

RESTRYKCJE HANDLOWE ZACHODU WOBEC KRAJÓW BLOKU KOMUNISTYCZNEGO NA PRZEŁOMIE LAT 50. I 60. XX WIEKU

Słowa kluczowe: II wojna światowa, handel międzynarodowy, handel Wschód-Zachód, zimna wojna, restrykcje handlowe, embargo, blok komunistyczny, COCOM, stosunki radziecko-amerykańskie

STRESZCZENIE

Podział polityczny i militarny na dwa bloki Wschodu i Zachodu stał się po II wojnie światowej nieuchronną konsekwencją. W płaszczyźnie gospodarczej pierwszą ofiarą zimnowojennej rzeczywistości okazał się handel międzynarodowy, a przede wszystkim wymiana handlowa między krajami kapitalistycznymi i krajami bloku komunistycznego. Apogeum ograniczeń we wzajemnym handlu przypada na przełom lat 1952/53. Jakkolwiek zasadniczy zwrot na gorsze w stosunkach (nie tylko gospodarczych) między krajami dwóch systemów społeczno-ekonomicznych, a zwłaszcza między USA i Związkiem Radzieckim nastąpił dopiero w 1948 r., to jednak intensywny rozwój handlu trwał jedynie do 1946 roku. W tym czasie nie jeszcze nie zapowiadało zasadniczej zmiany trendu rozwojowego. Żadne względy ekonomiczne nie przemawiały za ograniczeniem stosunków handlowych ze Związkiem Radzieckim czy z innymi krajami socjalistycznymi. Polityczną zapowiedzią pogorszenia stosunków politycznych, a w konsekwencji również gospodarczych i handlowych między państwami bloku radzieckiego a państwami Europy Zachodniej i Stanami Zjednoczonymi było słynne przemówienie Winstona Churchilla w Westminster Collage w Fulton w dniu 5 marca 1946 roku, a więc zaledwie w 10 miesięcy po zakończeniu II wojny światowej w Europie.

Wstęp

Polityczną zapowiedzią pogorszenia stosunków politycznych, a w konsekwencji również gospodarczych i handlowych między państwami bloku radzieckiego (Europa Środkowo-Wschodnia) oraz samym Związkiem Radzieckim a państwami Europy Zachodniej i Stanami Zjednoczonymi, było słynne przemówienie Winstona Churchilla (wówczas jako lidera opozycji) w Westminster Collage w Fulton

w dniu 5 marca 1946 roku, a więc zaledwie w 10 miesięcy po zakończeniu II wojny światowej w Europie. Tytuł wystąpienia byłego premiera Wielkiej Brytanii brzmiał w sposób charakterystyczny dla przyszłego laureata Nagrody Nobla i powtórnie premiera Imperium Brytyjskiego – „Ściągnij pokój”. Wystąpienie można było traktować jako ogłoszenie strategicznego planu politycznego Zachodu, a w szczególności Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, wobec świata na najbliższe co najmniej 10-15 lat. Pojawiły się w nim również bardzo charakterystyczne oceny i opinie na temat politycznej roli Związku Radzieckiego oraz państw należących do jego sfery wpływów w polityce światowej. Winston Churchill stwierdził m.in., iż *cień padł na scenę tak ostatnio rozświetloną zwycięstwem aliantów. Nikt nie wie, co w najbliższej przyszłości zamierza Rosja Sowiecka i jej międzynarodowa organizacja komunistyczna albo czy są jakieś granice, o ile są, ich ekspansjonistycznych i prozelitycznych skłonności. (...) Partie komunistyczne, które były bardzo małe we wschodniej części Europy, zostały wyniesione do władzy i potęgi, dalece przekraczających liczbę ich członków i starają się wszędzie zdobyć totalitarną kontrolę. (...) W Berlinie Rosjanie próbują zbudować quasi-komunistyczną partię w ich strefie okupowanych Niemiec przez okazywanie specjalnych względów liderom lewicowych ugrupowań niemieckich. (...) Jeśli teraz rząd radziecki próbuje, działając niezależnie, zbudować na swoich obszarach prokomunistyczne Niemcy, to spowoduje to poważne trudności w brytyjskiej i amerykańskiej strefie i da pokonanym Niemcom możliwość wystawienia się na licytację między Sowietami i zachodnimi demokracjami. (...) Nie jest to wyzwolona Europa, a jakiej budowę walczyliśmy. (...) Bezpieczeństwo świata wymaga nowej jedności w Europie, z której żaden naród nie powinien być na trwale wykluczony (...) Z tego, co widziałem u naszych rosyjskich przyjaciół i sprzymierzeńców z czasów wojny, wiem, że niczego oni tak nie podziwiają jak siła i niczym tak nie gardzą jak słabość, zwłaszcza słabość militarna. Z tej przyczyny stara doktryna równowagi sił jest niezdrowa. Nie możemy sobie pozwolić na działanie na wąskiej krawędzi, następującej różne pokusy próby sił¹.*

W Stanach Zjednoczonych podobną rolę spełnił „długi telegram”² George’a Kennana opracowany w 1946 roku. Dokument ten był faktycznym początkiem zimnej wojny i podstawą nowej doktryny politycznej Stanów Zjednoczonych, tj. doktryny powstrzymywania komunizmu (ang. *containment*), zwanej również doktryną Trumana. Rewizja polityki amerykańskiej wobec Europy i świata oznaczała definitywne odejście Stanów Zjednoczonych, zarówno od doktryny izolacjonizmu, jak i od koncepcji Roosevelta współzrządzenia światem przez dyrektoriat wielkich mocarstw (Stany Zjednoczone, ZSRR, Wielka Brytania, Chiny), z których najważ-

¹ R.R. James, W.S. Churchill, *His Complete Speeches 1897-1963*, Hardcover 1974.

² G. Kennan, *The Long Telegram*, Moscow 1946, s. 1-8.

niejszymi miały stać się Stany Zjednoczone i ZSRR. Powstanie w wyniku II wojny światowej i powojennej polityki radzieckiej dwubiegunowego systemu światowego z ośrodkami decyzyjnymi w Moskwie i Waszyngtonie wywołało w efekcie redefinicję strategii amerykańskiej i określenie ZSRR jako jedyne go długofalowego przeciwnika Stanów Zjednoczonych – przeciwnika głównego, strategicznego, a zarazem ideologicznego. Istotna i zasadnicza była podstawowa teza G. Kennana, iż system sowiecki jest zdeterminowany koniecznością militarnego lub politycznego opanowania otoczenia (krajów niekomunistycznych), gdyż w przeciwnym wypadku nie wytrzyma ich konkurencji na żadnym polu (pozamilitarnym)³.

Z kolei minister spraw zagranicznych Związku Radzieckiego W. Mołotow w oświadczeniu na paryskiej naradzie ministrów spraw zagranicznych Francji, Wielkiej Brytanii i ZSRR w dniu 2 lipca 1947 roku powiedział m.in.: *kwestia amerykańskiej pomocy gospodarczej, o której na domiar nie wiemy nic określonego, stała się pretekstem, aby rządy angielski i francuski domagały się obecnie utworzenia nowej organizacji stojącej ponad państwami europejskimi i wtrącającej się do wewnętrznych spraw krajów Europy aż do określania takiego czy innego kierunku rozwoju podstawowych gałęzi przemysłu tych krajów. (...) Obecnie czyni się słowne zastrzeżenia, iż wymieniona organizacja nie będzie rzekomo wtrącała się do wewnętrznych spraw poszczególnych państw i nie będzie naruszała ich suwerenności. Ale z zadań, które stawia się tej organizacji czy „komitetowi kierownicemu”, jasno wynika, że kraje europejskie staną się państwami kontrolowanymi i utracą uprzednią samodzielność gospodarczą i niepodległość narodową gwoli interesów pewnych silnych mocarstw. W każdym razie możliwość uzyskania kredytu amerykańskiego przez to czy inne państwo proponują teraz uzależnić od posłusznego zachowania się wobec wyżej wspomnianej organizacji i jej „komitetu kierowniczego”. (...) Rząd radziecki nie może naturalnie pójść po takiej drodze. (...) Widzimy we wniosku francuskim, że w dziedzinie odbudowy życia gospodarczego krajów Europy głos decydujący należy do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, a nie do samych krajów europejskich*⁴.

Takie wzajemne postrzeganie rzeczywistości powojennego świata przekreślało szanse na jakąkolwiek bardziej zaawansowaną współpracę. Podział polityczny i militarny na dwa bloki Wschodu i Zachodu stawał się nieuchronną konsekwencją. W płaszczyźnie gospodarczej pierwszą ofiarą zimnowojennej rzeczywistości siłą rzeczy stał się handel międzynarodowy, a przede wszystkim wymiana handlowa między krajami kapitalistycznymi i krajami bloku komunistycznego⁵. Apogeum

³ Z. Brzeziński, *Plan gry. USA vs ZSRR*, Warszawa 1990, s. 1-60.

⁴ W.M. Mołotow, *Zagadnienia polityki zagranicznej*, Warszawa 1950, s. 359 i 360.

⁵ W. Zubok, K. Pleszakow, *Zimna wojna zza kulis Kremla. Od Stalina do Chruszczowa*, Warszawa 1999.

ograniczeń we wzajemnym handlu przypada na przełom lat 1952/53, tj. końcowy okres panowania Józefa Stalina w Związku Radzieckim i obozie radzieckim⁶.

