

О.А. Аршинцева

**Проблема международной безопасности
в англо-американских отношениях в годы
Первой мировой войны**

В теории и практике международных отношений XX в. проблема обеспечения безопасности занимает центральное место. Опыт Первой мировой войны 1914–1918 гг. придал этой проблеме глобальный характер. В процессе мирного урегулирования победители в лице лидеров держав Антанты и США были обеспокоены поисками эффективных механизмов обеспечения мира и предотвращения конфликтов в будущем. Начало дискуссий по этому поводу было положено англо-американскими переговорами военного времени, в ходе которых были сформулированы основные подходы к проблеме, обнаружились как совпадения позиций сторон, так и острые разногласия между ними. В центре обсуждения оказался вопрос создания новой международной структуры – организации для объединения коллективных усилий, чтобы обеспечить мир и безопасность. Ход и содержание этих англо-американских переговоров военного времени представляли особый интерес, поскольку их результаты оказали решающее влияние на соответствующие решения Парижской мирной конференции 1919 г. и определили, таким образом, контуры нового миропорядка. При этом, если американская позиция в историографии изучена достаточно подробно, то роль Великобритании остается обойденной вниманием российских ученых.

Дополнительную актуальность проблеме придает ее междисциплинарный характер, что дает исследователю возможность использовать комплексные методы. Это тем более интересно, что в современной теории международных отношений, начиная с классических работ Э.Х. Карра, написанных в 20–30-е гг., утвердился тезис о доктринальной разнице американской и английской внешнеполитических концепций. В этом противопоставлении первая, наиболее полно воплощенная в вильсоновской программе и дипломатии, считалась выражением либеральной, или идеалистической доктрины, вторая – классическим вариантом политического реализма. Принципиальное различие этих подходов состояло именно в противоположном видении природы и механизма функционирования системы международной безопасности.

Общеизвестно, что внешнеполитическая концепция президента Вильсона была сформулирована в категориях коллективной безопасности, обеспечить которую, по его мнению, призвана международная организация нового типа – Лига Наций. Эта идея была положена в основу американской программы мир-

ного урегулирования, причем ее значение возросло в заключительные два года войны. Связано это было с окончательной переориентацией американского лидера на Антанту, с переходом от посреднической и подчеркнуто нейтральной позиции к активному участию, происшедшему на рубеже 1916–1917 гг. Биографы почти единодушно отмечают первое (но не последнее) разочарование Вильсона в той миротворческой роли, которую он взял на себя с начала мирового конфликта. Отметим, что это отнюдь не означало отказа президента от стратегической цели и мировых амбиций. Именно вступление США в войну делало осуществление американских планов будущего мироустройства все более реальным. Это привело к тому, что в англо-американских и в межсоюзнических отношениях в целом проблемы мирного урегулирования и цели войны стали доминировать. Среди них Лига Наций выделялась особо, как в фокусе отражая основные аспекты англо-американских отношений.

Правительство Д. Ллойд Джорджа, придя к власти в декабре 1916 г., унаследовало от предшественников, наряду с другими внешнеполитическими проблемами, и вопрос о Лиге Наций как основе будущей системы безопасности. К этому времени данный вопрос имел в англо-американских отношениях свою историю. С английской точки зрения, проект международной организации также был напрямую связан с проблемой действенных гарантий мира. К середине 1916 г. британскому министру иностранных дел Э. Грею удалось, во многом благодаря умелой дипломатической тактике, добиться сближения позиций с США по данному вопросу. Обе стороны признали, что в будущем необходимо создать новую систему международных отношений, в которой как раз Лига Наций выступит гарантом мира. При этом англичане уже тогда полагали, что ее эффективность должна подкрепляться системой санкций. Однако в тех условиях Грей не хотел привлекать внимание американского партнера к разнице в позициях, поскольку полагал, что согласие сторон сможет удержать американского президента от несвоевременных, с точки зрения англичан, мирных инициатив. Поэтому, когда в мае 1916 г. президент Вильсон публично заявил о своей поддержке идеи Лиги Наций, ожидая, что это заставит воюющие страны признать американское посредничество в вопросе о мире, английская реакция была весьма прохладной. Только осенью 1916 г. по завершению кровавой битвы

