostronnych”. Formułę powyższą powtórzono także w późniejszych układach z Polską, NRD i CSRS. Jej znaczenie pole-



gało na podkreśleniu, że rząd federalny nie rezygnuje z odrębnych pozycji prawnych w kwestii niemieckiej, które popierały mocarstwa zachodnie w licznych układach, w tym przede wszystkim przy zawieraniu Traktatu o Niemczech z 26 maja 1952 r. Jednak wobec nasilającej się krytyki ze strony opozycyjnej CDU/CSU oraz niektórych mediów niemieckich – minister spraw zagranicznych RFN Walter Scheel, na pół godziny przed podpisaniem układu moskiewskiego 12 sierpnia 1970 r., wręczył Gromyce pismo stwierdzające m.in., że celem politycznym RFN jest „działanie w kierunku zapewnienia Europie stanu pokoju, w którym naród niemiecki uzyska znów jedność na zasadzie samookreślenia”. Został on przyjęty przez stronę radziecką do wiadomości, co znalazło odzwierciedlenie w protokole.

Dlatego też tzw. list o jedności niemieckiej nawiązujący do preambuły UZ, był elementem podpisanego układu, wyrażając dobitnie długofalowy cel polityczny RFN w sprawie rozwiązania kwestii narodowej. W odrębnych, jednobrzmiących notach, wystosowanych do mocarstw zachodnich 7 sierpnia 1970 r., rząd federalny stwierdził także, że podpisany z ZSRR układ „nie narusza ich praw i obowiązków w odniesieniu do Niemiec i Berlina jako całości”, co również zostało przyjęte do wiadomości w Waszyngtonie, Londynie i Paryżu i traktowane jako załącznik do układu RFN–ZSRR z 12 sierpnia 1970 r.

Reasumując: RFN, zgadzając się w artykule 1 na dążenie do „normalizacji sytuacji w Europie i rozwoju pokojowych stosunków między wszystkimi krajami europejskimi”, biorąc za punkt wyjścia „rzeczywistą sytuację istniejącą w tym regionie”, *de facto* uznała polityczno-terytorialne *status quo* w Europie. Był to postulat wysuwany przez ZSRR oraz jego sojuszników od wielu lat. RFN nie zrezygnowała przy tym ze swego pierwszoplanowego celu narodowego – zjednoczenia Niemiec.

Podczas rozmów Bahr–Gromyko obie strony uzgodniły tzw. dokument Bahra, który zawierał wyszczególnienie zadań normalizacyjnych pod adresem RFN; przewidywał on:

- 1) traktowanie wszystkich układów RFN z państwami Układu Warszawskiego jako jedną całość (punkt 5),
- 2) ułożenie stosunków między RFN a NRD na zasadzie równouprawnienia i niedyskryminacji (punkt 6),
- 3) popieranie przyjęcia NRD i RFN do ONZ (punkt 7),
- 4) podjęcie przez RFN rozmów z CSRS w sprawie nieważności układu monachijskiego z 1938 r. (punkt 8),
- 5) dalszy rozwój stosunków gospodarczych, naukowo-technicznych i kulturalnych między RFN a ZSRR oraz jego sojusznikami,
- 6) poparcie przez RFN projektu zwołania KBWE (punkt 10).

Katalog postulatów stanowił ramy procesu normalizacji stosunków RFN z krajami bloku wschodniego. Proces ten podporządkowany był przygotowaniom do zwołania Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE). Moskwa chciała bowiem, aby w kontekście podziału Niemiec oraz uregulowania wszelkich kwestii spornych między RFN a krajami Układu Warszawskiego, doprowadzić ostatecznie do uznania korzystnego dla siebie stanu posiadania po 1945 r.

W tym kontekście istotne znaczenie miały dziesięciomiesięczne rokowania między Polską a RFN. Doprowadziły one 7 grudnia 1970 r. do podpisania w Warszawie „Układu między PRL i RFN o podstawach normalizacji ich stosunków wzajemnych”. Przeszedł on do historii jako układ warszawski i miał ścisły związek z układem moskiewskim z 12 sierpnia 1970 r. W toku bezpośrednich konsultacji między Polską a RFN i ZSRR oba układy, określane jako układy wschodnie, miały podlegać łącznej procedurze ratyfikacyjnej w Bundestagu.

Istotą powyższego układu było stwierdzenie w artykule 1 nienaruszalności granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, która zgodnie z rozdziałem IX b umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., „stanowi zachodnią granicę państwową” Polski. W tym samym artykule obie strony „[...] potwierdzają nienaruszalność istniejących granic, teraz i w przyszłości i zobowiązują się wzajemnie do bezwzględnego poszanowania ich integralności terytorialnej”, oświadczając zarazem, że „nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości”.

W dalszych artykułach, podobnie jak w układzie RFN–ZSRR z 12 sierpnia 1970 r., potwierdzono także zasadę powstrzymania się od użycia siły lub groźby jej stosowania (art. 2) oraz dążenie do wszechstronnego rozwoju stosunków gospodarczych i naukowo-technicznych (art. 3). Podobnie w artykule 4 zastrzeżono ważność wcześniej zawartych układów i porozumień dwu- i wielostronnych, a w notach do mocarstw zachodnich, RFN uzyskała potwierdzenie ich „odpowiedzialności za Berlin i Niemcy jako całość”. W preambule wskazano natomiast na ofiary i cierpienia poniesione przez naród polski w wyniku agresji hitlerowskiej oraz podkreślono konieczność działania na rzecz pokojowej współpracy w Europie. W informacji rządu polskiego, stanowiącej załącznik do układu, wyrażono pogląd, że w Polsce zamieszkuje określona liczba osób pochodzenia niemieckiego, która zgodnie z przepisami polskimi może ubiegać się o wyjazd na pobyt stały do RFN w ramach tzw. akcji łączenia rodzin. Podczas rozmów strona polska stwierdzała, że chodzi zaledwie o kilkanaście tysięcy osób odpowiadających kryteriom „informacji”, ale rząd federalny wymieniał 300 tys. osób zarejestrowanych w Niemieckim Czerwonym Krzyżu jako chętnych do przesiedlenia do RFN. Sprawa powyższa stała się przedmiotem ostrych kontrowersji pomiędzy Polską a RFN w latach 70. i 80. XX w.

Po podpisaniu układów wschodnich rząd SPD/FDP uzależnił ich ratyfikację od korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia kwestii Berlina Zachodniego, którego istota sprowadzała się do trzech punktów:

- 1) utrzymania dotychczasowego statusu prawnego Berlina, który mimo podziału podlegał formalnie zwierzchności czterech mocarstw,
- 2) uzyskania przez RFN swobodnego dostępu i powiązań z Berlinem Zachodnim oraz prawa reprezentowania jego interesów w stosunkach zewnętrznych,
- 3) poprawy położenia mieszkańców w mieście oraz umożliwienia im swobodnego poruszania się.

W ten sposób rząd federalny doprowadził do powstania tzw. *iunctim* zachodnio-berlińskiego, którego realizacja wymagała działań w dwóch kierunkach: po pierwsze – podjęcia przez cztery mocarstwa rozmów na temat Berlina, które trwały od

26 marca 1970 r. do 3 września 1971 r. i zakończyły się zawarciem tzw. porozumienia czterostronnego; po drugie – zawarcia między RFN a NRD porozumienia tranzytowego z 17 grudnia 1971 r. o ruchu osobowym między RFN a Berlinem Zachodnim, jak również układu między Senatem Berlina Zachodniego a NRD w sprawie ułatwień w podróżach i odwiedzinach z 20 grudnia 1971 r.

Układy i porozumienia spełniały oczekiwania i postulaty RFN. Jednak ZSRR na przełomie lat 1971 i 1972 odwrócił *iunctim* zachodniobерlińskie, uzgadniając z rządem federalnym:

- 1) równoczesną ratyfikację układów wschodnich: moskiewskiego i warszawskiego z 1970 r. przez Bundestag i Bundesrat,
- 2) równoczesne wejście w życie układów wschodnich i porozumienia czterostronnego z 1971 r.,
- 3) zaangażowanie się rządu SPD/FDP na rzecz przyspieszenia zwołania KBWE z udziałem USA i Kanady.

Wokół ratyfikacji układów toczyła się ostra walka między koalicją rządzącą SPD/FDP a opozycyjną CDU/CSU, która wiosną 1972 r., ze względu na topniejącą większość parlamentarną koalicji socjalliberalnej, groziła nie tylko upadkiem rządu Brandta i Scheela, lecz także odrzuceniem ratyfikacji układów wschodnich. W rezultacie wielu konsultacji rząd i opozycja chadecka uzgodniły wspólną rezolucję Bundestagu. Była ona kompromisem między rządem SPD/FDP a opozycją chadecką w celu umożliwienia ratyfikacji układów wschodnich, przy równoczesnym nadaniu im korzystnej dla RFN wykładni prawnej. Uchwalona 10 maja 1972 r. rezolucja zawierała 10 punktów, z których najistotniejsze znaczenie miały dwa sformułowania:

- układy wschodnie, wyrażając zasadę rezygnacji z użycia siły lub groźby jej użycia, stanowią „ważny element *modus vivendi*, który RFN chce ustanowić ze swoimi wschodnimi sąsiadami” (punkt 1),
- zobowiązania przyjęte przez RFN w układach wschodnich „nie uprzedzają traktatowo-pokojowego uregulowania dla Niemiec i nie tworzą żadnej podstawy prawnej dla dziś istniejących granic” (punkt 2).