Okres wojny i pierwsze lata po II wojnie światowej

Szczególnie pomyślnie rozwijała się wymiana handlowa między Związkiem Radzieckim a Stanami Zjednoczonymi w okresie II wojny światowej i w pierwszych latach po wojnie. Była ona korzystna dla obu stron. USA sprowadzały ze ZSRR znaczne ilości rudy manganowej, chromu, platyny, materiałów drzewnych, skór, itp. Na przykład przemysł amerykański pokrywał swoje zapotrzebowanie w zakresie rudy manganowej importem ze Związku Radzieckiego w 40%, a chromowej w 50%. Związek Radziecki natomiast (co należy podkreślić) importował w okresie wojny z USA wszystko, co było niezbędne dla umocnienia jego potencjału ekonomiczno-wojskowego w walce z Niemcami. USA stworzyły dogodne warunki konieczne dla rozwoju handlu. W ramach Lend-Lease przyznany został Związkowi Radzieckiemu bezprocentowy kredyt w wysokości 2 mld dolarów. Jak wiadomo ogólna kwota dostaw z tytułu „lend-lease” wynosiła 46,04 mld dol., co stanowiło 14% ogólnej sumy wydatków wojennych Stanów Zjednoczonych. Z kwoty tej kraje Imperium Brytyjskiego otrzymały 30,3 mld, natomiast Związek Radziecki – 10,8 mld dol. Oficjalnie dostawy te stanowiły zaledwie 4% produkcji własnej Związku Radzieckiego w okresie II wojny światowej, w co trudno uwierzyć⁷. W ramach zawartych porozumień Stany Zjednoczone dostarczyły produkty, które obejmowały m.in. ok. 18,5 tys. samolotów (w tym ok. 14 tys. transportowych), ok. 11,5 tys. czołgów i dział pancernych oraz ok. 13 tys. pojazdów mechanicznych⁸. Również w 1945 roku, w związku z ogromnymi zniszczeniami gospodarki radzieckiej, dla podtrzymania stosunków handlowych przyznano ZSRR kredyt w wysokości 240 mln dolarów (na 30 lat przy oprocentowaniu na poziomie 2,35%)⁹. Kredyt był przeznaczony na zrealizowanie zamówień dokonanych jeszcze w ramach Lend-Lease. Rozwój stosunków handlowych między krajami kapitalistycznymi i innymi krajami socjalistycznymi w okresie powojennym ilustrują dane (wyrażone w dolarach amerykańskich wg ich wartości bieżącej).

⁶ J. Stalin, *Ekonomiczne problemy socjalizmu w ZSRR*, Warszawa 1952, s. 34.

⁷ *Wtoraja mirowaja wojna 1939-1945*, Moskwa, s. 837. Takie dane podawała historiografia radziecka i rosyjska. Trudno przyjąć je jako prawdziwe lub zbliżone do rzeczywistości.

⁸ Tamże, s. 394.

⁹ W. Anders, *Kłeska Hitlera w Rosji 1941-1945*, Londyn 1997, s. 187.

**Tabela 1. Wymiana handlowa krajów bloku komunistycznego z USA i Europą Zachodnią
(w mln dol.) w 1938 roku oraz w 1948 roku**

	ZSRR		Inne kraje Europy Wschodniej ¹⁰		ChRL		Globalnie	
	E	I	E	I	E	I	E	I
USA i Kanada								
1938	18,4	75,0	45,5	65,5	37,5	91,3	178,0	269,3
1949	86,6	28,1	31,2	112,2	307,9	243,1	442,2	691,3
Kraje EZ ¹¹								
1938	160,2	170,0	628,5	525,4	87,3	835,5	782,7	1616,2
1948	219,0	121,0	621,0	454,2	80,5	900,1	695,7	1595,8

Źródło: World Economic Survey 1955, New York, s. 117.

Jakkolwiek zasadniczy zwrot na gorsze w stosunkach (nie tylko zresztą gospodarczych) między krajami dwóch systemów społeczno-ekonomicznych, a zwłaszcza między USA i Związkiem Radzieckim, nastąpił dopiero w 1948 roku, to jednak intensywny rozwój handlu trwał jedynie do 1946 roku. Wzajemne obroty radziecko-amerykańskie wynosiły w tym roku 1351 mln rubli¹². W tym czasie nic jeszcze nie zapowiadało zasadniczej zmiany trendu rozwojowego. Żadne przecież względy ekonomiczne nie przemawiały za ograniczeniem stosunków handlowych ze Związkiem Radzieckim czy z innymi krajami socjalistycznymi. Przeciwnie, prasa amerykańska (szczególnie lewicowa) oraz różni przedstawiciele sfer gospodarczych podkreślali korzyści płynące z dalszego rozwoju handlu ze Związkiem Radzieckim i innymi krajami socjalistycznymi. Oto przykłady: E. Stettinus (przewodniczący administracji Lend-Lease) jeszcze w 1944 roku oświadczył: *ja myślę, że my wygramy, a nie przegramy w długotrwałej, ścisłej współpracy między ZSRR i USA tak obecnie, jak i po wojnie. Wszelki inny obrót będzie ni mniej ni więcej jak tylko tragiczną pomyłką dla obu stron*¹³. Natomiast „New York Times” w 1946 roku pisał: *nie widzimy podstaw do tego, ażeby Ameryka z jej systemem wolnej przedsiębiorczości nie miała kupować*

¹⁰ Albania, Bułgaria, Czechosłowacja, Węgry, Polska, Rumunia i od 1948 roku NRD.

¹¹ Kontynentalna Europa Zachodnia, Islandia, Irlandia, Zjednoczone Królestwo i RFN.

¹² Dla porównania obroty radziecko-amerykańskie w 1938 roku wynosiły 375 mln rubli, w 1940 roku – 424 mln rubli. Najwyższy poziom w okresie międzywojennym osiągnęły one w 1930 roku, tj. 1064 mln rubli. Wszystkie dane w cenach z 1950 roku przytoczone za: I. Gorbanow, *Sowietsko-Amerikanskije Targowije Omoszenia*, Moskwa 1960, s. 11-19.

¹³ E.R. Stettinius, *Lend-Lease. Weapon for Victory*, New York 1944, s. 36.

towarów w ZSRR, których potrzebuje lub sprzedawać odpowiednio towary komunistycznej Rosji. Każdy Rosjanin i każdy Amerykanin może tylko wygrać na takim obrocie¹⁴. Wypowiedzi świadczących o możliwościach i korzyściach ekonomicznych wymiany handlowej ze Związkiem Radzieckim i innymi krajami socjalistycznymi można przytoczyć znacznie więcej.

Można zwrócić uwagę na jeszcze jedną z najbardziej charakterystycznych. W tym samym 1946 roku prasa amerykańska pisała, że według szacunków radzieckie zakupy w USA mogłyby osiągnąć sumę 5 mld dolarów rocznie, zaś po odbudowie przemysłu radzieckiego ok. 2 mld dolarów rocznie. Sugerowała ona przy tym konieczność zwiększenia zakupów amerykańskich w Związku Radzieckim oraz przyznania jemu odpowiednich kredytów, bez których szybki rozwój handlu na szeroką skalę był wówczas niemożliwy (brak zasobów walutowych). Zresztą oprócz wypowiedzi o możliwościach rozwoju wymiany mówiły nadwyżki towarów i niewykorzystane moce produkcyjne w USA (czego dowodem była recesja w latach 1948-1949) z jednej strony oraz duże zapotrzebowanie na różnego rodzaju artykuły w zniszczonych wojną krajach socjalistycznych.

Rozwój nie poszedł jednak w tym kierunku. Poprawne stosunki handlowe z okresu wojny między USA i ZSRR zostały zakłócone¹⁵. Wpłynęły na to nie warunki ekonomiczne, lecz sytuacja polityczna wytworzona po II wojnie światowej. Finał wojny był jak wiadomo nie taki, jakiego oczekiwały USA i ich sojusznicy. Jakkolwiek Niemcy zostały rozgromione, jednak nie nastąpiło jednocześnie oczekiwane osłabienie Związku Radzieckiego. Przeciwnie, stał się on potęgą światową (szczególnie militarną) dążącą do rozszerzenia wpływów komunistycznych możliwie daleko na zachód Europy. Priorytetem stało się zajęcie całych Niemiec i przekształcenie ich w sowiecką strefę wpływów. Od systemu kapitalistycznego odpadły kraje Europy Środkowo-Wschodniej, zaczął powstawać światowy system państw socjalistycznych, a w rezultacie doprowadziło to do rozpadu koalicji antyhitlerowskiej¹⁶. Państwa kapitalistyczne postawiły przed sobą zadanie powstrzymania rozwoju potęgi ZSRR oraz niedopuszczenie do socjalistycznych przemian w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Polityka ta musiała prowadzić do wywołania napięć w sytuacji międzynarodowej, konsekwencją czego stał się wyścig zbrojeń i groźba III wojny światowej.

¹⁴ „New York Times” z 20 września 1946.

¹⁵ J. Fenby, *Alianci. Stalin, Roosevelt, Churchill. Tajne rozgrywki zwycięzców II wojny światowej*, Kraków 2007, s. 419.

¹⁶ G. Knopp, *Tajemnice XX wieku*, Warszawa 2009, s. 224-227.

Zaostrzenie dyskryminacji handlu krajów socjalistycznych w okresie zimnej wojny (lata 1949-1953). Kształtowanie założeń programowych i podstaw prawnych tej dyskryminacji w USA

Reguły prawne oraz oficjalnie określone zasady systemu zakazów i ograniczeń w handlu z krajami socjalistycznymi w USA zostały sformułowane dopiero na początku lat 50. Wtedy też nastąpiło szersze uwielostronnienie tej akcji. Jednakże kontrola eksportu w USA w zakresie materiałów o charakterze wojennym, a zwłaszcza materiałów rozczepianych (energii atomowej) została wprowadzona już w 1946 roku. W latach następnych akcja ta uległa znacznemu rozszerzeniu oraz nadano jej oficjalny i bardziej wielostronny charakter.

W 1947 roku władze amerykańskie zakazały dostaw towarów do ZSRR przewidzianych w ramach porozumienia kredytowego z 1945 roku. Nagłe przerwanie dostaw spowodowało dodatkowe straty, ponieważ część urzędzeń już sprowadzonych okazała się niekompletna i w konsekwencji nie nadawała się do użytku. Podobne trudności były czynione także innym krajom demokracji ludowej, zarówno w zakresie kredytowania, spłat reparacyjnych, jak i korzystania z udogodnień międzynarodowych stosunków gospodarczych, czy też wreszcie w zakresie korzystania z ustalonych w trybie międzynarodowym form pomocy dla krajów zniszczonych wojną. Narzędziem prawnym, przy pomocy którego USA ograniczyły stosunki gospodarcze z krajami socjalistycznymi stała ustawa Kongresu z dnia 8 lipca 1948 roku. Ustawa ta opierała się na podobnym dokumencie, uchwalonym w USA po raz pierwszy w 1917 roku. Dokument ten był znany pod nazwą „The Trading with Enemy Act of 1917”. Sens ustawy sprowadzał się do tego, iż dawał on prezydentowi faktycznie nieograniczone możliwości regulowania transakcji z jakimkolwiek obcym krajem w przypadku, gdy USA znajdują się w stanie wojny lub w stanie wyjątkowym¹⁷. Zastosowanie tej ustawy w 1940 roku, w postaci uchwalenia nowego podobnego dokumentu, podyktowane było dążeniem do wzmocnienia obrony USA w okresie agresji hitlerowskiej. Po wojnie natomiast została ona wykorzystana dla „prewencyjnej” kontroli eksportu Stanów Zjednoczonych w stosunku do krajów socjalistycznych. Artykuł 5. uchwały przewidywał: jeśli prezydent w imię interesów obrony narodowej uzna za właściwe wstrzymanie lub ograniczenie wywozu sprzętu wojskowego, maszyn lub części maszyn, przyrządów, materiałów, itp. Ma prawo wydania takiego zakazu lub ograniczenia wywozu wspomnianych produktów¹⁸.

