Przemysław DESZCZYŃSKI

GŁÓWNE ASPEKTY „POLITYKI NIEMIECKIEJ" RFN WOBEC KRAJÓW ROZWIJAJĄCYCH SIĘ

1. Uwagi wstępne

Proces zjednoczenia RFN i NRD zapoczątkowany u progu lat dziewięćdziesiątych stał się możliwy głównie dzięki polityce „pierestrojki" w stosunkach międzynarodowych M. Gorbaczowa. Owa „przebudowa" jawiła się już pilną koniecznością w związku z bankructwem rozwiązań w sferze polityki i ekonomii doktryny komunistycznej, czego najlepszą egzemplifikacją była PRL. Nie oznacza to jednak, że zjednoczenie dwóch państw niemieckich nastąpiło niejako bez znaczącego udziału Niemców. Wprost przeciwnie, nie dokonałoby się ono tak szybko i nie zyskało tak powszechnej aprobaty na arenie międzynarodowej (w tym także w krajach rozwijających się), gdyby nie konsekwentna „polityka niemiecka" – „Deutschlandpolitik" rządu RFN, począwszy od chadeckiego kanclerza K. Adenauera, poprzez socjaldemokratycznych kanclerzy W. Brandta i H. Schmidta, a skończywszy na obecnym kanclerzu H. Kohlu.

W artykule przedstawiono w syntetycznej formie najważniejsze założenia „polityki niemieckiej", koncentrując jednak uwagę na przesankach i etapach jej urzeczywistnienia w państwach Trzeciego Świata. Analiza głównych aspektów „Deutschlandpolitik" wobec krajów rozwijających się jest wielce interesująca z tego powodu, że były one zarówno aktywnym uczestnikiem (podmiotem), jak i obiektem (przedmiotem) rywalizacji dwóch systemów społeczno-politycznych. W odniesieniu do kapitalistycznej RFN i socjalistycznej NRD konfrontacja między nimi koncentrowała się na uzyskaniu poparcia i uznania przez rządy państw Trzeciego Świata preferowanych przez jedną ze stron rozwiązań w zakresie „polityki niemieckiej".

2. Najważniejsze założenia „Deutschlandpolitik"[1]

Doktryna o istnieniu Niemiec w granicach według stanu z 31 grudnia 1937 r. zaczęła się kształtować po klęsce militarnej Trzeciej Rzeszy. Stanowiła ona wspólną płaszczyznę działania wszystkich partii akceptujących realia ustrojowe zachodnionie-

[1] Por. **J. Skibiński**: Problemy normalizacji stosunków NRD – RFN. Warszawa 1982; Problemy normalizacji stosunków PRL – RFN. Pr. zbiorowa pod red. J. Skibińskiego. Warszawa 1985.

mieckiego państwa, bez względu na dzielące je różnice ideologiczne i programowe. Traktowały one RFN jako prowizorium i jednocześnie jako jedynego sukcesora Rzeszy Niemieckiej.

Zasadniczym argumentem na rzecz uznania ciągłości „Rzeszy" było właśnie utożsamianie jej z RFN. Na tej podstawie z kolei RFN uznała, że posiada wyłączne prawo do reprezentowania całych Niemiec. W celu wzmocnienia egzekwowania swego prawa na forum międzynarodowym posłużono się doktryną Hallsteina. Będzie o niej mowa w dalszej części opracowania.

Po zawarciu układów wschodnich, w tym przede wszystkim Układu Zasadniczego z NRD 21 grudnia 1972 r., RFN nie zrezygnowała całkowicie z prawa do wyłącznej reprezentacji całych Niemiec. W orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie stwierdzono, że mimo ograniczenia swojej zwierzchniej władzy pod względem państwowo-prawnym tylko do obszaru, na którym obowiązuje Ustawa Zasadnicza RFN, to jednak czuje się ona odpowiedzialna za całe Niemcy.

Składową częścią doktryny o istnieniu Niemiec w granicach z 1937 r. stała się teza o prawach i odpowiedzialności czterech mocarstw za Niemcy i Berlin. Odegrała ona istotną rolę w podtrzymywaniu przez RFN problemu niemieckiego i domaganiu się jego uregulowania trakratem pokojowym (Friedensvertragsvorbehalt). W Bonn podkreślano więc, że RFN nie jest państwem całkowicie suwerennym, a Niemcy winno się określać jako podmiot podporządkowany czterem mocarstwom.

Doktrynę o istnieniu Niemiec według stanu z 31 grudnia 1937 r. oparto także na tezie (Fortbestandsthese), że Rzesza Niemiecka mimo bezwarunkowej kapitaulacji, okupacji i podziału na RFN i NRD zachowała swoją osobowość prawną, tracąc jedynie zdolność do działania (na skutek braku m.in. zinstytucjonalizowanych organów). Wiązało się z tym twierdzenie o „jedności Niemiec", bazujące na aksjomacie „ogólnoniemieckiego obszaru państwowego" i „ogólnoniemieckiego narodu państwowego". Znalazło to zresztą wyraz w formie konstytucyjnego nakazu przywrócenia jedności państwowej. Postulat zjednoczeniowy (Vereinigungsgebot) oznaczał tym samym normę konstytucyjną obligującą naród niemiecki i jego organy przedstawicielskie do osiągnięcia wyznaczonego celu.

Szczególne znaczenie miała zasada „ogólnoniemieckiego narodu państwowego". W latach rządów chadeckich (1949 - 1969) identyfikowano naród z nie istniejącą *de facto* Rzeszą Niemiecką jako państwem. Z upływem lat chadecka koncepcja tzw. narodu państwowego (Staatsnation) stawała się coraz bardziej sprzeczna z rzeczywistością. Zmiana wykładni tej zasady została dopiero dokonana przez rząd socjalliberalny W. Brandta. Polegała ona na przesunięciu akcentów pojęcia narodu z kategorii narodu państwowego do kategorii, w której o istnieniu narodu decydują czynniki kulturowe (język, kultura, wspólna przeszłość) i świadomość narodowa. Zmiana wykładni wynikała z chęci kultywowania poczucia przynależności do jednego narodu niemieckiego. Procesy przemian społecznych zachodzących w obu państwach niemieckich (ich wysoki stopień zaawansowania) wskazywały bowiem na pilną potrzebę przeciwdziałania ich skutkom w sferze świadomości społecznnej. Na konieczność nowego podejścia do zasady „ogólnoniemieckiego narodu państwowego" wskazywali socjaldemokraci znacznie wcześniej. Już w 1963 r. E. Bahr postawił tezę, że skoro nie można w obecnych warunkach osiągnąć zjednoczenia Niemiec, to należy poprzez

rozbudowane kontakty międzyludzkie dążyć do zachowania jedności narodowej. Aby jednak uczynić granice przepuszczalnymi, należało je najpierw uznać, natomiast potem zmierzać do zatarcia linii konfrontacyjnej dzielącej Europę i dwa państwa niemieckie.[2]

Do koncepcji „narodu państwowego" powrócił jednak w orzeczeniu z 31 lipca 1973 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny. Chodziło tutaj głównie o to, że jak długo istnieje jedna niemiecka przynależność państwowa (nawet gdy w rzeczywistości była to fikcja), tak długo podział Niemiec na RFN i NRD nie ma ostatecznego charakteru.