Rezolucja została przyjęta prawie jednogłośnie przez wszystkie frakcje Bundestagu. Natomiast sama ratyfikacja układów wschodnich, wbrew wcześniejszym zapowiedziom poparcia przez chadecję, nastąpiła 17 maja 1972 r. większością głosów SPD i FDP. Większość deputowanych CDU/CSU wstrzymała się od głosu.

Bezpośrednio po utworzeniu rządu SPD/FDP doszło do wymiany not z rządem NRD w celu unormowania stosunków wzajemnych. W ich następstwie doszło do spotkania szefów obu państw niemieckich Brandta i Stopha w Erfurcie 19 marca 1970 r. oraz w Kassel 20 maja 1970 r. Te symboliczne spotkania o psychologicznym podtekście, nie doprowadziły do zbliżenia stanowisk w wielu istotnych sprawach. Do oficjalnych rozmów doszło dopiero po uzgodnieniu porozumienia berlińskiego.

**Porozumienie berlińskie**, określane też w literaturze naukowej jako porozumienie w sprawie Berlina Zachodniego lub czterostronne, składa się z preambuły, dwóch części oraz czterech załączników. Preambuła podkreśla znaczenie regulacji berlińskiej w kontekście polityki odprężenia i pokojowej współpracy

w Europie. Natomiast pierwsza część określa ramy współpracy w Berlinie tak mocarstw, jak i obu państw niemieckich, przy zachowaniu różnic w pojmowaniu jego statusu. Mówi się w niej tylko o „danym obszarze”, co dla mocarstw zachodnich oznaczało cały Berlin, a dla ZSRR tylko Berlin Zachodni. Druga część odnosiła się do Berlina Zachodniego; jej istotne sformułowanie stwierdzało, że „nie jest on częścią składową RFN i nie może być przez nią rządzony, ale jego dotychczasowe powiązania będą utrzymane i rozszerzane”. Było to sformułowanie kompromisowe, które zobowiązywało RFN do zmniejszenia swej obecności w Berlinie Zachodnim w aspekcie czynności oficjalnych i działalności urzędowych (rezygnacja z wyborów prezydenta federalnego, ograniczenie wizyt najwyższych przedstawicieli władz federalnych itp.).

W kwestii „powiązań” nastąpiły różnice interpretacyjne między NRD a RFN. NRD tłumaczyła powyższe pojęcie jako *Verbindungen*, sprowadzając go raczej do spraw technicznych, a RFN jako *Bindungen*, czyli trwałych związków polityczno-prawnych i obecności w tym mieście. Będzie to przedmiotem kontrowersji aż do 1989 r. Jednak istota tej części porozumienia polegała na tym, że – wyłączając kwestię statusu – ZSRR po raz pierwszy od 1945 r. zagwarantował bezkolizyjny dostęp RFN do Berlina Zachodniego autostradami, połączeniami kolejowymi i drogą wodną. NRD zaś, mimo licznych zabiegów, nie wystąpiła jako bezpośredni partner mocarstw zachodnich w powyższych rozmowach. Pozostawiono jej tylko możliwość określenia szczegółów ruchu tranzytowego do Berlina Zachodniego w bezpośrednim układzie z RFN (17 grudnia 1971 r.). Kwestie odwiedzin z Berlina Zachodniego do Berlina Wschodniego i NRD regulowało natomiast porozumienie Senatu i rządu NRD z 20 grudnia 1971 r. Układy powyższe ułatwiły ruch osobowy oraz kontrolę celno-paszportową. Zniesiono obowiązujące opłaty za tranzyt, które od tej pory uiszczal ryczałtowo rząd federalny. Opłata taka za lata 1971–1975 wyniosła 235 mln marek. RFN miała prawo reprezentowania na zewnątrz mieszkańców Berlina Zachodniego oraz wystawiania im odpowiednich dokumentów wraz z zapewnieniem ochrony konsularnej z zastrzeżeniem w formie odpowiedniej klauzuli, że nie jest on częścią składową RFN (w praktyce pieczętka – „klauzula berlińska 3 września 1971 r.”).

Dopiero po wejściu w życie wspomnianych porozumień RFN–NRD oraz Senat Berlina Zachodniego–NRD z 17 i 20 grudnia 1971 r., które nie podlegały procedurze ratyfikacyjnej, Bahr i sekretarz stanu w MSZ NRD, Michael Kohl rozpoczęli prezentację poglądów, a następnie rozmowy na temat układu komunikacyjnego RFN–NRD. Nieprzypadkowo układ był parafowany 12 maja 1972 r. w przededniu ratyfikacji układów wschodnich w Bundestagu oraz przedstawionych już wyżej kontrowersji między rządem SPD/FDP a opozycją CDU/CSU – zapewniło to przychyłność opinii publicznej oraz kilku deputowanych chadeckich dla polityki odprężeniowej rządu Brandta i Scheela. Układ został podpisany już 26 maja 1972 r. i ratyfikowany przez Bundestag 17 października 1972 r. ogromną większością głosów, także deputowanych CDU/CSU. Był to pierwszy układ państwowy między NRD a RFN zawarty na zasadzie równorzędności i równouprawnie-

nia, który wprowadził wiele ułatwień praktycznych w podróżach do obu państw w celach prywatnych, rodzinnych, kulturalnych, zawodowych, sportowych itp. Od tej pory obywatele NRD mogli się ubiegać o wyjazd do RFN w „pilnych sprawach rodzinnych”. RFN przez podpisanie układu komunikacyjnego praktycznie uznała NRD, co przyspieszyło dalsze zawieranie wielu układów i porozumień. Bezpośrednio po podpisaniu układu komunikacyjnego, 17 czerwca 1972 r., Bahr i Michael Kohl rozpoczęli wymianę poglądów na temat Układu Ogólnego, określanego też jako Zasadniczy, między NRD a RFN. Rozmowy formalne rozpoczęto 16 sierpnia 1972 r., doprowadzając następnie do parafowania 8 listopada oraz podpisania 21 grudnia 1972 r. Układu Zasadniczego NRD–RFN. Przebieg tych rozmów i sposób informowania opinii publicznej sugerują, że zarówno NRD, jak i Moskwa, dążyły do poparcia rządu Brandta i Scheela oraz przysporzenia mu dodatkowych głosów w wyborach przedterminowych do Bundestagu. Od CDU/CSU NRD i ZSRR nie oczekiwały konstruktywnych rozmów ani możliwości kompromisu.

Postanowienia Układu Zasadniczego NRD–RFN były skomplikowane, ponieważ musiały pogodzić całkowicie przeciwstawne stanowiska obu stron, głównie w kwestiach prawnych i jedności narodu niemieckiego. Nawiązywały do uzgodnionych już wcześniej w układach wschodnich RFN z ZSRR i Polską zasad przestrzegania nienaruszalności granic oraz integralności terytorialnej państw, jak też wyrzeczenia się siły lub groźby jej użycia. Natomiast w realizacji wzajemnych postanowień między obu państwami niemieckimi najistotniejsze znaczenie miało pięć:

- 1) uznanie w artykule 3 przez RFN dotychczasowej „granicy strefowej” (*Zonengrenze*) za granicę państwową NRD, której szczegółowy przebieg miała ustalić w terminie późniejszym utworzona do tego celu mieszana komisja graniczna (tryb powołania i funkcje określał specjalny załącznik),
- 2) rezygnacja przez RFN w artykule 4 z prawa wyłącznej reprezentacji Niemiec oraz uznanie w artykule 6 NRD za „pełne, równoprawne i niezależne państwo”,
- 3) zaznaczenie przez RFN w preambule, w niektórych artykułach i załącznikach, iż nie traktuje NRD jako zagranicy i stosunkom wzajemnym nadaje „szczególny charakter”. Wyrazem tego było m.in.:
  - obniżenie stosunków do rangi stałych przedstawicielstw (*ständige Vertretungen*), a nie ambasad, których szef był akredytowany w Bonn przy Urzędzie Kanclerskim, a nie MSZ (w Berlinie Wschodnim szef przedstawicielstwa NRD był akredytowany przy Radzie Państwa NRD),
  - wskazanie w preambule faktu, że w kwestii narodowej obie strony posiadają odrębne punkty widzenia,
- 4) w układzie obie strony pominęły kwestie obywatelstwa ze względu na istotne różnice. RFN obstawała przy „niemieckiej przynależności państwowej” zgodnie z artykułem 116 UZ, a NRD za „obywatelstwem NRD” zgodnie z Konstytucją z 1968 r.,
- 5) w artykule 7 oraz w specjalnych załącznikach uregulowano wiele istotnych dla obu stron kwestii bilateralnych, przede wszystkim zachowanie dotychczasowych zasad wymiany handlowej (tzw. handlu wewnątrzniemieckiego

bez istnienia granicy celnej), ulepszenie pracy dziennikarzy, łączenie rodzin, kontaktów osobistych, obrotu niekomercyjnego itp.

RFN w listach do mocarstw zachodnich oraz w załączniku w formie „listu o jedności niemieckiej” podkreśliła przywiązanie do opcji ogólnoniemieckiej, którą NRD przyjęła do wiadomości, choć się z nią nie identyfikowała. W wymienionych przy okazji podpisania UZ listach między rządami NRD a RFN oraz oświadczeniach czterech mocarstw, wszystkie strony wyraziły gotowość i poparcie w sprawie przystąpienia obu państw niemieckich do ONZ.