¹⁷ O warunkach zastosowania tej ustawy z 1917 roku. pisał m.in. T. C. Schilling w pracy *International Economic*, Boston 1958, s. 487, 491.

¹⁸ Public Law No. 783, 76th Congres Export Control of 1949, Washington, s. 14.

Jak już wspomniano uchwała wymierzona w latach wojny przeciwko Niemcom hitlerowskim po wojnie skierowana została przeciwko dawnym uczestnikom wspólnej walki z hitleryzmem, przeciwko krajom bloku komunistycznego. Była ona kilkakrotnie prolongowana i zachowała ważność przez kilka lat po zakończeniu wojny. Dokument ten przewidywał sankcje karne dla tych, którzy nie respektowali jego postanowień, tj. karę pieniężną w wysokości do 10 tys. dolarów lub karę więzienia do dwóch lat, a nawet zastosowanie obu kar łącznie.

Jednakże do 1948 roku mimo szeregu trudności handel między krajami bloku komunistycznego a krajami kapitalistycznymi jako całością, rozwijał się na ogół pomyślnie. Niekorzystny zwrot nastąpił dopiero po 1948 roku. W dniu 1 marca 1948 roku USA wprowadziły system kontroli, który wprawdzie dotyczył wszystkich krajów europejskich, jednakże jego ostrze skierowane zostało przeciw krajom socjalistycznym¹⁹. Polegał on na tym, że dla dokonania wywozu z USA, a następnie także wywozu z krajów socjalistycznych, konieczne było uzyskanie odpowiedniego zezwolenia (licencji) z Departamentu Handlu USA. Jednakże przy eksporcie do krajów Europy Zachodniej takie licencje były wydawane bez przeszkód, natomiast przy eksporcie do krajów socjalistycznych natrafiano często na nieprzewidywane trudności. Najczęściej odmawiano licencji wywozowej eksporterom zamierzającym wysłać swoje towary do krajów socjalistycznych.

Na skutek tego, jak twierdzono w sprawozdaniu m.in. ministerstwa handlu USA za IV kwartał 1948 roku *eksport do Europy Wschodniej został poważnie ograniczony*²⁰. Posunięcia te dały początek systemowi dyskryminacyjnemu, stworzonemu z inicjatywy Stanów Zjednoczonych przeciw blokowi komunistycznemu. Wyraźne jego sprzecyzowanie oraz sformułowanie celów i funkcji znalazło wyraz w uchwale o kontroli eksportu z 1949 roku (Export Control Act of 1949). Uchwała ta, zapowiadając w pierwszym punkcie wprowadzenie kontroli ilościowej amerykańskiego eksportu zaznaczyła, iż nie będą podlegały ograniczeniom jedynie artykuły (...) *nie mające potencjalnego znaczenia militarnego i nie posiadające wpływu na ich (tj. USA) bezpieczeństwo narodowe*²¹. Istotną treść wyrażał jednak artykuł drugi tej uchwały. Stwierdza się w nim, że Kongres deklaruje politykę kontroli eksportu w takim okresie, w jakim jest to niezbędne: a) aby ochronić własną gospodarkę przed odpiływem rzadkich (deficytowych) materiałów oraz zmniejszyć nacisk inflacyjny wynikający z dużego, nienormalnego popytu zagranicznego, b) aby odpowiednio ukierunko-

¹⁹ Referat sprawozdawczy Komitetu Centralnego WKP(b) na XIX Zjeździe Partii. Referat sekretarza KC WKP(b) tow. G.M. Malenkowa, (1952) „Nowe Drogi” październik, s. 14-17.

²⁰ Export Control Act, Washington 1948, s. 37.

²¹ Legislation on Foreign Relation, Washington 1961, s. 440.

wać politykę zagraniczną USA i udzielaną pomoc, c) roztoczyć czujną kontrolę nad eksportem z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa²². Ustawa o kontroli eksportu, jak wynika z przytoczonych fragmentów, bardzo ściśle wiązała problemy handlowe eksportu z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem narodowym USA. Odtąd będzie to już zasadnicza cecha amerykańskiej koncepcji handlu z krajami socjalistycznymi w całym okresie powojennym. Dokument ten (Export Control Act of 1949) stał się statusem prawnym całego systemu kontroli, zakazów i ograniczeń w handlu USA z krajami socjalistycznymi. Główną ideą tej ustawy było dążenie do odcięcia gospodarek krajów socjalistycznych od rynków światowych oraz utrudnienie im odbudowy gospodarki w trudnych warunkach powojennych. Przesłanki te legły u podstaw poczynań podjętych później zarówno przez Stany Zjednoczone, jak i inne kraje kapitalistyczne. Do pewnego momentu zamiary te były mniej lub bardziej ukryte. Później natomiast w oficjalnych dokumentach wyraźnie stwierdzano, że głównym motywem ustawy o kontroli eksportu uchwalonej w 1949 roku były względy „strategiczne”, a nie gospodarcze²³.

Jawny system dyskryminacyjny wobec wszystkich krajów socjalistycznych został wprowadzony przez USA dopiero w 1951 roku po wybuchu wojny w Korei, bowiem formalnie odnowiona została ustawa o handlu z nieprzyjacielem – Trading with the Enemy Act of 1917. W marcu tego roku odwołano wszystkie licencje „generalne”, z których dotychczas korzystał Związek Radziecki i inne kraje socjalistyczne. Odtąd amerykańskie firmy eksportujące towary do jakiegokolwiek z krajów socjalistycznych, Hongu i Macao, musiały każdorazowo zabiegać o prawomocne licencje indywidualne „licence validate”. Trzeba zaznaczyć, że w wyniku rygorystycznego przestrzegania zarządzeń o kontroli, władze amerykańskie wycofały nawet szereg już udzielonych licencji, także w odniesieniu do transakcji, gdzie miało miejsce pełne pokrycie walutowe. Na przykład zakazano eksportu do Polski karuzelówki zakupionej w firmie Chinnacti o wartości ok. 267 tys. dol. i całkowicie zapłaconej. Odmówiono też dostaw maszyn i urządzeń elektrycznych poprzednio zamówionych o wartości 3,5 mln dol., za które zapłacono zaliczkowo 2,4 mln dol.²⁴. Podobnie działo się w szeregu innych przypadków. Znaczenie prawa o kontroli eksportu wprowadzonego w USA wybiegało poza ramy tego kraju. Dokument ten był swego rodzaju precedensem zaistniałym w warunkach pokojowych. Stał się on odskocznią prawną, która została wykorzystana przez inne kraje kapitalistyczne dla wprowadzenia podobnego systemu kontroli. Obok omówionych już dokumentów, formułujących podstawy prawne systemu kontroli i dyskryminacji handlu z krajami

²² The Natlle Act Report 1964 r., Washington, s. 1.

²³ Export Control Act of 1949 r., Washington, s. 12-24.

²⁴ Według danych polskiego Ministerstwa Handlu Zagranicznego.

socjalistycznymi, szczególną rolę odegrała ustawa o pomocy wzajemnej i kontroli dla celów bezpieczeństwa – Battle Act. Kongres uchwalił tą ustawę w 1951 roku w dążeniu do uwielostronnienia embarga i ograniczeń.

Kolejnym dokumentem o ważnym znaczeniu, stanowiącym istotny element podstaw prawnych polityki dyskryminacji na polu gospodarczym i technicznym wobec krajów bloku komunistycznego była ustawa dotycząca energii atomowej (The Atomic Energy Act 1954). Ustawa ta dawała szerokie pełnomocnictwa amerykańskiej Komisji Energii Atomowej (Atomic Energy Comisions) w zakresie niedopuszczenia do eksportu do krajów socjalistycznych materiałów rozszczepialnych, jak też wiedzy technicznej, która mogłaby być wykorzystana w procesie wyzwalania energii jądrowej. Łamanie postanowień tej Komisji groziło karą 5 tys. dol. lub 2 lata więzienia. Kara ta mogła być podwyższona do 20 tys. dol. lub 20 lat więzienia w przypadku, jeśli przekroczenia ustawy miały większy ciężar gatunkowy. Tak więc tworząc podstawy prawne systemu dyskryminacji wobec krajów socjalistycznych Stany Zjednoczone sformułowały cały szereg nowych ustaw, jak też wykorzystwały do tego celu istniejące już dokumenty o charakterze jurysdykcyjnym, które dawniej spełniały jedynie funkcje protekcyjnistyczne w ściśle gospodarczym znaczeniu tego słowa.

Główne elementy mechanizmu embargo i ograniczeń

Generalnie chodzi o odpowiedź na pytania: *jak wyglądał mechanizm tego systemu?*; *jakie były jego podstawowe formy i podstawowe ogniwa?* Elementarnym ogniwem mechanizmu dyskryminacji było zastosowanie systemu zezwoleń eksportowych, tj. systemu licencji. W Stanach Zjednoczonych wprowadzono dwa główne typy zamówień. Były to licencja generalna – ogólna (*general licence*) oraz licencja indywidualna uprawomocniona (*validate licence*). Instytucją upoważnioną do udzielania zezwoleń był Departament Handlu USA. Licencja generalna była tym typem zezwolenia uprzywilejowanego, umożliwiającemu eksportowanie artykułów w trybie stosunkowo swobodnym, nie wymagającym każdorazowego zabiegania u władz o wyrażenie zgody na dokonanie transakcji. Podobnie miała się sprawa, gdy dotyczyło to importu artykułów do Stanów Zjednoczonych.