при Сомме, когда надежды союзников на победу несколько ослабели, Грей в переговорах с американцами вернулся к обсуждению идеи Лиги Наций. В своей публичной речи в октябре 1916 г. он вновь высказался за создание организации для обеспечения мира и обратился к нейтральным странам с призывом определить собственные позиции по отношению к такому проекту [1]. Одновременно его парламентский заместитель Р. Сесиль предложил схему, включавшую принципы разоружения, гарантий границ и экономических санкций, а также механизм передачи конфликтов на рассмотрение международных конференций. С одной стороны, эти предложения отражали уверенность Сесилия в эффективности морской блокады (которая была одним из самых спорных вопросов в англо-американских отношениях), а, с другой стороны, были рассчитаны на то, чтобы привлечь симпатии американского общественного мнения к английскому проекту. Сесиль полагал, что США скорее согласятся на участие в Лиге, если она будет наделена правом на введение экономических, а не военных санкций.

Предложения Сесилия принято считать первым официальным заявлением британского правительства по поводу Лиги Наций. Позже они были критически переработаны ведущим сотрудником Форин оффиса Э. Кроу, меморандум которого упоминает Ллойд Джордж в «Военных мемуарах», создавая при этом не вполне верное представление о всеобщем отрицательном отношении к его концепции [2, с. 461–463]. В частности, предложение Э. Кроу заменить экономические санкции военными впоследствии нашло широкую поддержку в правительственных кругах. Кроу отверг идею всеобщего разоружения и скептически воспринял механизм предотвращения войны посредством международных конференций, полагая, что предвоенный опыт подтвердил его неэффективность. Он также выразил традиционное для английской дипломатии недоверие к жестким обязательствам в отношении территориальных гарантий. Как известно, Вильсон, напротив, был убежден, что именно гарантии территориальной целостности и политической независимости стран в рамках Лиги обеспечат ее жизнеспособность. Однако, если говорить об ответной американской реакции на выступление Грея и дискуссии в английском правительстве, то в тот момент ее не последовало — главным образом потому, что Вильсон был занят собственной предвыборной кампанией. Только одержав победу на выборах, Вильсон, как известно, предпринял последнюю посредническую миротворческую попытку в рамках официального нейтралитета, обратившись 18 декабря 1916 г. ко всем воюющим державам с предложением определить свои цели в войне. По времени эта инициатива совпала с самой значительной в ходе войны перегруппировкой политических сил в Англии, в результате которой к власти пришел военный кабинет Д. Ллойд Джорджа.

Совпадение этих событий не было случайным, они отражали и стратегическое соотношение сил, и их решимость продолжать войну до победы, и подспудно готовящееся в США решение о вступлении в войну, и, наконец, знаменовало начало нового этапа в англо-американских отношениях.

На этом этапе новый британский кабинет в рамках общей декларации о целях войны заявил и о своей позиции в отношении Лиги наций, что, в свою очередь, стало ответом на американскую инициативу. Совместная англо-французская нота, доставленная в США 10 января 1917 г., содержала дополнение, автором которого был преемник Грея на посту руководителя Форин оффиса Бальфур. Как и его предшественник, он по финансовым соображениям был озабочен укреплением англо-американских отношений и стремился с помощью дипломатии повлиять на американское руководство и довести до него мотивы, по которым Англия преисполнена решимости довести войну до победного конца. Именно под этим лозунгом Ллойд Джордж одержал политическую победу над своими умеренными и менее решительными оппонентами, сместив Асквита с премьерского поста и реорганизовав правительство в декабре 1916 г. В аргументации Бальфура только окончательная победа союзников обеспечит надежную основу для миротворческой деятельности будущей международной организации. Таким образом, Лига Наций вновь сыграла роль дипломатического средства англо-американского сближения.

На первых порах правительство Ллойд Джорджа сохраняло известную преемственность позиции в англо-американских отношениях и в вопросе о Лиге Наций. Следуя ей, Сесиль инициировал продолжение дискуссий по этой проблеме, пользуясь своим влиянием в министерстве иностранных дел. В результате Форин оффис к маю 1917 г. сформулировал свое принципиальное видение основ безопасности: мир необходимо и можно гарантировать, но не путем всеобщего разоружения (это опасно и вряд ли возможно), а посредством особого международного механизма передачи споров на рассмотрение конференций держав, или арбитраж [3, p. 132].

