

СООБЩЕНИЯ

К ВОПРОСУ ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ КАНАДОЙ И США

■
А. В. Сердюк

Место и роль Канады в капиталистическом мире можно глубже понять при анализе канадо-американских отношений. На Западе нет другой страны, развитие которой находилось бы в такой мере под влиянием Соединенных Штатов, как Канада. Близкое соседство с США, общность классовых интересов правящих кругов обеих стран обусловили их тесное сотрудничество в экономической, политической и военно-стратегической областях. Современные канадо-американские отношения имеют особый статус, включающий активное участие в деятельности агрессивного блока НАТО, в Соглашении об аэрокосмической обороне (НОРАД), проведение интеграционных мероприятий в хозяйствах обоих государств.

Становление канадо-американских отношений в 1920-е годы и ослабление связей крупнейшего британского доминиона с метрополией привлекали внимание историков-марксистов. Но в СССР внешние сношения Канады, и в частности канадо-американские отношения этого периода, не стали предметом специального монографического исследования. Связи Канады с южным соседом освещены в ряде общих работ, причем в центре внимания находились вопросы экономической экспансии США в Канаде и создания предпосылок для перехода доминиона в американскую сферу экономического влияния¹. Формирование Канады как суверенного и независимого государства показано Л. А. Зимулиной, которая прослеживает развитие канадо-американских связей в контексте борьбы всех британских доминионов за автономию во внутренней и внешней политике². Расстановка сил в стране и партийно-политическая борьба по вопросам внешней политики рассмотрены в историческом очерке о Канаде³.

¹ Милейковский А. Г. Канада и англо-американские противоречия. М., 1958. С. 290—298; Канада и США: Экономические и политические отношения / Отв. ред. С. Ф. Молочков, В. Б. Поволоцкий. М., 1983. С. 5—15.

² Зимулина Л. А. Борьба английских доминионов за расширение политических прав в 1923—1929 гг.: Дис. ... канд. ист. наук. М., 1966.

³ Канада, 1918—1945: Исторический очерк / Отв. ред. Л. В. Поздеева. М., 1976. С. 168—185.

Глубоко раскрыт кризис Британской империи и политика правящих кругов доминиона в трудах руководителей коммунистических партий Великобритании и Канады⁴, в материалах и документах КПК⁵.

Буржуазная историография канадо-американских отношений рассматриваемого периода весьма обширна. Первые исследования появились в 30-е годы. К этому времени Канада стала индустриально-аграрной страной, сложились предпосылки для перерастания канадского капитализма в государственно-монополистическую стадию. В работах этого периода, как правило, предпринимаются попытки оправдать необходимость тесных имперских уз, а борьбу за автономию представляют как цепь незначительных конституционных инцидентов⁶. К наиболее заметным трудам 30-х годов относится обширное двухтомное исследование американского автора Дж. Кэлхена, представляющее собой подробную хронику развития торговых и политических отношений Канады и США⁷.

Многочисленна литература последних лет. Это объясняется тем, что Канада выдвинулась на «передовые рубежи» в капиталистической системе хозяйства. Сохраняя формальные связи с Великобританией в качестве члена Содружества наций, правящие круги доминиона установили тесные отношения с капиталом США. Неоднородность канадской буржуазии и неодинаковое отношение различных ее фракций к иностранному капиталу обусловили наличие двух точек зрения на канадо-американские отношения⁸. «Националисты», т. е. сторонники ограничения экономического и политического влияния США в стране, привлекают внимание к негативным последствиям проникновения американских монополий в хозяйство Канады. В области внешней политики эти авторы выступают за самостоятельный, независимый от США курс. «Националисты» представлены работами Свансона, Инниса и др.⁹

Авторы-«континенталисты» исследуют военное и политическое сотрудничество двух государств, оправдывая его географическим положением Канады, большой протяженностью границ с Соединенными Штатами и «надежностью» совместной обороны. В работах

⁴ Бак Т. Правда о Канаде. М., 1950; Он же. Тридцать лет коммунистического движения в Канаде (1922—1952). М., 1954; Он же. Наша борьба за Канаду // Избр. произведения, 1923—1959. М., 1961; Дарт П. Кризис Британии и Британской империи. М., 1954; Моррис Л. Коммунисты и национальный вопрос // Пробл. мира и социализма. 1964. № 9; Каштан У. Рабочий класс и антимонополистическая борьба. М., 1975.

⁵ История Коммунистической партии Канады, 1921—1976. М., 1984.

⁶ Angus G. W. Canada and Her Great Neighbour. Toronto, 1938; MacCormac J. Canada: America's Problem. N. Y., 1941.

