

ДИСКУССИИ В БРИТАНСКИХ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ КРУГАХ ОБ УЧАСТИИ В КОМИТЕТЕ 17-ти ООН В НАЧАЛЕ 1960-х гг.

Интернационализация колониальных вопросов, ставшая характерной чертой международной жизни после Второй мировой войны, выразилась в пристальном внимании к колониальной политике метрополий и участию в делах зависимых территорий со стороны Организации Объединенных Наций. По иронии судьбы политика ООН по деколонизации вызвала крайне неоднозначную и даже негативную реакцию со стороны метрополий, являвшихся в то же время государствами — основателями организации. В первую очередь это относится к Британской империи.

Активное обсуждение колониальных проблем после 1960 г., когда вопрос о полной ликвидации колониализма был впервые поднят в ООН¹, создало дополнительные проблемы для британского руководства при выработке имперской политики. К началу 1960-х гг. относится рост численности и укрепление влияния освободившихся стран Азии и Африки. В сентябре 1961 г. на конференции в Белграде, собравшей 25 освободившихся от колониальной зависимости стран, было официально объявлено о создании «движения неприсоединения»². Государства, вошедшие в него, были представлены в ООН так называемым «афро-азиатским блоком», который провозглашал главной целью своего участия в организации ликвидацию остатков колониализма.

Так, в октябре 1961 г. делегация недавно обретшей независимость Федерация Нигерии выдвинула в Генеральной Ассамблее ООН проект резолюции, предусматривающий предоставление статуса суверенных государств всем африканским территориям к 1970 г.³ Нигерийский проект резолюции вызвал бурное обсуждение в заинтересованных ведомствах Великобритании. Министр по делам Содружества Д. Сэндис отметил, что такая постановка

проблемы в ООН ставит страну перед сложной дилеммой. С одной стороны, полагал он, метрополия вряд ли сможет предоставить независимость всем африканским территориям именно к этой дате. С другой стороны, в случае отказа поддержать резолюцию, Лондон мог потерпеть неудачу в «получении расположения нигерийцев», что по тактическим соображениям представлялось Д. Сэндису нежелательным.

Министр по делам колоний Р. Модлинг, в свою очередь, выразил опасение, что страны «афро-азиатского блока» могут потребовать распространения даты 1970 г. за пределы Африки, в чем британское правительство было явно не заинтересовано. Однако, предупреждал он, даже в случае применения этой даты только к африканскому континенту могли возникнуть сложности с освобождением колоний в предстоящее десятилетие. Итогом обсуждения стало решение о поддержке резолюции Нигерии только в том случае, если она будет касаться только африканских территорий и даты не ранее 1970 г.⁴

В ноябре 1961 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла решение о создании Специального комитета по наблюдению за ходом осуществления Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам 1960 г. В комитет вошло 17 стран, в том числе Великобритания⁵.

Участие в его работе, как полагало британское правительство, могло помочь Лондону решить сразу несколько задач. Во-первых, обсуждение проблем зависимых территорий вместе с освободившимися странами могло, с одной стороны, укрепить отношения с этими государствами, с другой — внести раскол в их ряды. Во-вторых, при неблагоприятном для Лондона развитии ситуации в ООН, а именно в случае принятия резолюции, с текстом и рекомендациями которой британское правительство не согласно, делегация Великобритании в Нью-Йорке могла выразить свои возражения и попытаться добиться внесения изменений в проекты резолюций. Вместе с тем британское правительство понимало, что затормозить распад империи невозможно, и ставило задачу «уйти» из империи с минимальными потерями.

6 декабря, согласно намеченным ранее планам, британское правительство предоставило независимость Танганьике⁶, позднее переименованной в Объединенную Республику Танзанию после ее объединения с Занзибаром в 1964 г.

Надо заметить, что предоставление статуса суверенного государства Танганьике, стоявшей в силу экономической отсталости и политической нестабильности на одном из последних мест в списке территорий — кандидатов на получение независимости, отражало одну из новых черт колониальной политики Великобритании в начале 1960-х гг. Британское руководство в условиях ускорения распада мировой колониальной системы отказалось от идеи эволюционного развития колоний, сделав одним из главных критериев в вопросе определения готовности страны к самоуправлению и независимости наличие способной поддерживать власть местной элиты⁷.

Г. Макмиллан принял решение более активно, чем прежде, сотрудничать с другими метрополиями по вопросам колониализма. Широкий мировой резонанс, который получили события в Конго, требовали от европейских держав, имеющих владения в Африке, проведения согласованной политики.