11 maja 1973 r. Bundestag, wzmocniona po przedterminowych wyborach większością głosów koalicji SPD/FDP, ratyfikowała UZ. Natomiast odrzuciła go w pierwszym czytaniu posiadająca większość w Bundesracie CDU/CSU. W drugim czytaniu przeciwko niemu głosowała tylko Bawaria. Kraje rządzone przez CDU poparły ratyfikację układu ze względu na liczne implikacje międzynarodowe, a przede wszystkim fakt, iż 21 czerwca 1973 r. wnioski o członkostwo RFN i NRD w ONZ miała rozpatrywać Rada Bezpieczeństwa ONZ, a kilka dni później miało się odbyć spotkanie konsultacyjne ministrów spraw zagranicznych dotyczące dalszych prac KBWE. W tej sytuacji już 20 czerwca doszło do wymiany listów ratyfikacyjnych (Rada Państwa NRD ratyfikowała UZ 13 czerwca 1973) między rządami obu państw niemieckich i UZ wszedł w życie.

Wstępne kontakty między RFN a CSRS zainicjowane w 1970 r. dopiero w 1972/1973 r., po ratyfikacji układów wschodnich, nabrały większego rozmachu. Został on parafowany 20 czerwca, a podpisany dopiero 11 grudnia 1973 r. Z tej okazji Brandt i Scheel złożyli oficjalną wizytę w Pradze. Najbardziej kontrowersyjnym problemem w stosunkach między CSRS a RFN nie były kwestie graniczne, jak w wypadku Polski, lecz żądanie przez stronę czechosłowacką uznania przez RFN za „nieważnego od samego początku” (*ex tunc*) układu monachijskiego z 29 września 1938 r. Było to zrozumiałe ze strony moralno-politycznej ze względu na sposób jego narzucenia przez Hitlera, ale trudny od strony formalno-prawnej oraz następstw dla obywateli RFN, którzy do 1938 r. posiadali obywatelstwo czechosłowackie. Problem rozwiązano kompromisowo, stwierdzając w preambule, że układ monachijski został narzucony Republice Czechosłowackiej w 1938 r. przez reżim narodowosocjalistyczny pod groźbą użycia siły, a w artykule 1 obie strony nie określiły momentu, od którego uważają go za nieważny. Natomiast w artykule 2 oraz w specjalnym załączniku w formie listu rozwiązano także kontrowersyjny problem skutków prawnych, wynikających z prawa stosowanego od 30 września 1938 r. do 9 maja 1945 r., obejmujący osoby fizyczne i prawne. Władze CSRS zachowały jedynie prawo do ścigania przestępstw, za które według jej prawa grozi kara śmierci, pozostałe przestępstwa Niemców Sudeckich uległy przedawnieniu. Z układu wyłączono kwestię obywatelstwa, ponieważ Niemcy Sudeccy w tym samym czasie stali się obywatelami NRD lub RFN. W artykułach 3–4 znalazły się postanowienia adekwatne do wcześniejszych układów normalizacyjnych z krajami Układu Warszawskiego. Zwłoka w podpisaniu układu CSRS–RFN wynikała z kontrowersji wynikłych z włączenia osób prawnych z Berlina Zachodniego do układów

normalizacyjnych z krajami bloku wschodniego. ZSRR i NRD odrzucały bowiem prawo reprezentowania przez RFN osób prawnych z Berlina Zachodniego, w tym także udzielania sądom zachodniobierlińskim pomocy prawnej za pośrednictwem ambasad RFN.

Kwestię powyższą rozstrzygnęła dopiero formuła kompromisowa ustalona w toku spotkania Gromyki z Scheelem na przełomie października i listopada 1973 r. Przy wyłączeniu kwestii statusu Berlina dopuszczała ona w niektórych wypadkach pośrednictwo RFN.

Po podpisaniu układu CSRS–RFN doszło do nawiązania 21 grudnia 1973 r. stosunków dyplomatycznych między RFN a Bułgarią i Węgrami w formie wymiany listów. Poprzedziły je krótkie rozmowy przygotowawcze, choć RFN nie miała z tymi państwami kwestii spornych. Budapeszt i Sofia podporządkowały się (w odróżnieniu od Rumunii), strategii i taktyce ZSRR, nawiązując stosunki dyplomatyczne z RFN po osiągnięciu przez nią wspomnianych regulacji z ZSRR, Polską, NRD i CSRS. Stosunki dyplomatyczne z Polską RFN nawiązała 14 września 1972 r., z NRD i CSRS doszło do tego dopiero w połowie 1974 r. W ten sposób RFN, w 1974 r. utrzymywała formalne stosunki dyplomatyczne ze wszystkimi krajami Układu Warszawskiego. Z Chinami Ludowymi nawiązano je już 11 października 1972 r., a z Mongolią 31 stycznia 1974 r. Tylko Albania ze względu na izolację międzynarodową oraz wysuwanie roszczeń reparacyjnych pod adresem RFN stanowiła wyjątek.

### 8.3.2. Znaczenie procesu KBWE

Wymienione wyżej przesłanki, układy i porozumienia odprężeniowe oraz inne dodatkowe czynniki, przyczyniły się do poprawy klimatu politycznego oraz podjęcia na przełomie 1969/1970 r. przez rząd Finlandii działań i konsultacji, zmierzających do zwołania ogólnoeuropejskiej konferencji bezpieczeństwa. Finlandia oferowała gotowość do przejścia na siebie funkcji gospodarza powyższej konferencji. Konsultacje przeciągnęły się do połowy lat 70., przebiegając równolegle do zasygnalizowanego już wyżej procesu normalizacji stosunków RFN z krajami bloku wschodniego w latach 1970–1973. Ważnym elementem powyższych konsultacji było w 1973 r. podjęcie między NATO a UW w Wiedniu rokowań rozbrojeniowych na temat redukcji zbrojeń i sił zbrojnych w Europie, które trwały z przerwami do 1989 r. Inicjatywy te przyczyniły się do znacznej poprawy atmosfery politycznej oraz stosunków wzajemnych między państwami NATO i UW, pozwalając także na przyspieszenie przygotowań oraz zwołanie ogólnoeuropejskiej konferencji bezpieczeństwa [por. szerzej J. Kukułka 2003, 195: 213].

Etap prac przygotowawczych do powyższej konferencji na szczeblu ambasadorów i przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych z udziałem wszystkich 33 państw europejskich (bez pozostającej w izolacji Albanii) oraz USA i Kanady, zakończono w połowie 1973 r., w trakcie uzgodniono ogólne kwestie proceduralne i merytoryczne. Natomiast sama konferencja przebiegała w trzech etapach:

- pierwszy: spotkania ministrów spraw zagranicznych – Helsinki, od 3 do 7 lipca 1973 r.,
- drugi: rokowania na szczepku ekspertów – Genewa, od 18 września 1973 r. do 21 lipca 1975 r.,
- trzeci: spotkanie szefów państw i rządów – Helsinki, od 30 lipca do 1 sierpnia 1975 r.

Efektom powyższych spotkań było uzgodnienie wielu kwestii szczegółowych oraz przyjęcie nazwy – **KBWE**, jak również uzgodnienie wspólnego dokumentu o nazwie **Akt Końcowy KBWE**. Podpisany 1 sierpnia 1975 r. Akt Końcowy KBWE składał się z czterech części:

- 1) deklaracji zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi (tzw. „1. koszyk”),
- 2) współpracy w dziedzinie gospodarki, nauki i techniki oraz środowiska naturalnego („2. koszyk”),
- 3) współpracy w dziedzinie humanitarnej i innych dziedzinach („3. koszyk”),
- 4) dalsze kroki po konferencji.

Pierwsza część odzwierciedlała w dużym stopniu interesy ZSRR i jego sojuszników, ponieważ legalizowała polityczno-terytorialny *status quo*, ustanowiony na konferencjach w Jałcie i Poczdamie w 1945 r. Przyjmował on zresztą zgodnie z powszechnym katalogiem zasad stosunków międzynarodowych, uchwalonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 24 października 1970 r., 10 następujących zasad w odniesieniu do sygnatariuszy Aktu Końcowego:

- 1) suwerenna równość, poszanowanie praw wynikających z suwerenności,
- 2) powstrzymanie się od groźby użycia siły lub jej użycia,
- 3) nienaruszalność granic,
- 4) integralność terytorialna państw,
- 5) pokojowe załatwianie sporów
- 6) nieingerencja w sprawy wewnętrzne,
- 7) poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności łącznie z wolnością myśli, sumienia, religii i przekonań,
- 8) równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia,
- 9) współpraca między państwami,
- 10) wykonywanie w dobrej wierze wynikających z Aktu zobowiązań.

W stosunku do wspomnianego wyżej Katalogu ONZ, Akt Końcowy dodaje trzy zasady o dużym znaczeniu regionalnym dla Europy: zasada 3) nienaruszalność granic; zasada 4) integralność terytorialna, która znalazła już odzwierciedlenie w układach normalizacyjnych RFN z krajami bloku wschodniego 1970–1973, w tym także z Polską. Zasada 7) przestrzeganie praw człowieka – miała istotne znaczenie dla opisanego całokształtu tak licznych kontrowersji Wschód–Zachód oraz jako uzasadnienie działalności grup opozycyjnych w bloku wschodnim.

