

Michał Kosman

Polityka RFN wobec Jugosławii w latach 1949-1967 W cieniu doktryny Hallsteina

ABSTRAKT: Celem artykułu jest omówienie polityki Republiki Federalnej Niemiec wobec Jugosławii w latach 1949-1968. Cezurę początkową wyznacza powstanie RFN, natomiast końcową – przywrócenie stosunków dyplomatycznych pomiędzy obydwojma państwami, zerwanych w 1957 r. przez RFN w oparciu o doktrynę Hallsteina. W pierwszych dekadach istnienia RFN stanowiła ona fundament jej polityki zagranicznej, zmierzała zaś w głównej mierze do izolacji Niemieckiej Republiki Demokratycznej. Kolejnym istotnym celem jest wskazanie motywów RFN i Jugosławii, którymi kierowały się oba państwa w chwili zerwania, jak i przywrócenia stosunków dyplomatycznych. W toku przygotowywania artykułu przeprowadzono analizę zachodnioniemieckich dokumentów, takich jak biuletyny rządu federalnego oraz protokoły z posiedzeń Bundestagu. Posłużono się także wspomnieniami jednego z autorów doktryny, Wilhelma Grewego. Cenne okazały się także opracowania zamieszczone w niemieckich czasopismach naukowych.

Słowa kluczowe: doktryna Hallsteina, Jugosławia, RFN, NRD, Wilhelm Grewe, Walter Hallstein, stosunki dyplomatyczne.

Od proklamowania państwowości Republiki Federalnej Niemiec w 1949 r., jednym z jej wiodących politycznych aksjomatów była doktryna zakładająca, że jest ona jedynym podmiotem uprawnionym do reprezentowania Niemiec na arenie międzynarodowej, zaś Niemiecka Republika Demokratyczna (zazwyczaj obdarzana dość lekceważącym określeniem „tak zwana NRD” – *sogenannte DDR*) stanowi twór nielegalny. Zdecydowana większość polityków zachodnioniemieckich zakładała, że tylko RFN posiada demokratyczną legitymację do reprezentowania całego narodu niemieckiego (*Alleinvertretungsanspruch*). W konsekwencji

takiego stanowiska (jego przedłużeniem stała się omawiana dalej doktryna Hallsteina) RFN nie utrzymywała stosunków dyplomatycznych z państwami uznającymi NRD. Należały do nich kraje bloku socjalistycznego, które w ślad za ZSRR w większości jeszcze w październiku 1949 r. (zatem tuż po proklamowaniu NRD 15 października 1949 r.) nawiązały stosunki dyplomatyczne z państwem wschodnioniemieckim. W gronie krajów akceptujących NRD znalazła się w 1957 r. także Jugosławia, deklarująca i prowadząca wszakże – po rozbracie z ZSRR – politykę niezaangażowania. Celem niniejszego artykułu jest omówienie polityki RFN wobec Jugosławii, której charakterystycznym składnikiem stało się zastosowanie zrodzonej w połowie lat pięćdziesiątych XX wieku doktryny Hallsteina i w efekcie brak stosunków dyplomatycznych przez ponad dekadę (1957-1968) pomiędzy obydwoma państwami. Przybliżono również motywy obu stron, jakie przyświecały im we wzajemnych relacjach zarówno w chwili zerwania, jak i przywrócenia stosunków dyplomatycznych.

Doktryna Hallsteina

13 września 1955 r. kanclerz Konrad Adenauer w imieniu RFN podpisał w Moskwie traktat, który prowadzić miał do względnej poprawy relacji między obydwoma państwami. Jednym z jego efektów stało się nawiązanie stosunków dyplomatycznych z ZSRR, co było wyraźnym odstępstwem od dotychczasowej praktyki państwa zachodnioniemieckiego, polegającej na ignorowaniu sojuszników NRD. Bonn usprawiedliwiało ten krok specjalnym statusem ZSRR w bloku wschodnim, będącym jednym z czterech mocarstw odpowiedzialnych za Niemcy. Zaważyły na tej decyzji też względy humanitarne – w następstwie traktatu doszło do zwolnienia około 10 tys. niemieckich żołnierzy, więzionych w ZSRR od czasu II wojny światowej. Kanclerz Konrad Adenauer, wygłaszając na forum Bundestagu 22 września 1955 r. sprawozdanie z moskiewskiej wizyty, nie pozostawiał jednak wątpliwości co do dotychczasowego stanowiska w kwestii niemieckiej:

„Delegacja Republiki Federalnej podczas rozmów z przedstawicielami Związku Radzieckiego wyraźnie wskazywała, że normalizacja stosunków w żadnym wypadku nie może polegać na tym, że legalizuje się nienormalny stan podziału Niemiec. Potwierdzono także fakt, że istnienie stosunków dyplomatycznych pomiędzy dwoma państwami nie jest równoznaczne z przyjaznymi stosunkami traktatowymi. Nasi radzieccy partnerzy negocjacyjni sami także wyjaśnili, że utrzymują stosunki dyplomatyczne z państwami, z którymi dzielą ich znaczne polityczne i ideologiczne różnice zdań. (...) Ostatecznie nie istnieje sprzeczność

pomiędzy naszą decyzją o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych a linią naszej polityki zagranicznej, którą jesteśmy zdecydowani kontynuować¹.