⁷ Callahan J. M. American Foreign Policy in Canadian Relations. N. Y., 1937. Vol. 1—2.

⁸ Подробнее см.: Хрипунов И. А. Канадо-американские отношения после второй мировой войны // Проблемы историографии Канады. М., 1981. С. 266—302.

⁹ Swanson R. The United States as National Security Threat of Canada. Toronto, 1970; Innis H. Americanisation. Toronto, 1972; Walton R. Canada and the USA. A Background Book about Internal Conflict and New Nationalism. N. Y., 1972; Stacey Ch. P. Canada and the Age of Conflict. Toronto, 1977. Vol. 1—2.

экономистов главный акцент делается на позитивных последствиях интеграции между Канадой и США¹⁰.

Несмотря на многие расхождения, и «националисты» и «континенталисты» не видят перспектив развития Канады без тесных связей с США. Все рекомендации буржуазных авторов, направленные на освобождение от американской зависимости, носят компромиссный характер.

В основу данной статьи положены изданные в Канаде, США и Англии сборники документов, материалы канадского парламента и пресса. Появление в начале 70-х годов серии официальных документов канадского МИД дало возможность углубить исследование тактики правящих кругов доминиона, выявить новые аспекты этой темы¹¹.

Важным этапом в истории Канады стала первая мировая война, которая обусловила ряд особенностей ее экономического, социального и политического развития. Серьезные сдвиги за 1914—1918 гг. произошли в канадской экономике. Перевод хозяйства страны на военные рельсы, выгодная военная конъюнктура дали стимул росту промышленного производства. Число промышленных предприятий с 21 тыс. в 1914 г. увеличилось до 38 тыс. в 1918 г., а стоимость всей промышленной продукции возросла с 1407 млн до 3251 млн долл.¹² В 1921 г. в промышленности страны было занято 2129 млн человек, что составляло 67,2 % всего трудоспособного населения, в то время как в сельском хозяйстве работали 1035 млн, т. е. всего 32,7 %. В том же году городское население по численности превысило сельское¹³. Канада вступила в число индустриально-аграрных стран.

Возросшая потребность воюющих государств в сельскохозяйственных продуктах, и в первую очередь в продовольствии, вызвала подъем сельского хозяйства, который в 1914—1918 гг. был особенно заметным в степных провинциях Канады. Площадь под сельскохозяйственными культурами увеличилась на 57 %, а производство зерновых — на 120 %¹⁴. Снижение экономической мощи Англии, с одной стороны, и быстрое развитие промышленного и сельскохозяйственного производства Канады — с другой, значительно повысили экспортные возможности доминиона и расширили его внешнеэкономические связи.

Сложившуюся ситуацию поспешили использовать Соединенные Штаты. Они подорвали монопольное положение Британии на рынке ее североамериканского доминиона. С 1914 по 1918 г. удельный вес США в импорте Канады увеличился с 65 до 82 %, канад-

¹⁰ *Brebnner J. B.* North Atlantic Triangle. The Interplay of Canada, the United States and Great Britain. N. Y., 1958; *Preston R. A.* The Defence of Undefended Border: Planning for War in North America. Montreal, 1977; *McInnis E.* The Unguarded Frontier. A History of American-Canadian Relations. N. Y., 1970; *Willoughby W. R.* The Joint Organizations of Canada and the United States. Toronto, 1979.

¹¹ Department of External Affairs. Documents on Canadian External Relations. Ottawa, 1967—1976. Vol. 1—7. (Далее: DCER).

¹² The Canada Year Book, 1921. Ottawa, 1921. P. 379.

¹³ Historical Statistics of Canada / Ed. by M. Urquhart, K. Buckley. Toronto, 1965. P. 58.

¹⁴ Канада, 1918—1945. С. 18.

ский же импорт из метрополии существенно упал (в 1914 г. он составил 132 млн, в 1918 г. — только 81 млн долл.)¹⁵. Стоимость промышленной продукции, поставленной Соединенными Штатами своему северному соседу, за этот период возросла с 396 млн до 793 млн долл.¹⁶ При этом Канада не только сократила свою задолженность Британии, но и стала своего рода кредитором, финансирующим закупки метрополией канадской продукции.