В правительстве сама идея Лиги Наций для сохранения мира не вызывала ни серьезных разногласий, ни большого энтузиазма. Члены военного кабинета относились к ней весьма прохладно, потому что считали ее навязанной извне Вильсоном и из-за того, что идея создания Лиги была самым популярным лозунгом английских пацифистов. Хотя большинство членов кабинета во главе с премьером признавали, что необходим новый международный порядок с эффективным механизмом безопасности, это не исчерпывает содержания и функций будущей международной организации. Планируя послевоенное устройство, Ллойд Джордж и его коллеги шли дальше

признания этих принципов. Сам премьер настаивал на разоружении как обязательном условии поддержания мира. Меньше всех испытывал энтузиазм по отношению к Лиге министр иностранных дел Бальфур, который полагал, что главное условие сохранения мира – национально-государственное урегулирование в Европе. В случае его неудачи никакая Лига не будет эффективной гарантией мира [4, с. 714].

Впервые в официальной повестке этот вопрос возник весной 1917 г. в ходе дискуссий в имперском правительстве о британских целях в войне. Как известно, по инициативе имперской конференции для этого были сформированы два комитета: Керзона – для выработки территориальных требований и Милнера – по нетерриториальным претензиям. Оба комитета руководствовались заявлением Ллойда Джорджа о том, что Лига Наций должна быть создана. В ходе работы первого комитета министр по делам колоний В. Лонг, Кроу и представитель казначейства Л. Смит высказывали опасения, что слишком расплывчатые проекты формирования Лиги налагают на Англию недопустимо широкие обязательства. В итоге комитет просто рекомендовал передачу международных споров на рассмотрение конференций держав. Чтобы этот механизм работал, необходимо создать объединение нескольких наций, своего рода «комитет бдительности», с участием Великобритании и США, которые должны разделять ответственность за непопулярные меры по поддержанию порядка, например блокады [5, р. 32–34].

В выводах второго комитета Ллойд Джордж усмотрел отрицание самой идеи Лиги и отверг их как неудачные, однако эта реакция была вызвана скорее политическими разногласиями с Милнером и желанием ускорить его отставку. Работа комитета положила начало обсуждению проблем разоружения и санкций в правительстве. По первому вопросу Ллойд Джордж оказался в меньшинстве, добившись только решения, что проблема будет включена в повестку переговоров с американцами. Санкции вызвали гораздо меньше разногласий: они необходимы, но военные или экономические – вопрос оставался открытым. В целом выводы правительства были выдержаны скорее в ортодоксальной версии Форин оффиса. Сметс заявил об этом в обращении к Национальному обществу Лиги Наций, неофициальной организации ее сторонников [6, р. 49–50]. Сесиль сумел привлечь на сторону Лиги более широкую поддержку в общественном мнении, и результатом его усилий стало назначение комитета Филимора.

После вступления США в войну в апреле 1917 г. тема Лиги Наций в англо-американских отношениях отошла на второй план. Грей даже советовал Бальфуру не делать заявлений, которые могли бы задеть Вильсона, поскольку тот себя считает лидером в обсуждении проектов создания Лиги. Действительно, американ-

ский президент возражал против выработки до окончания войны какого-либо детального проекта.

Участие США в войне повлияло и на британские представления о характере послевоенного устройства в целом. Прежний скептицизм английского правительства по отношению к американской версии Лиги Наций был продиктован опасением, что Вильсон выдвинул ее в качестве альтернативы английской программе мирного урегулирования. В апреле 1917 г. подобные опасения почти развеялись. Уайтхолл даже не разделял беспокойства посла Спринг-Райса, что США не вступят в Лигу, если это будет сопряжено с обязательствами по применению санкций. С этого времени многие английские политики стали связывать перспективы послевоенного мироустройства с англо-американским партнерством, которое будет доминировать в международных отношениях ляжет в основу Лиги Наций. Самым большим энтузиастом этой идеи был Сесиль. Он полагал, что если США будут использовать свое могущество ради справедливых целей, это принесет пользу всему человечеству. Хотя большинство коллег Сесили и не разделяли его энтузиазм и предпочитали обсуждать не абстрактные идеалы послевоенного устройства, а англо-американское военное сотрудничество, все же рассчитывали, что после войны оно перерастет в прочное партнерство в рамках Лиги Наций.