Już kilka dni po traktacie moskiewskim, 20 września 1955 r., zawarty został układ pomiędzy ZSRR a NRD, który przyznawał państwu wschodnioniemieckiemu prawa suwerenne. Moskwa nie ukrywała, że będzie zabiegać o międzynarodowe uznanie NRD. Krok ten stał się bezpośrednią przyczyną narodzin jednej z kluczowych zasad zachodnioniemieckiej polityki zagranicznej, która zyskała miano doktryny Hallsteina (Walter Hallstein – ówczesny sekretarz stanu w resorcie spraw zagranicznych, późniejszy przewodniczący Komisji EWG²) w ostatniej dekadzie września 1955 r., choć *de facto* była ona dziełem Wilhelma Grewego, szefa Wydziału Politycznego w ministerstwie (*Auswärtiges Amt*). W rzeczywistości nie można było jej uznać za jakiś nowy element zachodnioniemieckiej polityki zagranicznej, w praktyce było to przedłużenie i nabranie bardziej otwartego charakteru przez stosowaną od lat doktrynę jedynej reprezentacji Niemiec przez RFN (*Alleinvertretungsanspruch*). Doktryna Hallsteina przewidywała, iż nawiązanie stosunków dyplomatycznych z NRD będzie oznaczało akt nieprzyjazny wobec RFN. Zapowiadała w takim przypadku zastosowanie sankcji, choć pozostawiała kwestię otwartą, czy musi dojść aż do zerwania stosunków dyplomatycznych. Koncepcja ta zasadniczo – choć nie bez zastrzeżeń – cieszyła się także aprobatą polityków opozycyjnej Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD). Miała ona w istocie zniechęcać inne kraje (zwłaszcza nowo powstające państwa w rezultacie procesów dekolonizacji) do uznawania NRD, a tym samym oddalać groźbę pogłębiania podziału Niemiec. Atutem RFN była w tym wypadku rosnąca siła ekonomiczna, która mogła być narzędziem wspierającym państwa przychylnie jej wizji³.

Gospodarcze i polityczne stosunki RFN z Jugosławią do 1957 r.

Początków relacji ekonomicznych pomiędzy obiema stronami można dozukiwać się jeszcze przed powstaniem RFN w 1949 r. Odbudowa stref okupa-

¹ 2. Deutscher Bundestag – 101. Sitzung, Plenarprotokoll, Bonn, Donnerstag, den 22. September 1955, s. 5644.

² Szerzej na temat jego sylwetki zob. W. Loth, W. Wallace, W. Wessels, *Walter Hallstein. The Forgotten European?* New York 1998.

³ Zob. wywiad, jakiego udzielił Wilhelm Grewe rozgłośni radiowej Nordwestdeutscher Rundfunk 11 grudnia 1955 r., w którym obszernie wyjaśnia stanowisko RFN: *Jede Anerkennung der „DDR“ ein unfreundlicher Akt*, „Bulletin”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 233, 13.12.1955, s. 1933. Szerzej na temat genezy doktryny Hallsteina i ewolucji w jej interpretacji zob. jego wspomnienia: W. G. Grewe, *Rückblenden 1976-1951*, Frankfurt/Main-Berlin-Wien 1979, s. 251-262. Poza omawianym w artykule przypadkiem Jugosławii, doktryna Hallsteina znalazła bezpośrednie zastosowanie w odniesieniu do Kuby 14 stycznia 1963 r. Treść noty RFN

cyjnych Niemiec wymagała znacznych nakładów, przede wszystkim czerpanych z zewnątrz, oraz nawiązywania kontaktów gospodarczych z zewnętrznymi podmiotami. Dnia 11 sierpnia 1947 r. zawarty został układ pomiędzy Jugosławią a zachodnimi strefami okupacyjnymi, dotyczący wymiany towarowej (m.in. maszyn, urządzeń, części zamiennych, żywności, drewna i surowców mineralnych). Został on rozszerzony o umowę z 31 marca 1949 r. (zatem podpisaną kilka tygodni przed uchwaleniem Ustawy Zasadniczej RFN). Z kolei 22 grudnia 1949 r. dołączono do umowy protokół dodatkowy. Strona niemiecka usiłowała powiązać realizację tych porozumień ze zwolnieniem przebywających w Jugosławii niemieckich jeńców wojennych, jednak na tym etapie zamiary te były bezskuteczne. Kolejny protokół dodatkowy, obejmujący porozumienie o inwestycjach i kredytach, podpisany został 1 listopada 1950 r. Zapowiadano w nim niemieckie inwestycje w Jugosławii do wysokości 147 mln marek (DM) oraz eksport produktów rolnych, drewna i rud do RFN. Klęska suszy i nieurodzaju spowodowała jednak trudności z realizacją zobowiązań Jugosławii, która u schyłku 1951 r. zalegała Republice Federalnej z płatnościami około 26 mln dolarów. Starania Belgradu o restrukturyzację zobowiązań doprowadziły do zawarcia kolejnego protokołu dodatkowego 11 czerwca 1952 r., przewidującego m.in. eksport każdej ze stron w wysokości około 60 mln dolarów i podwyższający marżę kredytową dla Jugosławii. Konstatując wypada podkreślić, że w pierwszych latach swego istnienia RFN wykazywała wyraźną nadwyżkę w obrocie handlowym z Jugosławią: w 1950 r. zachodnioniemiecki eksport do Jugosławii wyniósł 37,2 mln dolarów, zaś import z Jugosławii 22,8 mln; w kolejnych latach odpowiednio: 1951 – 43,8 mln i 38,2 mln; 1952 – 76,3 mln i 61,8 mln; 1953 – 69,2 mln i 34,8 mln; 1954 – 61,5 mln i 45,0 mln⁴. Zachodnioniemieckie starania o traktatowe poszerzanie stosunków gospodarczych należy także włączać w szerszy kontekst dążeń do stopniowego „powrotu” na arenę międzynarodową jako „normalnego” uczestnika stosunków międzynarodowych w Europie.