Zawarcie Układu Zasadniczego z 21 grudnia 1972 r. spowodowało więc, że stosunkom z NRD nadano status specjalny. Ich istota sprowadza się do dualnego traktowania NRD pod względem państwowo-prawnym i międzynarodowym.

Z punktu widzenia prawa międzynarodowego RFN uznała NRD jako państwo suwerenne, niezależne, utrzymujące z krajami trzecimi pełnoprawne stosunki dyplomatyczne.

Pod względem jednak państwowo-prawnym RFN nie uważała NRD za zagranicę, gdyż łączyła je jedna, niemiecka przynależność państwowa (stąd nieuznawanie obywatelstwa NRD przez RFN) i narodowa.

Formalnoprawną podstawę dla argumentowania „Deutschlandpolitik" stanowiło wiele dokumentów i aktów prawnych. Do najważniejszycg zaliczyć należy: zakaz zjednoczeniowy (Vereinigungsgebot) zawarty w Ustawie Zasadniczej z 23 maja 1949 r., list w sprawie jedności Niemiec z 12 sierpnia 1970 r.,orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r. i z 7 lipca 1975 r. Wszystkie te dokumenty z punktu widzenia prawa międzynarodowego nie mogły mieć jednak mocy wiążącej.

3. Przesłanki realizacji „polityki niemieckiej" RFN w krajach rozwijających się

U podstaw realizacji założeń „Deutschlandpolitik" w państwach Trzeciego Świata legły przesłanki o polityczno-ekonomicznym charakterze.

RFN nie obciążona przeszłością kolonialną, stosunkowo szybko (w przeciwieństwie do wielu państw zachodnich, dla których nowy układ stosunków międzynarodowych stanowił swego rodzaju zaskoczenie) opowiedziała się za likwidacją kolonializmu. Zasady polityki RFN przyjęte wówczas wobec państw zrzucających więzy kolonializmu – uznanie prawa narodów do samostanowienia, nieingerencja w wewnętrzne sprawy państw, gotowość do ścisłej współpracy gospodarczej – pozostawały w zgodzie z postulatami wysuwanymi przez kraje rozwijające się m.in. podczas konferencji w Bundungu w kwietniu 1955 r.[3] W tych warunkach RFN stała się dla państw Trzeciego Świata bardzo cenionym i pożądanym partnerem, tym bardziej, że

---

[2] Por. Republika Federalna Niemiec w dobie rządów koalicji socjaldemokratyczno-liberalnej (1969 - - 1982). Poznań 1985, s. 253.

[3] Por. **H. Bley, R. Tetzlaff**: Afrika und Bonn Versäumnisse und Zwänge deutscher Afrika – Politik. Hamburg 1978, s. 33.

w praktyce wzajemnych stosunków interwencja militarno-polityczna (do której uciekały się niejednokrotnie Francja, Wielka Brytania czy USA) odgrywała w przypadku Bonn marginalną rolę.[4]

Głównym jednak instrumentem polityki zagranicznej RFN wobec państw Trzeciego Świata były stosunki gospodarcze. Reguły funkcjonowania międzynarodowego ładu gospodarczego preferowały bowiem kraje kraje wysoko rozwinięte, takie właśnie jak RFN.

Założenia teoretycznego modelu Hockscher-Ohlina, wyjaśniającego istotę handlu zagranicznego na zdezintegrowanym światowym rynku kapitalistycznym, nie potwierdziły się w rzeczywistości.[5] Bardziej faktycznemu stanowi odpowiada koncepcja eksportu maksymalnego i importu minimalnego. Zakładała ona, że kraje rozwijające się prowadziły handel zagraniczny głównie dla uzyskania dewiz na pokrycie niezbędnych (do przeprowadzenia industrializacji), a nie wytwarzanych w tych państwach dóbr inwestycyjnych. Dążyły więc one nie tylko do polepszenia alokacji istniejących zasobów, ile do zwiększenia swoich mocy produkcyjnych oraz osiągnięcia szybkiego tempa wzrostu gospodarczego. W takim układzie handel zagraniczny urastał do roli podstawowego czynnika rozwoju gospodarczego. Państwa Trzeciego Świata musiały zatem odczuwać chroniczny deficyt dewizowy, utrudniający im właściwe i pełne wykorzystanie istniejącyh czynników produkcji. Eksport stawał się więc barierą rozwoju gospodarczego, a nie jego aktywnym elementem, zwłaszcza że oferta eksportowa większości krajów rozwijających się przedstawiała się nader skromnie. Często tylko jeden rodzaj towaru decydował o wpływach dewizowych i normalnym funkcjonowaniu ekonomiki tych państw.[6] W efekcie uzależniały się one całkowicie od ruchu cen na rynku światowym.

Dodatkowo położenie krajów rozwijających się pogarszał relatywny spadek zachodnioniemieckiego popytu na towary przez nie eksportowane wskutek:

– wzrostu samowystarczalności RFN w zakresie produktów rolnych oraz rozszerzenia produkcji surowców syntetycznych, zastępujących naturalne zarówno w RFN, jak i w innych wysoko rozwiniętych krajach kapitalistycznych;

– obniżenie złużycia surowców na jednostkę wytworzonej produkcji w wyniku dynamicznego rozwoju postępu naukowo-technicznego.[7]

---

[4] Por. **M. Gulczyński, T. Iwiński, W. Lamentowicz**: Strategie polityczne współczesnego kapitalizmu. Warszawa 1977, s. 264.