В этих условиях произошли изменения и самой британской официальной концепции Лиги Наций. Влиятельных членов кабинета уже перестала устраивать ортодоксия Форин оффиса, который сохранял приверженность традиционными довоенными представлениями. В официальных кругах росло убеждение, что старые принципы европейской дипломатии не смогли предотвратить войну в 1914 г., и на этом фоне в английском политическом сознании на высшем уровне началась постепенная смена парадигм безопасности и гарантий мира. Осознание беспрецедентного опыта войны, ощущение ее довольно близкого окончания, влияние пацифистских настроений в общественном мнении – эти субъективные факторы как отражение объективных перемен вызвали указанную эволюцию.

Начало формированию новой концепции Лиги Наций было положено инициативой министерства блокады летом 1917 г. Оно обратило внимание английского правительства на предложение французского министерства торговли по использованию «экономического оружия» в политических целях. Союзники должны будут создать после войны организацию для контроля над поставками сырья, а Германию следует из нее исключить на такой срок, насколько долго она будет оказывать военное сопротивление союзникам после их мирных предложений. Хотя либерально настроенные английские политики не разделяли этой жесткой позиции, сама идея в связи с проблемой эко-

номических санкций в рамках Лиги Наций получила признание.

Дальнейшую разработку нового проекта международной организации продолжила группа ближайших советников британского премьера, известная как «Раунд тэйбл» (так назывался журнал, редактируемый Ф. Керром, бывшим личным секретарем Ллойд Джорджа, чье влияние на премьер-министра во внешнеполитических вопросах признают многие исследователи). По замыслам ее участников, необходимо было сформулировать принципы «новой дипломатии», а она обеспечит справедливые условия и эффективные гарантии мира. Нынешний антигерманский союз после войны следует трансформировать в Лигу Наций, которой и предстоит решать проблемы разоружения, урегулировать политические конфликты и экономические споры.

В конце 1917 г., когда ряд событий – поражение итальянцев под Капоретто, революция в России, известное заявление бывшего английского министра иностранных дел Ленсдауна – заставили английское правительство вновь начать пересмотр целей войны, Керр и М. Хэнки попытались внедрить свои идеи во внешнеполитическую программу Ллойд Джорджа. Но поскольку их осуществление было делом будущего, а объявление не сулило быстрого и впечатляющего результата, премьер не поддавался влиянию своих советников. В известном выступлении 5 января 1918 г. он только упомянул ставший привычным проект Сесилия, разделив Лигу и проблему исключения Германии из послевоенной экономической системы. В тот момент он скорее прислушивался к мнению тех политиков, которые, как, например, консерватор Карсон, полагали, что послевоенный дефицит сырья будет столь велик, что пока преждевременно раздавать обещания по поводу участия Германии в его распределении [3, р. 144].

По мере приближения окончания войны и в связи с обсуждением проектов мирного урегулирования к лету 1918 г. получили распространение и другие концепции Лиги Наций. Больше всего возможностей влиять на правительство было у комитета пропаганды Нортклиффа, а он полагал, что ядром будущей международной организации должен стать союз против Германии. Все другие проекты выглядели в этом свете неэффективными, поскольку все они якобы связывали создание Лиги с заключением мира на основе компромисса. Из антигерманской направленности этой концепции логически вытекало предложение создать Лигу Наций из союзников по Антанте.

Хотя Раунд тэйбл и Нортклифф считали Форин оффис оплотом «старой дипломатии», его руководство поручило сотрудникам департамента информации летом 1918 г. рассмотреть проблему Лиги Наций с учетом имеющихся проектов. Главная трудность для министерских аналитиков А. Лиммерна и Ю. Перси

заключалась в поиске практических мер осуществления собственного проекта. Как и их предшественники, они полагали, что Лига Наций должна стать естественным продолжением союзнических отношений. Ее реальная власть будет опираться на контроль над источниками сырья (что перекликалось с тремя из «14 пунктов» Вильсона), поэтому Германия, если захочет попасть в Лигу Наций, должна будет добровольно признать свою ответственность за войну.