Przeciwna procedura obowiązywała w przypadku licencji indywidualnej, uprawomocnionej (*validate license*). Licencja indywidualna była dokumentem ściśle ograniczonym w czasie i przedmiocie. O jego otrzymanie trzeba było zabiegać każdorazowo, gdy przystepowano do zawierania transakcji eksportowej. Upoważniała ona jedynie do eksportu ściśle określonych artykułów w ściśle określonej

ilości i w określonym czasie. Ponadto konieczne było wyszczególnienie do jakiego kraju eksport był przewidywany. Tak więc Departament Handlu podejmując decyzję o wydaniu (lub nie) zezwolenia na dokonanie eksportu, brał pod uwagę dwa podstawowe czynniki: rodzaj artykułu, który miał być przedmiotem eksportu oraz charakter kraju przeznaczenia, ściślej stan stosunków politycznych USA z tym krajem²⁵. Uogólniając można stwierdzić, że licencja eksportowa była dokumentem upoważniającym eksportera do wywozu towaru, lecz przy uwzględnieniu szeregu warunków. Wśród tych warunków istotną rolę odgrywało zastrzeżenie określające, na jakie cele ów produkt może być wykorzystany w kraju przeznaczenia. Stosownie do tego kolejnym elementem systemu kontroli handlu zagranicznego USA był podział krajów na grupy zależnie od ich ustroju społeczno-ekonomicznego, stosunku do USA oraz stopnia powiązania z krajami socjalistycznymi lub też położenia geopolitycznego. Wszystkie kraje świata z wyjątkiem Kanady podzielone zostały na dwie zasadnicze grupy. Grupa pierwsza oznaczona symbolem „O” obejmowała kraje wobec których obowiązywały surowe ograniczenia. Głównie były to kraje socjalistyczne. Grupa druga natomiast oznaczona symbolem „R” skupiała wszystkie pozostałe kraje z wyjątkiem (jak zaznaczono) Kanady.

Zasadniczo na eksport do obu grup krajów wymagane były licencje eksportowe. Bez licencji eksport mógł się odbywać jedynie do zagranicznych posiadłości Stanów Zjednoczonych i Kanady (z pewnymi wyjątkami). W związku z tym jeśli dany artykuł mógł być eksportowany do wszystkich krajów na podstawie takiego samego zezwolenia, na spisach (listach) artykułów oznaczony był symbolem „RO”²⁶. Jakkolwiek licencje na eksport obowiązywały do wszystkich krajów, ich rodzaj i warunki otrzymania były jednak zróżnicowane dla każdej z wymienionych grup. Dla przykładu dla krajów grupy drugiej „R” wymagana była jedynie licencja generalna. Konieczność ubiegania się o licencję indywidualną (potwierdzoną) w przypadku tych krajów występowała bardzo rzadko i tylko w wyjątkowych sytuacjach. Natomiast kraje grupy pierwszej, którą tworzyły głównie państwa socjalistyczne, mogły importować na podstawie licencji generalnej jedynie niewielką liczbę artykułów. Były to w zasadzie artykuły o charakterze konsumpcyjnym. Zasada ta była szczególnie ściśle przestrzegana w okresie „zimnej wojny”. Na eksport dóbr inwestycyjnych do krajów socjalistycznych wymagana była natomiast licencja indywidualna – potwierdzona (*license validate*). Uzyskanie takiej licencji nie należało do rzeczy łatwych. Obowiązywała bowiem przy tym specjalna, ogromnie skomplikowana procedura.

²⁵ Current Export Bulletin U.S.D.C., October 15, 1964, No. 903, s. 11.

²⁶ Comprehensive Export Schedule & 371. Federal Register, Washington, s. 58.

W oparciu o podział krajów na poszczególne grupy, zależnie od rygorystyczności ograniczeń czy zakazów, Departament Handlu dokonał podziału i klasyfikacji artykułów określając, jaki rodzaj zezwolenia dla poszczególnych grup krajów na poszczególne towary czy grupy towarów był wymagany. Zaszeregowanie poszczególnych artykułów do grupy mniej lub bardziej restrykcyjnej, umieszczenie ich na mniej czy bardziej dyskryminacyjnej liście uzależnione było od ich „strategicznego” znaczenia. Na tej podstawie zostały wyodrębnione trzy zasadnicze grupy towarów. Grupę pierwszą tworzyły artykuły strategiczne (uzbrojenie, sprzęt wojskowy i materiały służące do jego produkcji). W drugiej grupie znajdowały się artykuły deficytowe lub tylko potencjalnie mogące mieć znaczenie strategiczne. W skład grupy trzeciej wchodziły głównie artykuły konsumpcyjne o drugorzędym znaczeniu (tzw. trzeciego priorytetu). Te ostatnie mogły być eksportowane do krajów bloku komunistycznego na podstawie licencji generalnej.

Jeśli chodzi o grupę pierwszą określoną na podstawie kryteriów określonych w I tytule ustawy Batlle’a, to w jej skład wchodziły w zasadzie dwie kategorie artykułów: kategoria określona symbolem „A”, do której zaliczano uzbrojenie, amunicję, sprzęt wojenny i materiały rozczepiane (jako szczególnie chronione) oraz kategoria oznaczona symbolem „B”, do której zaliczono wyroby niewojskowe, lecz mogące mieć istotne znaczenie dla produkcji wojennej²⁷. Do nich należały produkty naftowe i nafta, niektóre typy maszyn do obróbki metali i chemikalia. Do tej kategorii artykułów zaliczono również sprzęt o wysokim stopniu precyzji, zwłaszcza elektroniczny, a także środki transportu o znaczeniu strategicznym. W skład tej grupy artykułów wchodziły ponadto surowce, które mogły być wykorzystane do produkcji zbrojeniowej, itd. Obie te grupy artykułów zostały uznane za szczególnie ważne elementy potencjału ekonomiczno-wojskowego i posiadające pierwszorzędne znaczenie strategiczne („primary strategic importance”). Podlegały one zatem całkowitemu embargu.

Artykuły zwane deficytowymi lub określane jako drugorzędne z punktu widzenia strategicznego („secondary strategic importance”) także były objęte ograniczeniami w eksporcie, lecz nie podlegały całkowitemu zakazowi. Zaliczenie poszczególnych artykułów do tej grupy opierało się na kryteriach określających ich wojskowe i gospodarcze znaczenie. Kryteriami tymi były: a) znaczenie tych artykułów dla produkcji militarnej „wolnego świata”; b) znaczenie ich dla gospodarki USA i innych krajów kapitalistycznych z punktu widzenia utrzymania określonego poziomu konsumpcji oraz zapewnienia niezależności od zaopatrzenia pochodzącego z rynku „wschodniego”; c) ich pozycja w kształtowaniu sytuacji gospodarczej

²⁷ Strategic Aspects of Commercial Policy. Survey U.S. International Finance, Washington 1952, s. 208; The Batlle Act Report 1964, Washington, s. 34.

i politycznej w krajach i obszarach mających istotne znaczenie dla utrzymania potęgi „wolnego świata”. Kryteria te zostały ustalone na podstawie przepisów określających w tytule II ustawy Battle’a. Trzeba ponadto dodać, że w grupie towarów deficytowych, podlegających ograniczeniu eksportu, znajdowały się także te wyroby, których produkcja była subsydiowana przez rząd USA. Należały do nich produkty rolne mimo, że występowały w nadmiarze w Stanach Zjednoczonych, a więc nie były deficytowymi. Eksport tych artykułów do krajów socjalistycznych nie był całkowicie zakazany, lecz wymagana była w tym zakresie indywidualna licencja uprawomocniona (*valicate licence*)²⁸. Rygory kontroli strategicznej były więc stopniowane zależnie od wojskowego, a także ekonomicznego znaczenia poszczególnych grup artykułów. Przy czym najostrejsze rygory odnosiły się do omówionych wyżej dwóch zasadniczych grup produktów i surowców.

W trzeciej grupie znalazły się ogólnie biorąc następujące towary: napoje chłodzące, niektóre rodzaje konserwowanych i mrożonych owoców, tłuszcze, skóry i futra, wyroby skórzanego, mydło i przybory toaletowe, kosmetyki, wyroby farmaceutyczne i sprzęt medyczny, niektóre gatunki farb, niektóre wyroby optyczne, aparaty fotograficzne, niektóre wyroby z gumy, włókna tekstylne, szereg wyrobów drzewnych, niektóre rodzaje papieru, szereg wyrobów ze szkła i gliny, sprzęt elektrotechniczny powszechnego użytku, lodówki dla placówek handlowych, maszyny służące do wyposażenia sklepów, wyposażenie gabinetów kosmetycznych, instrumenty muzyczne, zabawki, niektóre urządzenia dla kotłowni, pewne rodzaje aparatury projekcyjnej, itp. Jak można było dostrzec z tego zestawienia wynikał wyraźnie podkreślany już fakt, że do krajów socjalistycznych można było eksportować bez poważniejszych przeszkód jedynie drugorzędne, czy nawet trzeciorzędne wyroby.

Później, po zmianach jakie nastąpiły w latach 1953-1954 oraz 1957-1959, a zwłaszcza po wprowadzeniu w maju 1960 roku do listy wyrobów mogących być eksportowanymi do krajów socjalistycznych na podstawie generalnej licencji nowych artykułów ok. 20% ogólnej ilości artykułów importowanych z USA było zaliczane do tej grupy. Znacznie korzystniej kształtowały się te proporcje w innych (poza USA) krajach kapitalistycznych²⁹. W niektórych z nich, zwłaszcza w Europie Zachodniej, zakres artykułów podlegających eksportowi na podstawie licencji generalnej był od samego początku kontroli strategicznej znacznie szerszy niż w USA.

²⁸ The Problems of Economic Pressure on Soviet Block. Department of State Bulletin. Vol. XXV, Washington, s. 760.

²⁹ Szacunki zostały wykonane na podstawie danych Ministerstwa Handlu Zagranicznego oraz na podstawie materiałów zawartych w sprawozdaniach Departamentu Handlu USA (Export Control 1964), Washington, s. 5-28.

