

Часть VI. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ВЕРСАЛЯ

Н.Ю. Жуковская

«Дипломатический суверенитет» или «единый дипломатический фронт Британской империи»: к вопросу о трансформации внешнеполитического статуса Канады в период становления Версальско-Вашингтонской системы

Размышляя о внешнеполитических приоритетах Канады в годы Первой мировой войны и послевоенного урегулирования мы затрагиваем сразу несколько магистральных тенденций, на которых строилась система международных отношений того периода: выход североамериканских государств на мировую арену, взаимоотношения внутри Британской империи и появление после войны целого ряда независимых государств, за которыми в науке о международных отношениях закрепится термин «державы средней руки».

Идея «единого дипломатического фронта» всегда являлась краеугольным камнем британской имперской идеологии. Статус доминиона, предоставленный Канаде в 1867 году, а чуть позже и некоторым другим частям Империи, обеспечивал заокеанским владениям массу преференции в сфере внутренней политики, однако не давал ни малейшего намека на внешнеполитическую самостоятельность¹. Все попытки канадцев хоть как-то изменить этот факт в последующие полвека встречали крайне жесткую позицию британских властей, оставлявших решение любых внешнеполитических вопросов прерогативой метрополии.

К началу Первой мировой войны североамериканский доминион не обладал ни соответствующим опытом в области внешних сношений, ни необходимым дипломатическим аппаратом. Да и вряд ли можно было ожидать от Канады, практически не имеющей внешнеполитического опыта, мгновенного включения в международные дела. Координация действий канадского и английского правительств происходила посредством неудобного и давно устаревшего механизма взаимодействия генерал-губернатора в Канаде и министра по делам колоний в Лондоне.

«Из-за того, что Канада не была самостоятельным государством, и потому, что там не было понимания дипломатии как нормального аспекта правительственной деятельности, внешнеполитические переговоры проводились такими кустарными методами, что порой были окутаны туманом даже более сильным, чем секретная дипломатия суверенных государств», справедливо писал канадский историк Дж. Глэйзбрук². Информацию о международной обстановке канадское правительство получало по большей части из газет или посредством личных контактов членов правительства, реже — от министерства по делам колоний или британского посольства в Вашингтоне.

Внешнеполитические решения, когда это было необходимо, принимал лично премьер-министр Канады, который являлся также министром иностранных дел.

Вступление доминиона в войну в составе Британской империи, как ни парадоксально, мало изменило ситуацию. В первые два с половиной года военных действий Канада не совершала каких либо серьезных внешнеполитических шагов и не предпринимала попыток заглянуть в будущее и поразмыслить над своим местом в послевоенной системе международных отношений. Британское правительство, в свою очередь, не воспринимало Канаду как независимую нацию, чью точку зрения должна нужно принимать во внимание. Кроме того, Канада была слишком занята решением повседневных проблем, которые принесли североамериканскому доминиону первые годы войны. Вместе с войной в Канаду пришли проблемы безработицы и конскрипции, повлекшие за собой тяжелейший внутренний кризис.

Осенью 1916 года в Лондоне было образовано Министерство Заокеанских Вооруженных Сил из Канады. Кроме того, канадское правительство старалось искать другие каналы коммуникации с Лондоном

нежели офис генерал-губернатора, и все чаще использовало верховного комиссара в Лондоне, где это было возможно, как посла в Великобритании, в обход колониального секретаря. Все эти завоевания в сфере расширения внешнеполитических свобод во время первых двух с половиной лет войны были единичными и малозначительными. Общая ситуация мало чем отличалась от предвоенной.

Существенные изменения произошли только в 1917 году, в результате создания имперского военного кабинета и проведения имперской военной конференции. Обе серии заседаний шли с участием одних и тех же представителей заморских частей империи. Участие в их работе дало канадскому правительству шанс получать необходимую информацию о войне и планировать свои действия более чем на двадцать четыре часа вперед. Кроме того, впервые появилась возможность понять цели войны и обсудить между собой и с представителями других доминионов запутанные вопросы послевоенного мироустройства.

Развитие внешней политики Канады было во многом определено именно изменениями в экономике доминиона в годы Первой мировой войны. В связи с потребностями военного времени и отсутствием конкуренции со стороны европейских товаров Канада значительно укрепила за это время свою экономическую самостоятельность.

