

# Przeglądy i komentarze

## KAMBODŻA A DWA PAŃSTWA NIEMIECKIE

Drugi kwartał bieżącego roku, w którym Niemiecka Republika Demokratyczna obchodzi dwudziestą rocznicę swego powstania, potwierdził wzrost prestiżu tego państwa wśród społeczności międzynarodowej. W tym bowiem okresie pięć państw — Irak, Kambodża, Sudan, Syria i Jemen Południowy — uznało NRD i postanowiło nawiązać z nią pełne stosunki dyplomatyczne<sup>1</sup>. Fakty te stały się powodem niezadowolenia w Bonn, w związku z panującą tam doktryną Hallsteina. Największe zaniepokojenie wywołała decyzja Kambodży, która — jako jedyna z wymienionych państw — utrzymywała stosunki dyplomatyczne z Niemiecką Republiką Federalną<sup>2</sup>.

Kambodża, niewielkie królestwo leżące na Półwyspie Indochińskim, od lat prowadzi politykę neutralności i pokojowej koegzystencji. Ta cecha polityki zagranicznej Kambodży znalazła wyraz także w jej stosunku do kwestii niemieckiej. Już w 1961 r. szef państwa, książę Norodom Sihanouk, opowiedział się na belgradzkiej konferencji państw niezaangażowanych za uznaniem faktu istnienia dwóch państw niemieckich<sup>3</sup>.

W sierpniu 1960 r. między Kambodżą i NRD zawarto umowę o współpracy gospodarczej i technicznej<sup>4</sup>, a w 1962 r. NRD ustanowiła w Phnom Penh, stolicy Kambodży, swój konsul generalny<sup>5</sup>. Konsul NRD, Voss, uzyskał przy tym *exequatur*.

Utworzenie konsulatu generalnego NRD w Kambodży zdopingowało NRF do podjęcia stosunków z tym państwem. Sihanouk odrzucił jednak starania zachodnoniemieckie o ustanowienie ambasady oświadczając, że Kambodża, jako państwo neutralne, nie nawiąże pełnych stosunków dyplomatycznych ani z NRD, ani z NRF dopóki Niemcy są podzielone<sup>6</sup>. W wyniku osiągniętego kompromisu utworzono w 1963 r. reprezentację NRF (*Representation Diplomatique*), tzn. przedstawicielstwo dyplomatyczne posiadające identyczne prawa i przywileje jak ambasady i poselstwa, ale pozbawione ich statusu prawnego<sup>7</sup>.

Na początku lipca 1967 r. rząd Kambodży postanowił podnieść status konsulatu generalnego NRD również do rangi przedstawicielstwa dyplomatycznego<sup>8</sup>. Decyzja ta poprzedzona została złożeniem przez NRD deklaracji o uznaniu i respektowaniu neutralności, niezawisłości i terytorialnej integralności Kambodży w aktualnych granicach<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Ostatnio także Zjednoczona Republika Arabska postanowiła nawiązać pełne stosunki dyplomatyczne z NRD.

<sup>2</sup> Pozostałe państwa, należące do grupy państw arabskich, zerwały stosunki dyplomatyczne z NRF w 1966 r., po nawiązaniu przez Niemcy zachodnie stosunków dyplomatycznych z Izraelem.

<sup>3</sup> „Neues Deutschland” z 9 V 1961.

<sup>4</sup> „Frankfurter Allgemeine Zeitung” („FAZ”) z 31 VIII 1960.

<sup>5</sup> „FAZ” z 17 III 1962.

<sup>6</sup> „FAZ” z 13 V 1963.

<sup>7</sup> „Stuttgarter Zeitung” z 16 XI 1967.

<sup>8</sup> „Neues Deutschland” z 4 VII 1967.

<sup>9</sup> „Neues Deutschland” z 6 X 1966 i z 7 VII 1967.