Осенью 1918 г. эта работа была продолжена по рекомендации вновь созданного правительственного комитета обороны, и в сентябре доработанный проект был готов. В этом варианте Перси вновь настаивал на том, чтобы противопоставить Германии и ее союзникам действующую экономическую организацию держав Антанты. Однако проблема послевоенного экономического переустройства мира трудно поддавалась решению даже на уровне проекта, поскольку в самом правительстве существовали серьезные разногласия между фритредерами и протекционистами. Не менее сложным был и международный аспект проблемы: ни британские доминионы, ни США не хотели бы предоставить международной организации право контроля над своими сырьевыми ресурсами. Разработка детального проекта международной экономической организации потребовала бы времени. В самом Форин оффисе существовала альтернативная точка зрения Кроу, который считал, что после войны сначала необходимо будет урегулировать все проблемы между союзниками.

Американцы относились к проекту экономической организации отрицательно. Вильсон опасался, что если Великобритания получит доступ к американским сырьевым ресурсам, то сможет втянуть США после военной победы над Германией в торговую войну с ней. Поэтому президент, как и раньше, хотел наложить мораторий на обсуждение проектов Лиги до окончания войны. Английское правительство было вынуждено считаться с его точкой зрения.

В английском общественном мнении летом-осенью 1918 г. проблема Лиги обсуждалась очень оживленно, причем даже консервативные парламентские круги выдвигали весьма радикальные проекты, в частности, создать Лигу Наций на основе всеобщего разоружения, экономической свободы и международного арбитража [4, с. 692]. (Если сравнить с позицией Форин оффиса, то он отвергал всеобщее разоружение, признавая арбитраж, предпочитал политическое урегулирование путем международных конференций и настаивал на отделении Лиги от послевоенного экономического устройства).

Форин оффис был за то, чтобы правительство приняло проект с конкретными минимальными обязательствами со стороны Англии. Попытки осуществить этот план в августе 1918 г. привели к конфликту между Ллойд Джорджем и Сесилем, в результате которого

премьер перестал считаться с его мнением по проблемам послевоенного экономического устройства, в которых Сесиль был признанным авторитетом [3, p. 150].

В целом осенью 1918 г. проблема мирного урегулирования, включая проект Лиги Наций, отодвинулась на второй план, уступив место вопросу, который целиком занял внимание английского правительства и командования, — как долго продлится война — до 1919 или 1920 г. Скорое ее завершение в ноябре текущего года положило конец дискуссиям и вплотную приблизило мирное урегулирование. Английское руководство подошло к окончанию войны, не будучи связанным какими-либо конкретными обязательствами по поводу будущей международной организации. Однако проблема Лиги Наций очень скоро возникла в переговорах между Англией и США. Английская сторона надеялась при этом выиграть время для решения своих имперских проблем. Представители доминионов, как известно, приняли активное участие в создании британской программы на мирную конференцию. Разработанный проект содержал принципы нового внешнеполитического мышления, сложившиеся на протяжении двух лет пребывания у власти правительства Ллойд Джорджа.

В отношении Лиги Наций английская программа предлагала следующее: Лига должна стать работающей организацией, включить в сферу своего влияния вновь образованные государства Восточной Европы, руководить международным бизнесом и строить свою деятельность по модели Верховного Совета Антанты, являясь, однако, естественным результатом послевоенной эволюции международных отношений и институтов. Этот план не вызвал энтузиазма в Форин оффисе, но вполне устроил премьер-министра и на заседании 24 декабря 1918 г. был в целом принят правительством. Однако в ходе обсуждения возникли разногласия по конкретным вопросам. Никто не возражал против системы мирных гарантий, но большинство членов кабинета опасалось образования некой объединенной «сверхдержавы», если вопрос о применении санкций против агрессора будет решаться большинством в исполнительном органе Лиги. Правительство одобрило схему, в соответствии с которой повод для применения будет вынесен на международный арбитраж.