[5] Model Heckscher-Ohlina zakładał, że dany kraj rozwijający się będzie odnosił korzyści z tych towarów, których wytwarzanie wymagało czynników produkcji, w jakie jest on najobficiej wyposażony. W przypadku wymiany handlowej między RFN a krajami rozwijającymi się o korzyściach zgodnie z założeniami modelu Heckscher-Ohlina można mówić co najwyżej w odniesieniu do niektórych państw Azji Południowo-Wschodniej np. Singapuru, Honkongu, Korei Południowej czy Tajwanu. Por. **J. Beyfuss:** Aussenhandel mit Entwicklungsländern. Enwicklung und Perspektiven. Köln 1978, s. 10.

[6] Por. **D. Kebschull**: Agrarpolityk im Spanungsfeld der internationalen Entwicklungspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts und Sozialwissenschaften des Landbaues c. v. Bd. 11, München (Bern) Wień 1974, s. 108.

[7] **Por. D. Kebschull, F. Fasbender, A. Naini**: Enwicklungspolitik. Eine Einführung. Düsseldorf 1975, s. 71; **M. Tomala**: Gospodarka RFN wczoraj, dziś i jutro. Warszawa 1979, s. 82 83; **T. Szentes**: Ekonomia polityczna zacofania gospodarczego. Warszawa 1974, s. 200 - 202; Zum Verhältnis von Aussenwirtschafts und Entwicklungspolitik. Hamburg 1975, s. 124 125.

Niekorzystna dla krajów rozwijających się struktura obrotów handlowych z RFN (państwa Trzeciego Świata eksportowały głównie artykuły rolno-spożywcze i surowce, RFN zaś wysoko przetworzone wyroby przemysłowe) znalazła także swoje odzwierciedlenie w terms of trade. Do kryzysu energetycznego z 1973 r. ceny zachodnioniemieckich wyrobów eksportowanych do krajów rozwijających się kształtowały się powyżej poziomu z 1960 r., podczas gdy ceny artukułów importowanych do RFN z krajów Trzeciego Świata nigdy poziomu z 1960 r. nie osiągnęły. Co więcej, w latach 1960 - 1964, 1968 - 1970, 1971 - 1972 wzrostowi cen na towary eksportowane przez RFN do państw rozwijającyh się towarzyszył spadek cen na artykuły importowane z tych krajów.[8]

Istnienie tak ogromnej przewagi RFN w poziomie rozwoju ekonomicznego i uprzywilejowana pozycja zachodnieniemieckiej ekonomiki w porównaniu z krajami Trzeciego Świata sprawiły, że rząd boński mógł z powodzeniem wykorzystywać potencjał ekonomiczny dla urzeczywistnienia preferowanych celów politycznych.

Możliwości ekonomicznego i politycznego oddziaływania Bonn w strefach dotąd zamkniętych dla zachodnioniemieckiej penetracji zostały dodatkowo wzmocnione poprzez przystąpienie RFN do Wspólnego Rynku. Z EWG (jak wiadomo) stowarzyszono wiele najpierw zależnych terytoriów kolonialnych, a następnie niepodległych już krajów rozwijających się.

Nie bez znaczenia były także określone tradycje kontaktów handlowych i kulturalnych z regionami oraz krajami zamieszkanymi przez liczną emigrację niemiecką, szczególnie w Ameryce Południowej.

4. Etapy realizacji „Deutschlandpolitik" w stosunkach RFN z państwami Trzeciego Świata

W dotychczasowym rozwoju stosunków RFN z krajami rozwijającymi się można wyróżnić dwa etapy. Ich cezurę wyznaczyło przejęcie władzy w RFN przez koalicję socjalliberalną w październiku 1969 r., a następnie podpisanie układu o podstawach stosunków NRD - RFN 21 grudnia 1972 r.

W pierwszym etapie – w okresie sprawowania funkcji kanclerza przez przedstawicieli Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (Christlich-Demokratische Union, CDU) – rząd federalny dążył do stworzenia podstaw dla kompleksowego i długofalowego rozwoju stosunków RFN z państwami Trzeciego Świata. Kanclerz K. Adenauer, wywierający wówczas ogromny wpływ na politykę RFN, sądził bowiem, że sprawa zjednoczenia Niemiec może być rozstrzygnięta w drodze głosowania na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Zainteresowanie rozszerzeniem wpływów RFN w krajach rozwijających nabrało zatem dodatkowego znaczenia. Równocześnie chodziło także, aby państwa Trzeciego Świata:

– nie podejmowały stosunków dyplomatycznych z NRD,

[8] Por. Entwicklungspolitik-Hilfe oder Ausbeutung? Die entwicklungspolitische Praxis der BRD und ihre wirtschaftlichen Hintergrunde. Freiburg 1978, s. 190.

– respektowały prawo RFN do wyłącznej reprezentacji Niemiec,

– uznały prawo narodu niemieckiego do samostanowienia w drodze wolnych wyborów.

W dalszej kolejności rządy chadeckie akceptowały konieczność:

– przeciwdziałania wchodzeniu krajów rozwijających się w komunistyczną sferę wpływów,

– stworzenia trwałych i przyjacielskich stosunków pomiędzy Zachodem a krajami rozwijającymi się na bazie gospodarczej komplementarności i ideologicznej tożsamości.[9]

Zamierzenia RFN korespondowały w początkowym okresie z globalną polityką państw Zachodu, determinowaną przez Stany Zjednoczone. W latach „zimnej wojny" problem niemiecki skupiał bowiem zasadnicze sprzeczności, jakie wystąpiły między ZSRR a USA.[10] W tych warunkach rząd boński mógł rościć sobie z powodzeniem prawo do jedynej reprezentacji Niemiec na arenie międzynarodowej. Znalazło to wyraz w ogłoszonej w 1955 r., a następnie wprowadzonej w życie doktrynie Hallsteina.[11]

Była ona odpowiedzią rządu RFN na wzrost aktywności NRD i ZSRR w państwach Trzeciego Świata. Wizyta ministra spraw zagranicznych NRD H. Raua w Egipcie i Indiach, przekształcenie misji handlowej w Kairze i w Berlinie w Konsulaty Generalne oraz oficjalna podróż (w listopadzie 1955 r.) I sekretarza KC KPZR N. Chruszczowa i premiera Bułganina do Indii wywołały ogromne zaniepokojenie w RFN.[12]

Rząd boński obawiał się uznania NRD przez Indie, a potem także przez pozostałe państwa niezaangażowane. W związku z tym na zwołanej w Bonn 8 grudnia 1955 r. konferencji ambasadorów minister spraw zagranicznych RFN H. Brentano poinformował o środkach, jakie zostaną przedsięwzięte wobec państw, które uznają NRD. Doktrynę Hallsteina stosowano, gdy dany kraj nawiązał stosunki dyplomatyczne lub konsularne z NRD bądź podpisał bilateralny układ, w którym nie zastrzeżono, że nie oznacza on uznania NRD.[13]

Ogłoszenie doktryny Hallsteina zbiegło się z przyznaniem Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Auswärtiges Amt – AA) na rok 1956 50 mln DM na „Gospodarcze popieranie niedorozwiniętych państw". Dokonano tego z inicjatywy, będącej wówczas w opozycji Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (Sozialdemokratische Partei

---

[9] Por. **H. Bley, R. Tetzlaff**. Afrika... op.cit., s. 28.