Zrównanie statusów prawnych przedstawicielstw NRD i NRF stało się przedmiotem obrad rządu federalnego, w wyniku których Niemcy zachodnie złożyły w październiku 1967 r. oświadczenie o uznaniu granic Kambodży<sup>10</sup>, a w miesiąc później dotychczasowa reprezentacja NRF została podniesiona do rangi ambasady<sup>11</sup>. Ponieważ zgoda na otwarcie ambasady NRF była odstępstwem od dotychczas prowadzonej przez Kambodżę polityki nienawiązywania pełnych stosunków dyplomatycznych z państwami podzielonymi, komentatorzy zachodnioniemieccy próbowali interpretować ją jako uznanie przez to prawa NRF do wyłącznej reprezentacji Niemiec<sup>12</sup>, nie biorąc pod uwagę faktu, że książę Sihanouk kilka miesięcy wcześniej formalnie roszczenia te odrzucił<sup>13</sup>. Nawiązanie stosunków dyplomatycznych z NRF było niewątpliwie dowodem uznania jej przez Kambodżę, ale w żadnym wypadku nie oznaczało uznania jej roszczeń do wyłącznej reprezentacji. Już zawarcie umowy państwowej i udzielenie *exequatur* konsulowi NRD w poważnym stopniu implikowało uznanie NRD przez Kambodżę. Potwierdziła to wypowiedź Sihanouka, który w telegramie z 9 V 1967 r., skierowanym do przewodniczącego Rady Państwa NRD, Waltera Ulbrichta, oświadczył, że uważa NRD za suwerenne państwo<sup>14</sup>. Decyzja z 8 V 1969 r. o nawiązaniu pełnych stosunków dyplomatycznych między NRD i Kambodżą w sposób ostateczny rozstrzygnęła kwestię uznania. Uzasadniając ten krok szef państwa Kambodży podkreślił, że odmowa podniesienia przedstawicielstwa NRD do rangi ambasady byłaby sprzeczna z przestrzeganą przez to państwo zasadą neutralności i wzajemności w stosunkach międzypaństwowych<sup>15</sup>.

Wymiana ambasadorów między Berlinem a Phnom Penh wywołała głębokie zaniepokojenie w Bonn, gdyż postawiła pod znakiem zapytania jedną z głównych zasad polityki NRF, mianowicie doktrynę Hallsteina. Toteż większość wypowiedzi i komentarzy zachodnioniemieckich dotyczyła aktualnej wartości tej doktryny. Przewodniczący CSU, federalny minister finansów, F. J. Strauss, stwierdził otwarcie, że zerwanie stosunków dyplomatycznych z Kambodżą byłoby niewybaczalną głupotą, gdyż NRF — trzymając się uporczywie doktryny Hallsteina — znalazłaby się w sytuacji, w której Niemcy w coraz większej ilości państw trzeciego świata byłyby reprezentowane wyłącznie przez NRD<sup>16</sup>. Na ogół komentatorzy zachodnioniemieccy opowiadają się za odrzuceniem doktryny Hallsteina z powodu jej nieskuteczności. W artykule opublikowanym na łamach „Frankfurter Rundschau” czytamy np.:

„W rzeczywistości któregoś dnia dojdzie lub też nie dojdzie do rozwiązania kwestii niemieckiej zupełnie niezależnie od tego, czy w dziesięcioleciach poprzednich w niektórych stolicach zasiadał jeden czy dwóch ambasadorów, albo też — jak to już się dzieje w wielu krajach trzeciego świata — jeden ambasador NRF i jeden dyplomata NRD, posiadający takie same funkcje, akredytowany jako konsul generalny, szef misji czy przedstawiciel handlowy”<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> „FAZ” z 16 X 1967 i 25 X 1967.

<sup>11</sup> „FAZ” z 15 XI 1967.

<sup>12</sup> „Stuttgarter Zeitung” z 16 XI 1967.

<sup>13</sup> „Spandauer Volksblatt” z 24 VIII 1967.

<sup>14</sup> „Przy okazji chciałbym podkreślić nasze głębokie zadowolenie z rozwoju przyjaźni i współpracy między naszymi dwoma suwerennymi państwami i zapewnić pana o moim przeświadczeniu, że „więzy, które nas łączą, w najbliższej przyszłości zadzierzną się jeszcze mocniej” („Neues Deutschland” z 23 VII 1967).

<sup>15</sup> „Neues Deutschland” z 9 V 1969.

<sup>16</sup> „Frankfurter Rundschau” z 12 V 1969; „Spandauer Volksblatt” z 14 V 1969.

<sup>17</sup> „Frankfurter Rundschau” z 3 V 1969.