Одновременно ослабевали позиции Англии как финансового центра империи. В годы первой мировой войны Британия прекратила экспорт капитала в Канаду, и к 1921 г. английские вложения в североамериканском доминионе снизились до 2,5 млрд долл. В то же время инвестиции Соединенных Штатов возросли здесь до 580 млн долл. в 1921 г., почти сравнявшись с английскими капиталовложениями¹⁷. Динамика роста удельного веса американского капитала и уменьшения вложений Британии в канадской промышленности в 20-х годах выглядела так: в 1920 г. английские инвестиции составляли 53 % всех вложений в доминионе, американские — 44 %. В 1924 г. положение изменилось в пользу США. Соотношение английского и американского капиталов было 42 и 55 %. В 1930 г. инвестиции США превосходили вложения Британии почти в 2 раза (соответственно 61 и 36 %)¹⁸. «Первая мировая война, — писали канадские историки Р. Браун и Р. Кук, — бросила двух недоверчивых соседей в объятия друг друга. Различия между двумя странами отошли на задний план перед лицом необходимости военной кооперации...»¹⁹

Сдвиги в экономике страны отразились на борьбе политических партий по вопросу об отношении к Соединенным Штатам. Сторонницей расширения связей с южным соседом при условии сохранения доминиона в составе Британской империи считалась либеральная партия. С приходом в конце XIX в. к власти либералы во главе с У. Лорье выступали за внешнеполитическую автономию доминиона и расширение его внешнеимперских связей. В 1919 г. на национальном съезде партии ее лидером вместо ушедшего в отставку Лорье был избран У. Л. Маккензи Кинг, который стал выразителем интересов части канадской буржуазии, добивавшейся расширения политических прав доминиона и укрепления своих позиций внутри страны. Как и его предшественники, Кинг, стремясь извлечь максимальную выгоду из соседства с США — крупнейшей империалистической державой мира, проводил политику игры на англо-американских противоречиях.

Традиционно лояльной к метрополии в то время была консервативная партия Канады. Одна из двух ведущих партий в стране, она находилась у власти вплоть до 1921 г. и представляла интересы

¹⁵ Historical Statistics of Canada. P. 183.

¹⁶ Ibid. P. 185.

¹⁷ Канада, 1918—1945. С. 19.

¹⁸ Historical Statistics of Canada. P. 169.

¹⁹ Brown R. C., Cook R. Canada, 1896—1921: A Nation Transformed. Toronto, 1974. P. 279.

тех кругов буржуазии, которые зависели от метрополии. Партию финансировали монополии Торонто, Монреаля, Ванкувера, Виннипега, других промышленных центров страны, тесно связанных с Англией экономически²⁰. Несмотря на это, руководство консервативной партии, так же как и либеральной, не могло не считаться с влиятельным южным соседом. «Самое большое достижение, которое мы можем привезти домой с войны, — заявил премьер-министр Р. Борден в 1918 г., — это будущие хорошие отношения с Соединенными Штатами»²¹.

Позиции либералов и консерваторов расходились по многим важным вопросам внутренней и внешней политики, однако во многих случаях, когда речь шла об экономических, торговых, а затем и политических отношениях с США, их точки зрения в целом совпадали. Наглядно это проявилось в ходе борьбы за учреждение отдельного дипломатического представительства Канады в США и при заключении ряда двусторонних конвенций и соглашений между странами.

Вопрос об учреждении представительства в Соединенных Штатах обсуждался в канадском парламенте с конца XIX в. Либеральная оппозиция в 1892 г. внесла резолюцию с требованием направить в Вашингтон коммерческого представителя, который защищал бы непосредственно канадские интересы на торговых переговорах с США. В ходе дискуссии многие депутаты говорили о неспособности и нежелании британской дипломатической службы должным образом представлять доминион за рубежом, в частности в Соединенных Штатах²². Хотя резолюция 1892 г. не внесла изменений в систему британской заграничной службы, ее можно считать первым выступлением в пользу установления официальных отношений между двумя американскими государствами.

Расширение экономических и политических связей с США потребовало длительного времени и больших усилий. Во многом эта задача усложнялась отсутствием единой точки зрения у правящих кругов доминиона относительно формы и статуса канадского представительства в Вашингтоне. Выдвигались предложения назначить в США верховного комиссара — по аналогии с дипломатическим агентом доминиона в Лондоне — либо аккредитовать торгового атташе при британском посольстве, который не имел бы дипломатических полномочий. Однако все депутаты сходились в том, что канадское представительство должно принять форму отдельного и независимого учреждения²³. Большую роль сыграло также нежелание Англии согласиться с отдельным представитель-

²⁰ Williams J. B. The Conservative Party of Canada, 1920—1949. Durham, 1956. P. 144.
²¹ DCER. Vol. 2. N 18. P. 17.

²² Callahan J. M. Op. cit. Vol. 1. P. 235.