[10] R. Vukadinovic, analizując przyczyny powstania dwubiegunowego typu stosunków międzynarodowych, jedną z nich upatruje właśnie w zasadniczej odmienności koncepcji rozwiązania problemu niemieckiego w strategii dwóch supermocarstw. **Por. R. Vukadinovic**: Międzynarodowe stosunki polityczne. Warszawa 1980, s. 366 - 367.

[11] Zgodnie z doktryną Hallsteina, opracowaną przez szefa komórki planowania bońskiego AA W. Grewe, RFN nie powinna utrzymywać stosunków dyplomatycznych z żadnym krajem uznającym NRD (za wyjątkiem ZSRR). Por. **B. Möller**: Hintergrunde Bundesdeutscher Entwicklungspolitik. Darstellung der Eingliedierung des bundesdeutschen Kapitalismus in den Weltmark und der ökonomischen Strukturen und politischen Bedingungen. Bad Soden 1977, s. 135 - 136.

[12] Por. **K. Bodemer**: Entwicklungshilfe – Politik für wen? München 1974, s. 107 - 108.

[13] Por. **W. Grewe**: Deutsche Aussenpolitik der Nachkriegszeit. Stuttgart 1960, s. 148.

Deutschlands – SPD).[14] Pomoc gospodarcza stała się w rękach AA główną formą ekonomicznego nacisku na rządy krajów rozwijających się.[15] Wielokrotnie z niej korzystano, m.in. wobec:

– Gwinei (1960 r. prezydent Sekou Toure pod naciskiem Bonn zdementował informację ADN o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych z NRD);

– Kuby (w 1963 r. F. Castro uznał NRD, w odwet RFN zerwała stosunki dyplomatyczne i wstrzymała pomoc gospodarczą);

– Indonezji (lata 1963 - 1964), Algerii (w 1964 r.); w przypadku tych krajów walka o wpływy pomiędzy dwoma państwami niemieckimi odbywała się na zasadach licytacji („kto da więcej"), z której zwycięsko wyszła RFN;

– Cejlonu (otwarcie konsulatu generalnego NRD i oficjalne potwierdzenie tezy o istnieniu dwóch państw niemieckich przez premier Bandaranaike spowodowało wstrzymanie pomocy gospodarczej);

– Tanzanii (w 1965 r. prezydent J. Nyerere wyraził zgodę na otwarcie konsulatu generalnego w efekcie wstrzymano pomoc gospodarczą, a następnie wojskową).[16]

Powyższe przykłady są najbardziej znane, mniej spektakularne towarzyszyły codziennej pracy zachodnioniemieckich dyplomatów i handlowców w krajach rozwijających się. W latach 1956 - 1965 miało więc miejsce szczególnie wysokie upolitycznienie zachodnioniemieckiej pomocy gospodarczej.[17] Inicjatorem jej było przede wszystkim AA, dążące do całkowitego podporządkowania stosunków gospodarczych z państwami Trzeciego Świata realizacji założeń „Deutschlandpolitik".

Zmieniający się na korzyść świata socjalistycznego układ sił uzmysłowił wielu politykom na Zachodzie konieczność przejścia od strategii konfrontacji do strategii koegzystencji. W kołach rządowych RFN świadomość ta narastała jednak bardzo powoli. W Bonn uzależniano poparcie dla odprężenia w stosunkach Wschód-Zachód od uprzedniego rozwiązania problemu niemieckiego, rozumianego jako rewizja ukształtowanego po II wojnie światowej *status quo* w Europie. Kryzysy berliński i karaibski sprawiły, że nad Renem odżyły jeszcze nadzieje na militarną konfrontację między ZSRR a USA. Potwierdziły one jednocześnie, że RFN nie może liczyć na sprzyjające okoliczności w urzeczywistnieniu swoich rewizjonistycznych celów.[18] „Deutschlandpolitik" stawała się w coraz większym stopniu sprzeczna z tendencją do

---

[14] Socjaldemokraci zachodnioniemieccy zawsze przywiązywali duże znaczenie do rozwoju stosunków z krajami rozwijającymi się. Potwierdzeniem tego było sprawowanie funkcji ministra BMZ przez socjaldemokratów zarówno w ramach koalicji z CDU/CSU, jak i z FDP. Działania te korespondowały z ogólną stretegią przyjętą przez Międzynarodówkę Socjalistyczną wobec państw Trzeciego Świata. Por. **K. Ringer, E. A. v. Renesse, Ch. Uhlig**: Perspektiven der Entwicklungspolitik. Bochumer Schriften zur Entwicklungspolitik. Türingen 1981, s. 456.

[15] Por. K. Bodemer nazywa wykorzystywanie pomocy gospodarczej dla celów politycznych „dyplomacją zachodnioniemieckiej marki" (DM-Diplomatie), a Ch. Uhlig „dyplomacją książeczki czekowej" („Scheckbuchdiplomatie"). Por. **K. Bodemer**: Entwicklungshilfe... op.cit., s. 112; **Ch. Uhlig**: Entwicklungshilfepolitik. Analyse der Konzeption westlicher Geberländer. Hamburg 1972, s. 45.

[16] Por. **K. Bodemer**: Entwicklungshilfe... op.cit., s. 112 - 119.

[17] Wynikało ono także z przyjętych rozwiązań organizacyjnych: szef BMZ pełnił funkcję pierwszego zastępcy ministra AA w razie jego nieobecności. Por. **M. Tomala**: Ekspansja NRF na rynki świata. Warszawa 1970, s. 273.