Na podstawie wszystkich wymienionych kryteriów sporządzone zostały w USA, a za ich przykładem następnie w innych krajach, dwie zasadnicze listy towarów: „Positive List Commodities” oraz „Non Positive List Commodities”. Lista niepozytywna obejmowała towary nieobjęte całkowitym embargiem, w więc te, które mogły być przedmiotem eksportu do krajów socjalistycznych na podstawie licencji indywidualnej uprawomocnionej (valioate licence). Później na przełomie lat 50. i 60. stosowano pewne wyjątki od tej zasady. Mianowicie niektóre artykuły znajdujące się na tej liście mogły być eksportowane do niektórych krajów socjalistycznych (Polska, Rumunia) na podstawie szczególnego rodzaju licencji (GLV lub GHK) bądź na podstawie licencji określanej symbolem GRO. Pierwsze dwie kategorie licencji odnosiły się do takich krajów jak Hongkong, Macao, itp. Natomiast ostatnia dotyczyła takich krajów jak Polska i Rumunia.

Lista pozytywna obejmowała artykuły strategiczne i deficytowe. Jakkolwiek embargo podlegała jedynie broń, amunicja i sprzęt wojskowy, materiały służące do produkcji tych wyrobów oraz materiały rozczepiane, nafta i środki transportu o znaczeniu strategicznym – faktycznie na liście pozytywnej znajdowało się ponad tysiąc pozycji towarowych³⁰. Figurowały tu m.in.: kauczuk i niektóre wyroby gumowe, stal i różnorodne wyroby walcowane, rury stalowe (40 cali), cały szereg produktów naftowych, niektóre wyroby metalowe i szereg ferrostopów, niektóre rodzaje urządzeń elektroradiotechnicznych i energetycznych, niektóre maszyny budowlane, urządzenia do wydobywania ropy, obrabiarki do skrawania metali i inne, a zwłaszcza urządzenia do walcowni. Ponadto, na tej liście znajdowały się również niektóre typy traktorów, samochodów ciężarowych i autobusów, cała masa przyrządów do prac naukowo-badawczych oraz cały szereg produktów chemii podstawowej, wielu barwników, itp.

Po modyfikacji przepisów przeprowadzonej w 1954 roku nastąpiło zmniejszenie ilości artykułów uznawanych za strategiczne. Ponadto uszeregowano je w zbiorcze grupy, których stworzono dwadzieścia jeden³¹. Poszczególne grupy zostały określone jedynie ogólnie, jak np. grupa obrabiarek, grupa urządzeń chemicznych i naftowych, grupa maszyn elektrycznych i wyposażenie elektrowni, grupa urządzeń komunikacyjnych, itd. Lista pozytywna była ciągle aktualizowana w oparciu o przepisy ustalone w Comprehensive Export Schedule³². Zmiany dokonane na liście były podawane do wiadomości przez Departament Handlu USA w specjalnym biuletynie. Mimo wielu zmian, jakim ulegała lista pozytywna, w dalszym ciągu

³⁰ Dane te dotyczą końca 1952 roku. Por. Strategic Aspects of Commercial Policy. Current Export Bulletin 1064, Washington 1953, s. 72.

³¹ Positive List of Commodities. Current Export Bulletin 1964, Washington, s. 5-24.

³² Tamże oraz Supplement Nr 2 to part 371, Washington, s. 3-15.

figurowało na niej ponad 1300 pozycji towarowych³³. Trzeba zaznaczyć, że w USA, w ramach listy pozytywnej, istniał ponadto specjalny spis towarów podlegający szczególnie ostrej kontroli, a mianowicie Security Control List. Był on opracowany przez Departament Obrony i obejmował jedynie te towary, nad którymi pieczę sprawowało ministerstwo obrony USA. Wspomniany spis był znacznie węższy niż lista pozytywna, do której wchodził on w całości jako jej część składowa. Tak więc zakazom eksportu oraz ograniczeniom podlegały w USA nie tylko towary strategiczne, lecz także cały szereg dóbr nieposiadających bezpośrednio znaczenia wojskowego. Fakt ten tym mocniej podkreślał dyskryminacyjny charakter analizowanego systemu kontroli.

Całokształt kontroli powierzony został w 1945 roku Ministerstwu Handlu USA. W związku z tym przeprowadzona została reorganizacja tego ministerstwa. W jego strukturze powołano do życia cały szereg nowych komórek, jak np. Urząd Kontroli Strategicznej (Office of Export Control). Zgodnie z ustawą o kontroli handlu minister handlu został zobowiązany do uzgadniania swoich posunięć z Komitetem Doradczym do Spraw Polityki Eksportowej (Advisory Committee for Export Policy)³⁴. W skład tego komitetu weszli przedstawiciele różnych urzędów i instytucji państwowych: Departamentu Obrony, Departamentu Stanu, Komisji do Spraw Energii Atomowej – FGA, Urzędu do Spraw Mobilizacji – CIA, itp. Przedstawiciele innych organów byli zapraszani doraźnie do udziału w pracach Komitetu Doradczego. W miarę upływu lat organa kontroli strategicznej ulegały przekształceniom i rozbudowie. Była to całkowicie nowa administracja w stosunku do tej, jaka istniała w czasie II wojny światowej. Ministerstwu Handlu przypadały jednak główne funkcje doradcze. Przy współpracy z innymi organami opracowywane były tu katalogi (listy) artykułów podlegających kontroli. Spad jego kontroli wyłączone zostały jedynie specjalne kategorie eksportu, do których zaliczyć należy: artykuły wysyłane dla armii amerykańskiej za granicą lub produkty ogólnej konsumpcji przeznaczone dla okupowanych, względnie znajdujących się pod jurysdykcją Stanów Zjednoczonych terytoriów, gdy były przewożone na środkach transportu armii amerykańskiej lub rządu USA. Ponadto spod kontroli Departamentu Handlu wyłączone zostały artykuły eksportowane przez Ministerstwo Obrony na podstawie art. 114 Mutual Security Act of 1954³⁵, uzbrojenie, amunicja i sprzęt wojenny wyłącznie

³³ Export Control, Sixty-ninth Quarterly Report, DC 1964, s. 27.

³⁴ Export Control, 56 th Quarterly Report (Sec. quarter) 1961, Washington, s. 3.

³⁵ Chodzi o eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego w ramach pomocy amerykańskiej, który był kontrolowany w specjalnym trybie (Munitios Control). Por. Mutualal Security Act of 1954, Washington 1961, s. 34; Comprehesire Export Schedule & 371. Federal Register, Washington, s. 37.

z danymi technicznymi, które były licencjonowane przez Departament Stanu, złoto (z wyjątkiem wyrobów ze złota zawierających poniżej 90% jego zawartości) oraz narkotyki, które były licencjonowane przez Ministerstwo Skarbu. To samo dotyczyło surowców i materiałów nuklearnych oraz danych technicznych ich wykorzystania w produkcji, które były licencjonowane przez Komisję Energii Atomowej (Atomic Energy Commission), a także okrętów wojennych licencjonowanych przez USMA (Maritime Administration) i gazu naturalnego, który licencjonowała Federalna Komisja Energetyczna. (Federal Power Commission)³⁶. Poza tymi wyjątkami kontrolę całego eksportu i importu prowadził z ramienia Ministerstwa Handlu Office of Export Control oraz Biuro Handlu Międzynarodowego (Bureau of International Commerce). Kontrola ta była opracowana w dwóch podstawowych trybach, a mianowicie w trybie „Security Export Controls” oraz w trybie „Short Supply Controls”. Podział ten został dokonany na podstawie zróżnicowania rygorystyczności zakazów w eksporcie poszczególnych artykułów. Security Export Controls dotyczył artykułów objętych embargiem ze względu na ich znaczenie strategiczne, natomiast „Short Supply Export Controls” odnosił się do artykułów uznanych za deficytowe w USA.

Poszczególne tryby kontroli określone były w przepisach ujętych we wspomnianym dokumencie „Comprehensive Export Schedule”. Zmiany w tych przepisach były podawane w Biuletynie Biura Handlu Międzynarodowego (Bureau of International of Commerce)³⁷. Publikacje te określały, jakie aktualnie konieczne były do spełnienia warunki, aby mógł nastąpić eksport poszczególnych towarów do określonych krajów. Sekretarz Handlu USA składał prezydentowi co kwartał raport z wykonania ustawy o kontroli eksportu. Podsumowywano rezultaty wprowadzonych poprzednio zmian oraz wysuwano nowe sugestie na przyszłość.

W warunkach tak rozbudowanego systemu kontroli handlu eksporter, jeśli pragnął sprzedać swoje artykuły nie figurujące na liście pozytywnej (dobra pokojowe), musiał wystąpić z podaniem do Departamentu Handlu o zezwolenie o taką sprzedaż w postaci licencji. Podanie eksportera było rozpatrywane przez poszczególne komórki i instytucje wchodzące w skład organów kontroli (bezpośrednio, jak i pośrednio). Podanie takie przechodziło na przykład przez takie urzędy jak: Policy Planing Division, Operating Committee, Advisory Committee for Export Policy, czy wreszcie przez Export Control Review. Taka była mniej więcej typowa

³⁶ Fifty-Sixth Quarterly Report. Export Control, D.C. 1961, s. 2.

³⁷ Trading Devil the Shorter Spoon, Washington, kwiecień 1964 oraz Current Export Bulletin. Supplement to the Comprehensive Schedule, U.S. Department of Commerce 1964 r., Washington, s. 18-47.

droga każdego podania eksportera ubiegającego się o licencję. Zanim odpowiedź dotarła do eksportera mogło upłynąć zatem szereg miesięcy. Przez cały ten czas rola eksportera była nieco podejrzana. Wobec tego musiał on cierpliwie czekać oraz przeciw nikomu i niczemu nie protestować. W wypadku, gdy podanie zostało odrzucone, eksporter nigdy nie dowiedział się dlaczego. Poza tym eksporterowi mógł być postawiony zarzut, iż usiłował pogwałcić wymogi bezpieczeństwa narodowego. Mało tego, jeśli nawet licencja została wydana w każdej chwili mogła być cofnięta w przypadku, gdy pojawiły się jakieś nowe fakty w myśl których dany eksporter mógł wydać się niepożądany dla rządu Stanów Zjednoczonych³⁸.