informującej o zerwaniu stosunków dyplomatycznych zob. *Abbruch der Beziehungen zu Kuba*, „Bulletin”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 9, 16.01.1963, s. 69. Interesujący był przykład Zanzibaru, który tuż po uzyskaniu niepodległości w grudniu 1963 r. i obaleniu sułtanatu 12 stycznia 1964 r. nawiązał stosunki dyplomatyczne z NRD. Tym samym RFN uznała za bezprzedmiotowe przygotowania do zawarcia stosunków dyplomatycznych z tą niewielką afrykańską wysepką (choć dyplomaci zachodnioniemieccy mieli być zapewniani o takich zamiarach nowych władz Zanzibaru), która zresztą już kilka miesięcy później połączyła się z Tanganiką, tworząc Tanzanię. Zob. H. Schnepfen, *Eine Insel und zwei deutsche Staaten. Sansibar und die Hallstein-Doktrin 1964-1966*, „Deutschland Archiv”, 32. Jahrgang, 3/1999 s. 409-419; U. Engel, *Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1999. Rollen und Identitäten*, Hamburg 2000, s. 117-145.

⁴ M. Bockheim, *Die wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Jugoslawien 1949-1957*, „Südosteuropa” 41, Jahrgang 1992, s. 569-582.

W ślad za stosunkami gospodarczymi rozwijały się stopniowo także relacje polityczne. Czynnikiem temu sprzyjającym stał się rozbrat Belgradu z Kominformem, co zrodziło w konsekwencji tendencje do umiarkowanego zbliżenia z Zachodem. Skutkiem porozumień gospodarczych z RFN stała się również wymiana przedstawicielstw handlowych, które już w połowie 1951 r. postanowiono przekształcić w reprezentacje polityczne. Na czele niemieckiej placówki w Belgradzie stanął w czerwcu 1951 r. Wilhelm Haas. Ważnym krokiem na drodze do wzmocnienia wzajemnych relacji był jugosłowiański dekret o zniesieniu stanu wojny z Niemcami u schyłku lipca 1951 r., który umożliwił nawiązanie oficjalnych stosunków dyplomatycznych. Kolejnymi ambasadorami zachodnioniemieckimi w Jugosławii byli: Hans Ulrich, Hans Kroll i Karl-Georg Pfeleiderer⁵.

W 1954 r. obie strony podpisały kilka kolejnych porozumień, m.in. dotyczących zobowiązań płatniczych, obrotu towarowego, żeglugi na Dunaju czy ochrony praw autorskich. Jednak istotnym problemem, który coraz bardziej obciążał stosunki RFN-Jugosławia w połowie lat pięćdziesiątych, była kwestia wzajemnych zobowiązań finansowych – z jednej strony jugosłowiańskich płatności za zachodnioniemieckie towary, z drugiej zaś niemieckich odszkodowań za zbrodnie i zniszczenia w okresie II wojny światowej oraz pracę robotników przymusowych, jak również rozliczeń pochodzących jeszcze z okresu międzywojennego. Rozmowy na ten temat zaczęły się w 1954 r. Argumentem strony niemieckiej były postanowienia londyńskiego porozumienia na temat długów z 27 lutego 1953 r., wprowadzające powiązanie wypłat odszkodowań z zawarciem układu pokojowego z Niemcami, który formalnie kończyłby II wojnę światową. Taka interpretacja była rozczarowaniem dla Belgradu, który w tej sytuacji starał się umiejętnie lawirować pomiędzy Wschodem a Zachodem na rzecz optymalizacji swych dążeń politycznych i gospodarczych. Jugosłowiańskie roszczenia w owym czasie opiewały na sumę około 420 mln DM, podczas gdy Bonn było skłonne uznać kwotę około 60 mln DM. Tymczasowym kompromisem było porozumienie z 10 marca 1956 r. o nieoprocentowanym kredycie dla Jugosławii w wysokości 240 mln DM. RFN zwlekała z jego ratyfikacją aż do 27 września 1956 r., co przez Belgrad było odbierane jako forma nacisku, aby odrzucił ewentualność zbliżenia z NRD. I choć wypowiedzi przedstawicieli Jugosławii sugerowały, że kwestia uznania NRD przez Jugosławię nie jest na porządku dziennym, to jednak Belgrad wzbraniał się przed jakimkolwiek zobowiązaniem *de iure*⁶.