[18] Por. **H. Haftendorn**: Zur Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1955 - 1982. s. 135 - 141; **R. Löwenthal**: Vom kalten Krieg zur Ostpolitik. Stuttgart 1974, s. 52 - 63.

odprężenia w stosunkach Wschód-Zachód. Równolegle malała skuteczność polityki dyskryminacji NRD w krajach rozwijających się, zwłaszcza w państwach Bliskiego Wschodu. RFN napotkała w państwach tego regionu na poważne trudności w realizacji założeń „Deutschlandpolitik".

Uznając się za wyłącznego sukcesora Trzeciej Rzeszy, RFN musiała uregulować stosunki przede wszystkim z państwem żydowskim. Rząd boński przywiązywał zatem wielką wagę do możliwie jak najszybszego rozwiązania kwestii odszkodowań za zbrodnie popełnione na Żydach przez hitlerowskie Niemcy. W rezultacie tych wysiłków zawarto Układ Luksemburski, który stworzył solidne podstawy dla rozszerzenia współpracy gospodarczej, a następnie politycznej między Bonn a Tel-Awiwem. Układ ten był konsekwencją dążeń kanclerza K. Adenauera do pełnej rehabilitacji RFN przez koła rządzące Izraela i ruch syjonistyczny na świecie oraz do przełamania izolacji RFN na arenie międzynarodowej.[19]

Ratyfikacja Układu Luksemburskiego spowodowała równocześnie pogorszenie stosunków RFN z państwami arabskimi. Przekazane w ramach układu dobra inwestycyjne (do 1 kwietnia 1966 r. rząd boński wypłacił całą sumę w wysokości 3,45 mld DM) w znacznym stopniu wzmocniły bowiem potencjał gospodarczy i militarny Izraela. W efekcie została naruszona równowaga sił na Bliskim Wschodzie. Mimo to do 1965 r. udało się RFN utrzymać poprawne stosunki z krajami arabskimi. Czynnikiem stabilizacyjnym okazały się istniejące więzi gospodarcze, a szczególnie udzielana krajom arabskim zachodnioniemiecka pomoc gospodarcza. „Dyplomacja zachodnioniemieckiej marki" uległa dopiero załamaniu po ujawnieniu dostaw broni i sprzętu wojskowego z RFN do Izraela i wymianie ambasadorów między Bonn a Tel-Awiwem.[20] Państwa arabskie (za wyjątkiem proamerykańskich rządów w Libii, Maroku i Tunezji) w odpowiedzi na te posunięcia zerwały stosunki dyplomatyczne z RFN. Nie zdecydowały się one jednak na nawiązanie stosunków dyplomatycznych z NRD.

Sytuację tę, a przede wszystkim agresję Izraela z 5 czerwca 1967 r. chciała wykorzystać NRD dla uzyskania poparcia krajów arabskich w umocnieniu swojej prawno-międzynarodowej pozycji. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w tekstach dokumentów przyjmowanych na zakończenie różnego rodzaju wizyt dyplomatycznych.[21]

W staraniach o zdyskredytowanie RFN stosowano bogaty zestaw środków i argumentacji politycznej, a do szczególnie interesujących należało:

– zwrócenie uwagi na zapowiedzianą wizytę w Izraelu zachodnioniemieckiego ministra spraw wewnętrznych Benda – „eksperta ds. ucisku sił demokratycznych w RFN" (telegram O. Winzera do sekretarza generalnego Ligi Arabskiej z 2 września 1968 r.);

– podkreślenie, że w skład delegacji RFN, która w Genewie „stawia sobie za cel działania przeciwko układowi o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej" wchodzi

---

[19] Por. Neokolonialismus der BRD und antiimperialistischer Befreiungskampf. Frankfurt/M 1979, s. 60 - 61.

[20] Por. **L. Löwenthal**: Vom kalten... op.cit., s. 67.

[21] Por. Dokumente zur Aussenpolitik der Deutschen Demokratischen Republik. Berlin 1971, Bd. XVII/2, s. 943.

E. Birrenbach – uczestnik rokowań dotyczących nawiązania stosunków dyplomatycznych z Izraelem (tamże);

– wskazanie na ciągłość polityki imperializmu niemieckiego realizowanej obecnie przez RFN na Bliskim i Środkowym Wschodzie (przemówienie O. Winzera w Damaszku z 5 czerwca 1969 r.);

– udowadnianie, że otwarcie dostępu do EWG Izraelowi stanowi wyraz umacniania jego pozycji gospodarczej (oświadczenie Rady Pokoju NRD z dnia 2 marca 1970 r.);

– stwierdzenie tożsamości przesłanek agresji USA w Wietnamie i Izraela wynikających z popierania najbardziej reakcyjnych reżimów na całym świecie (wspólne oświadczenie Komitetu Solidarności Afro-Azjatyckiej, Rady Pokoju NRD i Towarzystwa Niemiecko-Arabskiego z 9 kwietnia 1970 r.)[22]

Wysiłki NRD, jej konsekwentna polityka „antymonopolistycznej solidarności ze wszystkimi narodami walczącymi o swe społeczne wyzwolenie" zostały uwieńczone sukcesem.[23] Irak, jako pierwszy niekomunistyczny kraj, 30 kwietnia 1969 r. uznał NRD, a następnie nawiązał pełnoprawne stosunki dyplomatyczne. Wkrótce potem postąpiły podobnie inne państwa arabskie – Sudan, Syria, Zjednoczona Republika Arabska. Rozwojowi stosunków NRD z krajami arabskimi towarzyszył wzrost rozmiarów pomocy udzielonej przez socjalistyczne państwo niemieckie.[24]

Rząd boński był bezsilny. Od 1965 r. państwa te nie utrzymywały bowiem stosunków dyplomatycznych z RFN. Nie mogła więc ona zastosować doktryny Hallsteina. Również zachodnioniemieckie retorsje gospodarcze, w związku ze zwiększoną obecnością gospodarczą państw socjalistycznych na Bliskim i Środkowym Wschodzie, okazały się w praktyce nieskuteczne.

Fiasko zachodnioniemieckiej dyplomacji wobec państw arabskich nie oznaczało jeszcze rezygnacji z polityki izolacji NRD na arenie międzynarodowej. Egzemplifikację tego może stanowić choćby sprawa Kambodży w okresie sprawowania władzy w Bonn przez koalicję CDU/CSU/SPD czy też Cejlon podczas rządów koalicji SPD/FDP. Coraz więcej zachodnioniemieckich polityków podzielało jednak pogląd, że doktryna Hallsteina przyniosła efekt odwrotny od zamierzonego.[25]

Istotna reorientacja w podejściu RFN do problemu niemieckiego nastąpiła dopiero wraz z dojściem do władzy koalicji socjalliberalnej.[26] Nie uzależniano już

---

[22] Por. **P. Deszczyński, A Gawrzyał**: Państwa niemieckie wobec konfliktu na Bliskim Wschodzie. ZN nr 191 AE Poznań 1990, s. 13 - 14.