Действительно, затяжной военный конфликт, а позднее и вспыхнувшие в 1960 г. гражданская война в Конго оказывала серьезное воздействие на выработку колониальной политики европейских держав, в том числе и Великобритании⁸. События в бывшей бельгийской колонии сразу привлекли внимание мировой общественности и ООН, что требовало от всех метрополий, имеющих колонии в Африке, более адекватной реакции на протекание процесса деколонизации.

Уайтхолл пытался привлечь Белый дом к решению своих колониальных трудностей. Так, проблема колониализма была затронута на встрече представителей Франции, Соединенного Королевства и США в декабре 1961 г. в Париже. Британский министр иностранных дел лорд Хьюм выразил обеспокоенность развитием ситуации вокруг Конго, чреватую тем, что она могла вызвать цепную реакцию и вынести на повестку дня вопрос о предоставлении

независимости странам Восточной и Центральной Африки. В этих отсталых территориях, раздираемых этническими конфликтами и расовыми противоречиями, в случае ухода полицейских и армейских сил метрополии, могла развернуться племенная война. Такое развитие событий, по мнению лорда Хьюма, угрожало интересам не только Великобритании, но и других заинтересованных держав, в том числе и США.

По убеждению лорда Хьюма, резолюции Генеральной Ассамблеей ООН, призывающие к убыстрению темпов деколонизации, могли только способствовать втягиванию континента в череду гражданских войн. Министр иностранных дел выразил надежду на пристальное изучение в Нью-Йорке и Вашингтоне «проблемы колониализма».

В США в целом были согласны с доводами лорда Хьюма и необходимостью серьезного изучения данного вопроса. Госсекретарь США Д. Раск отмечал, что осуществляемые США программы помощи странам Африки как раз «призваны замедлить процесс ухода бывших чиновников метрополии» с территории империи⁹. Такая позиция администрации Дж. Ф. Кеннеди отражала заинтересованность Вашингтона в стабильности африканского континента и его прозападной ориентации.

В то же время в Лондоне продолжались дискуссии по выработке политической линии ее делегации в ООН. Во многом эти дебаты были обусловлены вступлением Великобритании в октябре 1961 г. в переговоры со странами Общего рынка по условиям членства в Европейских сообществах, и, как следствие, его заинтересованностью в получении поддержки в этом вопросе со стороны стран Содружества и колоний.

Между тем для бывших империй в ООН складывалась ситуация, почти не оставлявшая им возможности для оттягивания сроков предоставления колониям независимости. В конце декабря 1961 г. один из членов британской делегации в ООН Г. Фут сообщал британскому правительству, что вмешательство Комитетов ООН в процесс деколонизации существенно ограничивает

возможность маневра для Великобритании и осложняет взаимоотношения с зависимыми территориями.

Г. Фут считал, что целью британской дипломатии в ООН должно быть недопущение вмешательства Генеральной ассамблеи в процесс управления зависимыми территориями. Характерно, что само понятие «вмешательство в управление колониями» не интерпретировалось британским дипломатом, но можно предположить, что оно подразумевало заслушивание петиций от представителей зависимых территорий и принятие резолюций ООН по вопросам сроков предоставления независимости и будущего конституционного развития африканских государств. В таком случае под «вмешательством» можно было понимать всю работу Комитетов ООН, связанных с обсуждением проблем деколонизации.

В свою очередь, во внешнеполитическом ведомстве Великобритании цель участия в Комитете 17-ти (и, видимо, задачу Комитета в целом) видели только в своевременном информировании об изменениях, происходящих в колониальной политике страны, и участии в обсуждении вопросов, связанных с экономической и политической помощью слаборазвитым территориям.

В памятной записке лорду Хьюму от 5 января 1962 г. министр по делам колоний выразил обеспокоенность складывающейся в ООН ситуацией, которая означала развертывание кампании стран «афро-азиатского блока» против метрополий, в первую очередь, Великобритании¹⁰. Лидеры Движения неприсоединения стремились использовать работу Комитета 17-ти в своих интересах для того, чтобы усилить свое влияние в странах Третьего мира и, используя противостояние Запад — Восток, решать свои экономические трудности.

Р. Модлинг считал, и небезосновательно, что само согласие Великобритании на участие в работе Комитета 17-ти и других подобных комитетов ООН уже подразумевало ее согласие на некоторую степень вмешательства комитетов в колониальную политику страны. Между тем усиление критики действий метрополии со стороны освободившихся государств затрудняло не только отстаивание Лондоном своей позиции в ходе дебатов Комитета,

но и оказывало серьезное воздействие на выработку политики на европейском континенте. Великобритания продолжала переговоры со странами Общего рынка по условиям членства в Европейских сообществах и не желала дополнительных трудностей в этих нелегких переговорах, исход которых в том числе зависел от позиции недавних зависимых территорий, а ныне членов Содружества. В связи с этим Модлинг рекомендовал британской делегации по тактическим соображениям все же продолжать работу в Комитете 17-ти.