Nie brakowało jednak także odmiennych głosów. Deputowany CDU, Gradl, opowiedział się za zerwaniem stosunków dyplomatycznych z Kambodżą oświadczając, że „na akt nieprzyjazny trzeba zareagować nieprzyjaźnie”, gdyż na podstawie reakcji NRF świat będzie wnioskował, „jak poważnie traktujemy naszą własną politykę niemiecką”<sup>18</sup>. Dnia 14 maja 1967 r. NRF odwołała swego ambasadora z Phnom Penh, uzależniając dalsze kroki od wyjaśnień rezydującego w Paryżu ambasadora Kambodży, który zapowiedział swą wizytę w Bonn. Rzecznik rządu bońskiego, Diehl, zakomunikował, że jeśli wyjaśnienie przyczyn pełnego uznania dyplomatycznego NRD przez Kambodżę będzie niezadowolające, rząd zachodnoniemiecki zerwie stosunki dyplomatyczne z tym państwem<sup>19</sup>. W związku ze stanowiskiem rządu NRF ksiądz Sihanouk oświadczył 17 maja na konferencji prasowej, że „Kambodża nie da się zastraszyć przez NRF” i że w tej sytuacji rezygnuje z dalszej pomocy Niemiec zachodnich, a swe stosunki z tym państwem uważa za zerwane<sup>20</sup>. Opierając się na tym oświadczeniu szefa państwa, ambasador Kambodży odwołał zapowiedzianą wizytę w Bonn<sup>21</sup>.

Dnia 30 maja 1969 r. odbyło się siedmiogodzinne posiedzenie rządu federalnego poświęcone sprawie stosunków NRF z Kambodżą. Nie przyniosło ono jednak rozstrzygnięcia, gdyż wśród przywódców partii koalicyjnych wystąpiły zasadnicze różnice zdań. Kanclerz Kiesinger opowiadał się za utrzymaniem doktryny Hallsteina i zerwaniem stosunków dyplomatycznych z Kambodżą, podczas gdy minister Brandt oponował przeciw takiemu rozwiązaniu, mówiąc „Jestem przeciwny temu, abyśmy związali sobie ręce, dając rządowi NRD gdziekolwiek na świecie prawo do wyłącznej reprezentacji”<sup>22</sup>. Posiedzenie toczyło się w atmosferze niesnasek koalicyjnych, dwa razy przerywano obrady i kontynuowano je wewnątrz poszczególnych partii<sup>23</sup>. Spory dotyczyły głównie praktyki dyplomatycznej i politycznej, podczas gdy w dziedzinie teorii obrady zostały uwieńczono sukcesem: Uchwalono bowiem pięciopunktową deklarację, która stanowi kolejną modyfikację doktryny Hallsteina. Jej pełny tekst przytaczamy poniżej.

1. Rząd federalny obstaje przy podstawowym zobowiązaniu, zawartym we wstępie do konstytucji, wzywającym cały naród niemiecki do działania na rzecz jedności i wolności Niemiec w drodze swobodnego samostanowienia.

2. W celu przewycięzenia podziału narodu niemieckiego w warunkach pokoju niezbędny jest także kontakt między dwiema częściami Niemiec i bezpośrednie kontakty między ludźmi z obu części Niemiec. Rząd federalny powtarza swe dotychczasowe propozycje pod adresem sprawujących władzę w drugiej części Niemiec, aby w wyniku porozumień wewnętrznoniemieckich poczynić postępy na tej drodze. Rząd federalny żywi nadzieję, że rządy i światowa opinia publiczna popierają te dążenia.

3. Rząd Niemieckiej Republiki Federalnej konsekwentnie kontynuuje swoją politykę pokojową. Jest on zdecydowany utrzymywać stosunki z wszystkimi narodami, oparte na porozumieniu, wzajemnym zaufaniu i woli współpracy. Szczególnym celem rządu jest europejski ład pokojowy, który przewycięży również podział Niemiec. W tym zakresie rząd federalny jest jednomyślny ze swymi partnerami w sojuszu północnoatlantyckim i we wspólnotach europejskich.

4. Starania rządu federalnego i jego sojuszników o pokój w Europie i o przewycięzenie podziału Niemiec utrudniane są przez akty nieprzyjazne,

<sup>18</sup> „Frankfurter Rundschau” z 12 V 1969.

<sup>19</sup> „Bulletin des Presse-und Informationsamtes der Bundesregierung” (dalej cyt. „Bulletin”) z 14 V 1969.