⁵ M. Bockheim, op. cit., s. 582-584.

⁶ Ibidem, s. 584-592.

Jugosławia wobec kwestii niemieckiej

Kwestia niemiecka, zwłaszcza stosunek do podziału Niemiec, była kolejnym problemem, który rzutował na stosunki pomiędzy RFN a Jugosławią. Od zakończenia działań wojennych do powstania RFN w 1949 r., stanowisko Jugosławii było w zasadzie przedłużeniem założeń radzieckich. Jednak usunięcie z Kominformu i izolacja w obozie socjalistycznym⁷ spowodowały potrzebę zwrócenia się do innych partnerów na zewnątrz. Z perspektywy RFN, hołdującej zasadzie wyłączności na reprezentowanie Niemiec (*Alleinvertretungsanspruch*), Jugosławia miała zasadnicze znaczenie jako potencjalny łącznik pomiędzy Wschodem a Zachodem. Wyobcowanie Jugosławii z bloku wschodniego skłoniło ją do korekty nastawienia do kwestii niemieckiej. Pod koniec 1949 r. Belgrad coraz wyraźniej zbliżał się do poglądu zakładającego poparcie dla przywrócenia jedności niemieckiej w oparciu o demokratyczne wybory czy wręcz prawa Niemiec do remilitaryzacji i politycznego równouprawnienia na arenie międzynarodowej. Stanowisko takie można było odczytać w kolejnych latach m.in. z wypowiedzi Josipa Broz Tity czy dokumentów ze sprawozdań gremiów państwowych. Jeszcze w czerwcu 1955 r., podczas belgradzkiej konferencji z udziałem ambasadorów trzech mocarstw zachodnich, zachodnioniemiecka dyplomacja reprezentowała pogląd, że stanowisko Jugosławii w kwestii niemieckiej odbiega od radzieckiego⁸.

W połowie lat pięćdziesiątych sytuacja polityczna w Europie nabrała nowej dynamiki. Złożyły się na nią m.in. takie wydarzenia, jak traktaty paryskie (październik 1954 r.) i ich konsekwencje (suwerenność, remilitaryzacja RFN, przystąpienie do NATO) oraz traktat wiedeński o neutralności Austrii. Nakładały się na to rozdziewiki pomiędzy Bonn a Belgradem na tle wysokości roszczeń Jugosławii wobec RFN. Jeden z najbliższych współpracowników Tity, do 1953 r. wiceprezydent i minister spraw zagranicznych Edvard Kardelj, w przemówieniu z 24 października 1955 r. podkreślił, że rozwiązanie kwestii niemieckiej powinno być decyzją narodu niemieckiego i nie może naruszać układu sił na kontynencie. Z kolei Tito, przebywając w maju 1956 r. z wizytą w Paryżu, zaakcentował potrzebę podjęcia bezpośrednich rozmów pomiędzy RFN a NRD. Udzielenie w ten sposób legitymacji państwowości NRD nie mogło zyskać akceptacji Bonn. Teoria dwupaństwowości niemieckiej znalazła również wyraz w deklaracji jugosłowiańsko-radzieckiej w czerwcu 1956 r. Efektem ówczesnego zbliżenia Jugosławii z ZSRR, trzy lata po śmierci zantagonizowanego z Tito Stalina i wobec stosunkowo dobrych relacji pomiędzy Tito a Chruszczowem, których podwaliny wiązały się z odrzuce-

⁷ Szerzej zob. M. J. Calic, *Geschichte Jugoslawiens im 20. Jahrhundert*, München 2010, s. 189-192.

⁸ M. Bockheim, op. cit., s. 592-594.

niem przez Kreml stalinowskiego potępienia polityki Tity, stawała się wówczas już stopniowa akceptacja radzieckiego stanowiska w kwestii niemieckiej, choć jeszcze w drugiej połowie 1956 r. sekretarz stanu w jugosłowiańskim MSZ Koča Popović zapewniał, że nie wiąże się to z uznaniem NRD. Co ciekawe, do kwestii niemieckiej w polityce Jugosławii wplecione zostały wkrótce także wątki polskie. Krytyka ze strony Belgradu dla nieakceptowania przez Bonn granicy polsko-niemieckiej na Odrze i Nysie Łużyckiej znalazła ukoronowanie w deklaracji polsko-jugosłowiańskiej w połowie września 1957 r., podpisanej w stolicy Jugosławii⁹.

Zerwanie stosunków dyplomatycznych i następstwa tego kroku

Sytuacja nieuchronnie dojrzała do zawarcia stosunków dyplomatycznych pomiędzy Jugosławią a NRD. RFN miała świadomość takiej perspektywy i musiała zmierzyć się z koniecznością odpowiedniej reakcji, co do której charakteru nie było w Bonn pełnej zgody. Wątpliwości w sprawie ewentualnego zerwania stosunków dyplomatycznych RFN z Jugosławią w odpowiedzi na uznanie przez nią NRD wyrażali jeszcze na początku października 1957 r. ambasador Karl Georg Pfeleiderer i Wilhelm Grewe (ten pierwszy doznał śmiertelnego zawału serca 8 października 1957 r. – tuż przed wejściem opisywanych wydarzeń w decydującą fazę). Sugerowali oni raczej stopniową intensyfikację stosunków z krajami bloku wschodniego. Przeważał jednak pogląd Konrada Adenauera i ministra spraw zagranicznych Heinricha von Brentano, że brak reakcji RFN podważyłby jej wiarygodność¹⁰.