Надо заметить, что памятная записка министра по делам колоний вызвала широкую дискуссию в Форин-офис. Комментарии к поднятой дискуссии сотрудников внешнеполитического ведомства страны показывали, что в правительственных кругах шли поиски такой линии поведения в ООН, которая могла снизить накал критики метрополии со стороны заинтересованных государств. В реальности, однако, Уайтхолл мог выбирать только из двух вариантов: либо продолжать свою работу в Комитете 17-ти, либо, как это сделала Франция, прекратить участие в обсуждении и выполнении резолюций ГА ООН¹¹, которые, согласно Уставу организации, носили рекомендательный характер.

Примечательным в этой связи было то, что полемика между видными сотрудниками Форин-офис по вопросам участия в ООН подспудно свидетельствовала о расколе британских министров на сторонников и противников колониального курса премьер-министра Г. Макмиллана.

Окончательное решение по участию делегации Великобритании в ООН, согласованное в двух ведомствах — Форин-офис и министерстве по делам колоний, — было представлено в отправленной Г. Футу дипломатической записке. В ней отмечалась необходимость следования прежней линии британской делегации в ООН. Однако в том случае, если дебаты, а тем более принимаемые рекомендации, затрагивали национальные интересы Великобритании и рассматривались ею как вмешательство во внутренние дела, делегация немедленно должна была указать на это как на «превышение полномочий ООН» и нарушение Устава организации¹².

Г. Макмиллан внимательно следил за обсуждением в соответствующих министерствах вопроса о роли Великобритании в ООН и укреплении позиций в ней «афро-азиатского блока». По просьбе премьера один из его секретарей в кабинете министров — Ф. де Зулуэта — подготовил памятную записку, посвященную изучению политики Великобритании в этом вопросе.

По мнению Ф. де Зулуэты, проблема получивших независимость государств, оформившихся в «движение неприсоединения», в ООН гораздо сложнее, чем она представлена на официальном уровне. Он отмечал, что призыв освободившихся стран в ООН к принятию резолюций по ускорению деколонизации в реальности преследует другие цели, поскольку многие из лидеров этих стран понимают, что объективно многие из зависимых владений Великобритании не будут готовы к самоуправлению в ближайшие десятилетия. Их главной стратегической целью, по мнению Ф. де Зулуэты, является стремление увеличить свое влияние в ООН и на международной арене, попутно сталкивая при обсуждении вопросов о будущем конституционном устройстве колоний европейские метрополии и США.

Опасность дальнейшего развития ситуации секретарь премьер-министра видел в том, что она могла привести не только к ряду обязывающих резолюций, но и к экономическим санкциям ООН сначала, возможно, против Португалии и ЮАС, но со временем против Соединенного Королевства.

Заинтересованность же Лондона в продолжении эксплуатации природных богатств Южной Африки явно шла вразрез с политикой, проводимой ООН. В то же время упорное нежелание Лондона сотрудничать с блоком независимых стран Азии и Африки и выполнять резолюции Генеральной Ассамблеи могло вызвать негативные последствия для «торговых и инвестиционных интересов страны в отношении афро-азиатского мира»¹³.

В условиях расширяющегося состава ООН, ставшей центром притяжения всех антиколониальных сил, среди британской политической элиты и отчасти в США стали возникать мнения о целесообразности дальнейшего существования организации. Разрушение

ООН, по мнению де Зулуэты, действительно могло помочь Великобритании разрешить часть проблем в колониальной сфере, но оно грозило усилением «движения неприсоединения» и потерей поддержки части умеренных лидеров афро-азиатских стран.

И британская общественность, и политики в целом в свое время поддерживали идею Объединенных Наций как «наилучшую концепцию, которую изобрело человечество». Но уже к середине 1950-х гг. и особенно к 1960 г., когда членство увеличилось с 51 до 67, ООН стала совершенно иной (угрожающей интересам метрополий) организацией по сравнению с той, какой ее основатели создали в 1945 г. «ООН в ее колониальной личине стала монстром Франкенштейна»,¹⁴ — так характеризовали британские политики эту организацию.

Вставшая перед Уайтхоллом дилемма — продолжать или нет участвовать в ООН — требовала ответа на вопрос, как смягчить воздействие политики этой организации на выработку колониального курса Лондона. Среди средств, которые рекомендовал Ф. де Зулуэта, было использование ухудшающейся ситуации в Алжире. В случае предоставления Францией независимости Алжиру, силы и финансы ООН могли быть отвлечены реорганизацией и восстановлением страны. Продолжающийся военный конфликт в Конго также мог быть использован в интересах Великобритании.