<sup>20</sup> „Neue Zürcher Zeitung” z 19 V 1969.

<sup>21</sup> „Neue Zürcher Zeitung” z 21 V 1969.

<sup>22</sup> „Bulletin” z 22 V 1969.

<sup>23</sup> „Neue Zürcher Zeitung” z 2 VI 1969.

które pogłębiają podział Niemiec. Dlatego też oparta na wzajemnym zaufaniu przyjaźń i współpraca możliwa jest tylko z tymi krajami, które w podstawowej sprawie jedności narodowej stają po stronie narodu niemieckiego.

5. Rząd wschodniobermberski lekceważy jedność narodową i dlatego poparcie udzielane temu rządowi może być oceniane jedynie jako działanie sprzeczne z prawem narodu niemieckiego do samostanowienia. Dlatego rząd federalny musi traktować uznanie NRD jako akt nieprzyjazny. W każdym takim wypadku rząd federalny, zgodnie z interesami całego narodu niemieckiego, będzie uzależniał swoje stanowisko i swoje decyzje od aktualnych okoliczności”<sup>24</sup>.

Zasadnicze znaczenie mają sformułowania zawarte w punkcie 4 i 5 tej deklaracji. Warto je porównać z następującą wypowiedzią kanclerza Adenauera z 1955 r.:

„Wobec wszystkich państw trzecich podtrzymujemy nasz dotychczasowy punkt widzenia w sprawie tzw. NRD. Muszę stwierdzić jednoznacznie, że rząd federalny również w przyszłości będzie uważał nawiązanie stosunków dyplomatycznych z tzw. NRD przez państwa trzecie, z którymi utrzymuje oficjalne stosunki za akt nieprzyjazny, ponieważ uznanie tego aktu przyczyniłoby się do pogłębienia podziału Niemiec”<sup>25</sup>.

Tak więc różnice między stwierdzeniami Adenauera a deklaracją z 1969 r. są niewielkie. W dalszym ciągu rząd NRF uważa nawiązanie stosunków dyplomatycznych z NRD za akt nieprzyjazny, pogłębiający podział Niemiec. W deklaracji rządowej nie użyto sformułowania „roszczenie do wyłącznej reprezentacji”, zastępując je wyrażeniem „swobodne samostanowienie” i „interesy całego narodu niemieckiego”. Różnica jest tylko pozorna, gdyż właśnie roszczenie NRF do wyłącznej reprezentacji Niemiec uzasadniono przy pomocy tezy głoszącej, że powstanie i istnienie NRD stanowi pogwałcenie prawa narodu niemieckiego do samostanowienia:

„Nawiązanie stosunków dyplomatycznych z rządem Związku Radzieckiego nie oznacza zmiany stanowiska prawnego rządu federalnego w zakresie swego upoważnienia do reprezentowania narodu niemieckiego w sprawach międzynarodowych ze względu na stosunki polityczne (podkreślenie moje — M. B.) na tych obszarach niemieckich, które chwilowo leżą poza zasięgiem efektywnego zwierzchnictwa rządu federalnego”<sup>26</sup>.

Stanowisko to potwierdzają sformułowania p. 1 i 5 deklaracji. Nie stanowi *novum* nawet ostatnie zdanie, określające reakcję rządu NRF na uznanie NRD przez państwa trzecie, a komentowane jako „przekreślenie automatyzmu zerwania stosunków dyplomatycznych z takim państwem”<sup>27</sup> czy też „uwolnienie się od doktryny Hallsteina”<sup>28</sup>. Przecież już w 1960 r. rzecznik rządu NRF oświadczył, iż doktryna Hallsteina nie oznacza konieczności automatycznego zerwania stosunków dyplomatycznych z państwem, które nawiązało takie stosunki z NRD, przewiduje jedynie uznanie tego kroku za akt nieprzyjazny. Natomiast konsekwencje tego aktu mogą być różnorodne, gdyż zależą od okoliczności<sup>29</sup>. Wprawdzie po tym oświadczeniu, NRF zerwała w 1963 r. stosunki dyplomatyczne z Kuba, ale i obecnie sformułowanie nie wyklucza takiej reakcji. Z treści deklaracji nie można zatem wyciągnąć wniosku, że NRF nie będzie w przyszłości kierowała się doktryną

<sup>24</sup> Tekst według „Frankfurter Rundschau” z 2 VI 1969.