Porozumienie w sprawie nawiązania stosunków dyplomatycznych NRD i Jugosławia zawarły 10 października 1957 r. po wymianie listów pomiędzy Titą a Ottonem Grotewohlem¹¹. W ten ciąg wydarzeń wpisywało się także oświadczenie Hallsteina z 11 października 1957 r., w którym sekretarz stanu wyraził sprzeciw wobec uznania przez Jugosławię nienaruszalności polskiej granicy zachodniej. Przypomniał także o oświadczeniu ministra Heinricha von Brentano z 28 czerwca 1956 r., zgodnie z którym nawiązanie stosunków dyplomatycznych z NRD przez państwo trzecie będzie uznawane przez Bonn jako akt nieprzyjazny. Dnia 14 października 1957 r. jugosłowiański ambasador w Bonn, Dusan Kveder, spotkał się z Hallsteinem, któremu zapowiedział ogłoszenie nawiązania stosunków dyplomatycznych pomiędzy Jugosławią a NRD na dzień następnny. W oświadcze-

⁹ M. Bockheim, op. cit., s. 595-600.

¹⁰ R. M. Booz, „Hallsteinzeit” *Deutsche Außenpolitik 1955-1972*, Bonn 1995, s. 41-43.

¹¹ W. Kilian, *Die Hallstein-Doktrin. Der diplomatische Krieg zwischen der BRD und der DDR 1955-1973. Aus den Akten der beiden deutschen Außenministerien*, Berlin 2001, s. 55.

niu jugosłowiańskiego ministerstwa spraw zagranicznych stwierdzano: „Narody Jugosławii, które wyciągnęły lekcję z doświadczeń przeszłości, szczególnie dwóch wojen światowych, są szczególnie zainteresowane tym, aby kwestia niemiecka została rozwiązana w sposób demokratyczny, w sposób, który nie przyniesie szkód pokojowi”¹².

Belgrad uzasadniał swój krok koniecznością uwzględnienia istniejących realiów międzynarodowych, których składnikiem była dwupaństwowość niemiecka, ponadto polityką nieangażowania się w konflikt Wschód-Zachód (a więc także niefaworyzowaniem żadnego z państw niemieckich), oraz przekonaniem, że uznanie NRD przyczyni się do odprężenia w stosunkach RFN z blokiem wschodnim. Na reakcję RFN nie trzeba było jednak długo czekać. 19 października 1957 r. H. von Brentano skierował do ambasady jugosłowiańskiej notę o zerwaniu stosunków dyplomatycznych. Uznanie NRD określone zostało jako akt nieprzyjazny wobec RFN. W dokumencie czytamy m.in.: „Rząd jugosłowiański nie mógł mieć wątpliwości, że jego decyzja o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych z tak zwaną NRD, przyniesie w konsekwencji zakończenie stosunków dyplomatycznych z Republiką Federalną Niemiec. (...) Rząd federalny głęboko żałuje, że rząd Jugosławii otwarcie się pogodził z takim rozwojem wypadków. Rząd federalny starał się od lat o stworzenie dobrych stosunków pomiędzy obydwojma państwami”. Argumentowano także, że większość państw świata, także pozablokowych, utrzymuje stosunki dyplomatyczne właśnie z RFN, a nie z NRD. W oświadczeniu wiele miejsca poświęcono również osobie zmarłego kilka dni wcześniej ambasadora Pfeiderera, przywołując pamięć o nim jako zwolenniku zacieśniania przyjaznych relacji bilateralnych. Interesującym akcentem było określenie władz NRD jako „w żadnym wypadku nie legitymizowanego demokratycznie rządu w środkowych Niemczech” (Mitteldeutschland)¹³. Mamy tu zatem do czynienia z pośrednim, acz wyraźnym potwierdzeniem dotychczasowych pozycji prawnych RFN, kwestionujących polską granicę zachodnią, skoro NRD określono nie jako „wschodnie”, ale „środkowe” Niemcy. W dalszej części wyrażono przekonanie, że „rozmowy o zjednoczeniu (Niemiec – dop. MMK) mają sens tylko ze Związkiem Radzieckim, a nie z marionetkami z Pankow (tj. obraźliwie określanymi władzami NRD – dop. MMK)”¹⁴. W uzasadnieniu zachodnioniemieckiej decyzji padły także argumenty zakładające, że brak reakcji byłby złym przykładem dla innych państw i osłabiałby zachodnioniemieckie dążenia do izolacji NRD. Władze w Bonn uważały przy tym za nieakceptowalną możliwość istnienia w jednej stolicy – w tym przypadku w Belgradzie – dwóch ambasad, reprezentujących dwa państwa nie-

¹² „Archiv der Gegenwart”, 19.10.1957, s. 6698.

¹³ „Bulletin”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 197, 22.10.1957, s. 1805.

¹⁴ Ibidem, s. 1808.

mieckie (taka sytuacja istniała wprawdzie w Moskwie, ale Bonn uważało to za wyjątek od reguły, który uzasadniony był statusem ZSRR – państwa, w którego rękach tkwiły klucze do przywrócenia jedności niemieckiej)¹⁵.