Канада внесла весомый вклад в борьбу против Германии и ее союзников: из небольшого населения в пять миллионов человек, 600 тысяч канадцев были отправлены на фронт, из которых более чем 50 тысяч погибли во Франции. Война усилила в канадцах чувство гордости и позволила избавиться от комплекса второстепенной колониальной державы.

В преддверии Парижской мирной конференции, Канада имела и возможность, и желание принять участие в выработке программ нового миропорядка.

Уже в начале 1915 г. британское правительство уверило представителей заморских частей Империи, что они будут приглашены принять участие в консультациях по выработке позиции Империи касательно условий мира. Ни британское правительство, ни, тем более, остальные страны-союзники не предполагали, что доминионы могут потребовать отдельного от Великобритании представительства на мирной конференции в Париже. Ллойд Джордж считал переговоры с премьер-

министрами доминионов не более чем предварительным раундом обсуждений перед началом международных конференций³

Однако канадское правительство имело отличное от британского понимание предстоящих консультаций. Премьер-министр Роберт Борден сформулировал позицию Канады следующим образом: «необходимо серьезное рассмотрение представительства доминионов на мирных переговорах... Я принимаю во внимание возможные трудности в отношении представительства доминионов, но... очень нежелательное впечатление будет произведено..., если эти трудности не будут преодолены таким решением, которое удовлетворяет национальный дух канадского народа»⁴.

Требование доминионов повергло министерство иностранных дел Британии в шок – его извечному господству в заповедной сфере внешней политики был брошен вызов. Иной реакции от одного из самых консервативных ведомств Британии ожидать не приходилось. Профессор Колумбийского университета Альфред Циммерн, работавший в то время в британском министерстве иностранных дел, позднее вспоминал: «Я хорошо помню тот декабрьский день 1918 г., когда я работал в своем кабинете в Форин Офис... кто-то вбежал и в состоянии сильного волнения сообщил мне, что Канада желает быть представленной на мирной конференции и даже намерена принимать участие в Лиге Наций. Это было весьма неудобно»⁵

Другой английской общественной деятель, Д. Дэфо, весь декабрь 1918 г. так же находившийся в Лондоне, писал, что «в течение всего этого месяца канадское требование прямого представительства на Парижской мирной конференции было предметом огромного количества дискуссий и неодобрительного покачивания головой». Дэфо отмечал, что «по любым оценкам, это было революционным суждением. Что случится со столь лелеемой солидарностью Империи, если Канада (с учетом, что все остальные доминионы будут следовать ее примеру), получит право отдельного представительства? Это будет означать, что она получит возможность придерживаться на конференции линии поведения, которая может конфликтовать с политическими убеждениями британских представителей»⁶.

Правительство Великобритании оказалось перед сложным выбором. С одной стороны, право доминионов самостоятельно отстаивать

на Парижской конференции позицию, отличную от британской, подвергало опасности. Но с другой стороны, отказ мог привести к открытому конфликту с заморскими частями Империи, и, тем самым, так же поставить под угрозу имперское единство. В этих сложных условиях правительство метрополии решило, что будет более благоразумным предоставить доминионам бóльшую степень внешнеполитической самостоятельности под контролем имперских властей, нежели спровоцировать открытый конфликт, который может привести к неуправляемым последствиям. К тому же слухи о проблемах внутри Империи могли значительно повлиять на расстановку сил на конференции в Париже и ослабить позицию Великобритании, что не входило в планы Ллойд Джорджа. Именно поэтому доминионы, поддержавшие Канаду, получили право участвовать в мирных переговорах.

В последний день 1918 г. военный кабинет принял решение, что доминионы Англии будут представлены на конференции как «малые державы» и будут поочередно направлять своих представителей в английскую делегацию⁷.

Решение союзников предоставить доминионам отдельное от Великобритании представительство получило широкую огласку в прессе: лондонская «Times» комментировала этот факт как первое и весьма впечатляющее признание их международного положения, увидев в нем новый прецедент, который приведет к далеко идущим последствиям.