<sup>25</sup> „Bulletin” nr 179, 1955.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> „Neue Zürcher Zeitung” z 2 VI 1969.

<sup>28</sup> „Trybuna Ludu” z 2 VI 1968.

<sup>29</sup> „Stuttgarter Zeitung” z 8 III 1960; „Die Tat” z 9 III 1960.

Hallsteina i roszczeniem do wyłącznej reprezentacji, a tylko taki, że rząd federalny nie będzie się w przyszłości na niego powoływał.

Wskazuje na to podjęta na następnym posiedzeniu rządowym (4 czerwca 1969 r.) decyzja w sprawie Kambodży. Rząd federalny, na zalecenie grupy *Kressbronner Kreis*, postanowił zamrozić stosunki dyplomatyczne z Kambodżą, tzn. nie obsadzać ani stanowiska ambasadora, ani *charge d'affaires*, oświadczając równocześnie, że NRF wywiąże się z podjętych zobowiązań traktatowych, jednakże nie zawrze żadnych nowych porozumień<sup>30</sup>. W odpowiedzi na ten krok rządu federalnego, Kambodża zareagowała zerwaniem stosunków dyplomatycznych z Niemiecką Republiką Federalną i rezygnacją z zachodnioniemieckiej pomocy gospodarczej<sup>31</sup>.

Uelastycznienie stanowiska w sprawie Kambodży nie uchroniło więc NRF od zerwania stosunków z tym krajem. Już poprzednio państwa arabskie udowodniły, że zerwanie stosunków dyplomatycznych z Niemcami zachodnimi nie stanowi dla nich groźby. Potwierdza to stanowisko Kambodży, stawiające pod znakiem zapytania następujące oświadczenie Brandta:

„Każde suwerenne państwo ma swobodę podejmowania decyzji. Jeśli sądzi ono, że uznanie z punktu widzenia prawa międzynarodowego podziału Niemiec służy jego długofalowym interesom i jest więcej warte niż przyjaźń z Republiką Federalną, wtedy powinno ono postępować tak, jak uważa. My jednak rezerwujemy sobie wówczas prawo uwzględniania takiej postawy w naszej polityce. Państwo o takim znaczeniu i prestiżu jak Niemiecka Republika Federalna może być pewne, że tego rodzaju deklaracja zostanie poważnie przyjęta w świecie. Nie musimy tego wznaczać jakimikolwiek groźbami, co zresztą nie jest w naszym stylu”<sup>32</sup>.

Znaczenie i prestiż Niemieckiej Republiki Federalnej, nawet poparte groźbami sankcji ekonomicznych, nie okazały się tak poważne, a zachodnioniemiecka przyjaźń tak cenna, aby zrównoważyć próby wywierania nacisku w kwestiach, które należą do suwerennych praw wszystkich państw.

Maria Brymas

#### KWESTIA PRZYSTĄPIENIA WIELKIEJ BRYTANII DO WSPÓLNEGO RYNKU (10 XI 1966 — 19 XII 1967 r.)

Problem przystąpienia W. Brytanii do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, to sprawa reorientacji brytyjskiej polityki zagranicznej i wyboru o daleko sięgających implikacjach, przed którym stanęła Europa zachodnia. Powiększenie Wspólnego Rynku o W. Brytanię a wraz z nią nieuchronnie o inne kraje, określiłoby na nowo dalszy rozwój integracji zachodnioeuropejskiej, wpłynęłoby na zmianę układu sił w świecie zachodnim i w Europie zachodniej, a także na jej miejsce i rolę w istniejącym systemie stosunków międzynarodowych. Problem ten, już przez sam fakt, że nie został rozwiązany w latach 1967-1969, zaciążył w wysokim stopniu na stosunkach między państwami zachodnioeuropejskimi, zwłaszcza w trójkącie Londyn, Paryż, Bonn. Decyzja przystąpienia do EWG była przełomem w polityce W. Bry-

<sup>30</sup> „Bulletin” z 4 VI 1969.

<sup>31</sup> „Neue Zürcher Zeitung” z 14 III 1969; „Die Welt” z 13 VI 1969.

<sup>32</sup> „Bulletin” z 22 V 1969.