Decyzja rządu spotkała się z chłodnym przyjęciem największej partii opozycyjnej, SPD, która oświadczyła: „Uważamy decyzję Tity – o dyplomatycznym uznaniu reżimu Pankow – za błędną. Jesteśmy jednak zdania, że złą polityką jest pogłębianie oczywistych błędów innymi błędami”¹⁶. Wilhelm Grewe wspominał, że decyzja ta była krytykowana nie tylko przez opozycyjne partie SPD i FDP (Freie Demokratische Partei), ale wzbudziła kontrowersje także w obozie rządzącym¹⁷. Przeciwni zrywaniu stosunków z Jugosławią mieli być m.in. przewodniczący Bundestagu Eugen Gerstenmaier, rzecznik rządu Felix von Eckhardt czy bliski doradca Konrada Adenauera Herbert Blankenhorn¹⁸.

Odpowiedź Belgradu na stanowisko rządu zachodnioniemieckiego była stanowcza: „Dzisiejsze zerwanie stosunków dyplomatycznych nie może być inaczej ocenione, niż jako jaskrawa próba narzucenia naszemu krajowi polityki, która jest sprzeczna z naszymi interesami i interesem pokoju” – głosiła jugosłowiańska nota. Jednocześnie w dokumencie odpierano zachodnioniemieckie zarzuty, że nawiązanie stosunków dyplomatycznych z NRD stanowi ingerencję w sprawy wewnątrzniemieckie. Belgrad zaakcentował ponadto swoją politykę niezaangażowania, której istota wyrażać się miała w poszukiwaniu dobrych relacji z różnymi państwami¹⁹.

Tym samym doktryna Hallsteina znalazła po raz pierwszy swoje bezpośrednie zastosowanie. Z perspektywy Bonn krok Jugosławii oznaczał zakwestionowanie doktryny o wyłączności reprezentacji Niemiec przez RFN oraz wyraz ugięcia się przed naciskami radzieckimi. Zerwanie stosunków dyplomatycznych z Jugosławią uznane zostało za konieczny test wiarygodności polityki RFN, która odrzucała w tym momencie elastyczność, jaką wykazała w stosunku do ZSRR w 1955 r. Odtąd interesy zachodnioniemieckie w Jugosławii miała reprezentować Francja. Z kolei analogiczne interesy Jugosławii w RFN przejęła Szwecja²⁰. Obie strony postanowiły jednak tymczasowo pozostawić konsulaty RFN w Zagrzebiu i Jugosławii w Monachium i Hamburgu. Zerwanie stosunków dyplomatycznych nie spowodowało zamrożenia wymiany gospodarczej i realizacji dotychczasowych porozumień w tym obszarze (z formalnego punktu widzenia nie dostrzegano

¹⁵ „Bulletin”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 201, 26.10.1957, s. 1839.

¹⁶ „Archiv der Gegenwart”, 19.10.1957, s. 6699.

¹⁷ W.G. Grewe, op. cit., s. 258.

¹⁸ W. Kilian, op. cit., s. 56.

¹⁹ „Archiv der Gegenwart”, 19.10.1957, s. 6699.

²⁰ „Bulletin”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 207, 07.11.1957, s. 1904.

zresztą związku pomiędzy tymi kwestiami), choć Bonn dawało sygnały o możliwości rewizji dotychczasowych stosunków gospodarczych²¹. RFN ostatecznie uznała, że zerwanie relacji ekonomicznych nie przyniesie jej żadnych wyraźnych korzyści. Ponadto także w interesie Zachodu nie leżało osłabianie Jugosławii jako samodzielnego państwa i pozostawianie jej w strefie wpływów ZSRR²².

Niemiecka Republika Demokratyczna z kolei odniosła niewątpliwy sukces – nawiązała bowiem stosunki dyplomatyczne z państwem spoza bloku socjalistycznego, związanego z obozem państw niezaangażowanych, co otwierało Berlinowi widoki na zbliżenie z krajami Trzeciego Świata. Do października 1957 r. NRD zawarła stosunki dyplomatyczne zaledwie z grupą jedenastu państw bloku wschodniego. Należały do nich ZSRR i jego sześciu środkowoeuropejskich sojuszników (Bułgaria, Czechosłowacja, Jugosławia, Polska, Rumunia, Węgry), poza Europą natomiast Chińska Republika Ludowa, Mongolia, Korea Północna i Wietnam Północny. Ponadto w dwudziestu dwóch państwach NRD miała różnego rodzaju oficjalne lub nieoficjalne przedstawicielstwa handlowe. Z kolei RFN w połowie maja 1958 r. utrzymywała stosunki dyplomatyczne z siedemdziesięcioma państwami (53 ambasady i 17 poselstw). Ponadto pięć kolejnych uznawało RFN bez wymiany ambasadorów²³. Niemniej jednak nawiązanie wschodnioniemiecko-jugosłowiańskich stosunków dyplomatycznych z perspektywy RFN było ciosem w jej prestiż. Bonn jednak przyjęło pragmatyczne stanowisko, że zerwanie stosunków dyplomatycznych nie powinno naruszać ciągłości stosunków konsularnych i gospodarczych. Postanowiono respektować dotychczasowe porozumienia. I choć opisywane wydarzenie nie naruszyło wprawdzie traktatowych podstaw stosunków gospodarczych, to jednak w kolejnych latach nie brakowało politycznych trudnień w stosunkach bilateralnych.