[23] Por. IX Parteitag. Bericht des Zentralkomitees der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands an den IX Parteitag der SED. Berlin 1976, s. 27.

[24] Przyznanie zwiększonych środków pomocy krajom, które nawiązały stosunki dyplomatyczne z NRD miało miejsce nie tylko w odniesieniu do państw arabskich. Por. **E. Bodemer**: Entwickilungshilfe... op.cit., s. 135, 138 - 139.

[25] W. Besson: I ... Aussenpolitik der Bundesregierung, Erfahrungen und Massstäbe, München 1970, s. 199.

[26] Pierwszą próbą dostosowania zachodnioniemieckiej wizji rozwiązania problemu niemieckiego do strategii odprężenia była polityka rządu Kiesingera/Brandta. Miała ona jednak taktyczny charakter. Rząd CDU/CSU/SPD nie traktował już zjednoczenia Niemiec, jako warunku wstępnego dla poparcia odprężenia. Uzależnił natomiast postęp w tych procesach od przezwyciężenia podziału Niemiec przez zmianę terytorialnego *status quo* w Europie. Por. **J. Skibiński**: Problemy normalizacji stosunków NRD-RFN. Warszawa 1982, s. 16 - 18.

włączenia się RFN w proces normalizacji stosunków z krajami socjalistycznymi od spełnienia wstępnego warunku, jakim było wyrażenie przez nie zgody (przede wszystkim przez ZSRR) na zjednoczenie Niemiec. Formalnoprawne uznanie przez rząd kanclerza Brandta powojennego ładu terytorialnego w Europie stworzyło też solidne podstawy do szybkiego zawierania układów normalizacyjnych z NRD i pozostałymi krajami socjalistycznymi i odegrało ważną rolę w intensyfikowaniu prac przygotowawczych do KBWE w Europie w Helsinkach.[27]

Ostateczne odstąpienie od doktryny Hallsteina nastąpiło dopiero po podpisaniu 21 grudnia 1972 r. umowy z NRD oraz przyjęciu w 1973 r. obydwu państw niemieckich do ONZ. U podłoża tych decyzji legło (po stronie RFN) przekonanie o nadrzędności potrzeby utrzymania jedności narodowej, co stało się przewodnią zasadą polityki Bonn wobec NRD w dobie koalicji socjalliberalnej.

Stan stosunków dyplomatycznych dwóch państw niemieckich z krajami rozwijającymi się w przededniu podpisania układu normalizacyjnego przedstawia tabela.

Ambasady i konsulaty NRD i RFN w krajach rozwijających się w 1972 r.

	Ambasady		Konsulaty	
	RFN	NRD	RFN	NRD
Afryka	32	6	6	4
Azja	21	9	9	8
Ameryka Łacińska	22	2	11	–
	75	17	26	12
	(73)	(10)	(21)	(6)

W nawiasach przedstawiono dane z początku 1970 r.

Źródło: **H. L. Dornbusch, D. W. Vogelsang**: Ein Vergleich der entwicklungspolitischen Aktivitaten von BRD mit DDR. Hamburg 1973, s. 5; **F. R. Pfetsch**: Die Aussenpolitik der Bundesrepublik 1949 - - 1980. München 1981, s. 160.

Normalizowanie stosunków RFN i NRD nie oznaczało zatem zaprzestania rywalizacji między państwami niemieckimi – zmieniły się tylko jego formy. Problem pozostał bowiem dla RFN w dalszym ciągu otwarty. Punktem wyjścia był tutaj list federalnego ministra spraw zagranicznych (z 12 sierpnia 1970 r.) do MSZ Związku Radzieckiego, w którym W. Scheel wyraźnie stwierdził: „W związku z dzisiejszym podpisaniem układu między Republiką Federalną Niemiec a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, rząd Republiki Federalnej Niemiec ma zaszczyt zaznaczyć, iż układ ten nie jest sprzeczny z politycznym celem Republiki Federalnej Niemiec oddziaływania na stan pokoju w Europie, w którym naród (Volk) niemiecki odzyska znowu swoją jedność w wolnym samostanowieniu."[28] Pismo o podobnej treści otrzymał rząd NRD od rządu RFN.[29]

[27] W. Brandt uważał, nie będąc jeszcze kanclerzem federalnym, że koncepcja współistnienia różnych systemów społecznych stanowi dla kapitalizmu nie tylko alternatywę, lecz kwestię samego istnienia. Por. **W. Brandt**: Koexistenz-Zwang zum Wagnis. Stuttgart 1963, s. 7 - 9.

[28] Por. Die Presse - und Informationsamt der Bundesregierung. Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken und mit der Volksrepublik Polen. Bonn 1971, s. 12.

[29] Por. **J. Skibiński**: Problemy... op.cit., s. 37 - 38.

Listy rządu socjalliberalnego RFN służyły idei pozostawienia problemu niemieckiego nadal otwartym. Socjaldemokraci i liberałowie posłużyli się tutaj metodą zastosowaną po raz pierwszy przez chadeckiego kanclerza K. Adenauera, który 13 września 1955 r. wystosował list do premiera ZSRR Bułganina, zawierający zastrzeżenia prawnomiędzynarodowe, w związku z nawiązaniem stosunków dyplomatycznych ze Związkiem Radzieckim.[30]

Oficjalną interpretację układów wschodnich przedstawiono w rezolucji wszystkich frakcji Bundestagu z 17 maja 1972 r. oraz w orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 31 lipca 1973 r. i z 7 lipca 1975 r. Wprawdzie dokumenty te nie miały, jak już wspomniano, mocy wiążącej z punktu widzenia prawa międzynarodowego, ale były one prawnym wyrazem aspiracji i programów politycznych, zawierających treści rewizjonistyczne. Co więcej, oficjalne stanowisko RFN w kwestii Niemiec towarzyszyło codziennej pracy zachodnioniemieckich dyplomatów i handlowców. Dużą aktywność w tym zakresie przejawiał federalny minister spraw zagranicznych H. D. Genscher, który wielokrotnie (m.in. na forum ONZ, w Bundestagu, podczas oficjalnych spotkań z politykami z państw Trzeciego Świata czy też z okazji otwarcia "Tygodnia Kultury" jakiegoś regionu krajów rozwijających się) podkreślał, że: „Rząd federalny obejmuje w swojej polityce odprężenia i wyrzeczenia się użycia siły także nasz bolesny problem: podział Niemiec. Jest naszym celem dążyć w Europie do stanu pokoju, w którym naród niemiecki odzyska jedność drogą samostanowienia. Potwierdzam nasze przekonanie, że historia w sprawie podziału narodu niemieckiego nie powiedziała ostatniego słowa. Dążenie narodu do jedności pozostanie jego historyczną siłą"[31].