Однако по прибытии на конференцию делегация Британской империи столкнулась с непониманием нового статуса доминионов теперь уже со стороны союзников: так как доминионы формально являлись частью Британской империи, другие страны-участницы полагали, что на конференции английское правительство будет представлять не только точку зрения Англии, но и всей империи в целом.

Теперь уже представители британского правительства были вынуждены доказывать, что доминионы имеют право на самостоятельное представительство. «Я доказывал, — пишет Ллойд Джордж, — что доминионы являются независимыми странами, и что на протяжении всего времени, пока длилась война, они оказывали союзникам большую помощь людьми и материалами. Я указал также, что Канада и Австралия потеряли, каждая, столько же людей, сколько Соединенные Штаты»⁸. Но французы и американцы, как отмечает Ллойд Джордж,

были склонны считать, что заявления о самостоятельности и национальной независимости доминионов представляли собой «только уловку коварных англичан с целью увеличить число своих представителей на конференции»⁹.

После долгих и достаточно напряженных переговоров с союзниками, состав английской делегации на мирной конференции был определен следующим образом: из пяти отведенных делегации мест четыре были закреплены за представителями Англии, а пятое по очереди занимал один из премьер-министров доминионов. Кроме того, английской стороне удалось убедить союзников в необходимости предоставить доминионам отдельное от Англии представительство на Мирной конференции. В итоге Канада, Австралия и Индия назначали по два представителя, Новая Зеландия — одного, Ньюфаундленд отдельного представителя не имел.

Вступив в борьбу за свои интересы, доминионы уже не могли остановиться на полдороги. Следующим шагом на пути международного признания нового статуса английских доминионов, было требование рассматривать их в качестве полноправных участников будущих договоров. Еще задолго до того, как завершилась выработка Версальского договора, Канада поставила вопрос о форме своего присоединения к нему. Канадские правящие круги считали, что статус Канады как самостоятельного участника конференции дает ей право поставить под договором и свою подпись. Английские правящие круги отрицательно отнеслись к претензиям Канады, ибо видели в этом еще одно нарушение принципа дипломатического единства Империи.

Роберт Борден разработал меморандум, который был представлен Парижской конференции от имени премьер-министров доминионов 12 марта 1919 г. Меморандум гласил, что «все договоры и конвенции, являющиеся результатом работы мирной конференции, должны быть составлены таким образом, чтобы дать возможность доминионам стать сторонами этих договоров и конвенций и подписать их». В меморандуме содержалось предложение, чтобы после общего заголовка «Британская империя» далее следовали подзаголовки «Великобритания», «Доминион Канада», «Южно-Африканский Союз» и т. д., чтобы можно было выделить каждого из полномочных представителей, подписавшихся согласно этой схеме¹⁰

Предложение, воплощенное в меморандуме, было принято и делегацией британской империи, и конференцией. Но в предложенной канадским премьер-министром форме оно было, по мнению Лондона, слишком радикальным и рискованным. Именно поэтому формулировку изменили таким образом, чтобы пять полномочных представителей, назначенных британским правительством, поставили подписи от имени «Соединенного Королевства Великобритании и Ирландии и британских заморских доминионов», т.е. от имени всей Империи, а далее следовали подписи представителей каждого из доминионов в отдельности. Британское правительство, таким образом, обезопасило себя. Такая форма подписания мирного договора означала, что пять британских министров представляли собой короля и всю Британскую империю, а присутствие делегатов доминионов и Индии оказывалось несущественным и необязательным.

Но, стараясь избежать неприятностей, британские составители документа тем самым создали другую курьезную аномалию: доминионы получили возможность двойной подписи: сначала все британские представители поставили подписи от имени всей Империи, а затем представители заморских частей расписались уже от имени доминионов.

В итоге, в Париже Канада впервые выступила на международной арене как самостоятельное суверенное государство, обладающее правом участвовать в многосторонних конференциях и подписывать мирные договоры, что, несомненно, было крупным шагом на пути к достижению официального суверенитета. Более того, Канада стала одной из стран-учредительниц Лиги Наций, и, на основании этого, полноправным членом Международной организации труда. Несмотря на то, что Британия придерживалась принципов единого дипломатического фронта, на практике правительство метрополии согласилось на отдельное участие Канады и остальных доминионов в этих международных учреждениях гораздо быстрее и охотнее, нежели на их отдельное представительство на Парижской конференции. Эта победа была сравнительно легкой, так как требования Канады совпадали с интересами самой Англии, которой было выгодно иметь в Совете Лиги максимальное возможное число мест.