Существенным упрощением колониальных проблем Лондона в Южной и Восточной Африки, по мнению Ф. де Зулуэты, могла стать привязка азиатских стран к эксплуатации минеральных ресурсов региона, однако для реализации такой возможности объективно было мало оснований. Единственной страной, которая могла заинтересоваться соглашением по участию наряду с европейскими странами в использовании природных богатств африканского континента, была Япония, но она не входила в ряды участников «движения неприсоединения» и не могла, таким образом, существенно повлиять на их позиции.

Внимательно изучив рекомендации своих сотрудников, Г. Макмиллан пришел к выводу, что минимизировать последствия

проводимой ООН политики по деколонизации для Великобритании могло бы завоевание поддержки стран Содружества и США, незаинтересованных в том, чтобы приобретшие суверенитет государств попали в экономический и политический хаос. Некоторым противовесом действовавшему в рамках ООН Комитету 17-ти, по мнению премьер-министра, могло стать создание Консультативной группы Содружества, в компетенцию которой входило бы рассмотрение проблем зависимых и недавно обретших независимость территорий.

Предложил свой взгляд на поставленные премьер-министром вопросы и Комитет по Африке, действовавший в рамках кабинета министров под председательством Б. Дж. Трэнда. В комитет входили сотрудники от Форин-офис и министерств по делам колоний и Содружества, подготовившие доклады по политике Лондона в Центральной и Южной Африке. Ключевым вопросом в ходе обсуждения стала проблема подготовки Декларации по колониальной политике, которую британская сторона могла представить в ООН с тем, чтобы смягчить критику действий метрополии в зависимых территориях.

В Декларации министр по делам Содружества Д. Сэндис предлагал выразить намерение Лондона в ближайшее десятилетие предоставить независимость большинству оставшихся территорий, не делая при этом упор на число остающихся пока зависимыми территорий — 42, но обязательно указав на незначительность их общего населения — 33 млн человек. По вопросу о внесении раскола в «афро-азиатский блок» председатель комитета Б. Дж. Трэнд отметил, что «разделение внутри афро-азиатского блока уже существует и имеет тенденцию увеличиваться», но рекомендовал проводить осторожную политику по этому вопросу, поскольку оно чревато расколом стран Содружества¹⁵.

В апреле — начале мая 1962 г. состоялась встреча премьер-министра Г. Макмиллана с представителями США и Канады, посвященная изучению хода переговоров Великобритании со странами Европейских сообществ по условиям членства. В ходе встречи с президентом США британский премьер-министр

предложил уделить серьезное внимание преодолению разногласий двух стран по «проблеме колониализма». В этой связи Дж. Ф. Кеннеди предложил Г. Макмиллану усилить взаимное сотрудничество в этой области посредством использования агентств госдепартамента и ООН, занимающихся колониальными вопросами¹⁶.

Пристальное внимание США к вопросам деколонизации, прежде всего, на Африканском континенте было также обусловлено активизацией политики СССР в отношении освободившихся от колониальной зависимости государств. В одном из выступлений в конце мая 1962 г. Н. С. Хрущев охарактеризовал ЕЭС как «государственно-монополистическое соглашение финансовой олигархии Западной Европы», целью которой является «подчинение экономики получивших независимость государств интересам империалистических государств»¹⁷.

Таким образом, советское правительство оценивало политику европейских метрополий по сохранению экономических связей с бывшими колониями посредством Общего рынка как проведение политики неоколониализма. Подобная риторика была созвучна мнениям некоторых лидеров стран Третьего мира, что объективно способствовало определенному возрастанию влияния СССР в афро-азиатских государствах, что отражалось в голосованиях в ООН по колониальным вопросам.

Для Лондона, заинтересованного в успехе переговоров по условиям членства в Европейских сообществах, в этой связи было крайне важно не вызывать критику своих действий в ООН со стороны бывших колоний и доминионов Содружества, учитывая сложный характер переговоров с точки зрения защиты его торговых интересов. Правительство Г. Макмиллана стремилось приложить максимальные усилия по недопущению возникновения еще одного фронта дипломатической борьбы с государствами Содружества и колониями по проблемам деколонизации.