²³ Канадская конституция — акт о Британской Северной Америке 1867 г. (с 1982 г. — акт о конституции 1867 г.) — фиксировала некоторую самостоятельность страны лишь в сфере внутреннего управления и полностью отрицала возможность самостоятельного статуса доминиона в области международных отношений. Подробнее см.: Конституции государств Американского континента. М., 1959. Т. 2. С. 108.

ством доминиона, ибо оно, по мнению Лондона, не соответствовало международному статусу самоуправляющихся частей империи и могло нарушить единый имперский дипломатический фронт²⁴.

Первый торговый представитель Канады был аккредитован в Нью-Йорке в 1921 г. До этого единственными учреждениями, представлявшими доминион в Соединенных Штатах, были агентства по вербовке эмигрантов. В 1873—1877 гг. такие агентства действовали в городах Уорчестер, Чикаго и Дулут²⁵.

Почву для достижения и осуществления договоренности об обмене посланниками между Канадой и США подготовили две организации — Объединенная международная канадо-американская комиссия и военная миссия доминиона в США.

Объединенная международная комиссия была создана в соответствии со ст. 7 канадо-американского договора 1909 г. о приграничных реках, предусматривавшей создание межправительственного органа, в компетенции которого — рассмотрение любых вопросов, касающихся прав, обязанностей и интересов граждан двух государств²⁶. В функции комиссии входило решение административных, юридических и арбитражных вопросов, в том числе рассмотрение пограничных споров между Канадой и США, контроль за соблюдением достигнутых ранее соглашений о пограничных реках, регламентирование использования обеими странами вод приграничных рек в хозяйственных целях, а также проведение научно-исследовательских мероприятий с последующей выработкой рекомендаций правительствам двух стран по дальнейшему развитию приграничных районов²⁷.

С первых лет работы комиссии стало очевидным, что приоритет в распределении ее функций принадлежит правовым вопросам. В 1912—1920 гг. было рассмотрено 105 дел, причем решения выносились только экспертами двух стран, без арбитража со стороны Британии. В связи с расширением объема рассматриваемых вопросов был увеличен персонал комиссии, созданы международные комитеты. Первый из них (учрежден в 1913 г.) осуществлял контроль за строительством, материальным обеспечением и эксплуатацией технических сооружений на берегах пограничного оз. Верхнее²⁸. Ряд других комитетов занимался планированием и научными исследованиями.

Со вступлением США в первую мировую войну в апреле 1917 г. отношения между двумя государствами поднялись на более

²⁴ Сохранение единого дипломатического фронта было одной из главных стратегических задач Лондона. В целях укрепления единства империи и выработки общей внешнеполитической линии в Лондоне с конца XIX в. проводились колониальные конференции, а с 1921 г. — британские имперские конференции с участием премьер-министров доминионов.

²⁵ Милейковский А. Г. Указ. соч. С. 209.

²⁶ Skilling G. H. Canadian Representation Abroad. From Agency to Embassy. Toronto, 1945. P. 191.

²⁷ Willoughby W. R. Op. cit. P. 17.

²⁸ Ibid. P. 59—60.

высокий уровень. Пока Соединенные Штаты оставались нейтральным государством, американские фирмы беспрепятственно осуществляли поставки оборудования в Канаду. В 1917 г. положение изменилось. Военно-государственное регулирование американской экономики, резко возросшие нужды военной машины США затруднили для Канады получение многих видов оборудования и некоторых видов сырья. Это стало сильным аргументом в пользу создания дипломатического представительства доминиона в Вашингтоне и позволило преодолеть многие конституционные преграды. Совершился ряд визитов в США заместителя министра иностранных дел Канады Дж. Поуна, который вел переговоры по вопросам закупок угля и стали²⁹. В конце 1917 г. между зданием правительства в Оттаве и Белым домом был проложен прямой телефонный кабель, а в январе 1918 г. в Вашингтон направилась канадская военная миссия³⁰.

В задачи миссии входило обеспечение своевременных поставок в Канаду американских промышленных товаров, а также согласование действий с командованием США. Миссию возглавил представитель крупных промышленных кругов Л. Харрис, чьи функции в основном заключались в том, чтобы «убедить американскую бюрократию в правомерности канадских запросов и, кроме того, скорректировать эти запросы, чтобы они не вызывали раздражения в официальных кругах США»³¹. В большой мере Харрису удалось достичь своей цели: в результате успешной, хотя и кратковременной, деятельности военной миссии между обеими странами установился прямой контакт без посредничества Англии. Связи Канады с южным соседом в годы первой мировой войны в отличие от отношений с метрополией характеризовались высокой стабильностью и динамизмом.