Tego rodzaju możliwość była szczególnie niebezpieczna i odstrasząca dla przedsiębiorstw, zwłaszcza w przypadku gdy wchodziły w grę długofalowe kontrakty opiewające na poważniejsze sumy (np. dostawa urządzeń fabrycznych). Łączyło się to bowiem z niebezpieczeństwem poniesienia strat o dużym znaczeniu. Pojawiało się wówczas, gdy odwołanie licencji nastąpiło w trakcie poważnego zaawansowania przygotowań do realizacji zamówienia lub co jeszcze gorsze – w momencie jego finalizowania. Dlatego też przedsiębiorstwa amerykańskie unikały transakcji z krajami bloku komunistycznego. Można zatem stwierdzić, że w tym systemie kontroli występowały zarówno hamulce zamierzone, jak i nie zamierzone, przypadkowe, jak też z góry określone³⁹. Wszystkie one jednakowo osłabiały tempo wymiany USA ze światem socjalistycznym.

Dyskryminacja handlu krajów socjalistycznych nie ograniczała się jednak do kontroli i zakazów eksportu, drugą stroną systemu ograniczeń było bojkotowanie importu. Istotną rolę w tej dziedzinie odegrało wniesienie w czerwcu 1951 roku poprawek do ustawy o umowach handlowych (Reciprocal Trade Agreements Act of 1934). Jak wiadomo USA, zgodnie z tą ustawą, przyznawały krajom zawierającym z nimi umowy handlowe ulgi celne na zasadzie wzajemności. Także i kraje socjalistyczne, które posiadały układy handlowe ze Stanami Zjednoczonymi korzystały z ulg celnych w oparciu o klauzulę najwyższego uprzywilejowania. Wniesienie owej poprawki do Reciprocal Trade Agreements Act miało na celu pozbawienie krajów socjalistycznych możliwości korzystania z ulg przewidzianych w/w ustawie. Poprawka ta stwierdzała, iż *Prezydent przedsięwzięnie kroki konieczne do zawieszenia, anulowania lub niedopuszczenia do wykorzystania jakichkolwiek obniżek opłat celnych (...) lub innych udogodnień wynikających z umów handlowych (...) dotyczących Związku Radzieckiego lub jakiegokolwiek kraju znajdującego się pod władzą lub kontrolą*

³⁸ H.J. Berman, *Respraisal of US-USSR Trade Policy*, „Harvard Business Review”, lipiec-sierpień, nr 4/1964, s. 45.

³⁹ P. Schweizer, *Wojna Reagana*, Warszawa 2004, s. 30-57.

*światowego ruchu komunistycznego*⁴⁰. Zostały zatem stworzone podstawy prawne dla polityki ograniczania, a następnie zrywania stosunków handlowych z krajami socjalistycznymi. Praktyczne kroki w tym kierunku nastąpiły niebawem. W dniu 23 grudnia 1951 roku USA jednostronnie zerwały układ handlowy ze Związkiem Radzieckim, który na pewien czas odnowiony obowiązywał od 1937 roku. Podobnie anulowane zostały umowy handlowe z Rumunią, Bułgarią, a następnie z innymi krajami socjalistycznymi. Wobec Polski wysunięto np. kwestię zmiany (modyfikacji) traktatu z 1931 roku, a zwłaszcza artykułu VI. Brak porozumienia w tej sprawie wykorzystano do wycofania ulg celnych stosowanych dotąd wobec importu z Polski wynikających z działania KNU. Zgodnie z zawiadomieniem prezydenta przesłanym do Departamentu Skarbu, nastąpiło to w dniu 5 stycznia 1952 roku⁴¹. W tym samym czasie na podstawie wspomnianej poprawki formalnie wycofano ulgi celne stosowane wobec importu ze Związku Radzieckiego. W dniu 17 października 1951 roku wycofano Klauzulę Najwyższego Uprzywilejowania Bułgarii, 1 listopada Czechosłowacji, a następnie Węgrom. W ten sposób wszystkie kraje bloku komunistycznego pozbawione zostały możliwości korzystania z koncesji celnych w handlu ze Stanami Zjednoczonymi.

Uogólniając można stwierdzić, iż w latach 1951-1952 USA wycofały „aktami prezydenckimi” wszystkie przywileje handlowe przyznane kiedykolwiek krajom socjalistycznym. Przeciwno tym krajom został odwrócony cały protekcyjnistyczny system amerykańskiej taryfy celnej, czyniąc handel tych krajów ze Stanami Zjednoczonymi trudnym do kontynuowania. Wynikało to z faktu, iż amerykańska taryfa celna opierająca się na ustawie celnej z 1930 roku, jeśli została zastosowana w pełnym wymiarze stawek taryfowych (& full rate), stanowiła mur nie do przebycia. Kraje posiadające zawarte ze Stanami Zjednoczonymi układy handlowe na podstawie wspomnianej „Reciprocal Trade Agreements”, korzystały natomiast z minimalnej taryfy celnej. Jeśli uwzględnić, iż stawki celne tej ostatniej były również stosunkowo wysokie, to wówczas łatwo można było się przekonać, iż w stwierdzeniu tym nie było przesady. Odmowa krajom socjalistycznym możliwości korzystania z KNU stanowiła handel ze Stanami Zjednoczonymi na ogół nieopłacalnym. O skali różnicy w wysokości stawek celnych, a zarazem o rozmiarach dyskryminacji, daje wyobrażenie tabela 2.

⁴⁰ Senat Report 299 z 27 kwietnia 1951 r., Washington, s. 5.

⁴¹ Zawieszenie koncesji na import ze Związku Radzieckiego i Polski, Department of State Bulletin, Vol. XXV, No. 646, December 3. 1951, Washington, s. 913-914.

Tabela 2. Poziom stawek celnych w USA (w stosunku do wartości towaru – w %)

Towary	Stawki płacone przez kraje socjalistyczne	Stawki płacone przez kraje kapitalistyczne
Urządzenia elektrotechniczne	35	8-17
Urządzenia przemysłowe	15-40	6-26
Urządzenia laboratoryjne	40-45	20-40
Instrumenty optyczne	45-60	18-50
Aparaty i urząd. fotograficzne	45	25
Ruda manganowa (48%)	10,58/tona	2,64/tona ⁴²
Fornier brzoszowy	50	15
Tkaniny lniane	40-90	12-38
Konserwy łososiowe	25	15

Źródło: I. Gorbanow, *Sowietsko-Amerykańskie Targowje Otnoszenia*, Moskwa 1960, s. 31.

Natomiast w eksporcie takich towarów, jak np. mak, wódki, nasiona, likier, piwo, dżemy, galaretki owocowe, jagody suszone, stawki były zwykle czterokrotnie wyższe od stawek wynikających z zastosowania KNU. Dla lalek, wyrobów wiklinowych, szkła, porcelany stołowej oraz grzybów, stawki zwykle były dwa razy wyższe. Dla skór cielęcych i kazeiny 2,5-krotnie wyższe (od 1960 roku kazeina była zwolniona z opłat importowych)⁴³. Dla przykładu można podać, iż w 1959 roku straty Polski wynikające z wycofania KNU i obciążenia polskiego eksportu taryfą maksymalną wynosiły ok. 1 mln dol. Tak więc taryfa celna została wprzęgnięta w system restrykcyjny i stanowiła ważny element polityki dyskryminacyjnej. Warto jeszcze zaznaczyć, że od 1954 roku prezydent miał prawo chronić przedsiębiorstwa USA przed importem również z uwagi na bezpieczeństwo narodowe. Wnioski w tej sprawie przedstawiał Urząd do Spraw Mobilizacji (Office of Defense Mobilization) lub Komisja Taryfowa⁴⁴. Odtąd w amerykańskiej polityce traktatowej, obok „escape clause”, zaczęto stosować nową Klauzulę „national security clause”. Podobnie, jak wiele dokumentów, które zostały już omówione, również ten dodatek uległ szeregu zmianom⁴⁵. Początkowo działaniu tej klauzuli podlegały jedynie artykuły

⁴² W cenach bieżących wynosiła 25 i 7% wartości towaru.

⁴³ Według danych szacunkowych Ministerstwa Handlu Zagranicznego.

⁴⁴ W.L. Thorp, *Trade Barriers and National Security*, „American Economic Review” 1960, nr 2, s. 435.

⁴⁵ Executive Office of the President Report to Subcommittee on Foreign Trade Policy, Washington, August 30.1957, s. 2-37.

o charakterze militarnym. Jednakże po zmianach, jakie wprowadzono do jej treści w latach 1955-1958, zasada „ucieczki” obejmowała wszystkie towary, których import mógłby osłabić gospodarkę USA jako całość, a tym samym podważyć bezpieczeństwo narodowe⁴⁶.

Jakkolwiek „national security clause” dotyczyła importu USA ze wszystkich krajów, najbardziej rygorystycznie była ona przestrzegana jednak w stosunku do importu pochodzącego z krajów socjalistycznych. Co więcej, formalnie wstrzymywano import z krajów socjalistycznych do USA tych artykułów, które stanowiły poważną pozycję w eksporcie państw socjalistycznych do tego kraju. W dniu 5 stycznia 1951 roku zakazano kupować w ZSRR i Chinach takich artykułów jak: futra (siedem rodzajów) oraz konserwy z krabów. Te ostatnie pod pretekstem, że są wytwarzane przy pomocy niewolniczej pracy japońskich jeńców i radzieckich więźniów. Często zakazy te były bardzo dziwne. Na przykład zakazano amerykańskim importerom kupować w ZSRR futra czy skórki gronostajów, lisów, kun, norek, piżmowców oraz łasicy, a zezwolono natomiast na kupowanie soboli, popielic i karakuły. Spośród artykułów żywnościowych z kolei zabraniano kupować kraby, a sprowadzano kawior. Według materiałów przytoczonych przez Gorbanowa⁴⁷ z towarów, które w latach 1946-1950 eksportowane były ze Związku Radzieckiego do USA, ok. 56% podlegała zakazowi importu bądź podwyższonemu ocleniu.

W wyniku zastosowania w USA wobec importu z krajów socjalistycznych całej gamy tradycyjnych środków protekcyjnej ochrony rynku, takich jak: Antidumping Act of 1921, Buy American Act-1933 (kupuj amerykańskie towary), Hailey-Smoot Act (taryfa), Agricultr Trade Development and Assistance Act 1954 oraz specjalnych i formalnych zakazów, jak też z powodu zerwania układów handlowych, do Stanów Zjednoczonych można było praktycznie eksportować jedynie takie towary, na które nie była wymagana faktura konsularna⁴⁸. Były to zioła lecznicze, pierze, skórki futerkowe (niektóre), niektóre rodzaje napojów alkoholowych, tkaniny z juty, artykuły rybackie, itd.