W drugiej części precyzowano zasady współpracy w dziedzinie gospodarki, nauki, techniki, handlu, kooperacji przemysłowej, ochrony środowiska naturalnego,



transportu, turystyki oraz różne aspekty migracji siły roboczej. Były to postanowienia korzystne dla obu stron. W trzeciej części, forsowanej szczególnie przez USA i pozostałe państwa zachodnie, uzgodniono współpracę w dziedzinie humanitarnej i innych, w tym zwłaszcza rozwoju kontaktów międzyludzkich, przepływu informacji, wymiany kulturalnej oraz w zakresie oświaty.

Postanowienia „3. koszyka” należy ściśle łączyć z zasadą 7. z „1. koszyka”, a więc przestrzeganiem praw człowieka przez wszystkich sygnatariuszy, co w intencji państw zachodnich miało oddziaływać na ewolucję wewnętrzną krajów bloku wschodniego w stronę rozszerzenia sfery demokracji dla jednostek i grup społecznych. W drugiej części Aktu Końcowego KBWE znalazły się, w formie załączników, dwa dokumenty:

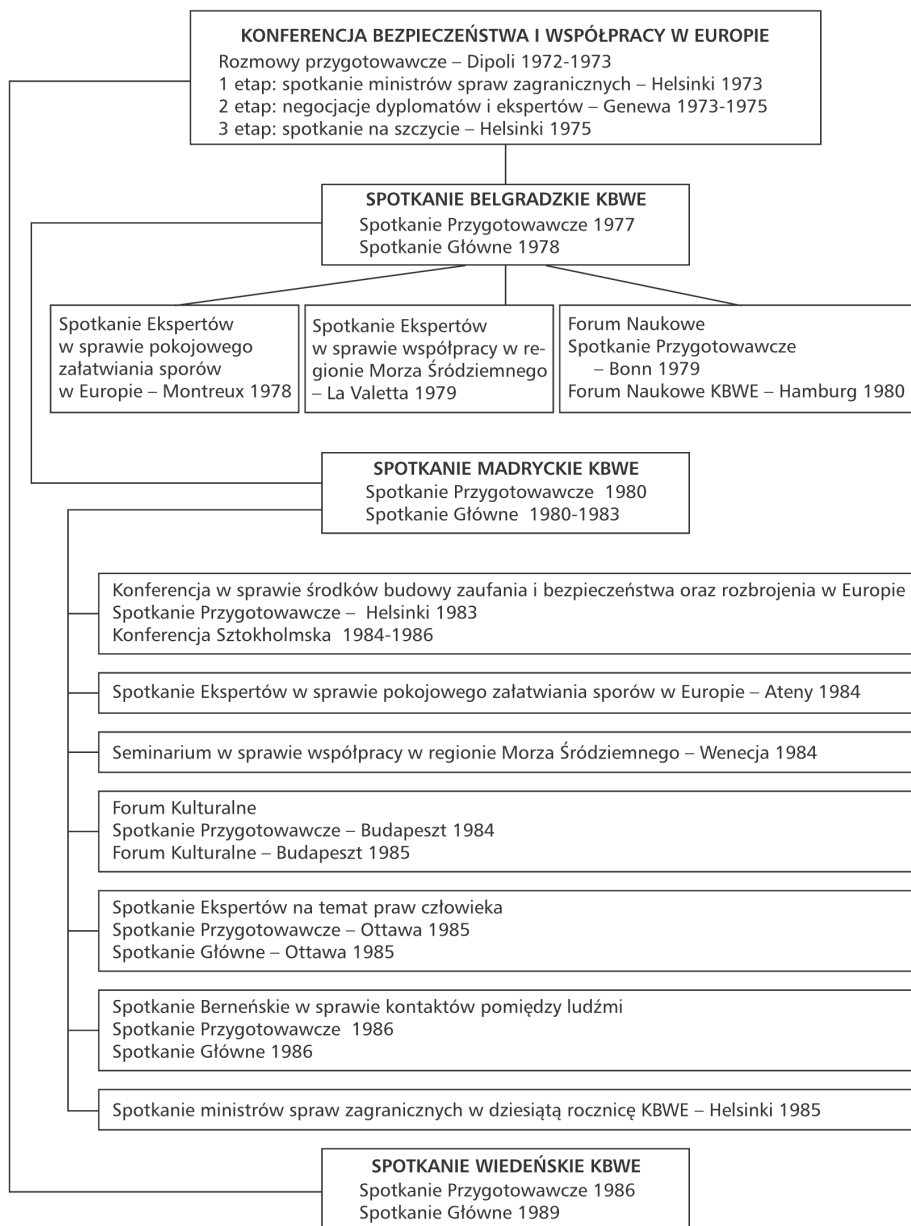
- 1) „Dokument w sprawie środków budowania zaufania i niektórych aspektów bezpieczeństwa i rozbrojenia”, zmierzający do zwiększenia informacji i kontaktów, w tym także wojskowych, w celu uniknięcia eskalacji napięcia i konfliktów między obydwojma blokami,
- 2) działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa w rejonie Morza Śródziemnego.

W czwartej części przewidziano realizację Aktu Końcowego w formie jednostronnej, dwustronnej i wielostronnej. Ze stosownymi inicjatywami mogły tutaj występować rządy poszczególnych państw przez samodzielne decyzje (np. znoszenie wiz, liberalizacja uzyskania paszportów itp.), zawieranie umów dwustronnych (np. w kwestii akcji łączenia rodzin itp.). Istotne znaczenie miało jednak organizowanie spotkań wielostronnych, państw reprezentowanych przez przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych. Wśród nich najistotniejsze znaczenie miały tzw. konferencje przeglądowe, na których miano dokonać oceny realizacji postanowień Aktu Końcowego przez poszczególnych sygnatariuszy. Pierwszą konferencję tego rodzaju zaplanowano w Belgradzie w 1977 r.

Akt Końcowy KBWE miał jednak wyłącznie znaczenie polityczne, a nie prawnomiędzynarodowe. Oznaczało to w praktyce, iż chociaż postanowienia nie były obowiązujące z prawnego punktu widzenia, to jednak wymuszały na sygnatariuszach ich przestrzeganie, ponieważ w przeciwnym wypadku narażały na krytykę ze strony innych uczestników KBWE. Innymi słowy, istniała polityczna odpowiedzialność za przyjęte zobowiązania, które stanowiły pewnego rodzaju katalog postępowania wzajemnego w warunkach podzielonej Europy. Decyzje podejmowano zaś na **zasadzie konsensusu**, czyli uzgodnienia jednolitego stanowiska przez wszystkich sygnatariuszy. Prowadziło to do znacznego skomplikowania procesu decyzyjnego oraz wydłużenia spotkań, na których przyjmowano stosowne uchwały i komunikaty. Państwa mające odrębne zdanie na konkretny temat mogły jedynie wydać oddzielne oświadczenie.

Proces KBWE przebiegał w niekorzystnych warunkach międzynarodowych, ponieważ po czasie euforii i odprężenia w pierwszej połowie lat 70., doszło do wzrostu rywalizacji Wschód–Zachód, głównie między USA a ZSRR na tle różnic interesów oraz forsowania przez Moskwę wyścigu zbrojeń, co przyczyniło się

## Schemat 8.1. Proces KBWE 1972–1989



w latach 1980–1985 do wzrostu napięcia międzynarodowego. Mimo to dzięki KBWE dialog odprężeniowy nie został całkowicie zerwany i nie nastąpił powrót do zimnej wojny. Już na pierwszym spotkaniu przeglądowym w Belgradzie (4 października 1977 do 9 marca 1978) doszło do ujawnienia się kontrowersji między Wschodem a Zachodem, a zwłaszcza USA i ZSRR wokół przestrzegania praw człowieka i jego praktycznej wykładni w krajach bloku wschodniego. Destrukcyjna postawa Malty, wysuwającej szczegółowe żądania w odniesieniu do bezpieczeństwa w rejonie Morza Śródziemnego oraz odmawiającej podpisania komunikatu końcowego, groziła załamaniem się całego procesu KBWE. W rezultacie ograniczono się do krótkiego komunikatu końcowego, którego najistotniejszym elementem było postanowienie o kontynuacji procesu KBWE.