Czasami owo oddziaływanie na państwa Trzeciego Świata przypominało nawet praktyki z okresu stosowania doktryny Hallsteina. Chodziło tutaj o tzw. klauzulę berlińską (Berlinklausel)[32]. W bilateralnych układach o pomocy gospodarczej kraj rozwijający się – beneficjent, aby ją otrzymać musiał zobowiązać się, że przy zakupach w RFN będzie faworyzował towary przemysłowe „kraju Berlin". Gdy np. Angola, Mozambik, Gwinea-Bissau nie chciały uwzględnić tego warunku (proponując w zamian traktowanie Berlina Zachodniego zgodnie z porozumieniami czterech mocarstw) nie zawarto z nimi układów o zachodnioniemieckiej pomocy gospodarczej.

Zawarcie układów wschodnich niewątpliwie znacznie poszerzyło możliwości oddziaływania RFN.[33] W stosunku do krajów rozwijających się rząd RFN akcentował

---

[30] Por. **R. Löwenthal**: Vom kalten... op.cit., s. 25 - 26.

[31] Por. **H. D. Genscher**: Deutsche Aussenpolitik. Bonn 1981, s. 46, 99, 159, 225, 274.

[32] Por. Hilfe+Handel=Frieden? Die Bundesrepublik in der Dritten Welt. Pr. zbior. pod red. R. Steinwega. Frankfurt/M 1982, s. 254 - 255.

[33] F. R. Pfetsch wymienia tutaj cały katalog problemów począwszy od przynależności RFN do ONZ i zasiadania w Radzie Bezpieczeństwa, aktywnej polityki w Afryce (Namibia), a skończywszy na zwiększonym znaczeniu w zakresie międzynarodowej polityki gospodarczej (spotkania na szczycie siedmiu najbardziej uprzemysłowionych państw świata kapitalistycznego, rola EWG, kontrakt nuklearny z Brazylią, stosunki gospodarcze ze Wschodem) i możliwości przewodniczenia byłego kanclerza RFN Niezależnej Komisji ds. Międzynarodowego Rozwoju. Por. **F. R. Pfetsch**: Die Aussenpolitik der Bundesregierung 1949 - 1980. München 1981, s. 177 - 178.

chęć współpracy na zasadach partnerstwa, samostanowienia i poszanowania niezależności.[34]

Reakcja rządu bońskiego na wydarzenia w Angolii w 1975 r. pokazała, że dotychczasowe zabiegi zmierzały przede wszystkim do utrzymania politycznego i gospodarczego *status quo* w krajach rozwijających się. O ile jednak w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych chodziło głównie o urzeczywistnienie „Deutschlandpolitik", to w latach siedemdziesiątych – w dobie kryzysu energetycznego i surowcowego – priorytetem stało się zapewnienie surowców dla mocno uzależnionej od dostaw z państw Trzeciego Świata zachodnioniemieckiej gospodarki. Wzrost aktywności radzieckiej w państwach Trzeciego Świata (bezpośredni Afganistan, pośredni przez Kubę, Wietnam, w formie proradzieckich ruchów wolnościowych) odbierano w RFN jako dążenie ZSRR do kontrolowania dróg zaopatrzenia w energię i surowce wysoko roz- winiętych krajów kapitalistycznych z Trzecim Światem.[35]

Nowa sytuacja na południu Afryki wywołała wielkie zaniepokojenie w kołach politycznych RFN. W Bundestagu 27 października 1977 r. odbyła się debata, mająca na celu znalezienie sposobu zatrzymania rozszerzających się wpływów ruchu komunistycznego w państwach Trzeciego Świata. Wielu dyskutantów rzeczowo i obiektywnie oceniało zaistniałą sytuację i domagało się konstruktywnych zmian w polityce wobec krajów rozwijających się.[36].

Dalsze nasilanie się tendencji konfrontacyjnych między ZSRR i USA w państwach Trzeciego Świata (w Etiopii, Somalii, Zairze, a przede wszystkim w Afganistanie) wzrost znaczenia problematyki Północ - Południe oraz przeobrażenie się RFN w nie kwestionowane na Wschodzie i na Zachodzie mocarstwo regionalne sprawiło, że w drugiej połowie lat siedemdziesiątych pojawiły się (oprócz powtórzenia uprzednio głoszonego katalogu zasad) nowe elementy w podejściu rządu bońskiego do krajów rozwijających się. RFN pragnęła być wówczas „trzecią siłą", która ustanowi z tymi państwami równoprawne stosunki. Zasady partnerstwa, polegające na poszanowaniu samodzielnej roli państw niezaangażowanych i docenianiu w nich czynnika pokoju, winny być urzeczywistniane poprzez pomoc materialną, pokojowe rozwiązanie regionalnych sporów, a także poprzez umacnianie zdolności obronnych tych państw – tak jak to miało miejsce w przypadku Pakistanu, wspomagającego oddziały partyzanckie walczące w Afganistanie.[37]

Działania rządu RFN, zapoczątkowane przez kanclerza H. Schmidta i aktywnie kontynuowane przez rząd H. Kohla, były obliczone na wzmocnienie politycznej i gospodarczej niezależności państw Trzeciego Świata. Chodziło głównie o przeciwdziałanie wzrostowi wpływów ZSRR w krajach rozwijających się. Zachowanie ciąg-

---

[34] Por. **H. D. Genscher**: Deutsche... op.cit., s. 159; Hilfe+Handel... op.cit., s. 50 - 53.

[35] Por. **J. Köhler**: Die entwicklungspolitische Konzeptzion der CDU. [W:] Neue Prioritäten in der Entwicklungspolitik. Loccum 1980, s. 16 - 17.