Учреждение военной миссии в Вашингтоне было использовано канадскими правящими кругами как удобный предлог, чтобы поставить вопрос о преобразовании ее в полноправное дипломатическое представительство. Деятельность миссии, писал Г. Скиллинг, показала Р. Бордену и другим членам кабинета преимущества, которые может дать аккредитация в Вашингтоне полномочного министра для решения собственно канадских проблем³².

В октябре 1917 г., вскоре после формирования коалиционного правительства, Борден обратился к британскому министру колоний лорду Мильнеру с предложением назначить на пост представителя доминиона в США крупного канадского промышленника Д. Хейзена³³. Запрос правительства, однако, остался без ответа. Правящие круги метрополии даже не сочли нужным обсуждать его.

²⁹ Cuff R. D., Granatstein J. L. *Ties that Bind. Canadian-American Relations in War-time from the Cold War to the Great War*. Toronto, 1977. P. 45—46.

³⁰ Galbraight J. S. *The Establishment of Canadian Diplomatic Status at Washington*. Berkely, 1951. P. 173.

³¹ Cuff R. D., Granatstein J. L. *Op. cit.* P. 59.

³² Skilling G. H. *Op. cit.* P. 198.

³³ DCER. Vol. 1, N 175. P. 183.

Через год, в октябре 1918 г., канадское правительство повторило свое предложение. То обстоятельство, что руководитель военной миссии формально был обязан обо всех своих действиях информировать британского посла в Вашингтоне, сильно сковывало инициативу Оттавы. Борден настаивал на немедленном назначении специального канадского посланника, но лорд Мильнер отвечал, что такой шаг может вызвать серьезные конституционные осложнения и поэтому он должен стать предметом самого тщательного рассмотрения в правительстве³⁴. По сути это был прямой отказ, хотя и завуалированный вежливой формой дипломатической переписки. Дальнейшие переговоры не дали результатов. Глава Форт-Рин оффис лорд Керзон подчеркивал, что учреждение канадской дипломатической миссии приведет к подрыву единства империи на международной арене, и соглашался лишь на ограниченное представительство доминиона в составе посольства Великобритании³⁵.

Но уже на Парижской конференции 1919 г. Канада смогла добиться самостоятельного представительства в качестве суверенного государства. По большинству вопросов позиция Канады была близка позиции Англии. В ряде же случаев доминион выступал вразрез с метрополией, показывая склонность к сближению с США. Так, континентальная тенденция в политике Канады проявилась при обсуждении вопросов о судьбе бывших германских колоний³⁶, о заключении конвенции о воздухоплавании³⁷.

В прессе доминиона усилилось настойчивое стремление канадского правительства иметь своего представителя в США. По мнению «Таймс», все это говорило о росте национального чувства в стране. «Манитоба фри прес» писала о нежелательности назначения канадского посланника до тех пор, пока официально не будут определены его статус и функции. В противном случае, предостерегала газета, «наш представитель может оказаться на положении простого секретаря или атташе британского посольства»³⁸.

В парламенте страны дважды — в 1919 и в 1920 гг. — обсуждался вопрос о выделении средств для представительства. Возражения против учреждения посольства прозвучали в выступлениях

³⁴ Ibid. N 177. P. 184.

³⁵ Ibid. N 178. P. 185.

³⁶ См. заявление Бордена в пользу предоставления США мандатных территорий: DCER. Vol. 2, N 14. P. 13.

³⁷ Выдвинутая британской дипломатией идея международного контроля над гражданской авиацией не была поддержана США и Канадой, поскольку им выгоднее было регулировать свои воздушные перевозки с помощью двусторонних соглашений, а не международного органа. Выступая в Париже на заседании британской имперской делегации в апреле 1919 г., Борден заявил, что канадский парламент никогда не одобрит положения, при котором международная организация, расположенная в Европе, будет контролировать воздушное движение между США и Канадой. Министр торговли и таможен доминиона А. Сифтон был настроен еще более решительно, назвав проект конвенции «лучшим примером интернационализма, доведенного до абсурда» (DCER. Vol. 2, N 106. P. 114; N 123. P. 138).

³⁸ Цит. по: Times. 1919. May 27.