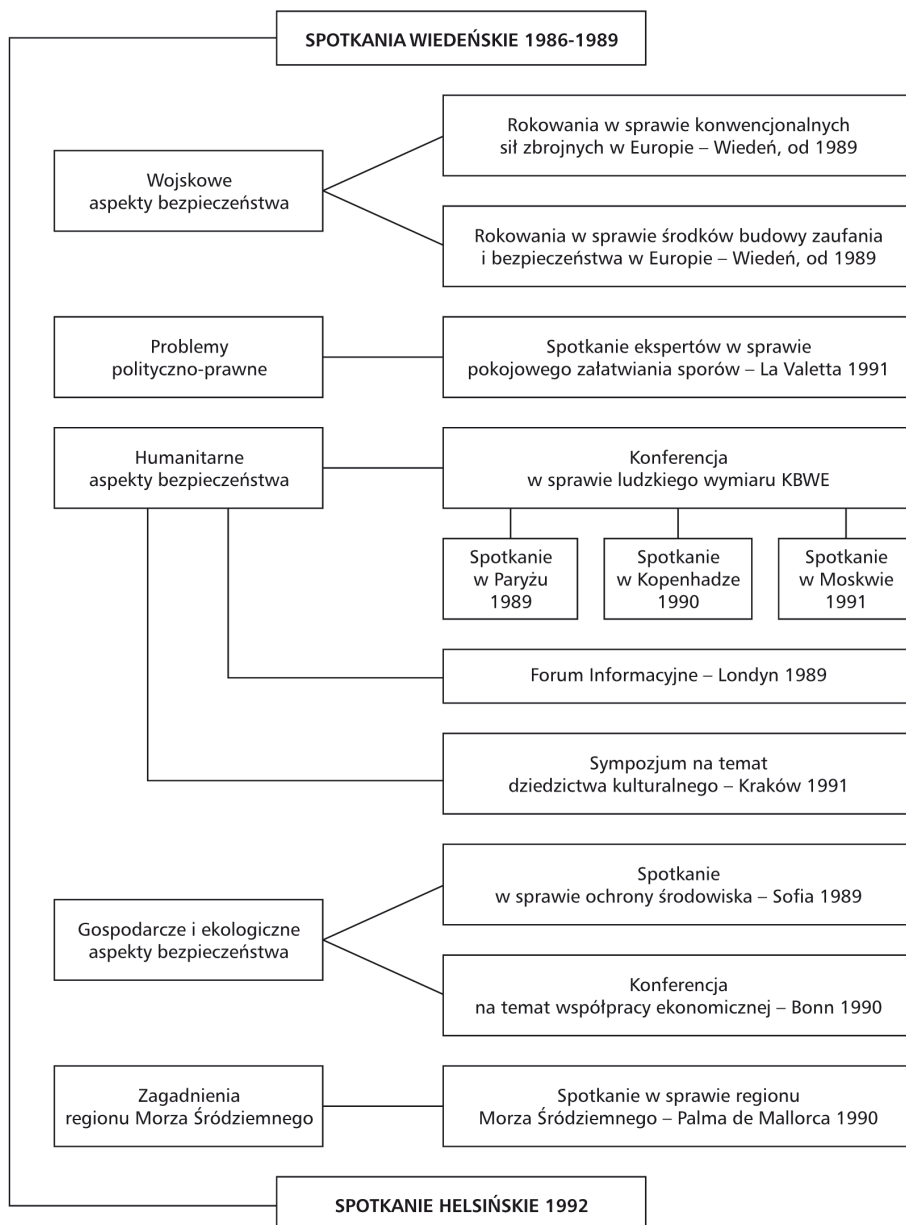
Przed kolejnym spotkaniem przeglądowym w Madrycie doszło do dyskusji w gronie ekspertów na następujące tematy: pokojowe uregulowanie sporów (Montreux 1978), współpraca w rejonie Morza Śródziemnego (La Valetta 1979), forum naukowe (Hamburg 1980). Dyskusje były pomocne w późniejszym wypracowaniu wspólnych stanowisk na konferencjach przeglądowych.

W szczególnie niekorzystnych warunkach międzynarodowych odbyło się drugie spotkanie przeglądowe KBWE w Madrycie, od 11 listopada 1980 r. do 9 września 1983 r. Nastąpiło ono bowiem po interwencji ZSRR w Afganistanie w 1979 r. oraz po zaostrzeniu sytuacji wewnętrznej w Polsce, po wprowadzeniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego, na które to fakty USA oraz inne państwa zachodnie odpowiedziały sankcjami gospodarczymi w stosunku do Polski i ZSRR. Przypadło ono także na okres wzmożenia wyścigu zbrojeń przez ZSRR, na co USA odpowiedziały zainstalowaniem od 1983 r. na terenie Europy Zachodniej eurostrategicznej broni nuklearnej średniego zasięgu. Wspomniane wydarzenia o mało nie doprowadziły do przerwania procesu KBWE. W rezultacie różnych rozmów zakulisowych doszło jednak do podpisania dokumentu końcowego, którego najistotniejszymi elementami były:

- wyrażenie zgody na poszerzenie procesu KBWE o sferę wojskową i zapowiedź zwołania do Sztokholmu specjalnej konferencji w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa i rozbrojenia w Europie (KVAE), która odbyła się w latach 1984–1986,
- zobowiązanie się do współpracy w dziedzinie nauki i techniki, kultury, wymiany informacji, ochrony środowiska naturalnego, akcji łączenia rodzin itp.

Następstwem uchwał konferencji przeglądowej w Madrycie było podjęcie w kolejnych latach dyskusji na spotkaniach roboczych w gronie polityków, dyplomatów, ekspertów i twórców, wokół następujących problemów szczegółowych: pokojowe uregulowanie sporów (Ateny 1984), współpraca w rejonie Morza Śródziemnego (Wenecja 1984), prawa człowieka (Ottawa 1985), kontakty między ludźmi (Berno 1986). Przyczyniły się one, podobnie jak wspomniane wyżej spotkanie KVAE, do zbliżenia stanowisk w wielu dziedzinach. Istotne znaczenie miały w II połowie lat 80. przygotowania i przebieg kolejnej konferencji przeglądowej KBWE w Wiedniu, w latach 1986–1989 [zob. E. Cziomer 2005, 404: 410 oraz Schemat 8.2].

Schemat 8.2. Proces KBWE 1972–1989



Źródło: E.Cziomer/L.W. Zyblikiewicz, 2005, 409:410.

### 8.3.3. Odprężenie w stosunkach RFN z krajami bloku wschodniego w latach 1975–1989

Układy i porozumienia RFN z ZSRR oraz pozostałymi państwami Układu Warszawskiego w latach 1970–1973 doprowadziły do ożywienia polityki wschodniej i niemieckiej RFN, co spowodowało, że stały się one ważnymi elementami stosunków Wschód–Zachód. Z jednej strony umożliwiały bowiem dojście do skutku samej KBWE, a z drugiej pod względem treści (np. rezygnacja z użycia siły lub groźby jej użycia, nienaruszalność granic itp.), były konkretyzacją postanowień Aktu Końcowego KBWE z 1 sierpnia 1975 r. Rząd SPD/FDP przywiązywał wielką wagę do aktywnego uczestnictwa w procesie KBWE, traktując to jako dodatkową możliwość dialogu z krajami Układu Warszawskiego oraz sposobność do osiągania wymiernych korzyści politycznych, gospodarczych i humanitarnych. Natomiast opozycyjna CDU/CSU, jako jedna z nielicznych partii Europy Zachodniej wypowiedziała się przeciwko podpisaniu przez RFN Aktu Końcowego KBWE. Stanowisko swoje zmieniła dopiero po przejęciu władzy w Bonn – po „zwrocie” 1982 r., kiedy zaczęła kontynuować politykę odprężenia w stosunkach Wschód–Zachód, oraz politykę wschodnią i niemiecką koalicji SPD/FDP.

Między polityką odprężenia a polityką wschodnią i niemiecką RFN od połowy lat 70. występowała ścisła współzależność, ponieważ sprzyjały jej wtedy i w latach 1985–1989 okresy odprężenia w stosunkach Wschód–Zachód, a narastające napięcia w relacjach Wschód–Zachód w latach 1980–1985 przyczyniły się do poważnych komplikacji.

RFN była zainteresowana realizacją polityki odprężenia, która stwarzała ogóle ramy polityki wschodniej i niemieckiej niezależnie od układu sił wewnętrznych. Delikatność sytuacji RFN polegała jednak na tym, że jako członek Wspólnot Europejskich i NATO, musiała politykę odprężenia rozpatrywać na tle interesów całego Zachodu, a nie tylko interesów własnych. Prowadziło to niejednokrotnie do poważnych komplikacji i oskarżeń, zarówno ze strony sojuszników i partnerów zachodnich, jak też ZSRR i państw Układu Warszawskiego. Dotyczyło to najczęściej zabiegów o wyodrębnienie polityki niemieckiej RFN z konfrontacji Wschód–Zachód ze względu na korzyści w zakresie kontaktów międzyludzkich z NRD.

Dlatego też znaczna część polityków, naukowców i publicystów w RFN formułowała tezę o „podzielności odprężenia”. Chodziło między innymi o to, aby brak porozumienia na jednej płaszczyźnie, nie stanowił przyczyny do podważania celowości realizacji polityki odprężenia w całości lub w innych dziedzinach.