В связи с этим в министерстве по делам колоний наметилось определенное изменение в отношении к деятельности ООН по вопросам деколонизации. Чиновники этого министерства в конце апреля — начале мая 1962 г. подготовили рекомендации

по выработке курса в Комитете 17-ти. Общим для этих документов была констатация факта, что «не в нашей власти вернуться к ситуации до 1960 г. и заставить ООН оставить колониальные вопросы»¹⁸. Исходя из этого, рекомендовалось занять более гибкую и осторожную линию, которая не вызывала бы сопротивления как афро-азиатских стран, так и союзников Великобритании в Содружестве и США. Правда, конкретных предложений для достижения этой цели министерство по делам колоний не предложило. И это было закономерно, учитывая тот комплекс морально-психологических, политических и экономических трудностей, с которыми пришлось столкнуться метрополии в связи с распадом империи.

Провал переговоров о вступлении Великобритании в ЕЭС в январе 1963 г. в определенной степени свидетельствовал о приоритетности связей с империей/Содружеством в ущерб европейской интеграции. Значимость Содружества с исторической, ментально-психологической и торгово-экономической точки зрения оставалась высокой. И поэтому британское руководство стремилось придерживаться гибкой позиции в ООН, не желая осложнять отношения с Содружеством.

В сентябре 1963 г. состав Комитета 17-ти был расширен до 24 стран, сменив название на Комитет 24-х. Всесторонне изучив ситуацию, эксперты от Форин-офис и ведомств по делам Содружества и колоний, приняли совместное решение о продолжении участия в работе Комитета 24-х, прилагая более активные, чем прежде, усилия по перехватыванию инициативы в дебатах у экстремистки настроенных представителей «афро-азиатского блока»¹⁹.

Как видно, распад империи и участие британской делегации в ООН в Комитетах по деколонизации в начале 1960-х гг. сопровождались острой полемикой между различными ведомствами страны. Дискуссии, проходившие в министерствах по делам колоний и Содружества и в Форин-офис, оказывали несомненное воздействие на выработку колониальной политики Великобритании и отражали процесс поиска руководством страны путей относительно безболезненной для престижа страны трансформации империи в Содружество.

¹ Как известно, в 1960 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла известную Резолюцию 1514, призывающую к ускоренной и безусловной ликвидации колониализма. См. подробнее: *Louis Wm. R. Ends of British Imperialism. The Scramble for Empire, Suez and Decolonization*, N. Y., 2006. P. 689–690.

² Подробнее см.: Движение неприсоединения в документах и материалах. М., 1979. С. 418–426 ; *Симония Н. А. Движение неприсоединения — важный фактор международной политики*. М., 1978. С. 25–26.

³ См.: *British Documents on the End of Empire (BDEE)*. Ser. A. Vol. 4. Part II. L., 2000. P. 316.

⁴ См.: *Ibid.* P. 316–317.

⁵ Помимо Великобритании в Комитет 17-ти входили США, Италия, Австралия, Танганьика, Индия, Уругвай, Венесуэла, СССР, Польша, Югославия, Камбоджа, Эфиопия, Мадагаскар, Мали, Сирия и Тунис. См.: ООН и современные международные отношения. М., 1986. С. 90. BDEE. Ser. A. Vol. 4. Part II. L., 2000. P. 320.

⁶ См.: *Cook C., Paxton J. European political facts. 1918–1973*. N. Y., 1975. P. 230.

⁷ См.: *Goldsworthy D. Colonial Issues in British politics. 1945–1961. From “Colonial Development” to “Wind of Change”*. Oxford, 1971. P. 361.

⁸ См.: Системная история международных отношений. 1945–2003. Т. 3. События. М., 2003. С. 256.

⁹ См.: BDEE. Ser. A. Vol. 4. Part II. L., 2000. P. 318–319.

¹⁰ См.: *Ibid.* P. 319–322.

¹¹ См.: *Ibid.* P. 323–325.

¹² Согласно Уставу ООН, подписанному 26 июня 1945 г., он ни в коей мере не дает ООН права вмешиваться в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства. См.: Основные сведения об Организации Объединенных Наций. М., 1991. С. 14–15.

¹³ BDEE. Ser. A. Vol. 4. Part II. L., 2000. P. 326–327.

¹⁴ *Louis Wm. R. Ends of British Imperialism. The Scramble for Empire...* P. 689–690.

¹⁵ См.: BDEE. Ser. A. Vol. 4. Part II. L., 2000. P. 331, 335–338.

¹⁶ См.: *Ibid.* P. 216–217.

¹⁷ *Middleton D. The Supreme Choice. Britain and Europe*. N. Y., 1963. P. 201.

¹⁸ BDEE. Ser. A. Vol. 4. Part II. L., 2000. P. 342.

¹⁹ См.: BDEE. Ser. A. Vol. 4. Part II. L., 1994. P. 364–367.