депутатов от обеих ведущих партий. Одна часть оппозиции — преимущественно консерваторы — не принимала идею отдельного представительства, ибо это, по их мнению, могло существенно ослабить связи Канады с метрополией. Другая группа, большинство которой составляли либералы, настаивала на том, чтобы интересы доминиона в Вашингтоне защищал не коммерческий, а не дипломатический представитель. И те, и другие сходились в том, что один полномочный министр не может одновременно подчиняться и британскому, и канадскому правительству.³⁹

Выступая на открытии дебатов, исполняющий обязанности премьер-министра Канады Дж. Фостер заявил, что назначение посла в Вашингтон не нанесет ущерба дипломатическому единству империи, и заверил оппозицию, что оно не послужит в дальнейшем прецедентом для организации посольств в других странах.⁴⁰ Это заявление не удовлетворило оппозицию. Либерал У. Филдинг, в частности, осудил настойчивость правительства в этом вопросе, связывая ее исключительно с желанием любыми средствами поднять свой международный престиж.⁴¹

Франкоканадцы занимали нейтральную позицию. С одной стороны, им импонировала идея учреждения посольства в Вашингтоне, в осуществлении которой они видели новый шаг на пути к автономии в международных делах. С другой стороны, подобно консерваторам, депутаты от Квебека считали, что до тех пор, пока не будет окончательно определен государственный статус страны, назначение посла преждевременно. Депутат Р. Ламье выразил опасения большинства французских канадцев относительно «поглощения» Канады Соединенными Штатами, подчеркнув, что единственной гарантией соблюдения прав национальных меньшинств является акт о Британской Северной Америке.⁴²

В поддержку правительства выступил лидер либералов Кинг. Назначение посла, по его словам, послужит прежде всего интересам укрепления автономии и суверенитета страны. Положение, при котором канадское представительство станет частью британского посольства, недопустимо. Поэтому, настаивал Кинг, их функции должны быть строго разделены.⁴³

По окончании дебатов было решено выделить для учреждения посольства в Вашингтоне 80 тыс. долл.⁴⁴ и вновь обратиться к метрополии за санкционированием этого решения.

Будучи гибким и дальновидным политиком, британский премьер-министр Д. Ллойд Джордж понимал необходимость уступок. Британскому правительству приходилось считаться с ростом центробежных тенденций в империи и, лстя национальному

³⁹ Canada. House of Commons Debates, 1920. Ottawa, 1920. Vol. 145. P. 4534.

⁴⁰ Ibid. P. 4542.

⁴¹ Ibid. P. 4550.

⁴² Ibid. P. 4560.

⁴³ Ibid. Vol. 146. P. 186.

⁴⁴ Первоначально обсуждалась сумма в 50 тыс. долл., но благодаря настойчивости либералов во главе с Кингом ее удалось увеличить до 80 тыс.

самолюбие усилившихся в результате войны доминионов, сохранять рычаги давления на них. 10 мая 1920 г. одновременно в британском и канадском парламентах, а также в посольстве Англии в Вашингтоне было официально объявлено о достижении соглашения об особом статусе канадского представителя в США. В соответствии с этим соглашением король должен был назначить полномочного министра, компетентного в делах доминиона, постоянным дипломатическим представителем в Соединенных Штатах. В отсутствие посла Великобритании, подчеркивалось в соглашении, министр будет замещать его⁴⁵. Таким образом, Канада получила согласие кабинета метрополии на учреждение собственной дипломатической миссии, хотя тут же была предупреждена о том, что это ни в коей мере не означает отказа от принципа дипломатического единства империи.

Очередной отход от этого принципа Канада совершила в связи с обсуждением в 1920—1922 гг. вопроса о судьбе англо-японского союзного договора. Известно, что проамериканская позиция Оттавы вызвала резкое недовольство со стороны Великобритании и других английских доминионов. Тот факт, что на имперской конференции 1921 г. Канада выступила главным противником продления союза, во многом объяснялся сильным нажимом, который она испытывала со стороны США⁴⁶. В 1921—1922 гг. на Вашингтонской конференции по ограничению морских вооружений, тихоокеанскому и дальневосточному вопросам британское правительство до последнего момента делало все от него зависящее, чтобы не порывать с Японией, совмещая союз с ней с политикой англо-американского сотрудничества. Однако Соединенным Штатам удалось все же склонить Форин оффис к разрыву пакта. Активную роль в этом сыграла Канада. Выступления делегатов доминиона на Вашингтонской конференции в поддержку США были в числе факторов, предрешивших судьбу договора, и говорили о новом этапе в канадо-американских отношениях.

Характерной для политического курса доминиона в те годы была позиция, занятая Канадой по отношению к договору о рыбной ловле с США 1923 г. Будучи незначительным эпизодом в развитии связей между двумя американскими государствами, договор сыграл важную роль в конституционном развитии Британской империи.

Вопросы рыболовства всегда занимали важное место в отношениях Канады и США. В 1919 г. между ними были подписаны два договора: об охране промыслов лосося и о взаимных привилегиях канадских и американских судов в портах Тихоокеанского побережья Американского континента⁴⁷. В декабре 1922 г. по предложению Канады были возобновлены переговоры о лове палтуса,

⁴⁵ Great Britain. House of Commons Debates, 1920. Ottawa, 1920. Vol. 129. P. 206.
⁴⁶ Подробнее см.: Попова Е. И. Политика США на Дальнем Востоке, 1918—1922. М., 1967. С. 204—216.
⁴⁷ Stacey Ch. P. Op. cit. Vol. 2. P. 50.