Rozpatrując stanowisko RFN wobec procesu KBWE należy podkreślić, że od lat 70. rząd SPD/FDP wypowiadał się jednoznacznie za obecnością USA i Kanady w Europie i udziale w KBWE, uzależniając od tego ratyfikację układów wschodnich w 1972 r. Równocześnie przeciwstawiał się, ze względu na własną, ogólnonieemiecką opcję, dążeniu ZSRR do pojmowania KBWE jako substytutu niedoszłego traktatu pokojowego z Niemcami po 1945 r., oraz traktowania Aktu Końcowego

z Helsinek jako potwierdzenia polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie. W związku z powyższym można w uproszczeniu przyjąć, że w latach 1975–1989 RFN starała się w licznych oświadczeniach i deklaracjach oficjalnych w uzgodnieniu ze swoimi partnerami i sojusznikami zachodnimi eksponować następujące aspekty procesu KBWE:

- 1) podkreślenie moralno-politycznego, a nie prawno-międzynarodowego charakteru Aktu Końcowego KBWE z 1 sierpnia 1975 r.,
- 2) forsowanie klauzuli pokojowej modyfikacji granic, która niezależnie od innych zasad – nienaruszalności granic oraz integralności terytorialnej – nie wykluczała możliwości zmiany granic między NRD a RFN w momencie zjednoczenia Niemiec,
- 3) szczególne zainteresowanie postanowieniami trzeciej części Aktu Końcowego (tzw. „3. koszyk”) oraz przestrzeganiem praw człowieka w kontekście położenia Niemców w NRD oraz ludności niemieckiej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Wszystkie rządy federalne traktowały konferencje przeglądowe KBWE: Belgrad (1977–1978), Madryt (1980–1983), Wiedeń (1986–1989), oraz różne spotkania specjalistyczne jako forum wymiany poglądów i tworzenia odpowiedniego klimatu politycznego, nie wykorzystując ich, poza wyjątkowymi sytuacjami, do nadmiernej krytyki ZSRR czy pozostałych państw Układu Warszawskiego. RFN zawsze traktowała proces KBWE jako ważny element polityki odprężenia Wschód–Zachód, który bardzo trafnie określił minister spraw zagranicznych Hans Dietrich Genscher, 5 sierpnia 1980 r., w kulminacyjnym momencie konfrontacji USA–ZSRR oraz w przededniu konferencji przeglądowej w Madrycie: „Polityka rządu federalnego w sprawie KBWE jest zgodna z jego polityką w ogóle, przez którą niezmiennie dąży do odprężenia między Wschodem a Zachodem. Nawet jeśli polityka odprężenia jest zagrożona przez rozwój wydarzeń w Afganistanie i wywołany tym spadek zaufania, to polityka ta nie ma żadnej rozsądnej alternatywy. Zawsze opierała się za założeniami realistycznych i długofalowych. Może być skuteczna tylko na zasadzie bezpieczeństwa i równowagi” [zob. H.D. Genscher, 1995].

Pierwzoplanowe znaczenie ZSRR dla polityki wschodniej RFN wynikało z wielu czynników, ale najistotniejsze znaczenie miały:

- hegemoniczna pozycja ZSRR w Układzie Warszawskim oraz jako supermocarstwa w stosunkach Wschód–Zachód, co wywoływało wiele implikacji dla polityki bezpieczeństwa RFN,
- zachowanie przez ZSRR odpowiedzialności za „Niemcy i Berlin jako całość” oraz sprawowanie przez niego bezpośredniej kontroli nad NRD,
- atrakcyjność ZSRR jako partnera gospodarczego dla RFN ze względu na znaczne zasoby surowcowe.

W latach 70. strategia i taktyka RFN polegała na dążeniu do rozbudowy stosunków z ZSRR we wszystkich dziedzinach, przez co stała się jego najważniejszym partnerem w dialogu odprężeniowym w Europie. W okresie wzrostu napięcia między ZSRR a USA, w latach 1980–1981, RFN była zainteresowana pod-

trzymaniem dialogu odprężeniowego, podejmowała różne inicjatywy w kierunku doprowadzenia do rozmów radziecko-amerykańskich w kwestii rozbrojenia, aby nie dopuścić do przekształcenia się napięcia w „zimną wojnę” między Wschodem i Zachodem. Przyniosłoby to ze względu na położenie geopolityczne oraz stan powiązań gospodarczych największe straty właśnie dla RFN. Stąd też kanclerz Helmut Schmidt, jako zdecydowany zwolennik „podwójnej uchwały NATO” z 12 grudnia 1979 r. z jednej strony, oraz prowadzenia „realistycznej polityki odprężenia” z drugiej – stał się podczas szczytów 1980 r. w Moskwie i 1981 r. w Bonn z Breżniewem pewnego rodzaju „pośrednikiem” lub „tłumaczem” między USA a ZSRR. W zgodnej opinii specjalistów zyskał dzięki temu duży autorytet na Wschodzie i Zachodzie, choć w USA i NATO nie kryto obaw, że ZSRR zmierza do „wyłuskania” RFN z sojuszu zachodniego. Były to jednak oceny przesadne, ponieważ nie brały pod uwagę obiektywnych interesów RFN, związanych z polityką odprężenia i współpracy, a nie konfrontacji. W łonie elity politycznej RFN sprawa powiązań z Zachodem nigdy nie była stawiana pod znakiem zapytania. Jednak powstała sytuacja między USA a ZSRR wzmocniała obiektywnie rolę i pozycję międzynarodową RFN.

Po zmianie rządu w RFN, na przełomie 1982/1983 r. oraz powstaniu koalicji CDU/CSU/FDP, dyplomacja radziecka podjęła działania, które zmierzały do zachęty RFN, aby nie wyraziła zgody na dyslokację amerykańskich broni strategicznych średniego zasięgu na swym terytorium. Miałoby to ogromny wpływ na postawę pozostałych państw NATO w Europie. Problem ten był głównym przedmiotem rozmów kanclerza Kohla w Moskwie w lipcu 1983 r. Kiedy wysiłki powyższe skończyły się niepowodzeniem, w latach 1983–1985 doszło do poważnego pogorszenia stosunków radziecko-zachodnioniemieckich. Z drugiej strony, w Moskwie doceniano zaangażowanie RFN przeciwko polityce sankcji USA wobec ZSRR w latach 1980–1981, w związku z inwazją w Afganistanie oraz ogłoszeniem stanu wojennego w Polsce 13 grudnia 1981 r., a ponadto starania ministra spraw zagranicznych Genschera zmierzające do ożywienia dialogu Wschód–Zachód.

Po przejęciu funkcji sekretarza generalnego KC KPZR przez Michaiła Gorbaczowa, dyplomacja radziecka koncentrowała się przede wszystkim na rozmowach rozbrojeniowych z USA i bezpośrednich szczytach Reagan–Gorbaczow (1985, 1986, 1987, 1988) oraz George’a Busha z Gorbaczowem w 1989 r. Stąd też stosunki z RFN nie należały do priorytetów polityki zachodniej ZSRR. Nabiorą one większego znaczenia na przełomie lat 1989/1990 [zob. M. Gorbatschow 1993].

Po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych pomiędzy Polską a RFN w 1972 r., stosunki wzajemne były obciążone oczekiwaniami ówczesnego kierownictwa polskiego, dotyczącymi uzyskania od RFN odszkodowań dla Polaków będących ofiarami represji narodowo-socjalistycznych, głównie więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych podczas II wojny światowej. W trakcie rokowań z Polską na początku lat 70., RFN przekazała przez Czerwony Krzyż w Genewie ok. 120 mln marek dla najbardziej poszkodowanych ofiar eksperymentów pseudomedycznych, co jednak nie zadowoliło Warszawy. Ze swej strony rząd federalny

zabiegał o rozszerzenie zakresu migracji ludności pochodzenia niemieckiego do RFN w ramach tzw. akcji łączenia rodzin. Częściowy kompromis w powyższych sprawach osiągnięto dopiero po całonocnej rozmowie Schmidta z I sekretarzem KC PZPR Edwardem Gierkiem w Helsinkach, 1/2 sierpnia 1975 r., przy okazji uroczystego podpisania Aktu Końcowego KBWE. Uzgodnienia zostały ujęte w pakiet porozumień podpisanych 9 października 1975 r. w Warszawie podczas wizyty Genschera w Polsce. Obejmował on:

- 1) umowę o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym (tzw. umowa rentowa),
- 2) porozumienie w zakresie zaopatrzenia emerytalnego między obu państwami i ich instytucjami ubezpieczeniowymi,
- 3) umowę międzyrządową o udzieleniu przez RFN Polsce kredytu finansowego w wysokości 1 mld marek o niskim oprocentowaniu (2,5%) w celu wsparcia współpracy gospodarczej,
- 4) zapis protokolarny dotyczący wyjazdu z Polski 120.000–125.000 osób pochodzenia niemieckiego na pobyt stały do RFN.

Dodatkowo uzgodniono wieloletni program współpracy gospodarczej, który poszerzał wcześniej zawarte umowy dwustronne o współpracy gospodarczej z 1970 r. i 1974 r. Zgodnie z punktem 2 pakietu porozumień, RFN zobowiązała się wypłacić Polsce 1,3 mld marek z tytułu świadczeń poniesionych przez polskie instytucje ubezpieczeniowe po II wojnie światowej dla różnych kategorii ludności, w tym robotników przymusowych w III Rzeszy, przesiedleńców itp. W RFN traktowano wymienione świadczenia jako formę odszkodowania dla Polski. Ten punkt porozumienia podlegał ratyfikacji przez Bundestag i Bundesrat, dlatego w marcu 1976 r. doszło w RFN do ostrych dyskusji parlamentarnych pomiędzy CDU/CSU a SPD i FDP, oraz w mediach zachodniemieckich. Uważano bowiem, że wyjazd Niemców z Polski jest okupiony zbyt dużymi świadczeniami finansowymi. Ze względu na przewagę krajów (landów) CDU/CSU w Bundesracie, wydawało się, że pakiet porozumień z Polską może zostać odrzucony. Z uwagi na zarysowujące się trudności wewnętrzne i napięcia społeczne w Polsce kierownictwo partyjno-państwowe było skłonne do maksymalnych ustępstw wobec RFN, wyrażając zgodę na to, że akcja łączenia rodzin nie ograniczy się wyłącznie do uzgodnień w zapisie protokolarnym, ale będzie kontynuowana w terminie późniejszym. Pozwoliło to na zmianę stanowiska CDU/CSU, szczególnie po uzyskaniu poparcia Kohla i znacznej części umiarkowanych polityków CDU.