Jednym z nich było rozluźnienie kontroli RFN nad działającymi na jej terytorium chorwackimi organizacjami emigracyjnymi, które prowadziły akcje wymierzone przeciwko instytucjom jugosłowiańskim. Przykłady zachodnioniemieckich działań lub zaniechań, które stanowiły źródło irytacji Belgradu, można było mnożyć: udzielenie zezwolenia na uroczystości z okazji rocznicy utworzenia Niezależnego Państwa Chorwackiego 8 kwietnia 1962 r., zamach na szwedzką ambasadę w Bad Godesberg reprezentującą interesy Jugosławii 29 listopada 1962 r., zamach na jugosłowiańskiego konsula Andriję Klaricia we wrześniu 1965 r. Kolejna kwestia sporna wiązała się z jugosłowiańskimi żądaniem odszkodowań za szkody

²¹ „Archiv der Gegenwart”, 16.11.1957.

²² M. Bockheim, op. cit., s. 600-612.

²³ *Die internationale Stellung der Bundesrepublik. Nach der jugoslawischen Anerkennung der „DDR” – Zwischenstaatliche Bilanz nach einem halben Jahr*, „Bulletin”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 88, 14.05.1958, s. 887.

i zbrodnie wojenne Trzeciej Rzeszy. Problem polegał nie tylko na rozbieżnym oszacowaniu wysokości odszkodowań, ale także wynikał z faktu, że RFN w ogóle odmawiała rozmów w tej sprawie z Jugosławią jako państwem uznającym NRD. Pogłębiała się także nierównowaga w stosunkach gospodarczych. Jugosławia sprowadzała artykuły przemysłowe, eksportowała zaś głównie produkty rolne. W latach sześćdziesiątych Jugosławia notowała wysoki deficyt w handlu z RFN (zob. tabela 1)²⁴. Wydaje się jednak, że brak stosunków dyplomatycznych wyrażał się raczej formą niż treścią, nie zakłócał bowiem wzajemnych bieżących, względnie stabilnych (oczywiście, jak na tamte okoliczności), relacji.

Tab. 1. Wysokość wymiany handlowej pomiędzy Jugosławią a RFN w wybranych latach (w mln dolarów)

Rok	Eksport z Jugosławii do RFN	Import Jugosławii z RFN	Deficyt
1962	71,4	99,2	28,5
1963	81,7	98,2	16,5
1964	102,2	163,1	60,9
1967	96,0	286,0	190,0

Źródło: T. Brey, *Bonn und Belgrad. Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Jugoslawien seit dem zweiten Weltkrieg*, „Osteuropa” 29, 1979, s. 637

Przywrócenie stosunków dyplomatycznych

Początkiem zmiany twardego stanowiska RFN wobec Jugosławii było ustąpienie Konrada Adenauera w październiku 1963 r. i objęcie fotela kanclerskiego przez Ludwiga Erharda. Już w deklaracji rządowej z 18 października 1963 r. nowy kanclerz zapowiedział działania na rzecz poprawy stosunków z państwami Europy Środkowej i Środkowo-Południowej. Nową koncepcję polityki wschodniej zaczął formułować także minister spraw zagranicznych (pełniący tę funkcję już w gabinecie Adenauera od 1961 r.) Gerhard Schröder. Efektem było utworzenie misji handlowych RFN w Warszawie (w marcu 1963 r. – zatem jeszcze w trakcie rządów Adenauera), Bukareszcie (1963), Budapeszcie (1963) i Sofii (1964).

Od czerwca 1963 r. toczyły się z przerwami rozmowy na temat relacji gospodarczych. 16 lipca 1964 r. podpisano piąty już protokół dodatkowy do układu

²⁴ T. Brey, *Bonn und Belgrad. Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Jugoslawien seit dem zweiten Weltkrieg*, „Osteuropa” 29, 1979, s. 636-637.

gospodarczego z 1952 r.²⁵ Przewidziano w nim ustanowienie wspólnej komisji międzyrządowej, której celem byłoby wspieranie współpracy gospodarczej. Oznaczało to stworzenie pierwszej od zerwania stosunków dyplomatycznych platformy oficjalnych kontaktów międzyrządowych.

W dobie wielkiej koalicji doktryna Hallsteina wyrażała się już raczej w formie niż treści. Bonn uświadomiło sobie, że jej głównego celu – tj. zniechęcania innych państw (pozablokowanych) do uznania państwowości NRD – nie udało się skutecznie zrealizować. Dostrzegalne były też negatywne konsekwencje dla RFN – nieobecność zachodnioniemieckiego ambasadora w Belgradzie oznaczała brak stałego dostępu do czołowych polityków jugosłowiańskich. Dlatego w drugiej połowie dekady dość wyraźnie dał się odczuć proces rozważniania doktryny Hallsteina (bez jej oficjalnego zarzucenia), o czym świadczyło nader wyraźnie choćby nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Rumunią w styczniu 1967 r.