и через три месяца соглашение о будущем регулировании этого промысла было готово к подписанию. Ввиду того что районы лова, о которых шла речь в договоре, затрагивали территории лова, Канады и США, правительство доминиона настаивало на том, что подписи канадского представителя будет достаточно ⁴⁸. Сам по себе этот факт не являлся исключительным, так как еще до первой мировой войны доминионы завоевали право вступать в торговые и технические договоры с другими государствами, но все они были объектами контроля со стороны Великобритании, и британский посол в данной стране подписывал договор вместе с представителем доминиона. Заключая же договор с США, Канада потребовала, чтобы договор был подписан только ее представителем (без подписи британского посла) на том основании, что «он касается только Канады и Соединенных Штатов и не затрагивает иммерских интересов» ⁴⁹.

После непродолжительных переговоров по первой части требований доминиона был достигнут компромисс. Документ озаглавили: «Договор о регулировании лова палтуса у Тихоокеанского побережья Канады и США» ⁵⁰. Так удалось исключить названия договаривающихся сторон. Другое требование Канады обойти было труднее. В посланиях британскому послу в Вашингтоне О. Геддесу от 20 и 28 февраля, а также в обращении к британскому премьер-министру глава правительства доминиона настаивал на том, чтобы министр рыболовства Э. Лануант самостоятельно подписал договор от имени Канады ⁵¹. Правительство метрополии было вынуждено согласиться. 2 марта 1923 г. в Вашингтоне Лануант и госсекретарь США Ч. Юз подписали договор ⁵².

Таким образом, доминион закрепил свое право самостоятельно вести переговоры и заключать договоры с Соединенными Штатами, а в дальнейшем и с другими иностранными государствами. Одновременно правительство либералов, учитывая рост в стране антибританских настроений в связи с ближневосточным кризисом 1922 г. ⁵³, использовало канадо-американский договор как важный прецедент в борьбе за суверенитет и автономию на международной арене.

Победа казалась окончательной, но неожиданно возникли

⁴⁸ DCER. Vol. 3, N 624. P. 652.

⁴⁹ Ibid. N 627. P. 653—654.

⁵⁰ Ibid. N 632. P. 656.

⁵¹ Documents on British Foreign Policy, 1919—1939. First Series. Vol. 1—22 / Ed. by E. L. Woodward, R. Butler. L., 1966. Vol. 14, N 138. P. 205.

⁵² Documents on Canadian Foreign Policy, 1917—1939 / Ed. by W. A. Riddell. Toronto, 1962. P. 84—86.

⁵³ В ходе так называемого Чанакского инцидента, когда войска Англии оказались в критическом положении в зоне Дарданелл, руководители дипломатии метрополии обратились за помощью к доминионам. Пытаясь оказать на них нажим через прессу, Ллойд Джордж и Черчилль передали секретное коммюнике в печать до того, как получили ответ премьер-министров доминионов. Канада фактически отказала метрополии в помощи и использовала инцидент в своей борьбе за внешнеполитическую автономию. См.: Зимулина Л. А. Указ. соч. С. 16.

осложнения. 4 марта 1923 г. договор был вынесен на обсуждение в американском сенате. Общая оценка его положений была положительной, и в тот же день он был ратифицирован. Однако по предложению сенатора У. Джонса от штата Вашингтон в договор была внесена поправка: «... никакие граждане, лодки и суда любой другой части Британской империи не могут вести лов палтуса вопреки условиям данной конвенции»⁵⁴. Президент Гардинг, поддерживая ратификацию договора, назвал его Конвенцией между Соединенными Штатами и Великобританией⁵⁵. Фактически это означало, что Канада не признается самостоятельным государством и договор распространяется на всю Британскую империю.

27 июня 1923 г. шло обсуждение этих вопросов в парламенте Канады. Кинг недвусмысленно заявил, что доминион считает себя связанным обязательствами того документа, который был подписан его представителями, без поправок сената США. Большинство депутатов отказались принять изменения в тексте договора и настаивали на его ратификации в первоначальном виде⁵⁶.