12 marca 1976 r. doszło do jednomyślnej ratyfikacji przez Bundesrat, co stworzyło także warunki do odbycia kilkakrotnie odkładanej wizyty Edwarda Gierka w RFN: 8–12 czerwca 1976 r. W trakcie wizyty podpisano porozumienia o współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej. Polska wysunęła się, po ZSRR, na drugie miejsce jako partner dialogu odprężeniowego oraz w zakresie współpracy gospodarczej. Między Schmidtem a Gierkiem nawiązały się bliskie kontakty. Zaowocowało to oficjalną wizytą Schmidta w Polsce 21–25 listopada 1977 r. oraz prywatną wizytą Schmidta w Gdańsku (prywatnym jachtem 19–20 sierpnia 1979).



Ogłoszenie stanu wojennego w Polsce 13 grudnia 1981 r., rozwiązanie związku zawodowego „Solidarność” i represje wobec opozycji politycznej, doprowadziły jednak do pogorszenia oraz ochłodzenia oficjalnych stosunków między Polską a RFN. Do kolejnej rewizyty szefa rządu federalnego w Polsce doszło bowiem dopiero w połowie listopada 1989 r. Po zwrocie politycznym w Polsce, w czerwcu 1989 r., kanclerz Kohl przyjechał na zaproszenie premiera Tadeusza Mazowieckiego. Merytorycznie jego wizyta była przygotowywana przez ministrów spraw zagranicznych od początku 1988 r., natomiast w wielu sprawach realizacja przyjętych ustaleń została przesunięta do czasu zjednoczenia Niemiec w 1990 r.

Z pozostałych krajów Układu Warszawskiego do najbardziej preferowanych partnerów RFN należały Węgry, ponieważ stosunki wzajemne nie były obciążone przeszłością, a ponadto Węgry należały do prekursorów reform społeczno-gospodarczych w bloku wschodnim. Stosunki dwustronne RFN z Bułgarią również były wolne od jakichkolwiek obciążeń, ale Bułgaria była traktowana jako kraj nadmiernie uzależniony od ZSRR, który niechętnie podejmuje własne inicjatywy w polityce zachodniej. Preferencje dla Rumunii z tytułu nawiązania stosunków dyplomatycznych z RFN w 1967 r. straciły na znaczeniu w ciągu lat 70. i 80., zarówno ze względu na dynamikę kontaktów i powiązań RFN z innymi krajami bloku wschodniego, jak i wzmocnienie się dogmatyzmu i dyktatorskich metod sprawowania władzy w Rumunii przez Nicolae Ceaușescu. Podobnie oceniono również CSRS, chociaż w latach 80. RFN udało się rozwiązać bardzo wiele problemów praktycznych, np. w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, rozbudowy i modernizacji przejść granicznych itp. Albania – jako ostatnie państwo Europy Południowo-Wschodniej – nawiązała stosunki dyplomatyczne z RFN 2 października 1987 r., po zgonie długoletniego dyktatora Enwera Hodży oraz rezygnacji z roszczeń reparatornych wobec RFN, w wysokości 2 mld dolarów. Umożliwiło to złożenie 23 października 1987 r. przez Genschera oficjalnej wizyty. Była to pierwsza wizyta zachodniego szefa dyplomacji w tym kraju po 1945 r. i stała się ważnym etapem przezwycięzenia samo izolacji Albanii na arenie międzynarodowej.

W latach 70. wśród wysoko uprzemysłowionych krajów Zachodu RFN wysunęła się na pierwsze miejsce jako partner handlowy państw RWPG. Świadczy o tym wzrost wartości obrotów towarowych RFN z krajami RWPG z 604 mln marek w 1950 r. do 43,592 mld marek w 1989 r. Pierwszym partnerem handlowym RFN w grupie krajów RWPG był ZSRR, którego obroty wzrosły z 2,802 mld marek w 1970 r. do 19,877 mld marek w 1989 r. Kolejne miejsca zajmowały Polska, Węgry i CSRS. Wzrost wymiany handlowej był wymiernym efektem odprężenia i normalizacji stosunków wzajemnych, oraz następstwem podpisanych układów i umów z krajami RWPG.

Z drugiej jednak strony wartość obrotów handlowych RFN z krajami RWPG nie przekroczyła w omawianym okresie 5% całego handlu zagranicznego Zachodnich Niemiec, co lokowało je na poziomie wymiany ze Szwajcarią. Sytuacja ta wskazywała na zacofanie gospodarcze krajów RWPG i ich znikomy udział w międzynarodowym podziale pracy. Wystarczy tylko porównać, że w okresie powyższym,

udział RFN w skali rocznej eksportu światowego wynosił ok. 12%, a wszystkich krajów RWPG łącznie, nie przekraczał 9–10%. Natomiast zasadniczym problemem dla krajów RWPG były bariery eksportowe do RFN, które z kolei zmuszały do wyrównania ujemnego bilansu handlowego, czyli ograniczania zakupów. Generalnie na tle handlu z krajami bloku wschodniego doszło na początku lat 80. do licznych sporów pomiędzy USA a krajami Europy Zachodniej, w tym także RFN. O ile administracja Reagana zamierzała handel wschodni wykorzystać jak instrument nacisku i sankcji przeciwko Polsce, a zwłaszcza ZSRR, o tyle sojusznicy zachodnioeuropejscy występowali przeciwko temu nie tylko ze względów humanitarnych, ale również ekonomicznych. Można to wyraźnie uzasadnić korzyściami z tytułu handlu z krajami RWPG. O ile eksport do tych krajów głównych krajów WE: RFN, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch kształtował się w 1983 r. na poziomie 4–5%, o tyle w przypadku USA było to tylko 1,4% całości handlu wschodniego. Natomiast USA wyraźnie preferowały, ze względu na lobby farmerskie, eksport zboża do ZSRR – w 1981/1982 r. partycypowały np. w 15,3% całości importu radzieckiego, a na wszystkie 10 państw ówczesnych WE przypadało tylko 2,5% tego importu.

Na marginesie, w latach 70. i 80. RFN miała już 3 porozumienia w sprawie dostaw gazu ziemnego ze ZSRR. W 1982 r. gaz radziecki stanowił 2% całości dostaw do Europy Zachodniej. Najważniejsi odbiorcy to: RFN – 10,7, Włochy – 7, Francja – 4 i Austria – 2,9 mld metrów sześciennych [zob. C. Woermann 1986, 74: 137].

W latach 70. i 80. poszukiwano różnych form kooperacji przemysłowej, także współpracy na rynkach trzecich firm z krajów RWPG oraz RFN, ale nie przyniosło to oczekiwanych rezultatów. W efekcie doszło do zadłużenia krajów RWPG w RFN; w 1977 r. zadłużenie wyniosło ok. 21 mld marek, a w 1980 r. już 30 mld marek. W ciągu lat 80. zadłużenie wzrastało, głównie z tytułu niespłaconych odsetek, wpływając ujemnie na wzajemne stosunki finansowe. RFN partycypowała generalnie w ok. 20–21% zadłużenia krajów RWPG na Zachodzie.

Problemy powyższe będą rzutowały na sytuację wewnętrzną krajów bloku wschodniego na początku lat 90., przyczyniając się do narastania zjawisk kryzysowych i do załamania się „realnego socjalizmu” i rozwiązania RWPG. Do krajów najbardziej zadłużonych należały ZSRR, Polska i Węgry, ponieważ pozostałe stosowały bardziej umiarkowaną politykę zaciągania kredytów w RFN. Dynamika zasygnalizowanych powiązań gospodarczych RFN ze Wschodem w latach 70. i 80. spełniła dwie zasadnicze funkcje. Z jednej strony umocniła pozycję RFN jako regionalnego mocarstwa gospodarczego, a z drugiej – znacznie zwiększyła rolę RFN jako ważnego uczestnika procesu odprężeniowego w stosunkach Wschód–Zachód [por. Cziomer 2005, 225: 239].

W polityce wschodniej tego okresu RFN przywiązywała duże znaczenia do rozwiązywania kwestii humanitarnych. Wiązała się z tym głównie prowadzona z wielkimi trudnościami od połowy lat 50. tzw. akcja łączenia rodzin, czyli przesiedlania ludności niemieckiej z krajów Europy Środkowo-Wschodniej i ZSRR do RFN na pobyt stały. W krajach powyższych na początku lat 70. zamieszkiwało tam łącznie ok. 3–4

mln ludności pochodzenia niemieckiego, z czego 2 mln na terenie ZSRR. Opieka nad tą ludnością wynikała zarówno z tradycji historycznych, jak też zobowiązań prawnych rządu federalnego z tytułu UZ oraz specjalnego ustawodawstwa dotyczącego wypędzonych z lat 50. W wyniku następstw agresji i okupacji hitlerowskiej ludność niemiecka w krajach Europy Środkowo-Wschodniej poniosła po 1945 r. określone cierpienia. Jej sytuacja prawno-polityczna, ekonomiczno-społeczna i kulturalna była jednak mocno zróżnicowana w poszczególnych krajach. W latach 70. i 80. z jednej strony rząd SPD/FDP, powołując się między innymi na postanowienia „3. koszyka” Aktu Końcowego KBWE z 1975 r. oraz związane z nim porozumienia bilateralne, zabiegał o wyjazd tej ludności do RFN, a z drugiej – dążył do przyznania jej w tych krajach określonych praw i przywilejów w miejscu zamieszkania. W sumie, w latach 1950–1991 do RFN przeniosło się ok. 2,6 mln ludności pochodzenia niemieckiego z ZSRR i krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Na lata 70. i 80. przypadało łącznie ok. 1,3 mln, z czego na Polskę ok. 1 mln. Po 1983 r. rząd CDU/CSU/FDP coraz bardziej zabiegał o to, aby ludność niemiecka pozostała w tych krajach, zwłaszcza w Polsce.