Таким образом, с точки зрения доминиона, был совершен дипломатический прорыв на международную арену, и достижение качествен-

но нового внешнеполитического статуса. С точки зрения английского правительства, это был не более чем удачный дипломатический ход, позволявший умерить возросшие амбиции Канады, еще и получив за счет этого определенные преференции перед союзниками. Зависимость бывших колоний от метрополии была на тот момент еще слишком сильна, а внешнеполитический вес и опыт слишком мал, чтобы они могли развить свой успех.

Ярким подтверждением тому стала Вашингтонская конференция 1922 года. Канада рассчитывала на отдельное приглашение на переговоры, но вынуждена была удовлетвориться только местом в делегации Британской империи. Мировое сообщество, по-прежнему мыслившее в терминах дипломатического единства Британской империи, не видело в доминионах отдельных внешнеполитических единиц. Канада поставила свою подпись под «Договором Четырех» по той же схеме, по которой были подписаны Версальские соглашения 1919 года. Но это, как мы помним, было скорее дипломатической уловкой, нежели серьезным изменением внешнеполитической линии Лондона.

Итак, оценка трансформации внешнеполитического статуса Канады в период становления Версальско-Вашингтонской системы будет зависеть от того угла зрения, под которым мы будем рассматривать этот процесс. То, что для североамериканского доминиона это было настоящим прорывом на мировую арену, английское правительство оценило всего лишь как внутримперский инцидент. Мировое сообщество и вовсе не заметило дипломатического демарша Канады. Однако механизм, запущенный в Версале и Вашингтоне было уже не остановить. До распада одного из величайших государственных объединений в истории человечества — Британской империи — и превращения ее в Содружество Наций, оставалось меньше десятилетия.

Примечания

1. Конституции государств Американского континента. М., 1959. Т. 2.
2. *Glazebrook G.* Canada at the Paris Peace Conference. L., 1942. P. 15–16.
3. Prime Minister of United Kingdom to Prime Minister. Paraphrase of Telegram. Personal and Secret. London, October 27, 1918 // Documents on Canadian External Relations (Далее – DCER). Ottawa, 1967. Vol. I. P. 218.

4. Prime Minister to Prime Minister of United Kingdom. Telegram. Secret. Private. Personal. Ottawa, October 29, 1918 // DCER. Vol. I. P. 218.
5. *Zimmern A.* The Third British Empire: Being a Course of Lectures delivered at Columbia University, New York. N.Y., 1934. P. 31.
6. *Dafoe J.W.* Canada and the Peace Conference of 1919 // The Canadian Historical Review. 1943. № 3. P. 238.
7. *Stacey C.* Canada and the Age of Conflict. Vol. I–II. Toronto, 1977. Vol. I. P. 245.
8. *Ллойд Джордж Д.* Правда о мирных договорах. М., 1957. В 2 т. Т. 1. С. 180.
9. Extract from Minutes of First Meeting of British Empire Delegation. Secret. January 13, 1919 // DCER. Vol. II. P. 26–28.
10. Memorandum by Prime Ministers on Dominions as Parties and Signatories to Peace Treaties. Paris, March 12, 1919 // Documents on Canadian Foreign Policy. 1917–1939 / ed. by W. A. Riddell. Toronto, 1962. P. 39–40.

Р.В. Костюк

Кризисы Версальской системы и международная социал-демократия, 1930-е годы

Отношение международного социалистического движения к Версальской системе как таковой принято считать сложным. Так, ведущие социал-демократические партии стран-победительниц (Британская лейбористская партия (БЛП), французская СФИО, Бельгийская рабочая партия) в целом одобрили Версальский мир и создание Лиги Наций (ЛН), тогда как социал-демократы Германии и Австрии заняли более скептическую позицию по отношению к новой системе международных отношений. Этот «геополитический» раздел имел вполне реальные, логичные основания, но все-таки был более характерен для 1920-х гг. XX в.

Согласимся с британским исследователем Дж. Гарсоном, что «после 1929 года, если мы говорим о внешнеполитических убеждениях