Правительство Британии попыталось использовать выгодную ситуацию. Форин оффис, писал канадский историк Ч. Стейси, продемонстрировал «вызывающе дурные манеры», запретив своему посольству в Вашингтоне связаться с госдепартаментом и поднять вопрос о повторном обсуждении договора в сенате⁵⁷. Американская сторона все же уступила требованиям своего северного соседа, и после повторного обсуждения 31 мая 1924 г. договор был ратифицирован в первоначальном виде⁵⁸, а 21 октября, после обмена ратификационными грамотами, он вступил в силу⁵⁹. Усилия канадской дипломатии тем самым увенчались успехом.

Сближение двух государств требовало формального установления между ними дипломатических отношений. Достигнутая в 1920 г. между правительствами Канады и Англии договоренность о назначении в Вашингтон дипломатического представителя оставалась невыполненной. Консервативное правительство не успело претворить ее в жизнь ввиду двойственной политики Британии, на словах согласившейся с назначением посланника, а на деле чинившей всевозможные препятствия. Пришедшее в 1921 г. к власти правительство Кинга не имело прочного большинства в парламенте, где против учреждения отдельного представительства выступала сильная оппозиция. Поэтому решение столь важного для страны вопроса затянулось на шесть лет.

В 1926 г. была созвана очередная британская имперская конференция. Канадские делегаты решительно выступили с требованиями пересмотра конституционных отношений в империи. Заключительная резолюция конференции закрепила полное ра-

⁵⁴ Congressional Record. Vol. 64. Pt 6. P. 5247.

⁵⁵ Ibid. P. 5716.

⁵⁶ Canada. House of Commons Debates, 1923. Ottawa, 1923. Vol. 148. P. 2446.

⁵⁷ Stacey Ch. P. Op. cit. Vol. 2. P. 55.

⁵⁸ Canada. House of Commons Debates, 1923. P. 2450.

⁵⁹ Documents on Canadian Foreign Policy. Vol. 14. P. 86.

венство доминионов и метрополии в вопросах как внутренней, так и внешней политики, подводя итог многолетней борьбы за канадский суверенитет⁶⁰. Выступая в прениях по вопросам внешней политики, Кинг признал, что отношения Канады и США становятся все более тесными и «многие аспекты нашей жизни говорят о влиянии Соединенных Штатов»⁶¹. Премьер-министр доминиона заверил, однако, правящие круги метрополии в том, что союз с Америкой, как и поглощение Канады Соединенными Штатами, в настоящий момент невозможен.

После окончания работы конференции Кинг 5 ноября 1926 г. направил Керзону депешу, в которой он просил короля назначить В. Мэсси, видного общественного и политического деятеля доминиона, чрезвычайным и полномочным послом Канады в Вашингтоне. Одновременно премьер-министр выступил против положения англо-канадского соглашения 1920 г., где говорилось о том, что представительство должно стать частью британского посольства, а канадский полномочный министр в отсутствие британского посла будет представлять интересы всей империи⁶². Эти положения ограничивали и без того неполный суверенитет доминиона.

Сочтя, что дальше откладывать решение этого вопроса нельзя, Форин оффис согласился с канадскими требованиями и сделал соответствующие рекомендации королю. 25 ноября Георг V формально одобрил кандидатуру В. Мэсси⁶³. Временный поверенный в делах Британии в Вашингтоне Г. Хилтон информировал госсекретаря США Келлога о том, что правительство метрополии считает целесообразным, чтобы все вопросы, непосредственно затрагивающие канадские интересы в Соединенных Штатах, решались через полномочного министра доминиона, аккредитованного в Вашингтоне. Британский дипломат не забыл при этом упомянуть, что назначение ни в коей мере не следует рассматривать как отступление от принципа дипломатического единства империи⁶⁴.

18 февраля 1927 г. Мэсси в присутствии британского посла вручил верительные грамоты президенту США, а вскоре, в июне 1927 г., в Оттаву прибыл американский посланник У. Филлипс, вручивший верительные грамоты генерал-губернатору доминиона.

С обменом посланниками процесс сближения двух североамериканских государств вступил в качественно новый этап. Назначение канадского посла в Вашингтон пробило брешь в дипломатической изоляции доминиона, послужило прецедентом для учреждения дипломатических агентств в других странах. Установление официальных дипломатических отношений крупнейшим британским доминионом с США говорило об ослаблении экономического влияния Великобритании, о снижении ее роли как финансового и политического центра империи и об усилении воздействия США на хозяйственную и политическую жизнь Канады.

⁶⁰ Зимулина Л. А. Указ. соч. С. 13.

⁶¹ DCER. Vol. 4, N 117. P. 120.

⁶² Ibid. N 119. P. 123.

⁶³ New York Times. 1926. Oct. 26.

⁶⁴ The Department of State. Papers Relating to the Foreign Relations of the United States, 1926. Wash., 1941. P. 578.