[36] Poseł z ramienia FDP Vohrer powiedział m.in.: „Powinniśmy uczyć się na błędach, które popełnił Zachód w stosunku do portugalskiego kolonializmu. Zbyt długa asekuracja została zauważona, a tym samym ruch wyzwoleńczy skierował się w stronę Wschodu. Podobny rozwój czeka nas być może w Rodezji, Namibii czy nawet w RPA, jeżeli ciemiężonej czarnej większości nie pokażemy w porę naszej solidarności w rozliczaniu się z rasizmem". Por. **H. Bley, R. Tetzlaff**: Afrika... op.cit., s. 36

[37] Por. **H. Haftendorn**: Zur Aussenpolitik... op.cit., s. 248 - 250.

łości w polityce RFN wobec krajów rozwijających się jest o tyle zrozumiałe, że zasady partnerstwa (z poszerzonym po 1979 r. zakresem przedsięwzięć akceptowały wszystkie partie wchodzące w skład Bundestagu, w tym również CDU/CSU.[38]

Przejęcie zatem władzy w Bonn przez koalicję chadecko-liberalną oznaczało więc kontynuację polityki wobec krajów rozwijających się, a nie powrót do zasad obowiązujących w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych. Rząd H. Kohla w odróżnieniu od poprzednich chadeckich kanclerzy nie odrzucał już też współpracy z drugim państwem niemieckim. Wprost przeciwnie, podkreślał konieczność zapewnienia jej ciągłości i to niezależnie od stanu stosunków Wschód-Zachód.[39] Od państw Trzeciego Świata rząd CDU/CSU//FDP nie domagał się więc dyskryminowania NRD na arenie międzynarodowej, lecz jedynie poparcia dla dążeń RFN do zjednoczenia Niemiec. W porównaniu jednak do lat siedemdziesiątych w Bonn nie ograniczano się do potrzymywania problemu niemieckiego „otwartym", ale aktywniej niż poprzednio mobilizowano pracowników placówek dyplomatycznych do podejmowania działań zmierzających do przedstawienia celu zjednoczeniowego jako legalnego i zgodnego z nadrzędnymi interesami pokoju i bezpieczeństwa w Europie i na świecie.

Równolegle politykę RFN wobec państw Trzeciego Świata w coraz większym stopniu koordynowano w ramach EWG i NATO. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w umowach z Lome oraz działalności zachodnioniemieckich dyplomatów na forum Europejskiej Współpracy Politycznej (Europäische Politische Zusammenarbeit).

Pojawiły się też (głównie w kołach naukowych) głosy postulujące podjęcie współpracy przez obydwa państwa niemieckie w krajach rozwijających się. Miałaby ona przyczynić się do stabilizacji państw Trzeciego Świata i obejmować:

– pomoc w zaspokajaniu podstawowych potrzeb krajów rozwijających się, w tym przede wszystkim pomoc żywnościową;

– realizację idei „wspólnego dziedzictwa ludzkości" poprzez racjonalne wydobywanie i wykorzystywanie surowców naturalnych oraz poprzez ochronę środowiska;

– intensyfikację kontroli zbrojeń i rozbrojenia oraz zapobieganie militaryzacji Południa w następstwie polityki Północy;

– współudział w rozwiązywaniu konfliktów państw Trzeciego Świata.[40]

Do tej współpracy na szerszą skalę już nie doszło. Długoletnie wysiłki Bonn zostały uwieńczone pełnym sukcesem – nastąpiło zjednoczenie Niemiec na warunkach określonych przez RFN.

---

[38] Por. Schriften zur Entwicklungspolitik. Tübingen 1981, s. 482.

[39] W rezultacie nastąpił ilościowy i jakościowy rozwój współpracy między RFN i NRD. Stało się tak jeszcze przed objęciem przez M. Gorbaczowa funkcji sekretarza generalnego KPZR, a więc wówczas, gdy brak było pomyślnego klimatu między Wschodem a Zachodem. Por. **M. Cygański**: Polityka wschodnia i niemiecka RFN w latach 1969/70 - 1986 (Założenia programowe i dążenia). „*Przegląd Stosunków Międzynarodowych*" 1988 nr 1, s. 74 - 75.

[40] Por. **H. J. Spanger**: Die beiden deutschen Staaten in der Dritten Welt. Die Entwicklungspolitik der DDR-eine Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland? Opladen 1987, s. 352.

5. Uwagi końcowe

W rozwoju stosunków RFN z krajami rozwijającymi się ogromne znaczenie przypisywano celom politycznym związanym z chęcią urzeczywistnienia założeń „polityki niemieckiej".

W początkowym okresie uwagę skoncentrowano przede wszystkim na izolowaniu NRD w państwach Trzeciego Świata. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w szczególności w aktywnej realizacji doktryny Hallsteina. Wykorzystywano do tego celu instrumenty politycznego i ekonomicznego oddziaływania na kraje rozwijające się, wśród których bardzo istotną rolę odegrała pomoc gospodarcza. Potężny potencjał ekonomiczny RFN sprawił, że prowadzenie polityki w takim kształcie było możliwe, a jej efektywność stosunkowo wysoka. Zamierzenia rządu bońskiego zostały wkomponowane wówczas w globalną strategię USA wobec ZSRR i pozostałych państw socjalistycznych.

Przełom w stosunkach Wschód - Zachód i wejście w fazę postępującego odprężenia wymagało ze strony RFN reorganizacji preferowanych dotychczas celów. Sygnałem stawała się także coraz mniejsza skuteczność doktryny Hallsteina.

Zasadnicze zmiany nastąpiły dopiero z chwilą objęcia rządów przez kanclerza Brandta. Podpisanie układów normalizacyjnych z NRD i pozostałymi państwami socjalistycznymi zwiększyło wiarygodność polityki zagranicznej RFN. W krajach rozwijających się możliwe stało się przejście od doraźnej do długofalowej promocji preferowanych przez Bonn celów politycznych. Pozycję RFN w krajach rozwijających się wzmacniała także przynależność do EWG, która w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych zawarła z większością tych państw szereg umów.

Dotychczasowe zabiegi dyplomatyczne w krajach rozwijających się, cała infrastruktura gospodarcza wszystko to zaliczyć należy do tych czynników, które w razie potrzeby byłyby atutem RFN w rozgrywaniu karty zjednoczeniowej. Rządy państw Trzeciego Świata wiedziały zresztą doskonale, że układy wschodnie, mimo formalnego uznania *status quo* w Europie nie oznaczały (w intencjach ich architektów) jego utrwalenia, lecz miały one służyć przyszłemu pokojowemu zjednoczeniu Niemiec.