Stopniowo w RFN zaczęła dojrzewać decyzja o możliwym przywróceniu stosunków dyplomatycznych z Jugosławią, choć wciąż przeszkodą były zarzuty Belgradu o tolerowanie przez RFN działalności chorwackich organizacji na terenie tego kraju oraz kwestia odszkodowań. Jednak stopniowo obie strony dojrzewały do rozmów. W RFN politycy rządzącej od 1966 r. wielkiej koalicji (SPD, CDU/CSU) byli skłonni do przywrócenia stosunków dyplomatycznych, zwłaszcza minister spraw zagranicznych Willy Brandt, kanclerz Kurt Georg Kiesinger czy pełniący teraz funkcję ministra obrony Gerhard Schröder²⁶. Z końcem 1967 r. zapadło postanowienie o podjęciu rozmów, które odbyły się w styczniu 1968 r. w Paryżu i po tygodniu zakończyły się pełnym sukcesem – przywróceniem stosunków dyplomatycznych²⁷. Dobitym świadectwem normalizacji wzajemnych stosunków była wizyta Willy'ego Brandta, jeszcze jako ministra spraw zagranicznych wielkiej koalicji, w Belgradzie 15 czerwca 1968 r.²⁸

Istotną wykładnię doktryny Hallsteina przyniosło stanowisko wielkiej koalicji z 30 maja 1969 r., w którym oficjalnie odrzucono automatyzm zrywania stosunków dyplomatycznych z państwami uznającymi NRD i zapowiedziano stosowanie bardziej elastycznych środków. Kolejnym krokiem było faktyczne – choć nie *de iure* – pogodzenie się z istnieniem dwóch państw niemieckich w deklaracji rządu

²⁵ *Vereinbarungen mit Jugoslawien*, „Bulletin”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 114, 21.07.1964, s. 1089; *Die Vereinbarungen mit Jugoslawien*, „Bulletin”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 115, 22.07.1964, s. 1104.

²⁶ W. Kilian, op. cit., s. 63-64.

²⁷ *Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen zu Jugoslawien*, „Bulletin”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 13, 1.02.1968, s. 97.

²⁸ Dokumenty z tej wizyty zob. „Bulletin”, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Nr. 74, 15.06.1968, s. 628-629 oraz Nr. 75, 19.06.1968, s. 638-640.

SPD-FDP z 28 października 1969 r.²⁹ W wystąpieniu Willy'ego Brandta pojawiła się znamienna zapowiedź: „Rząd Federalny kontynuuje wprowadzoną w grudniu 1966 r. politykę kanclerza Kiesingera i proponuje Radzie Ministrów NRD ponownie rozmowy dwustronne bez dyskryminacji na poziomie rządowym, które powinny prowadzić do traktatowo uzgodnionej współpracy”. Kanclerz nie pozostawiał jednak wątpliwości, że „prawnomiędzynarodowe uznanie NRD przez rząd federalny nie może wchodzić w rachubę. Także wtedy, gdy istnieją dwa państwa niemieckie, nie są one wobec siebie zagranicą”³⁰.

Konkluzje – motywy obu stron w dążeniu do normalizacji wzajemnych stosunków

Obie strony postrzegały przywrócenie stosunków dyplomatycznych w kategoriach normalizacji, niosącej obopólne korzyści. Jugosławia kierowała się przesłankami zarówno politycznymi, jak i ekonomicznymi. Jedną z nich było dążenie do utrwalenia swego wizerunku jako państwa pozablokowego, zmierzającego do wzmocnienia swej pozycji jako jednego z liderów ruchu państw niezaangażowanych. Wymagało to zrównoważenia w stosunkach z RFN i NRD. Ponadto Belgrad zamierzał neutralizować antyjugosłowiańskie środowiska chorwackie w RFN. Ponadto w latach sześćdziesiątych nasilały się problemy gospodarcze, zmuszające wielu Jugosłowian do poszukiwania pracy za granicą (ok. 140 tys. w RFN). Dotkliwy był wysoki deficyt w handlu z RFN. Jugosławia dążyła zatem do uregulowania sytuacji jugosłowiańskich pracowników w RFN (np. ułatwień w przepływie zarobionych środków finansowych) oraz do uzyskania pomocy gospodarczej ze strony RFN.

Motywy RFN miały natomiast charakter głównie polityczny. W dobie wielkiej koalicji doktryna Hallsteina wyrażała się już raczej w formie niż treści. Bonn uświadomiło sobie, że głównego celu doktryny – tj. zniechęcania innych państw (pozablokowych) do uznania państwowości NRD – nie udało się skutecznie zrealizować. Dostrzegalne były też negatywne konsekwencje dla RFN – nieobecność zachodnioniemieckiego ambasadora w Belgradzie oznaczała brak stałego dostępu do czołowych polityków jugosłowiańskich. Dlatego w drugiej połowie dekady dość wyraźnie dał się odczuć proces nieformalnego rozważania doktryny Hallsteina, którego efektem stało się przywrócenie dwustronnych stosunków dyplomatycznych.

²⁹ W. G. Grewe, op. cit. s. 259.

³⁰ *Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 28. Oktober 1969*, http://www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklaerung_Willy_Brandt_1969.pdf, s. 4.