Takie były podstawowe elementy systemu kontroli strategicznej eksportu i importu Stanów Zjednoczonych analizowanych z punktu widzenia przedmiotowego. Dla podkreślenia całości obrazu trzeba także zwrócić uwagę na geograficzno-polityczny aspekt systemu dyskryminacji gospodarczej krajów socjalistycznych. Z tego punktu widzenia składał się on z dwóch zasadniczych elementów:

- a) z całkowitego embarga wobec Chin Ludowych, Korei Północnej i Wietnamskiej Republiki Ludowej i prawie w takim samym stopniu Kuby;

⁴⁶ W.L. Thorp, *Trade Barriers and...*, dz. cyt., s. 433.

⁴⁷ I. Gorbanow, *Sowietsko-Amerikanskije Targowije Otnoszenia*, Moskwa 1960, s. 33.

⁴⁸ Trade with Communist, „The Economist” z 1 września 1957, s. 488.

b) z częściowego embarga (artykuły strategiczne) oraz ograniczeń ilościowych stosowanych wobec krajów socjalistycznych Europy Środkowo-Wschodniej.

Istotna różnica między całkowitym embargo a dyskryminacyjnymi ograniczeniami polegała na tym, że te ostatnie pozwalały na zachowanie pewnych stosunków handlowych między krajami kapitalistycznymi a socjalistycznymi. Natomiast embargo całkowite wykluczało wszelkie kontakty handlowe. Tego rodzaju sytuacja miała miejsce w latach 60. w stosunkach między USA a socjalistycznymi krajami Azji i Kubą. W USA embargo to opierało się na specjalnej (wspomnianej) ustawie Trade with Enemy Act, której punkt piąty stwierdzał, że wszelkie transakcje handlowe, finansowe i transportowe pomiędzy osobami prawnymi a przedstawicielami krajów uznanych za nieprzyjacielskie, są zakazane. Wyjątek stanowiły jedynie pewne rodzaje medykamentów oraz mienie osobiste osób opuszczających Stany Zjednoczone po wypełnieniu przez nie określonych misji dyplomatycznych. Jedynie w tych wypadkach władze USA zezwalały na wywóz artykułów amerykańskich do Kuby, Chin Ludowych i innych krajów socjalistycznych Azji. Wywóz mógł nastąpić jedynie na podstawie indywidualnych licencji potwierdzonych (licence validate). W tych warunkach jakkolwiek handel w/w krajów ze Stanami Zjednoczonymi był niemożliwy. USA usiłowały na początku lat 50. rozciągnąć międzynarodowe embargo zastosowane wobec Chin także na inne kraje socjalistyczne. Uzasadnieniem takiej polityki miał być pogląd, według którego warunkiem skuteczności embarga wobec Chin było zastosowanie takiej samej polityki wobec wszystkich krajów socjalistycznych. W przeciwnym wypadku kraje socjalistyczne przychodziły ChRL z pomocą, umożliwiając im uzyskanie niedopuszczonych na rynek chiński artykułów. Zamiaru tego nie udało się Stanom Zjednoczonym w pełni zrealizować.

Odwroćcie tendencji

Spadkowa tendencja w handlu między uprzemysłowionymi krajami kapitalistycznymi a krajami bloku komunistycznego została zahamowana w 1954 roku, a na odcinku europejskim już w 1953 roku (po śmierci J. Stalina). W 1954 roku rozpoczął się proces odwrotny, a mianowicie stopniowy wzrost obrotów handlowych między krajami Wschodu i Zachodu⁴⁹. Najwcześniej zaczęły rozwijać swoje obroty handlowe z krajami socjalistycznymi takie kraje jak Wielka Brytania, Francja, Włochy, Austria oraz niektóre państwa skandynawskie (Finlandia). Niewątpliwie rozwojowi sprzyjała liberalizacja polityki handlowej. Największy przyrost obrotów towarowych

⁴⁹ W. Suworow, *Tatiana – tajna broń. Kronika Wielkiego Dziesięciolecia*, Poznań 2013, s. 33-62.

między krajami Europy Zachodniej i Europy Środkowo-Wschodniej (z punktu widzenia tempa) nastąpił w latach 1955-1960. W tym okresie bowiem eksport krajów zachodnioeuropejskich do państw socjalistycznych wzrósł z 860 mln dol. w 1953 roku do 2510 mln dol. w 1960 roku, a więc prawie podwoił się. W podobnym stosunku powiększył się import tych krajów z Europy Wschodniej, tj. z 1100 mld dol. w 1953 roku do 2575 mln dol. w 1960 roku⁵⁰. W 1961 roku nastąpił lekki spadek poziomu wymiany między tymi dwoma grupami krajów, lecz w latach następnych był widoczny ich ponowny wzrost, który w 1964 roku osiągnął 2965 mln dol. po stronie eksportu i 3390 mln dol. po stronie importu⁵¹.

Tabela 2. Udział krajów Europy Środkowo-Wschodniej w handlu krajów zachodnioeuropejskich (w %)

Lata	Import	Eksport
1938	11,6	9,9
1948	5,1	4,8
1953	3,2	2,7
1956	3,9	3,4
1959	4,5	3,8
1962	4,4	4,4
1964	3,4	4,5

Źródło: *Economic Bulletin for Europe*, Geneva 1964, Vol. 16, nr 2, s. 73.

Nie będziemy szczegółowo analizować rozwoju handlu poszczególnych krajów zachodnioeuropejskich z państwami bloku komunistycznego. Tym niemniej warto podkreślić, iż w latach 1953-1960 (okres najintensywniejszego rozwoju w ujęciu procentowym) swoją wymianę z krajami socjalistycznymi powiększyły: Wielka Brytania – 3,2-krotnie, Francja – 4,2-krotnie. Podobnie swoje obroty z tym regionem powiększyły takie kraje, jak: Włochy, Austria i Finlandia. Znaczny wzrost obrotów handlowych RFN z krajami socjalistycznymi zaznaczył się dopiero po 1958 roku. Widać to chociażby na przykładzie eksportu, który wzrósł z 269,4 mln dol. w 1957 roku do 575,8 mln dol. w 1964 roku⁵². Udział krajów socjalistycznych w globalnych obrotach tego kraju wzrósł z 3% do 5% po stronie eksportu i z 4% do 4,6%

⁵⁰ International Trade 1964 (GATT), Geneva 1963, t. B, s. 13.

⁵¹ Tamże, s. 35.

⁵² OECD. Foreign Trade Series, A. Overall by Countries 1965, Paris, s. 5-27.

po stronie importu. Wskazując na postępujący rozwój wymiany między Europą Zachodnią a krajami socjalistycznymi w latach 1954-1964, trzeba jednak podkreślić, że wymiana ta nadal kształtowała się poniżej istniejących możliwości. Świadczył o tym choćby fakt, iż udział europejskich krajów socjalistycznych w obrotach handlowych zachodniej Europy nie osiągnął wówczas jeszcze poziomu przedwojennego. W 1938 roku na późniejsze europejskie kraje socjalistyczne przypadało 11,6% zachodnioeuropejskiego importu oraz 9,9% eksportu. W połowie lat 60. XX wieku natomiast udział krajów socjalistycznych w imporcie i eksporcie zachodniej Europy kształtował się na poziomie ok. 4,5% (po jednej i drugiej stronie).

Porównanie poziomu wymiany w analizowanym okresie ze wskaźnikami okresu przedwojennego, uzasadniało postawienie hipotezy o niewykorzystaniu istniejących możliwości. Przekonanie o istniejących rezerwach dalszego rozwoju handlu między socjalistycznymi i kapitalistycznymi państwami Europy wpływało jednak nie tylko z uwzględnienia powyższego faktu. O wiele większe znaczenie posiadał w tej mierze dynamiczny (przynajmniej statystycznie) rozwój gospodarek krajów Bloku Wschodniego. Rozwój ten bowiem prowadził do wzrostu popytu krajów socjalistycznych na cały szereg wyrobów przemysłowych, a zwłaszcza na dobra inwestycyjne⁵³. Stwarzał on również możliwości i potrzeby zwiększenia eksportu szeregu artykułów przemysłowych krajów socjalistycznych na rynki zachodnioeuropejskie. Poważnej roli tego czynnika w rozwoju wymiany dowodzi znacznie szybsze tempo wzrostu importu maszyn i sprzętu transportowego do krajów socjalistycznych z Europy Zachodniej niż innych artykułów. Dla przykładu import maszyn i środków transportu zwiększył się w 1963 roku w stosunku do 1958 roku ponad 2-krotnie (o 125%)⁵⁴. W tym samym czasie import spożywczy wzrósł tylko o 38%, a surowców nawet obniżył się.

Rozwój przemysłowy krajów bloku komunistycznego, wzrost ich zasobności oraz tendencja do wykorzystania korzyści międzynarodowego podziału pracy poprzez rozwijanie kontaktów handlowych i współpracy gospodarczej ze wszystkimi krajami (niezależnie od ich systemu społeczno-ekonomicznego), stworzyły podatny i trwały grunt dla dalszego zwiększenia wzajemnych obrotów między krajami obu części Europy. Dalsza liberalizacja polityki handlowej przez kraje zachodnioeuropejskie, elastyczniejsze traktowanie struktury obrotów przez te państwa i pełniejsze uruchomienie stosunków kredytowych, miały przyczynić się do lepszego wykorzystania istniejących możliwości rozwoju wymiany w ramach handlu europejskiego.

⁵³ J. Ciepielewski, *Historia gospodarcza Związku Radzieckiego*, Warszawa 1977, s. 387-411.

⁵⁴ *Economic Bulletin for Europe*, Geneva 1964, Vol. 16, Nr 1 Aneks Statystyczny, s. 56.