Более серьезные дебаты вызвала проблема разоружения, сторонником которого был Ллойд Джордж. В итоге ему с большим трудом удалось добиться от своих коллег признания, что успех новой организации будет зависеть от ее способности решать эту проблему. Серьезные возражения со стороны коллег встретил премьер и в вопросе полномочий руководящего органа Лиги, причем ему не удалось убедить их в том, что Совет Лиги должен воспроизводить Верховный Совет Антанты только в мирных условиях. Против этого

возражали и представители доминионов, позже к ним присоединился и Сесиль.

В результате дискуссий окончательно выявились две концепции Лиги Наций. Одна — основанная на системе гарантий и санкций против инициаторов международных кризисов, с четкими и ограниченными обязательствами Англии — ее в основном выдвигал Форин оффис и, в конечном счете, поддержал энтузиаст Лиги Сесиль. Другая концепция — предлагаемая окружением Ллойд Джорджа и принятая премьер-министром — предполагала организацию с более широкими сферами международного сотрудничества и системой гарантий. Сторонники этой позиции попытались в январе 1919 г. склонить Сесиль на свою сторону, но он уже начал в рамках предварительных англо-американских переговоров обсуждение проекта Устава Лиги со своим американским коллегой Д. Миллером, и к тому времени они достигли принципиального согласия, так что попытка его переубедить запоздала. Обострение внутренних разногласий в преддверии мирной конференции не устраивало Ллойд Джорджа, и, следуя своей обычной тактике, он дал понять своему окружению, что не намерен придавать первостепенного значения Лиге Наций среди вопросов мировой политики. Не случайно Хэнки отказался занять пост генерального секретаря комиссии Лиги на конференции в Париже, написав жене, что реальной Лигой будет Совет трех, и именно в нем он будет секретарем [7, p. 66–67].

Содержание, характер и результаты дискуссий по проблемам международной безопасности и Лиги Наций в британском политическом руководстве в 1916–1918 гг. позволяют говорить о безусловном американском влиянии на английскую официальную позицию, причем характер и масштабы этого влияния менялись на протяжении рассматриваемого периода. На начальном этапе обсуждения в 1916 г. идея Лиги Наций для английской дипломатии была наиболее удобным средством облегчить сближение с США, и поэтому английская сторона старательно затушевывала возможные разногласия, прибегая к понятной Вильсону либеральной внешнеполитической риторике. После вступления США в войну, когда англо-американские отношения стали официально союзническими, проблема утратила свое значение как средство дипломатической тактики, но заняла прочное место в программе мирного урегулирования на заключительном этапе войны. Свидетельством ее возросшей актуальности было оживление дискуссий в английских правящих кругах и наметившееся нарастание противоречий по этому вопросу в англо-американских контактах. Оставляя в стороне вопрос о внутреннем единстве американской позиции, подчеркнем заметное расхождение точек зрения на Лигу Наций в британском правительстве, парламентских кругах и общественном мнении. Один этот факт не позволяет говорить об абсолютном преобладании

прагматических принципов политического реализма в британской внешнеполитической программе и практике на завершающем этапе войны. Основываясь на английском восприятии американской позиции, можно предположить, что и она была способна вос-

принимать иные, более реалистичные влияния. Эти выводы позволяют, на наш взгляд, более глубоко проникнуть в драматические англо-американские отношения на Парижской мирной конференции и оценить ее результаты.

Библиографический список

1. The Times. – 1916. – Oct. 24.
2. Ллойд Джордж, Д. Военные мемуары : в 2 т. / Д. Ллойд Джордж. – М., 1937.
3. Yearwood, P. «On the Safe and Right Lines»: the Lloyd George Government and the Origins of League Nations, 1916–1918 / P. Yearwood // Historical Journal. – 1989. – Vol. 32, 2.
4. Parliamentary Debates. House of Commons. – 5th Ser. – Vol. CIX.
5. Jones, T. Whitehall Dairy / T. Jones. – L., 1969. – Vol. 1.
6. Egerton, G. Great Britain and the Creation of League of Nation / G. Egerton. – Oxford, 1971.
7. Roskill, S. Morice Hankey. Man of Secrets / S. Roskill. – L., 1984. – Vol. 2.