Po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych między RFN a NRD w połowie 1974 r. stosunki wzajemne obu państw niemieckich nie uległy radykalnej poprawie. Zawierano jednak liczne porozumienia handlowo-gospodarcze, mające istotne znaczenie dla stworzenia infrastruktury w kontaktach wewnątrzniemieckich. Najistotniejsze znaczenie miało stworzenie lepszych warunków dla rozwoju „handlu wewnątrzniemieckiego” z NRD, który nie był traktowany jako handel zagraniczny i nie podlegał żadnym rygorom celnym, był natomiast ważnym instrumentem politycznym dla RFN. W celu ułatwienia kontaktów międzyludzkich doprowadzono do modernizacji dróg dojazdowych w tranzycie z i do Berlina Zachodniego.

Do początku lat 80. zarówno koalicja SPD/FDP, jak i opozycyjna CDU/CSU, krytykowały często władze NRD za łamanie praw człowieka, prześladowanie opozycji politycznej itp., co było powodem dodatkowej polemiki, a czasem nawet napięć w stosunkach dwustronnych. NRD znacznie odbiegała pod względem aktywności kontaktów politycznych z RFN od pozostałych państw bloku wschodniego, szczególnie na najwyższym szczeblu, ponieważ nasilała się częstotliwość spotkań na niższych szczeblach. Sytuacja powyższa uległa stopniowej zmianie od początku lat 80. kiedy stopniowo rozbudowano kontakty polityczne. Najistotniejsze znaczenie miała w tym zakresie wizyta kanclerza Helmuta Schmidta w NRD, 11–13 grudnia 1981 r. Sytuacja nie uległa zmianie po powstaniu rządu CDU/CSU/FDP na przełomie 1982/1983 r., choć stworzyła całkowicie nową jakość w stosunkach RFN–NRD. W ujęciu syntetycznym czynniki powyższego zbliżenia obejmują:

- po pierwsze, upowszechnienie się wśród mieszkańców RFN i NRD nastrojów pacyfistycznych, wyrażających obawę przed zagrożeniem nuklearnym ze względu na zbliżające się nieuchronnie stacjonowanie nowych broni amerykańskich i radzieckich średniego zasięgu w 1983 r.,
- po drugie, dążenie przywódców RFN i NRD do wyodrębnienia współpracy NRD–RFN z konfrontacji Wschód–Zachód, wynikające z przekonania, że tylko kontynuacja polityki odprężenia lat 70. może przynieść pozytywne efekty.

Intensywność kontaktów politycznych między RFN a NRD w latach 80. przyczyniła się do upowszechnienia wielu różnych koncepcji i modeli współpracy wzajemnej. W RFN najgłośniejsza była koncepcja „niemiecko-niemieckiej wspólnoty odpowiedzialności” (*deutsch-deutsche Verantwortungsgemeinschaft*), a w NRD koncepcja budowy „koalicji rozsądku” (*Koalition der Vernunft*), którą głosił sam Honecker, zyskujący nawet w ocenie publicystów zachodnioniemieckich pozytywne oceny jako polityk. Prawie całkowicie w zapomnienie poszła jego krytyka jako „budowniczego muru berlińskiego” w 1961 r. Sytuacja powyższa wzbudzała zaniepokojenie na Wschodzie i Zachodzie, gdzie wysuwano oskarżenia pod adresem tendencji neutralistycznych i możliwości opuszczenia przez RFN sojuszu zachodniego, czy wyłuskania NRD z bloku wschodniego. Szczególny rozgłos zyskała wizyta przewodniczącego CSU, Straussa w NRD w lipcu 1983 r., który do tej pory należał do największych krytyków reżimu NRD. Odbył on nie tylko rozmowę z Honeckerem, ale z inicjatywy samego kanclerza Kohla odegrał ważną rolę pośrednika w uzyskaniu przez NRD kredytu w wysokości ok. 1 mld marek w bankach niemieckich. Taki sam kredyt uzyskała NRD w 1984 r.

Z najnowszych publikacji źródłowych na temat stosunków RFN–NRD w latach 1982–1989 wynika jednoznacznie, że zarówno koła rządowe, jak też opozycyjna SPD, doskonale orientowały się w pogarszającej się sytuacji gospodarczej NRD. Podjęły zatem próbę udzielenia jej pomocy, aby uchronić przed możliwym wstrząsem wewnętrznym, którego starano się uniknąć, ponieważ mogłoby to doprowadzić do komplikacji międzynarodowych, utrudniając zbliżenie NRD–RFN. Pierwszą wizytę na wysokim szczeblu złożył w RFN przewodniczący Izby Ludowej NRD, Horst Sindermann 19–22 lutego 1986 r. Wreszcie, po szczegółowych przygotowaniach, do RFN z oficjalną wizytą przybył sam Honecker 7–11 września 1987 r. Wbrew początkowym oporom, został przyjęty ze wszystkimi godnościami protokołarnymi oraz ceremoniałem wojskowym należnym głowie obcego państwa. Podważało to misterną teorię RFN, która stwierdzała, iż NRD nie jest zagranicą. Wizyta powyższa potwierdziła pozytywne efekty rozwoju stosunków RFN–NRD od początku lat 80., wskazując na możliwość ich dalszej rozbudowy.

Ważnym elementem polityki niemieckiej RFN było dążenie do umocnienia swych powiązań z Berlinem Zachodnim i reprezentowanie go w kontaktach zewnętrznych. Już w 1974 r. rząd federalny założył w Berlinie Zachodnim Federalny Urząd Ochrony Środowiska, co spotkało się z ostrą krytyką ZSRR i NRD, które uważały, iż jest to sprzeczne z porozumieniem czterostronnym z 3 września 1971 r. Nie wpłynęło to jednak na zmianę stanowiska RFN. Jeszcze poważniejszym zagadnieniem była sprawa zabiegania RFN o reprezentowanie osób prawnych pochodzących z Berlina Zachodniego w kontaktach zewnętrznych. Ze względu na naciski NRD i ZSRR, doprowadziło to do blokowania podpisania, a zwłaszcza realizacji niektórych układów RFN z krajami bloku wschodniego, w tym przede wszystkim o współpracy kulturalnej, ponieważ przeszkody formalne nie pozwalały na uczestnictwo instytucji lub zespołów z Berlina Zachodniego. Na przełomie lat 70. i 80. do kwestii tych podchodzono bardziej pragmatycznie, rozwiązując szereg problemów kompromisowo, szczególnie w zakresie współpracy gospodarczej, w której Berlin Zachodni pełnił bardzo ważną rolę.

Od połowy lat 80. współpraca RFN–NRD nabierała coraz większego rozmachu. Jej pozytywne efekty to:

- 1) włączenie bezpośrednio lub pośrednio Berlina Zachodniego do wszystkich porozumień i układów z NRD, z małymi wyjątkami, kiedy stanowiska prawne były całkowicie rozbieżne,
- 2) zaniechanie szkykan na drogach tranzytowych lub przejściach granicznych wobec mieszkańców RFN i Berlina Zachodniego oraz włączenie NRD do systemu lepszego zaopatrzenia miasta w surowce, energię elektryczną itp.,
- 3) systematyczne zwiększanie się ruchu osobowego z NRD do RFN (w 1987 r. z NRD do RFN wyjechało blisko 5 mln osób, z czego 3,8 mln rencistów, ale 1,2 mln w wieku przedemerytalnym – co było ogromną różnicą w stosunku do lat 60., a nawet 70.),
- 4) zgoda na zniesienie większości ograniczeń w przyjazdach z RFN i Berlina Zachodniego do NRD – w 1987 r. podróż taką odbyło 5,5 mln osób [zob. H. Pothoff, 1999].

Zmiany powyższe były wynikiem poprawy stosunków oficjalnych, a także zawarcia konkretnych układów i porozumień, które odzwierciedlały interesy wszystkich stron. Pozwoliły one na ożywienie bezpośrednich kontaktów Niemców w Berlinie oraz po obu stronach Łaby, tworząc bardziej praktyczne przesłanki kształtowania jedności niemieckiej. Ze względu na koncesje finansowe oraz korzyści gospodarcze, władze NRD zostały wciągnięte w system wzajemnych powiązań z RFN, która dążyła konsekwentnie w stronę zbliżenia Niemców, dzięki krystalizowaniu „niemiecko-niemieckiej wspólnoty odpowiedzialności”.

Wzrost znaczenia RFN jako partnera w dialogu odprężeniowym Wschód–Zachód oraz jej dobre stosunki z ZSRR i USA ułatwiły realizację powyższej koncepcji. Stwarzało to korzystne warunki do zjednoczenia obu państw niemieckich, choć dzisiaj trudno stwierdzić, czy politycy w RFN i NRD w pełni to sobie wówczas uświadamiali. Zarówno sondaże opinii publicznej, jak i wypowiedzi najważniejszych polityków RFN, nie pozwalają na wysuwanie tak daleko idących wniosków. Raczej nastawiano się na uznanie zjednoczenia Niemiec za odległą perspektywę historyczną.