Na przestrzeni lat 1953-1963 uległy także zwiększeniu obroty handlowe USA z krajami Bloku Komunistycznego. Co prawda, ponowny wzrost tych obrotów po zimnowojennym załamaniu rozpoczął się później, bo w 1955 roku oraz rozwijał się wolniej w porównaniu z obrotami większości krajów europejskich, tym niemniej i tu nastąpił skok z poziomu niemal zerowego (2 mln dol. po stronie eksportu i ok. 50 mln dol. po stronie importu) w 1953 roku do 166,6 mln dol. po stronie eksportu i 85,1 mln dol. po stronie importu w 1963 roku⁵⁵. W 1964 roku, w związku z zakupami produktów rolnych przez kraje socjalistyczne, w USA obroty zwiększyły się do 905 mln dol. po stronie eksportu i 130 mln dol. po stronie importu. W ocenie poziomu obrotów krajów socjalistycznych ze Stanami Zjednoczonymi wielkości względne, obrazujące tempo przyrostu, posiadały niewielką wartość. Były one odnieszone przecież do poziomu niemal zerowego. W związku z tym nie tyle tempo przyrostu, co konkretne jego rozmiary, były przedmiotem analizy. Rozmiary były natomiast wyjątkowo dalekie od istniejących możliwości. Udział bowiem krajów socjalistycznych w handlu zagranicznym USA niewiele przekraczał pół procenta (ok. 0,8%)⁵⁶. Trzeba zaznaczyć, że było to kilkanaście razy mniej niż w okresie przedwojennym (6%). Znaczenie osiągniętych wskaźników w ostatnich latach było tym mniejsze ze względu na fakt, iż wpłynęły na nie poważne zakupy zbóż przez kraje socjalistyczne, które trzeba było traktować doraźnie. W strukturze eksportu USA do krajów socjalistycznych był nadal bardzo niski udział maszyn. Dla porównania można przypomnieć, że udział maszyn i środków transportu w eksporcie krajów zachodnioeuropejskich do krajów socjalistycznych wynosił 37%, natomiast w eksporcie amerykańskim zawierał się w przedziale zaledwie 3-4%. Eksport USA do krajów socjalistycznych posiadał głównie charakter żywnościowo-surowcowy. Było to zjawisko nienormalne w warunkach kraju przemysłowego. Zmiana struktury eksportu USA do krajów socjalistycznych stworzyłaby warunki do poważnego i trwałego wzrostu obrotów handlowych między wymienionymi krajami. Trzeba zaznaczyć, że możliwości takiego wzrostu były dostrzegalne przez czynniki gospodarcze w USA. Niektórzy eksperci wyrażali pogląd, że obroty handlowe między USA i krajami socjalistycznymi mogły osiągnąć podobny poziom, jak w przypadku Europy Zachodniej. Ocena taka, w ówczesnych warunkach, była na pewno zbyt optymistyczna. Jak wiadomo wymiana handlowa między USA a Europą Zachodnią osiągnęła w tym czasie poziom ponad 12 mld dol. i stanowiła ok. 29% obrotów tego kraju⁵⁷. Mimo to, nie było wówczas wykluczone, że przy sprzyjających warun-

⁵⁵ International Trade 1964, Geneva 1965, s. 34-59.

⁵⁶ World Economic Survey 1964, Vol. 1, New York, s. 25 oraz Export Control 1964, Washington, s. 36.

⁵⁷ Statistical Yearbook 1964, U.N., s. 474.

kach, w perspektywie kilku lat, osiągnięcie znacznego postępu w rozwoju obrotów między USA a krajami socjalistycznymi było całkiem realne. Jeśliby obroty USA z krajami wschodnioeuropejskimi osiągnęły jedynie połowę lub nawet jedną czwartą udziału zachodnioeuropejskiego w handlu amerykańskim, to i tak byłby to bardzo duży postęp. Europa Środkowo-Wschodnia absorbowwała przecież tylko 0,7% (248,2 tys. dol. na 39,4 mld dol.) zagranicznych obrotów amerykańskich. Dlatego też podniesienie udziału handlu krajów socjalistycznych w zagranicznych obrotach USA, nawet tylko do poziomu 1-1,5%, oznaczałoby podwojenie wielkości wymiany. Perspektywa taka mieściła się całkowicie w granicach możliwości. Rezerwy wzrostu były więc duże. Można było sądzić, że liberalizacja polityki handlowej pozwalająca na zmianę struktury, ułatwiłaby znacznie wykorzystanie tych możliwości.

W połowie lat 60. nastąpiło zwiększenie wymiany między krajami socjalistycznymi a Japonią, krajem należącym również do systemu COCOM i ChinCOM. Obroty te wzrosły z 38 mln dol. w 1953 roku do ok. 700 mln dol. w 1964 roku. Według danych Japońskiego Towarzystwa Współdziałania w Rozwoju Handlu Międzynarodowego, wymiana między Japonią a krajami socjalistycznymi obejmowała 6% obrotów globalnych japońskiego handlu zagranicznego. Według ocen ekspertów miała ona nadal możliwości rozwoju.

Podsumowanie

Zasadniczą cechą stosunków politycznych na świecie w latach 60. XX wieku było przyjęcie mniej lub bardziej otwartej zasady pokojowej koegzystencji przez oba ugrupowania polityczne Wschodu i Zachodu, niezależnie od różnic w interpretacji tej zasady. System ograniczeń w handlu wobec krajów socjalistycznych został wprowadzony z przyczyn głównie wojskowo-politycznych, jak to zresztą motywowano w oficjalnych dokumentach⁵⁸. W warunkach odprężenia politycznego takie ograniczenia nie miały żadnego większego uzasadnienia i powinny były zniknąć. Co więcej wysunięte zostało hasło zbliżenia między Wschodem i Zachodem poprzez handel⁵⁹. Praktyczna realizacja tego postulatów nie była jednak łatwa. Po pierwsze, złagodzenie „zimnej wojny” nie oznaczało systematycznego rozwiązania spornych problemów politycznych. Po drugie skoro system ograniczeń został zdeterminowany przez przesłanki polityczne, było logicznym przyjęcie, iż warunkiem ich całkowitego usunięcia jest rozwiązanie istotnych spornych problemów politycznych.

⁵⁸ Z. Brzeziński, *The Challenge of change in the Soviet Bloc*, „Foreign Affairs”, kwiecień 1961, s. 430.

⁵⁹ P. Hastings, *The Cold War 1945-1960*, London 1969, s. 45-79.

Zależność między handlem a stanem stosunków politycznych między państwami dwóch systemów społeczno-ekonomicznych miała charakter dwustronny. Z jednej strony rozwój wymiany mógł prowadzić do polepszenia atmosfery politycznej, do zbliżenia między państwami, do pogłębienia zaufania we wzajemnych stosunkach, lecz z drugiej strony w pewnych momentach warunkiem dalszego rozwoju handlu między poszczególnymi narodami było uprzednie rozwiązanie spornych problemów politycznych. Ta druga strona była często pomijana w rozumowaniach co mogło doprowadzić do zbyt optymistycznych ocen, a także mogło być powodem niedostrzegania rzeczywistych trudności w rozwoju handlu Wschód-Zachód. Ponadto trzeba dodać, że odprężenie polityczne nie pociągało za sobą automatycznie ujednolicenia stanowiska wszystkich państw kapitalistycznych wobec handlu ze Wschodem. I wreszcie nie można było pominąć faktu, że ogromny wpływ na stosunek do problemu handlu miała różna interpretacja hasła ekonomicznej rywalizacji między socjalizmem a kapitalizmem. Jeśli chodzi o kraje kapitalistyczne to poza Stanami Zjednoczonymi wszystkie, w mniejszym lub większym stopniu, porzuciły wojskowo-strategiczną motywację i starały się rozwijać stosunki handlowe z krajami socjalistycznymi. Kraje te sprowadziły kontrolę strategiczną do bardzo wąskich ram (głównie uzbrojenie i sprzęt wojskowy) i zmierzały do dalszego jej stopniowego ograniczenia. Wyrazem tej tendencji była np. konkluzja dyskusji odbytej przez ekonomistów 19 państw w Belliagie (25 września 1963 roku), a następnie ustalenia zawarte w materiałach Międzynarodowej Konferencji do Spraw Handlu i Rozwoju zorganizowanej przez ONZ w 1964 roku. W materiałach odzwierciedlających przebieg obu tych spotkań (zresztą ściśle ze sobą związanych) sprawa szukania dróg dalszego rozwoju handlu między Wschodem a Zachodem zajęła istotne miejsce. Zainteresowanie kół gospodarczych ONZ zagadnieniami usuwania przeszkód z handlu Wschód-Zachód, wynikało z przyjęcia słusznego założenia, iż *handel światowy stanowi jeden wzajemnie ząbiony łańcuch w związku z czym istnienie przeszkód w jednym jego ogniwie odbija się na wszystkich pozostałych*⁶⁰. Dlatego też uznano, że *zniesienie restrykcji w handlu Wschód-Zachód umożliwiłoby stworzenie bazy multilateralnej pod przyszły rozwój handlu światowego*⁶¹. Nie można jednakże zapominać, iż już w tym czasie istotną barierą w rozwijaniu stosunków handlowych Wschód-Zachód oprócz wspomnianych barier politycznych stawała się powiększająca luka technologiczna między obiema stronami – blok radziecki pozostawał coraz bardziej w tyle⁶².

⁶⁰ „Wiadomości Gospodarcze ze Świata”, nr 110 z 3 X 1964, s. 1-2.

⁶¹ Tamże, s. 3.

⁶² S. Wasowski (red.), *East-West Trade and the Technology Gap*, New York 1970.

WESTERN TRADE RESTRICTIONS AGAINST THE COMMUNIST BLOC COUNTRIES IN THE LATE 1950S AND EARLY 1960S.

Keywords: World War II, international trade, East-West trade, cold war, trade restrictions, embargoes, the communist bloc, COCOM, Soviet- American relations

SUMMARY

Political and military division into two blocks, Eastern and Western one, constituted an inevitable outcome of the World War II. In economic terms international trade, particularly an exchange between capitalist countries on one hand and communist bloc countries on the other hand, proved to be the first victim of the Cold War. The apogee of restrictions in mutual trade between the two blocs was observed at the turn of years 1952-1953. Though, a fundamental deterioration of the relationship (not just in economic terms) between the two socio-economic systems, and especially between the US and the Soviet Union, took place as late as in 1948, an intensive development of trade lasted until 1946 only. At that time, there were no signs of fundamental change in the development trend. No economic considerations justified the restriction of trade relations with the Soviet Union and with other socialist countries. Deterioration of political relations, and consequently of economic and trade relations between the countries of the Soviet bloc and the countries of Western Europe and the United States was looming; however, after Winston Churchill's famous speech at Westminster College in Fulton on 5 March 1946, mere 10 months after the World War II had ended in Europe.